

Wyzwania i problemy współczesnych stosunków międzynarodowych

– bezpieczeństwo, dyplomacja, gospodarka,
historia i polityka

pod redakcją
Radosława Bani i Krzysztofa Zdulskiego



ISBN 978-83-63547-08-0

*Wyzwania i problemy
współczesnych stosunków międzynarodowych*

Polskie Towarzystwo Studiów Międzynarodowych
Oddział Łódzki

**Wyzwania i problemy współczesnych
stosunków międzynarodowych**

**Bezpieczeństwo, dyplomacja, gospodarka,
historia i polityka**

pod redakcją naukową
Radosława Bani i Krzysztofa Zdulskiego

Łódź 2015

© Copyright by
Polskie Towarzystwo Studiów Międzynarodowych, Oddział Łódzki
2015

RECENZENCI

Marek M. Dziekan, Rafał Ożarowski

REDAKTOR

Bożena Walicka

PROJEKT OKŁADKI

Paweł Chuderewicz

SKŁAD I ŁAMANIE

Bożena Walicka

Polskie Towarzystwo Studiów Międzynarodowych
Oddział Łódzki
ul. Narutowicza 59a, 90-131 Łódź

ISBN 978-83-63547-08-0

SPIS TREŚCI

Słowo wstępne7

W KRĘGU POLITYKI EUROPEJSKIEJ

Joanna Ciesielska-Klikowska, Republika Federalna Niemiec przed wyborami do Bundestagu na jesieni 2013 roku 11

Krzysztof Garczewski, Niemcy we współczesnych stosunkach międzynarodowych – regionalne przywództwo, globalne ambicje 21

Eugeniusz Brzuska, Stan obecny pomocy publicznej w Polsce i w Unii Europejskiej 41

Paweł Skowroński, Belgijskie wspólnoty i regiony jako niepaństwowi uczestnicy stosunków międzynarodowych – zarys problematyki 50

PAŃSTWA SKANDYNAWSKIE NA ARENIE MIĘDZYNARODOWEJ

Joanna Grzela, Wielopłaszczyznowa współpraca krajów nordyckich. Stan i perspektywy 67

Anna Idzikowska, Pojęcie dyplomacji niszowej na przykładzie polityki międzynarodowej Królestwa Norwegii 86

Ewa Litke, Doktryna niezaangażowania Finlandii – wzorzec do naśladowania czy współczesna utopia? 111

SYTUACJA POLITYCZNA W AZJI

Jakub Gajda, Afganistan jako obszar rywalizacji mocarstw na początku XXI wieku – aspekty geopolityczne i globalne 129

Agata Górka, Próba europeizacji wizerunku Turcji w prowadzonej przez nią polityce gospodarczej i militarnej z państwami ościennymi 142

Kamil Pietrasik, Separatyści w Czeczenii i Dagestanie – wczoraj i dziś. Analiza i prognoza152

Paweł Wiszniuk, Przyszłość rządu Shinzo Abe w świetle rosnących napięć w regionie Azji Wschodniej163

W ZACHODNIEJ HEMISFERZE

<i>Paulina Matera</i> , Polityka Stanów Zjednoczonych wobec Ameryki Łacińskiej w XXI wieku.....	175
<i>Dorota Czyżyk</i> , Konsolidacja demokracji w Chile. Zwycięstwo Sebastiana Piñery oraz zmiana elit politycznych w wyborach prezydenckich w Chile w 2009/2010 roku	194

WYBRANE PROBLEMY MIĘDZYNARODOWYCH

STOSUNKÓW GOSPODARCZYCH

<i>Karina Jędrzejowska</i> , Międzynarodowy system walutowy – przeobrażenia i wyzwania	209
<i>Marta Götz</i> , Przyszłe prawdopodobne uwarunkowania makroekonomiczne rozwoju stosunków gospodarczych w UE	224
<i>Anna Wróbel</i> , Bilateralne porozumienia handlowe jako odpowiedź na kryzys negocjacji wielostronnych na forum WTO	238
<i>Małgorzata Grącik-Zajaczkowski</i> , <i>Fair trade</i> jako alternatywny model rozwoju dla krajów Południa?.....	252

BEZPIECZEŃSTWO A STOSUNKI MIĘDZYNARODOWE

<i>Bogdan Nowosad</i> , Stosunki UE-NATO w kontekście bezpieczeństwa europejskiego	273
<i>Renata Jankowska</i> , Morze Egejskie jako obszar sporny w świetle konfliktu o wyspy Kardak/Imia	286
<i>Andrzej Kozłowski</i> , Rola Dowództwa Cybernetycznego Stanów Zjednoczonych w bezpieczeństwie kraju	303

Z HISTORII STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH

<i>Krzysztof Zdulski</i> , Wielka Brytania wobec niewypełnienia przez Turcję zobowiązań wynikających z układu o wzajemnej pomocy z 19 października 1939 roku	327
<i>Magdalena Marczuk-Karbownik</i> , Problemy w relacjach kanadyjsko-amerykańskich w czasach zimnej wojny	342

INNE ASPEKTY STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH

<i>Marta Ryniejska-Kiełdanowicz</i> , Polityka zagraniczna a międzynarodowe <i>public relations</i> państw. Relacja pomiędzy teorią stosunków międzynarodowych a teorią <i>public relations</i>	355
<i>Ewelina Wilczyńska</i> , <i>Savoir vivre</i> negocjacji biznesowych z państwami sąsiedzkimi Polski ...	383
Noty o autorach.....	395

SŁOWO WSTĘPNE

Monografia zbiorowa *Wyzwania i problemy współczesnych stosunków międzynarodowych – bezpieczeństwo, dyplomacja, gospodarka, historia i polityka* jest pierwszą publikacją Łódzkiego Oddziału Polskiego Towarzystwa Studiów Międzynarodowych. Nie oznacza to jednak, że autorami zawartych w niej artykułów są wyłącznie badacze z łódzkiego środowiska naukowego. *De facto* do współpracy zostali zaproszeni przedstawiciele innych ośrodków akademickich i badawczych, m.in. Uniwersytetu Warszawskiego, Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Uniwersytetu Jagiellońskiego, Uniwersytetu Wrocławskiego, Instytutu Zachodniego w Poznaniu, Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach czy Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach, a wyniki ich badań, które zostały zebrane pod koniec pierwszej połowy 2013 r., współtworzą niniejszą publikację.

Tematyka książki koncentruje się na praktycznym wymiarze stosunków międzynarodowych, a więc siłą rzeczy, niniejsza monografia ogranicza się do analizy tylko wybranych problemów badawczych. Ze względu na różnorodność podejmowanych w niej zagadnień podzielona została na osiem części, przy czym o ile w pierwszych czterech artykuły zostały uporządkowane pod względem geograficznym, o tyle w pozostałych przypadkach zastosowane zostało kryterium problemowe.

Pierwsza część: **W kręgu polityki europejskiej** poświęcona została jednemu z mocarstw regionalnych, czyli Niemcom. Analizie poddano sytuację wewnętrzną tego kraju przed wyborami parlamentarnymi oraz miejsce i rolę RFN na arenie międzynarodowej. Następnie uwaga została przeniesiona na zagadnienie pomocy publicznej w Polsce i Unii Europejskiej, a na końcu – na funkcjonowaniu regionów Belgii w środowisku międzynarodowym.

Tematyka europejska, ale nastawiona już na konkretny region, kontynuowana jest w drugiej części: **Państwa skandynawskie na arenie międzynarodowej**. Rozpoczyna ją artykuł poświęcony współpracy państw nordyckich. Następnie analizie poddano zagadnienie dyplomacji niszowej, której działanie zostało przebadane na podstawie polityki Norwegii. Natomiast ostatni artykuł zajmuje się zagadnieniem fińskiej doktryny niezaangażowania.

W części trzeciej: **Sytuacja polityczna w Azji** większość miejsca została przeznaczona dla państw i krajów muzułmańskich. Analizowana była tu zarówno rywalizacja mocarstw w Afganistanie, jak i próby europeizacji wizerunku Turcji poprzez politykę gospodarczą i militarną oraz sytuacja separatyzmu w należących do Federacji Rosyjskiej Czeczenii i Dagestanie. Jedyne ostatni artykuł nie dotyczy świata islamu, a mianowicie odnosi się on do wpływu procesów zachodzących w Azji Wschodniej na sytuację wewnętrzną w Japonii.

Część czwarta: **W zachodniej hemisferze** została poświęcona zagadnieniom związanym z Ameryką Łacińską. Analizie poddana została polityka Stanów Zjednoczonych wobec tego regionu, a następnie uwagę przeniesiono na procesy demokratyzujące w Chile.

Wraz z częścią piątą: **Wybrane problemy międzynarodowych stosunków gospodarczych** następuje zmiana kryterium podziału pracy z geograficznego na problemowe. Jednocześnie jest to najbardziej obszerny fragment publikacji, ponieważ składa się aż z pięciu artykułów. Czytelnik odnajdzie tu szeroki wachlarz zagadnień związanych z ekonomią: od zmian w międzynarodowym systemie walutowym, przez uwarunkowania makroekonomiczne rozwoju Unii Europejskiej, analizę działania międzynarodowej spółki naftowej, bilateralne porozumienia handlowe, po kwestię modelu rozwoju państw Południa w oparciu o *fair trade*.

W części szóstej: **Bezpieczeństwo a stosunki międzynarodowe** uwaga została skoncentrowana na problemach związanych z tzw. bezpieczeństwem twardym. Analizie poddano relacje między Unią Europejską i Sojuszem Północnoatlantyckim, kwestię bezpieczeństwa cybernetycznego Stanów Zjednoczonych oraz grecko-turecki spór o wyspy na Morzu Egejskim.

Zagadnienia niezwiązane bezpośrednio z obecną sytuacją na arenie międzynarodowej zostały ujęte w części siódmej: **Z historii stosunków międzynarodowych**. Składa się ona z dwóch artykułów uszeregowanych pod względem chronologicznym. Pierwszy odnosi się do polityki brytyjskiej wobec Turcji podczas trwania II wojny światowej, a drugi dotyczy relacji północnoamerykańskich w okresie funkcjonowania świata dwubiegunowego.

Ostatnia, ósma część: **Inne aspekty stosunków międzynarodowych** dotyczy dwóch zagadnień, a mianowicie relacji między teorią stosunków międzynarodowych i *teorią public relations* oraz zasad *savoir vivre* w negocjacjach biznesowych Polski z jej sąsiadami.

W KRĘGU POLITYKI EUROPEJSKIEJ

Joanna Ciesielska-Klikowska

REPUBLIKA FEDERALNA NIEMIEC PRZED WYBORAMI DO BUNDESTAGU NA JESIENI 2013 ROKU

Za kilka miesięcy Niemcy będą przeżywać wybory parlamentarne, które zdecydują o przyszłości tego kraju na następne cztery lata¹. Większość z 82 mln obywateli RFN obserwować będzie scenę polityczną i zachodzące na niej zmiany. Niemieckie wybory to jednak nie tylko wyzwanie dla państwa leżącego w środku Europy. To także kampania, która fascynować będzie obserwatorów z pozostałych państw Unii Europejskiej i mocarstw światowych.

Niemiecki system polityczny przewiduje dość skomplikowane, ale jednocześnie najbardziej sprawiedliwe i jednoznaczne wybory, dzięki czemu niemiecki system parlamentarny jest niezwykle stabilny i trwały. To efekt doświadczeń, jakie Niemcy zebrali w okresie Republiki Weimarskiej (1919–1933), z tragicznym finałem, czyli przejściem władzy przez narodowych socjalistów. Obecnie każdy z niemieckich obywateli, dysponujących aktywnym prawem głosu, może wybierać kandydatów za pomocą kartki, która składa się z tzw. *Erst-* i *Zweitstimme*. W każdym z 299 jednomandatowych okręgów wyborczych, zwykłą większością głosów, wybierany jest bezpośredni kandydat do Bundestagu (*Erststimme*). Z kolei dzięki *Zweitstimme* kolejne 299 miejsc w izbie niższej rozdzielanych jest w skali całego państwa, proporcjonalnie do łącznej liczby głosów oddanych na listy poszczególnych partii politycznych. Powyższy system stwarza pewne trudności, ponieważ zakłada, że każdy z bezpośrednio wybranych kandydatów musi otrzymać miejsce w parlamencie. Gdy liczba kandydatów reprezentujących daną partię, wybraną bezpośrednio w jednym z 16 landów, przekracza liczbę miejsc przeznaczonych dla listy krajowej partii w wyborach proporcjonalnych, powstają tzw. mandaty nadliczbowe (*Überhangmandate*). Mimo to uznaje się, że tworzy on jeden z najstabilniejszych i najbardziej zrozumiałych dla obywateli systemów politycznych.

¹ Artykuł został oddany do druku w maju 2013 r.

W systemie tym w ciągu ostatnich 64 lat wykształciło się kilka wyrazistych i trwałych partii politycznych. Do najsilniejszych i najliczniejszych pod względem liczby członków zaliczyć należy parlamentarną koalicję partii chrześcijańskich – CDU (*Christlich Demokratische Union Deutschlands*, 472 400 członków²) i CSU (*Christlich-Soziale Union in Bayern*, 150 000³) oraz niemiecką socjaldemokrację SPD (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*, 474 481⁴) i liberałów z FDP (*Freie Demokratische Partei*, 58 675⁵). W kolejnych latach – szczególnie w ciągu ostatnich trzech dekad – wyodrębniły się także nowe ugrupowania. Należy do nich zaliczyć centrolewicowy Związek 90/Zielonych (*Bündnis 90/Die Grünen*, 60 000 członków⁶) oraz lewicową *Die Linke* (63 761⁷), będącą mieszaniną dawnych komunistów z NRD i uciekinierów z SPD, oraz zupełnie nową formację – Piratów (*Piratenpartei*). Ta swego rodzaju antypartia w ostatnich latach odniosła kilka sukcesów, które może powtórzyć w wyborach parlamentarnych. W najbliższych miesiącach to wyżej wymienione partie będą się ubiegać o miejsca w niemieckim Bundestagu i utworzenie koalicji rządowej, bo żadna z nich nie ma szans na samodzielne rządy. Jak zatem może wyglądać owa polityczna układanka?

Najsilniejsze pozostanie ugrupowanie aktualnie sprawujące władzę, czyli chadecja Angeli Merkel. Mimo poparcia na poziomie około 41% nie będzie w stanie rządzić samodzielnie i prawdopodobnie nie pomoże jej w tym obecny koalicjant FDP, bo większość sondaży wskazuje, że partia ta ma niewielkie szanse, by przekroczyć pięcioprocentowy próg wyborczy (złośliwcy rozwijają akronim FDP jako *Fast Drei Prozent* – prawie trzy procent)⁸. Gdyby jednak liberałowie dostali się do Bundestagu, owa koalicja i tak nie miałaby większości parlamentarnej. Podobne poparcie uzyskałaby także koalicja składająca się z so-

² Stan na koniec marca 2013 r. *SPD mitgliederstärkste Partei knapp vor CDU*, <http://www.bild.de/newsticker-meldungen/home/13-mitglieder-30042034.bild.html> [dostęp 4.04.2013].

³ Stan na koniec grudnia 2012 r. *CDU hat den größten Schwund*, <http://www.n-tv.de/politik/CDU-hat-den-groessten-Schwund-article9869761.html> [dostęp 10.03.2013].

⁴ Stan na koniec marca 2013 r. *SPD mitgliederstärkste Partei knapp vor CDU...*

⁵ Stan na koniec lutego 2013 r. *Die Grünen haben erstmals in ihrer Geschichte mehr Parteimitglieder als die FDP*, <http://www.spiegel.de/spiegel/vorab/gruene-erstmal-mehr-partemitglieder-als-die-fdp-a-885152.html> [dostęp 10.03.2013].

⁶ *Ibidem*.

⁷ Stan na koniec grudnia 2012 r. *Linker Schwund*, „Der Spiegel”, 18.03.2013.

⁸ Przyczyną spadku poparcia dla liberałów w ciągu ostatnich dwóch lat, mimo bardzo dobrego wyniku wyborów na jesieni 2009 r. (niespełna 15% poparcia), była niewłaściwa polityka, jaką partia prowadziła przez okres trwania najpoważniejszej fazy kryzysu gospodarczego w Niemczech (przede wszystkim domaganie się obniżek podatków). Z tego powodu doszło do zmiany na szczycie partii – jej szef, minister spraw zagranicznych RFN Guido Westerwelle, został zastąpiony przez Philippa Röslera. Dopiero od stycznia 2013 r. dostrzegana jest zmiana negatywnego trendu poparcia, bo w wyborach w Dolnej Saksonii FDP zyskała prawie 10% wszystkich głosów. *Liberalna FDP wybrała Roeslera ponownie na szefa partii*, „Rzeczpospolita”, 9.03.2013.

cialdemokracji (około 28% poparcia) i Związku 90/Zielonych (14%)⁹. W takiej sytuacji najbardziej prawdopodobna wydaje się tzw. wielka koalicja CDU/CSU-SPD. Jej powstanie przyniesie jednak – oprócz zadowolenia rynków i innych światowych przywódców – wrażenie, że obie wielkie partie ludowe *de facto* mają bardzo podobne wizje rządzenia państwem, przyszłości kraju i Europy, a ich sojusz nie jest wynikiem wybrania najlepszej propozycji na trudne czasy, ale stanowi już regułę.

Innym rozwiązaniem będzie więc utworzenie zupełnie nowych, wielopartyjnych koalicji. Pierwszą propozycją może być blok lewicowych SPD, Zielonych i Lewicy, co teoretycznie nie wydaje się niemożliwe, szczególnie w okresie kryzysu gospodarczego. Praktycznie raczej nie dojdzie do skutku, bo SPD i Lewica zdecydowanie nie potrafią iść razem do celu na poziomie federalnym (choć udało im się kilka koalicji we wschodnioniemieckich landach i w Berlinie). Kontrpropozycję może stanowić sojusz SPD-Zieloni-FDP, czyli tzw. koalicja światła drogowych (czerwony, zielony, żółty – barwy poszczególnych partii). Taki alians wymaga jednak spełnienia niezwykle poważnego warunku – liberałowie muszą przekroczyć próg wyborczy i zreorientować własną politykę, ponieważ ich koncepcja liberalnego ekstremizmu nie sprawdza się w praktyce (będąc w aktualnym rządzie, nie byli w stanie zrealizować żadnego ze swoich przedwyborczych postulatów o obniżeniu podatków czy deregulacji gospodarki). Trzecim rozwiązaniem jest tzw. koalicja jamajska, składająca się z CDU-Zielonych-FDP (kolor czarny, zielony i żółty – jak na fladze Jamajki). Takie porozumienie teoretycznie nie byłoby zaskakujące, bo zarówno CDU, jak i Zieloni reprezentują dziś podobnego wyborcę – wielkomiejskiego przedstawiciela klasy średniej lub wyższej, z tym że elektor Zielonych odchodzi od wartości przekazywanych w tradycji i religii. Choć partia dawnych dysydentów, kontestatorów polityki socjaldemokracji w latach siedemdziesiątych XX wieku i chrześcijańskiej demokracji w kolejnym dziesięcioleciu, nadal głosi hasła, od których zaczęła się jej polityczna kariera, jak ekologia, równouprawnienie, prawa dla homoseksualistów, to większość z nich jest już standardem reprezentowanym przez pozostałe ugrupowania. Gdzie więc podziła się owa alternatywa, jaką od początku swego istnienia mieli być Zieloni?

⁹ Według sondaży opublikowanych na stronach internetowych tygodnika „Der Spiegel” (13.03.2013) poparcie dla partii wygląda następująco: wg badania Instytutu Forsa CDU – 40%, SPD – 24%, Zieloni – 16%, Lewica – 8%, FDP – 4%, Piraci – 3%; wg badania TNS Emnid CDU – 40%, SPD – 27%, Zieloni – 15%, Lewica – 8%, FDP 4%, Piraci – 3%; wg badania Allensbach CDU – 39%, SPD – 27%, Zieloni – 15%, Lewica – 6%, FDP – 6%, Piraci – 3%. Za: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/wahl-umfragen-sonntagsfrage-fuer-bundestagswahl-und-landtagswahlen-a-623633.html> [dostęp 13.03.2013]. Por. B. Dudek, *Merkel górą. Gwałtowny spadek popularności kandydata SPD na kanclerza*, <http://www.dw.de/merkel-g%C3%B3r%C4%85-gwa%C5%82towny-spadek-popularno%C5%9Bci-kandydata-spd-na-kanclerza/a-16516565> [dostęp 5.03.2013].

Koalicja CDU i Zielonych może być „pstryczkiem w nos” dla SPD i dowodem na to, że Zieloni mają po drodze także z innymi ugrupowaniami. Czy dojdzie jednak do takiego sojuszu trudno orzec, bo między samymi politykami „czarnych” i „zielonych” istnieje wiele niechęci i dystansu (przez Zielonych krytykowany jest przede wszystkim pojmowany bardzo tradycyjnie model rodziny promowany przez chadecję, w którym podział ról jest niezwykle wyraźny), a doświadczenia ze współpracy zdobyte przez obie partie w Hamburgu i Badenii-Wirtembergii wskazują, że trudno im się porozumieć.

Sami politycy Zielonych także różnią się w ocenie możliwości zbudowania koalicji rządowej – część z nich, choćby Katrin Goering-Eckard (współkandydatka na urząd kanclerski – u Zielonych istnieje parytet płciowy i partia wystawia dwóch kandydatów na kanclerza), uważa, że alians CDU z Zielonymi jest możliwy, a nawet wręcz pożądany; natomiast przewodnicząca ugrupowania Claudia Roth i drugi z kandydatów na szefa rządu Jürgen Trittin odrzucają taką ewentualność. „Języczkiem u wagi” może być w takiej sytuacji nowa partia Piratów, znajdująca wyborców w każdej grupie, choć jest mało prawdopodobne, by któraś z ugrupowań zaryzykowało taką koalicję¹⁰.

Kto stanie na czele gabinetu i jaka partia zyska największe zaufanie wyborców? To pytanie stawiają sobie zarówno wyborcy w Niemczech, jak i obserwatorzy z państw ościennych. Spójrzmy, jakie problemy i wyzwania stanowią oś debaty przedwyborczej za Odrą i kto odgrywa pierwszą rolę w tej kampanii.

W przypadku polityki wewnętrznej gorących tematów do dyskusji jest kilka – głównie polityka energetyczna, a przede wszystkim stopniowe zastępowanie w Niemczech energii nuklearnej energią ze źródeł odnawialnych. Pomysł jest dobry, ale koszty jego realizacji są niezmiennie wysokie, co może leć u podstaw silnego starcia między głównymi politykami. Inną kwestią jest rozwikłanie problemów, jakie w ostatnim czasie trapią niemiecki aparat ścigania, po błędach popełnionych w śledztwie przeciwko członkom bojówki terrorystycznej NSU. Jeśli wyjdą na jaw nowe sensacje, mogą one zaszkodzić chadekom i liberałom. Zagrożenie może zaowocować ponadto delegalizacją partii NPD, ale prawdopodobieństwo podjęcia takiej decyzji przed jesienią jest niewielkie. Dyskusyjna jest również sprawa wprowadzonego w listopadzie 2012 r. zasiłku opiekuńczego dla rodziców dwu- i trzylatków, którzy będą opiekować się nimi w domach sami. Projekt jest krytykowany za konserwatywne podejście do roli rodziny i promocję zachowań skutkujących brakiem socjalizacji wśród dzieci w tej grupie wiekowej. Nie zmienia to przy tym faktu, że żadna z partii nie neguje ideałów państwa socjalnego i wszystkie wspierają jego opiekuńczą rolę.

¹⁰ R. Woś, *Niemieckie partie na rok przed wyborami do Bundestagu*, „Biuletyn Niemiecki” 2012, nr 32, s. 4–5.

W odniesieniu do spraw międzynarodowych zainteresowanie skupiać będą wypowiedzi partyjnych kandydatów w stosunku do arabskiej wiosny, która jednak w niewielkim stopniu zaciekawia przeciętnego niemieckiego wyborcę. Ten zapalny region świata może wpłynąć na życie w Niemczech wtedy, gdyby doszło w nim do wybuchu wojny, choćby między Iranem a Izraelem, którego bezpieczeństwo – jak w wystąpieniu w Knesecie w 2008 r. podkreśliła kanclerz Merkel – jest jednym z najważniejszych wyzwań dla niemieckiej polityki zagranicznej¹¹. Niewiele większym zainteresowaniem Niemców cieszy się niemieckie zaangażowanie w Afganistanie. Choć jednym z tematów w niemieckim dyskursie publicznym jest wprowadzona niedawno reforma Bundeswehry i całej filozofii jej funkcjonowania, to misja żołnierzy federalnych w tym odległym kraju pozostaje w cieniu innych debat, wyłaniając się, co najwyżej, w przypadku śmierci któregoś z żołnierzy (w ostatnim roku obyło się, na szczęście, bez ofiar).

Wydaje się, że najważniejsze wyzwanie stojące przed niemieckimi politykami skupia się wokół jednej kwestii – Unii Europejskiej. Jak stwierdził kierujący Akademią Transatlantycką w Waszyngtonie Stephen F. Szabo, „niemieckie wybory federalne we wrześniu dotyczą czegoś więcej niż przyszłości kraju; chodzi o przyszłość Europy”¹². W istocie wynik niemieckiej rozgrywki będzie miał wpływ na losy całego kontynentu europejskiego, będącego jednocześnie partnerem dla pozostałych gigantów światowej gospodarki.

Faktycznie Europa stanowi jedną z najistotniejszych, choć niewymienionych bezpośrednio, części niemieckiej ustawy zasadniczej. To dzięki integracji europejskiej, w którą zaangażowali się politycy młodej Republiki Federalnej, Zachodnie Niemcy na nowo znalazły się wśród państw europejskich i mogły decydować o przyszłości własnej i kontynentu (choć do czasu zjednoczenia, ze względu na powojenne ustalenia, w ograniczonym stopniu). Stąd budowanie Wspólnoty i odpowiedzialność za nią stanowi integralną część niemieckiej tożsamości. Wszyscy politycy utworzonej w 1949 r. RFN stali na stanowisku, że zjednoczona Europa to jedyny środek, by uniemożliwić odrodzenie się niemieckiej hegemonii i powstrzymanie powrotu „problemu niemieckiego”, a więc sytuacji, kiedy Europa tworzy sojusze służące obronie przed mocarstwem znajdującym się w jej sercu.

¹¹ Kanclerz Angela Merkel powiedziała wówczas: „Każdy rząd Niemiec i każdy kanclerz Niemiec przede mną był odpowiedzialny za bezpieczeństwo Izraela ze względu na szczególną historyczną odpowiedzialność Niemiec. Owa historyczna odpowiedzialność Niemiec stanowi element racji stanu mojego kraju. Oznacza to, że bezpieczeństwo Izraela jest dla mnie, jako kanclerz Niemiec, kwestią nigdy niepodlegającą negocjacji”. *Das sagte Kanzlerin Angela Merkel vor der Knesset* [Przemówienie kanclerz Angeli Merkel w Knesecie, 18.03.2008], <http://www.welt.de/politik/article1814071/Das-sagte-Kanzlerin-Angela-Merkel-vor-der-Knesset.html> [dostęp 5.03.2013].

¹² S. F. Szabo, *Germany to Continue Leading Europe Despite Domestic Political Uncertainty*, <http://blog.gmfus.org/2013/02/12/germany-to-continue-leading-europe-despite-domestic-political-uncertainty/> [dostęp 27.02.2013].

Tożsamość europejska jest elementem wiążącym niemieckich polityków także dzisiaj, bo żaden z nich nie ośmielił się powiedzieć wprost, że koszty niemieckiej partycypacji w europejskich problemach są zbyt duże. Panuje zasada: „z Europą na dobre i na złe”. Jednak i tutaj słycać głosy krytyczne: najsilniejszy sprzeciw wobec pogłębiania europejskiej integracji pochodzi z koalicyjnej CSU, siostrzanej partii CDU, ale także od niektórych polityków z FDP. Kwestionują oni istotę niemieckiej polityki bezpieczeństwa i jej konsekwencje dla europejskiej obronności. Stąd część obserwatorów stoi na stanowisku, że zawiązanie nowej powyborczej koalicji rządowej między największymi partiami CDU/CSU-SPD lub z Zielonymi, i odejście ministra spraw zagranicznych Guido Westerwelle z liberalnej FDP, miałyby wpływ na stabilizację pozycji Niemiec na arenie europejskiej i uczynienie ich „bardziej obliczalnymi” w sferze polityki obronnej¹³. Uważa się ponadto, że taka nowa koalicja umożliwiłaby pobudzenie niemieckiej gospodarki, co wpłynęłoby korzystnie zarówno na samą RFN, jak i jej stosunki z sąsiadami.

Niezależnie od prowadzonej debaty, spraw wewnętrznych i wyniku wyborów Niemcy najprawdopodobniej pozostaną konsekwentnym zwolennikiem projektu europejskiego oraz waluty euro. Najsilniejsze partie CDU i SPD są nastawione – niezmiennie – proeuropejsko; tę samą linię prezentuje również trzecia co do wielkości w Bundestagu frakcja Związek 90/Zieloni. Choć krytykuje się kanclerz Merkel za to, iż bardzo powoli reagowała na problemy związane z kryzysem w eurostrefie, jednocześnie wskazuje się, że w przypadku podjęcia działania zawsze znajdowała poparcie dla swojej wizji wśród posłów opozycji. Badanie przeprowadzone przez „Transatlantic Trends” potwierdziło, że społeczeństwo niemieckie pozostaje jednym z najbardziej proeuropejskich na Starym Kontynencie, a mimo wszelkich obiekcji euro jest przez nie postrzegane jako istotny warunek gospodarczego powodzenia ich własnego państwa. Owo przeświadczenie znalazło swój wyraz w stanowisku kanclerz Merkel, która stwierdziła, że ani Niemcy, ani UE nie przetrwałyby likwidacji wspólnej waluty¹⁴.

Trudno nie zgodzić się z tym, że Republika Federalna niespodziewanie szybko otrząsnęła się z kryzysu gospodarczego, który – jak pierwotnie sądzono – właśnie ją powinien najbardziej dotknąć jako największego europejskiego eksportera (a czwartego pod tym względem na świecie). Z roli Niemiec we współczesnych stosunkach międzynarodowych zdają sobie sprawę zarówno politycy europejscy ze starych i nowych państw członkowskich, jak i liderzy mocarstw światowych, poszukujący jak najlepszego kontaktu z Berlinem. Jak wynika z wielu sondażowych badań, kanclerz Merkel jest niezwykle szano-

¹³ Ibidem.

¹⁴ Ibidem.

wanym przywódcą europejskim, z którego zdaniem liczą się zarówno Niemcy, jak i inne narody (choć są ostrzy krytycy prowadzonej przez nią polityki, przede wszystkim Grecy, ale także Hiszpanie, Portugalczycy czy Włosi).

To właśnie Angela Merkel ma największe szanse na – trzecie z kolei – kanclerstwo. Niemiecka polityk, którą magazyn „Forbes” uznał za najbardziej wpływową kobietę na świecie ze względu na przewodniczenie globalnej gospodarce w Europie¹⁵, ma wielkie szanse na reelekcję. Przewodnicząca CDU jest ostoją spokoju w polityce wewnętrznej i relacjach Niemiec z zagranicą. Komentatorzy niemieckiego życia politycznego wskazują często, że poprzez skłonność do rzeczowego i niezwykle spokojnego przedstawiania czasami mocno kontrowersyjnych rozwiązań, pani kanclerz utrzymuje bardzo wysokie zaufanie społeczne, choć wiele wprowadzanych przez nią zmian jest sprzecznych bądź wręcz oznaczających całkowitą reorientację polityki rządu. Tak było choćby w przypadku omawianego w całej Europie moratorium na temat stopniowego zamykania elektrowni jądrowych, ogłoszonego po katastrofie w Fukushima, choć kilka miesięcy wcześniej Merkel zapewniała o konieczności rozbudowy tej formy pozyskiwania energii. Jak wskazuje Rafał Woś, kanclerz „przedstawiała te wolty jako logiczne. Tłumaczyła, że to nie ona się zmieniła, lecz okoliczności”¹⁶.

Merkel jest ceniona poza granicami własnego kraju, ale na jej pozycję wpływ ma nie tylko niemiecka gospodarka. Jej biograf Gerd Langguth uważa, że w Unii Europejskiej jest bardzo niewielu znaczących liderów, którzy nie budzą kontrowersji, stąd tak duża popularność niemieckiej przywódczyni¹⁷. Merkel ma też nadzwyczaj dobry kontakt z dyplomatami europejskimi, a także posiada umiejętność wpływania na to, co dzieje się w Brukseli. To ona poparła kandydaturę José Manuela Barroso na szefa Komisji Europejskiej i to jej pomysłem było także powołanie Hermana Van Rompuy na przewodniczącego Rady Europejskiej. Jednak dla wszystkich pozostaje jasne, że Merkel jest proeuropejska raczej z rozsądku niż z miłości do unijnych instytucji. Jest przekonana, że polityka europejska stanowi najważniejszy element niemieckiej polityki i racji stanu i że wyłącznie silna, zintegrowana Europa może liczyć się na arenie światowej. To jednak przysparza jej krytyków we własnym państwie, którzy oceniają, że szefowa rządu działa na szkodę Niemiec, forsując rozwiązania korzystne dla strefy euro, a nie mocarstwa nad Renem. Niemal połowa ankietowanych przed półtora roku Niemców uznała jej decyzje w sprawie kryzysu gospodarczego w Unii za złe z punktu widzenia RFN, a dokładnie 50% stwierdziło, iż kanclerz powinna odejść ze stanowiska po wyborach z września 2013 r. Faktem jest,

¹⁵ *Kanclerz Merkel najbardziej wpływową kobietą świata wg „Forbesa”*, „Rzeczpospolita”, 24.08.2011.

¹⁶ R. Woś, op. cit., s. 2.

¹⁷ *Angela Merkel: sekretna kanclerz Unii Europejskiej?*, „Gazeta Wyborcza”, 3.11.2011.

że Niemcy bardzo krytycznie oceniają swoją rolę jako największego płatnika do europejskiego budżetu i oczekują, że w istniejącej sytuacji kryzysu gospodarczego kanclerz będzie ograniczała niemieckie obciążenia finansowe. Natomiast właśnie ratowanie unijnej waluty jest aktualnie najważniejszym wyzwaniem, które realizuje niemiecka przywódczyni, co powoduje, że zaniedbuje ona inne dziedziny, przede wszystkim te odnoszące się do polityki wewnętrznej.

Mimo wszystko jest ona niezwykle sprawnym graczem na niemieckiej scenie, zaś wielu polityków padło ofiarą jej taktyki – mieszaniny pragmatyzmu, skromności i skłonności do koncyliacji. Wymieńmy choćby jej politycznego „ojca”, byłego kanclerza federalnego Helmuta Kohla¹⁸, byłego premiera Bawarii Edmunda Stoibera czy byłego ministra spraw wewnętrznych w jej poprzednim rządzie a obecnie ministra finansów Wolfganga Schäuble. Ponieważ Merkel zachowuje twarz pokerzysty i niełatwo spowodować wybuch jej emocji, jest niezwykle trudnym przeciwnikiem.

Właśnie z takim rywalem zmierzyć będzie się musiał kandydat socjaldemokratów na stanowisko kanclerza Peer Steinbrück, charakterologicznie zupełne przeciwieństwo obecnej kanclerz (pewny siebie, charyzmatyczny, dowcipny, pełen ironii), który na zjeździe SPD w połowie grudnia 2012 r. zyskał ponad 93% głosów delegatów¹⁹. Jak zapowiedział w przemówieniu programowym, jego celem jest całkowite odsunięcie od władzy chadeków i liberałów oraz utworzenie koalicji rządowej ze Związkiem 90/Zielonymi: „Nadszedł czas na zmianę. Chcę zostać kanclerzem federalnym, (...) chcę koalicji z Zielonymi”. Steinbrück postawił warunek, że nie będzie pod żadnym pozorem negocjował powstania tzw. wielkiej koalicji CDU/CSU-SPD, jeśli powyborczy krajobraz w Niemczech nie przewidywałby innego scenariusza. Podczas konwencji zaprezentował węzłowe problemy, których rozwiązanie przyniesie Republice Federalnej sukces na arenie międzynarodowej i wewnętrznej. Jak stwierdził, konieczne jest podniesienie podatków dla osób o najwyższych dochodach, zmiana przepisów podatkowych dla małżeństw, wdrożenie reformy energetycznej, zakładającej odejście od atomu i przejście na energię opartą na źródłach odnawialnych, a także rozbudowa państwa socjalnego poprzez stworzenie „narodowego planu budowy mieszkań”. Były minister finansów w krytycznych słowach wypowiedział się na temat aktualnej koalicji rządowej. Podkreślił, że jedynym walorem CDU jest wyłącznie szefowa rządu, która jednak separuje RFN na globalnej scenie, próbując przewodzić Europie odrzucającej niemiecki dyktat. Uznał ponadto, że polityka prowadzona przez chadecję nie odpowiada wyzwaniom XXI wieku,

¹⁸ B. T. Wieliński, *Angela Merkel niszczy Europę Kohla*, „Gazeta Wyborcza”, 25.08.2011.

¹⁹ Choć wydawało się, że SPD zdecyduje się na wybór Sigmara Gabriela, szefa socjaldemokratów, to jednak trudna sytuacja ekonomiczna Europy spowodowała, iż wybrano kogoś z dużym doświadczeniem w dziedzinie gospodarki.

dodatkowo zaś pogłębia społeczną niesprawiedliwość w kraju. Socjaldemokracja musi więc reprezentować zupełnie inne wartości²⁰.

Wydzwięk przemówienia programowego Steinbrücka był niezwykle silny, ale nie zmienia to faktu, że on sam współpracował ściśle z panią kanclerz, gdy razem tworzyli rząd tzw. wielkiej koalicji, a Steinbrück był ministrem finansów (2005–2009). To w tym okresie zyskał on dużą popularność, ponieważ przeprowadził Niemcy przez pierwszą fazę kryzysu gospodarczego względnie spokojnie i nie tracąc zaufania wyborców i rynków. Kanclerz i minister finansów rozumieli się wówczas świetnie, dając przykład, że politycy z dwóch różnych partii potrafią ze sobą doskonale pracować. Dlatego trudno spodziewać się, że starcie dwóch niegdyś bliskich współpracowników w nadchodzącej kampanii wyborczej przyniesie coś więcej niż rzeczową dyskusję, z niewiele od siebie różniącymi się argumentami i wizjami przyszłości państwa i Europy²¹.

Tak skomentowała wybór Steinbrücka na kanclerskiego kandydata SPD w nadchodzącej elekcji gazeta „Westdeutsche Zeitung”: „Partia wyznaczyła Steinbrücka na kandydata, ponieważ ucieleśniał ofensywność i obiecywał, że poprowadzi partię z szansą na zwycięstwo w walce z silną kanclerz. Tymczasem stało się tak, że dzisiaj między opozycją a rządem nie toczy się już żadna walka polityczna. Media – czasem nadgorliwie – i reszta opinii publicznej czekają tylko na dalsze błędy Steinbrücka. Dla walki wyborczej to zabójcze”. Inne pismo, „Mannheimer Morgen”, zauważyło natomiast gorzko, że „kandydatura Steinbrücka jest takim sukcesem jak budowa berlińskiego lotniska”²², nawiązując do blamażu, jakim w ostatnich miesiącach jest kwestia niedokończonej budowy portu lotniczego Berlin-Brandenburg im. Willy Brandta, który miał zostać otwarty w połowie 2012 r., jednak nadal nie rozpoczął działalności. Mimo wszystko opiniotwórczy hamburski magazyn „Die Zeit” podkreślił po wyborze Steinbrücka na rywala „żelaznej kanclerz”, że „jest on jedyną osobą w SPD, która może konkurować z autorytetem Angeli Merkel, szczególnie na najważniejszym dziś polu polityki finansowej i gospodarczej”²³.

Dziennikarze uważają, że Peer Steinbrück jest rzeczywiście silnym konkurentem dla Merkel, świetnie zna się na finansach, problemach ekonomicznych i wyzwaniach, jakie stoją przed niemiecką polityką socjalną, niemniej wskazują, że dwukrotna szefowa rządu jest znakomicie zorientowana w niemieckiej polityce wewnętrznej, a w dziedzinie dyplomacji nie ma sobie równych. Stąd jest

²⁰ SPD zatwierdziła kandydaturę Peera Steinbruecka na kanclerza, „Gazeta Wyborcza”, 9.12.2012.

²¹ R. Woś, op. cit., s. 3.

²² E. Stasik, *Niemiecka prasa: Kandydatura Steinbrücka jest sukcesem na miarę budowy berlińskiego lotniska*, <http://www.dw.de/niemiecka-prasa-kandydatura-steinbr%C3%BCcka-jest-sukcesem-na-miar%C4%99-budowy-berli%C5%84skiego-lotniska/a-16516741> [dostęp 7.03.2013].

²³ L. Jacobsen, *Endlich ein echter Sozialdemokrat*, „Die Zeit”, 9.12.2012.

niekwestionowanym autorytetem dla przywódców innych państw, którzy liczą się z jej zdaniem i uważają je za niezwykle cenne.

W ostatnich miesiącach niemiecka prasa niemal codziennie publikuje sondaże, ale wszystkie one pokazują, że szefowa rządu ma znacznie większe poparcie i pod koniec drugiej kadencji cieszy się większym zaufaniem niż jakikolwiek jej rywal, choćby z tego powodu, iż szanują ją Niemcy zarówno z dawnej RFN, jak i NRD. Steinbrück jest tymczasem postrzegany jako reprezentant wyłącznie zachodniej elity kraju. Media podają, że w dziedzinie sympatii różnica między politykami jest niewielka (42% dla Merkel, 37% dla Steinbrücka), w kwestii wiarygodności dysproporcja zwiększa się (36% dla pani kanclerz w stosunku do 26% dla socjaldemokraty), natomiast w obszarze oceny zdolności do zwalczania kryzysu gospodarczego wynosi 27% do 14%. Co trzeci ankietowany jest zdania, że Angela Merkel będzie zdecydowanie najlepszym liderem dla Niemiec w najbliższych latach (18% jest za Steinbrückiem), a aż 61% uważa, iż chadecka polityk dysponuje osobowością kierowniczą (21% uznało wyższość Steinbrücka w tej dziedzinie). Gdyby wybory na kanclerza odbywały się bezpośrednio, praktycznie połowa Niemców zagłosowałaby właśnie na Angelę Merkel, jej najgroźniejszego przeciwnika poparłoby zaś 40% obywateli²⁴. Komentując wyniki sondaży przedwyborczych, najważniejszy niemiecki tygodnik „Der Spiegel” uznał, że Merkel „jest szefową rządu dla całej rodziny: kobiety uważają ją za sympatyczną, ponieważ nie jest perfekcyjna, mężczyźni lubią jej koleżeckość, a młodzi ludzie cenią jej bezpośredni sposób postępowania”²⁵.

Do wyborów pozostało jeszcze pół roku i na razie pozycja Angeli Merkel wydaje się niezagrożona. Co prawda, rządząca koalicja chadecko-liberalna nie ma w tej chwili większości, jeśli wierzyć najnowszym ankietom, ale nawet gdyby przegrała wybory, to głównym przegranym będzie FDP, które wypadnie poza reprezentowane w Bundestagu partie. Macierzyste ugrupowanie pani kanclerz, CDU, pozostanie główną siłą polityczną w kraju i nadal będzie nim rządzić. Pozostaje więc tylko pytanie: z kim?

²⁴ M. Kędziński, *Czy Steinbrück zastąpi Merkel?*, <http://www.nowapolitologia.pl/politologia/stosunki-miedzynarodowe/czy-steinbrueck-zastapi-merkel> [dostęp 5.03.2013].

²⁵ Ibidem.

Krzysztof Garczewski

NIEMCY WE WSPÓŁCZESNYCH STOSUNKACH MIĘDZYNARODOWYCH – REGIONALNE PRZYWÓDZTWO, GLOBALNE AMBICJE

Niemcy z coraz większą otwartością przyznają, że chcą odgrywać jeszcze bardziej istotną rolę we współczesnych stosunkach międzynarodowych, zwiększając swoje zaangażowanie w poszczególnych obszarach relacji zewnętrznych. We współczesnych rozważaniach na temat pozycji tego państwa na świecie nie bez znaczenia pozostawały w ostatnim okresie także kwestie regionalnego i globalnego bezpieczeństwa, które obok polityki europejskiej, stanowiły istotny element polityki zagranicznej. W niniejszym tekście podjęto próbę analizy znaczenia tego państwa w relacjach zewnętrznych na tle głównych uczestników stosunków międzynarodowych. Nad rolą, jaką RFN powinna odgrywać we współczesnym świecie, zastanawiali się również intensywnie w ostatnich latach przedstawiciele czołowych partii politycznych tego kraju. Obok bezpośrednich działań politycznych, wiele miejsca poświęcają oni tej kwestii także w swoich oficjalnych dokumentach.

Europa i partnerstwo transatlantyckie priorytetem dla chadeków

Szczególnie dużą wagę do analizowanego problemu przywiązywali w ostatnich latach członkowie Unii Chrześcijańsko-Demokratycznej (CDU). W ulotce *Mamy siłę, aby ponosić międzynarodową odpowiedzialność* członkowie tej partii za najważniejsze kwestie związane z polityką zagraniczną uznali: silną oraz wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa UE, umocnienie partnerstwa transatlantyckiego, pozostanie Niemiec jako „wpływowego głosu” na świecie w kwestii pokoju i praw człowieka, zapobieganie rozprzestrzenianiu się broni masowego rażenia oraz prawo do istnienia i bezpieczeństwo Izraela¹. Cha-

¹ *Wir haben die Kraft für internationale Verantwortung*, Herausgeber: CDU Bundesgeschäftsstelle, Berlin, <http://www.cdu.de/doc/pdf/090825-leporello-internationale-verantwortung.pdf> [dostęp 15.01.2013], s. 1.

decy zapewniali przy tym, że ich celem, związanym z kwestią bezpieczeństwa na Bliskim Wschodzie, pozostaje istnienie dwóch państw (*Zweistaaten-Lösung*) – Izraela, w „trwale bezpiecznych granicach, oraz zdolnego do życia państwa palestyńskiego”². W dokumencie tym chadecy zadeklarowali też chęć zwiększenia nakładów finansowych na pomoc rozwojową do 0,7% PKB³.

Jednocześnie działacze CDU wyrazili wolę umacniania partnerstwa transatlantyckiego, znoszenia ograniczeń handlowych oraz rozpoczęcia niemiecko-amerykańskiej inicjatywy dotyczącej wydajności energetycznej (*Energieeffizienz*)⁴. Chadecy opowiedzieli się przy tym za „nową strategiczną koncepcją NATO”, w której centralnym elementem ma pozostać zasada „kolektywnej obrony” (*Zentrale Verpflichtung bleibt kollektive Verteidigung*)⁵. Równocześnie z pewną rezerwą odnieśli się tu do dalszego poszerzenia NATO. Według ich opinii przyjęcie nowych członków mogłoby być możliwe w przypadku dzielenia przez nich „wspólnych wartości” oraz wtedy, gdy ich przystąpienie „wzmocni wspólne bezpieczeństwo”⁶. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na ambiwalentną postawę Niemiec wobec aspiracji członkowskich Ukrainy i Gruzji, co widoczne było przede wszystkim podczas szczytu tej organizacji w Bukareszcie w 2008 r. Do kolejnej dyskusji na ten temat doszło też za Odrą po wojnie gruzińsko-rosyjskiej w sierpniu tego roku. Część niemieckich polityków obawiała się, że przystąpienie kolejnych byłych republik radzieckich do NATO mogłoby doprowadzić do zwiększenia napięcia w relacjach w Rosją, czego niemieccy chadecy, z Angelą Merkel na czele, chcieli za wszelką cenę uniknąć.

Chadecy poświęcili dużo miejsca polityce zagranicznej również przed wyborami do Bundestagu w 2009 r. We wspólnym programie wyborczym na lata 2009–2013 reprezentanci CDU i CSU przekonywali, że udało się im „odzyskać zaufanie na świecie oraz wzmocnić zdolności do działania Unii Europejskiej, NATO i Narodów Zjednoczonych”⁷. „Pokazaliśmy, że potrafimy przeformować niemieckie interesy w Europie i na świecie” – przekonywali członkowie obu chadeckich ugrupowań we wspomnianym wyżej dokumencie⁸. Swoje priorytety dotyczące spraw zagranicznych przedstawili w dokumencie *Niemcy potrzebują kompetentnej polityki zagranicznej*⁹. Za najistotniejsze kwestie zwią-

² Ibidem.

³ Ibidem.

⁴ Ibidem, s. 2.

⁵ Ibidem.

⁶ Ibidem.

⁷ *Wir haben die Kraft. Gemeinsam für unser Land. Regierungsprogramm 2009–2013. Verabschiedet in einer gemeinsamen Sitzung des Bundesvorstands der CDU und des Parteivorstandes der CSU*, Berlin, 28.06.2009, CDU-Bundesgeschäftsstelle, Konrad-Adenauer-Haus, Berlin 2009, s. 5.

⁸ Ibidem.

⁹ *Deutschland braucht eine kompetente Außenpolitik*. Stand: 16.07.2009, <http://www.cdu.de/doc/pdf/090716-politik-az-aussenpolitik.pdf> [dostęp 31.01.2013].

zane z działalnością RFN na arenie międzynarodowej uznali: dalszy rozwój i pogłębienie procesu jednoczenia się Europy, rozbudowę partnerstwa transatlantyckiego, Europejską Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa, współpracę ze wschodzącymi mocarstwami oraz ich integrację w międzynarodowym porządku politycznym, politykę rozwojową, a także rozwiązanie najpilniejszych globalnych problemów. Czołowe miejsce zajęły przy tym kwestie związane z integracją europejską oraz współpracą transatlantycką.

W wyżej wymienionym dokumencie politycy CDU odnieśli się też do bilateralnych relacji z wybranymi państwami świata. Za najważniejszego partnera uznali Stany Zjednoczone. Według nich oba państwa od dziesięcioleci ma łączyć „rosnący, ścisły i pełen zaufania związek, stworzony na solidnej bazie wspólnych doświadczeń, jak i wspólnych wartości oraz interesów”¹⁰. Działacze Unii Chrześcijańsko-Demokratycznej przypomnieli w tym miejscu o pozytywnej roli, jaką w powojennej historii RFN odegrał tzw. Plan Marshalla. Podkreślili przy tym „konsekwentną politykę zachodniej integracji” ówczesnego chadecckiego kanclerza Konrada Adenauera, dzięki której miało nastąpić „umocnienie przyjaźni między oboma krajami”¹¹. Ich zdaniem, w powojennym okresie USA odgrywały niezmiennie rolę „orędownika niemieckich interesów na świecie” (*Fürsprecher deutscher Interessen in der Welt*), czego wyrazem miała być także postawa prezydenta George’a Busha seniora wobec upadku muru berlińskiego (1989), a także ponownego zjednoczenia Niemiec (1990). Preferujący od dziesięcioleci ścisłą współpracę z USA politycy CDU zwrócili jednak uwagę także na to, że mimo daleko posuniętej zgodności między Europą i USA, dotyczącej najistotniejszych zagrożeń i wyzwań, m.in. w takich obszarach, jak wspieranie bezpieczeństwa, demokracji, praw człowieka czy gospodarki wolnorynkowej, w stosunkach między oboma państwami pojawiają się różnice w poglądach oraz ma miejsce dyskusja (*Meinungsverschiedenheiten und Diskussionen*). Ma to wynikać m.in. z „priorytetów, instrumentów oraz metod w postępowaniu wobec tych wyzwań i zagrożeń”¹². „Tym ważniejsza jest intensywniejsza transatlantycka wymiana opinii również na kontrowersyjne tematy, dzięki czemu mogą zostać zrealizowane wspólne cele” – przekonują niemieccy chadecy¹³.

Członkowie CDU akcentowali jednocześnie w dokumencie dalszy rozwój ścisłej współpracy obu państw przy zwalczaniu międzynarodowego terroryzmu. Przypominali w tym miejscu rolę Niemiec i ich sojuszników w rozwiązywaniu konfliktów w Afganistanie, na Zachodnich Bałkanach czy na Bliskim Wscho-

¹⁰ Ibidem, s. 10.

¹¹ Ibidem.

¹² Ibidem.

¹³ Ibidem.

dzie – zarówno poprzez zaangażowanie Berlina na płaszczyźnie militarnej, jak i w rezultacie niemieckiej pomocy w odbudowie struktur policyjnych tych państw, a także pomocy rozwojowej. Politycy chadecy podkreślali ponadto w tym miejscu pomoc humanitarną i wsparcie, wraz z przedstawicielami ONZ, cywilnej i gospodarczej odbudowy Iraku po obaleniu Saddama Husajna oraz kształcenia sił bezpieczeństwa w tym państwie¹⁴.

Przewyciężyć kryzys zaufania – polityka zagraniczna według liberałów

Relacjom międzynarodowym sporo miejsca w ostatnich latach poświęcali też działacze Wolnej Partii Demokratycznej (FDP). Było to związane m.in. z faktem, że po zawarciu jesienią 2009 r. umowy koalicyjnej na szczeblu federalnym z CDU/CSU, szefem niemieckiej dyplomacji został polityk tego ugrupowania Guido Westerwelle¹⁵.

W programie wyborczym z 2009 r. niemieccy liberałowie zapewniali, że prowadzą politykę zagraniczną w duchu „pokoju i wolności” (*FDP-Außenpolitik ist Politik für Frieden und Freiheit*)¹⁶. Za najpewniejsze ich gwarancje uznali „praworządność, demokrację i społeczną gospodarkę rynkową” (*Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Soziale Marktwirtschaft*)¹⁷. Podobnie jak w przypadku innych czołowych niemieckich ugrupowań politycznych, FDP chce opierać swoją politykę zagraniczną na pokojowym rozwiązywaniu konfliktów (*friedliche Konfliktlösung*), dążąc jednocześnie do dialogu „także z krajami, które nie dzielą naszych wartości”. Według liberałów we współczesnym świecie, obok „konstruktywnej współpracy”, nastąpił „głęboko sięgający kryzys zaufania między państwami i kulturami” (*tiefgreifende Vertrauenskrise*). Sytuacja ta ma wynikać – w ich przekonaniu – ze stosowania zasady „prawa silniejszego” zamiast „siły prawa”¹⁸. Za przykłady tego typu praktyk liberałowie uznali: wojnę w Iraku, więzienie Abu Ghraib, Guantanamo, wojny w Czeczenii i na południowym Kaukazie, terroryzm „pod pozorem walki wyzwolenczej” (*Terrorismus unter dem Deckmantel des Freiheitskampfes*) oraz dążenie do posiadania broni atomowej przez Koreę Północną i Iran. Dlatego – według FDP – trzeba „przewyciężyć kryzys zaufania”, wykorzystując „obecnie istniejące szanse”¹⁹. Można do tego doprowadzić dzięki wprowadzeniu wspomnianej zasady „siły prawa”

¹⁴ Ibidem, s. 10–11.

¹⁵ W latach 2009–2011 Guido Westerwelle sprawował też funkcję wicekanclerza. Na tym stanowisku zastąpił go inny polityk FDP, Philipp Rösler.

¹⁶ *Die Mitte stärken. Programm der Freien Demokratischen Partei zur Bundestagswahl 2009*, beschlossen auf dem Bundesparteitag vom 15.-17. Mai 2009 in Hannover, s. 66.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Ibidem.

zamiast „prawa silniejszego” jako „wytycznej linii dla postępowania” (*als Leitlinie des Handelns*) we współczesnym świecie. Niemieccy liberałowie zauważyli ponadto, że obecna sytuacja determinuje konieczność wielostronnej współpracy. Według nich państwa zachodnie muszą jednak przede wszystkim odpowiedzieć na pytanie, w jaki sposób „postępować z systemami autokratycznymi, nie zdradzając przy tym wyznawanych zasad”²⁰.

Liberałowie uważają, że w tym wypadku „wykluczenie i izolacja to zła droga” (*Ausgrenzung und Abschottung sind der falsche Weg*)²¹. Według nich najlepszą skuteczną koncepcją na przeforsowanie na świecie „własnych wartości i interesów” są „nasi sojusznicy, współpraca w międzynarodowych organizacjach oraz integracja europejska”²². Powołują się w tym miejscu na tradycyjną linię polityki proeuropejskiej, prowadzoną w przeszłości przez polityków FDP, którzy kierowali niemiecką dyplomacją – Waltera Scheela, Hansa-Dietricha Genschera oraz Klauza Kinkela²³. Według działaczy FDP „liberalna polityka bezpieczeństwa” opiera się na pokojowych rozwiązaniach, dlatego też „stosowanie metod militarnych może stanowić jedynie *Ultima Ratio*”²⁴. W efekcie jednoznacznie odrzucają „ofertę militarnej polityki” (*Eine Militärangebotspolitik ist für die FDP undenkbar*)²⁵.

Pokojowa wizja świata według niemieckiej lewicy

Za koncyliacyjnym współlistnieniem Niemiec we współczesnych stosunkach międzynarodowych optują też działacze SPD. W programie politycznym z 2009 r. roztaczają wizję pokojowej polityki zagranicznej pod auspicjami Narodów Zjednoczonych. SPD postuluje m.in. wzmocnienie ONZ, którą uważa za „najwyższą instancję globalnego porządku prawnego” (*Die Vereinten Nationen sind die oberste Instanz einer globalen Rechtsordnung*)²⁶. Jednocześnie partia ta zapewnia o swoim wsparciu dla dalszych reform tej organizacji. Według opinii jej członków Niemcy mają być też „gotowe na przejęcie jeszcze większej odpowiedzialności, także w Radzie Bezpieczeństwa”²⁷. Widzą oni przy tym konieczność uporządkowania na nowo światowej architektury finansowej (*Finan-*

²⁰ „Der Westen muss sich mit der Frage auseinandersetzen, wie er mit autokratischen Systemen umgeht, ohne seine eigenen Prinzipien zu verraten”. Ibidem.

²¹ Ibidem.

²² Ibidem.

²³ Ibidem.

²⁴ Ibidem, s. 67.

²⁵ Ibidem.

²⁶ *Sozial und Demokratisch. Anpacken. Für Deutschland. Das Regierungsprogramm der SPD, SPD-Parteivorstand*, Berlin 2009, s. 82.

²⁷ Ibidem.

zarchitektur) oraz współpracy zgodnej z zasadą „wolnego i uczciwego handlu”²⁸. Według SPD należy też zwiększyć liczbę państw należących do tzw. grupy G8. Zdaniem lewicowych polityków, do tego grona powinny dołączyć również „ważne państwa rozwijające się” w celu „posunięcia naprzód politycznej globalizacji”²⁹. Zwracają przy tym uwagę na to, że najważniejsze problemy, przez którymi stoi świat, nie będą mogły być już rozwiązywane bez udziału takich państw, jak Chiny, Indie czy Brazylia. Przekonują przy tym, że w rozszerzonej formule G8 swoją reprezentację powinien posiadać także „świat islamski”³⁰.

Socjaldemokraci wspierać mają ponadto plan utworzenia „Globalnej Rady Narodów Zjednoczonych ds. Polityki Gospodarczej, Socjalnej i Środowiska”. Zapewniają przy tym, iż jednym z centralnych elementów ich polityki pozostają zabiegi o poszanowanie praw człowieka we współczesnym świecie. Dlatego optują za dalszym wzmocnieniem systemów ochrony praw człowieka w ramach ONZ, UE i Rady Europy. Mają też jednoznacznie wspierać „europejskie i międzynarodowe inicjatywy” mające na celu wprowadzenie na świecie zakazu stosowania kary śmierci oraz tortur³¹. Podobnie jak chadecy, działacze SPD zapewniają o pełnym poparciu dla zwiększenia przez Niemcy do 2015 r. wydatków na pomoc rozwojową na świecie do wysokości 0,7% PKB³². SPD opowiada się ponadto za „silną i socjalną Europą”³³, która powinna stać się jeszcze bardziej demokratyczna i zdolna do działania³⁴. Domaga się jednocześnie „odnowienia” partnerstwa atlantyckiego i ścisłej współpracy z Rosją – także w ramach współdziałania NATO z tym krajem³⁵. W kwestii bliskowschodniej SPD, podobnie jak CDU, popiera wizję pokojowego współistnienia dwóch państw – Izraela i Palestyny. Optuje także za dalszym zaangażowaniem w Afganistanie w celu osiągnięcia stabilizacji oraz ochrony praw człowieka w tym państwie. Podobnie jak w przypadku innych czołowych niemieckich ugrupowań politycznych, SPD dopuszcza militarne zaangażowanie Bundeswehry w rozwiązywaniu współczesnych konfliktów za ostateczność oraz jedynie pod mandatem ONZ i za zgodą Bundestagu³⁶.

Kwestie związane z szeroko pojętym utrzymaniem światowego pokoju oraz dążeniem do rozbrojenia stanowią też centralne elementy polityki zagranicz-

²⁸ Ibidem.

²⁹ Ibidem, s. 83.

³⁰ Ibidem.

³¹ Ibidem.

³² Ibidem, s. 84.

³³ Ibidem, s. 85.

³⁴ Ibidem, s. 88.

³⁵ Ibidem, s. 89–90.

³⁶ Ibidem, s. 91.

nej Zielonych oraz Partii Lewicy. Pierwsi z nich deklarują m.in. swoje poparcie dla wzmocnienia oraz reformy ONZ, którą, podobnie jak socjaldemokraci, uważają za najważniejszą instytucję służącą utrzymaniu światowego pokoju³⁷. Oczekują przy tym od swojego kraju wsparcia dla OBWE³⁸. Optują ponadto za opracowaniem nowej strategii dla Afganistanu, ukierunkowanej na odbudowę zniszczonego wojną kraju. Ich zdaniem, dotychczasowa „strategia dominacji militarnych rozwiązań” prowadzić miała do „ślepej uliczki”, w efekcie czego poziom bezpieczeństwa miał się jeszcze obniżyć³⁹. Z kolei Partia Lewicy krytykowała już sam udział Bundeswehry w jakichkolwiek zagranicznych misjach. Zdaniem działaczy tego ugrupowania, zjednoczone Niemcy decydując się na wysłanie swoich żołnierzy za granicę, „wzięły bezpośrednio lub pośrednio udział w wielu nielegalnych wojnach”⁴⁰.

„Globalni” Piraci oraz „narodowa” prawica

Niewiele miejsca sprawom zagranicznych poświęca Niemiecka Partia Piratów (*Piratenpartei Deutschland*). W swoim programie politycznym członkowie tego ugrupowania zapewniają, że „myślą oraz działają globalnie” (*Piraten denken und handeln global*)⁴¹. „Motywem przewodnim globalnego postępowania Partii Piratów jest zaangażowanie w kwestii praw człowieka oraz sprawiedliwy porządek gospodarczy i społeczny” – czytamy w tym dokumencie⁴². Niemieccy „Piraci” zapewniają o swoim poparciu dla społeczeństwa obywatelskiego (*Zivilgesellschaft*) na świecie oraz rozwiązywaniu konfliktów za pomocą środków pokojowych. Dla członków tej grupy – jako część „transnarodowego ruchu Piratów” (*als Teil der transnationalen Piratenbewegung*) – nie do zaakceptowania jest „sprawiedliwość w jednym kraju kosztem sprawiedliwości w innym kraju”⁴³. Uważają oni także, że prawo do bezpiecznej egzystencji i społeczna partycypacja posiada międzynarodowe umocowanie, dlatego „nie może być gwarantowana” jedynie za pomocą kategorii „narodowo-państwowych”⁴⁴. W efekcie „Pira-

³⁷ *Der grüne neue Gesellschaftsvertrag: Klima, Arbeit, Gerechtigkeit, Freiheit. Bundestagswahlprogramm 2009 BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, beschlossen auf der 30. Ordentlichen Bundesdelegiertenkonferenz vom 8. bis 10. Mai 2009 in Berlin*, Herausgeberin: BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Berlin 2009, s. 210.

³⁸ *Ibidem*, s. 211.

³⁹ *Ibidem*, s. 215.

⁴⁰ *Programm der Partei DIE LINKE. Beschluss des Parteitag der Partei DIE LINKE vom 21. bis 23. Oktober 2011 in Erfurt*, bestätigt durch einen Mitgliederentscheid im Dezember 2011, s. 26.

⁴¹ *Grundsatzprogramm. Piratenpartei Deutschland, herausgegeben von der Piratenpartei Deutschland*, 2. Auflage, Berlin 2013, s. 73.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ „Das Recht auf sichere Existenz und gesellschaftliche Teilhabe ist international gültig und kann nicht nur nationalstaatlich gesichert werden”. *Ibidem*.

ci” chcieliby włączenia w procesy demokratyczne „możliwie wszystkich państw oraz obywateli”⁴⁵. Taka sytuacja wymaga jednak – według nich – „przewartościowania i demokratyzacji międzynarodowych i transnarodowych organizacji, takich jak UE i ONZ” (*Aufwertung und Demokratisierung UNO*)⁴⁶.

Na przeciwnym biegunie znajdują się ze swoją wizją polityki zagranicznej partie skrajnie prawicowe, które domagają się prowadzenia przez Niemcy polityki zagranicznej służącej przede wszystkim realizacji narodowych interesów. Republikanie (REP) domagają się przy tym „respektowania pełnej suwerenności” swojego państwa w stosunkach zewnętrznych. Są równocześnie przeciwnikiem stacjonowania na terenie RFN zagranicznych wojsk⁴⁷. Podobnie uważają członkowie Narododemokratycznej Partii Niemiec (NPD), również przekonując, że polityka zagraniczna RFN „musi służyć niemieckim interesom”⁴⁸.

Stosunki międzynarodowe jako pole rywalizacji między partiami politycznymi RFN

Polityka zagraniczna współczesnych Niemiec nierzadko stanowiła istotny element współzawodnictwa między poszczególnymi ugrupowaniami politycznymi w tym kraju. Po przejściu władzy przez chadeków politycy tej opcji negatywnie oceniali działalność rządu federalnego na arenie międzynarodowej w latach rządów SDP i Zielonych (1998–2005). Ich zdaniem, w tym okresie także UE miała się znaleźć w „głębokim kryzysie”, a przykładem tego miało być m.in. niepowodzenie w sprawie uchwalenia konstytucji UE oraz problemy z koncepcją przyszłego finansowania tej organizacji. Chadecy zarzucali przy tym rządowi Gerharda Schrödera pogorszenie wizerunku Niemiec na świecie, co miało być m.in. spowodowane brakiem dyskusji z USA (*Zwischen Deutschland und den USA herrschte Sprachlosigkeit*) i podziałami w NATO. Członkowie CDU zarzucać też mieli „czerwono-zielonej” koalicji, iż w okresie ich rządów w relacjach z Rosją oraz Chińską Republiką Ludową kwestie związane z prawami człowieka „nie odgrywały prawie żadnej roli”⁴⁹.

Jeśli chodzi o główne cele oraz nurty współczesnej niemieckiej polityki zagranicznej, przedstawiciele największych obozów politycznych chętnie odwołują się w programach politycznych oraz w innych oficjalnych dokumentach do osiągnięć swoich wielkich poprzedników, co ma zwiększyć ich wiarygodność wśród potencjalnego elektoratu. W przypadku chadeków najczęściej po-

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ *Sozial, patriotisch, ökologisch. Bundesparteiprogramm der Republikaner*, Berlin 2011, s. 16.

⁴⁸ *Deutschlands starke Rechte. Bundestagswahlprogramm, NPD-Parteivorstand*, Berlin 2009, s. 40.

⁴⁹ *Wir haben die Kraft für...*, s. 2.

jawia się nazwisko Konrada Adenauera, a także „ojca ponownego zjednoczenia Niemiec” Helmuta Kohla. Liberalowie przypominają o swoim znacznym wkładzie w rozwój niemieckiej dyplomacji, powołując się na Waltera Scheela, Hansa-Dietricha Genschera czy Klausea Kinkelę. Z kolei socjaldemokraci z dumą wyliczają osiągnięcia Willy Brandta (*Ostpolitik*) czy Gerharda Schrödera, podkreślając choćby decyzję o zaangażowaniu w Afganistanie czy sprzeciwie wobec amerykańskiej interwencji w Iraku⁵⁰. Ostatni wątek, często interpretowany przez niemiecką lewicę jako sukces i wyraz samodzielności RFN w stosunkach zewnętrznych, stanowi z kolei dla członków CDU/CSU wyraz błędnej polityki zagranicznej, która ich zdaniem doprowadziła do izolacji, podziałów w NATO oraz zmniejszenia znaczenia Niemiec w stosunkach międzynarodowych.

Konflikt w byłej Jugosławii, czyli Niemcy idą na wojnę

Kolejnym istotnym elementem we współczesnej debacie na temat roli RFN na arenie międzynarodowej są kwestie związane z zaangażowaniem tego państwa w rozwiązywanie konfliktów zbrojnych na świecie. Szczególnie udział niemieckich żołnierzy w poszczególnych operacjach wojskowych wywoływał w ostatnich latach intensywne dyskusje zarówno w samych Niemczech, jak i poza granicami tego państwa. Do przełomowych zmian w tej materii doszło w okresie rządów kanclerza Gerharda Schrödera (1998–2005), kiedy to m.in. podjęto decyzję o udziale Bundeswehry w konflikcie na terenie byłej Jugosławii. Według Jacquesa-Pierre’a Gougeona uczestnictwo niemieckich żołnierzy w działaniach wojennych na Bałkanach w pierwszej połowie 1999 r. „wyznaczało nowy etap w kulturze politycznej Niemiec, które definitywnie porzuciły swój »szczególny status«, pozostawiły za sobą Republikę Federalną w kształcie po 1949 r., odeszły od roli chronionego przez swoich sojuszników »statysty« i stały się aktywnym uczestnikiem wydarzeń”⁵¹.

Podjęcie przez przedstawicieli tzw. czerwono-zielonej koalicji bezprecedensowej w powojennej historii RFN decyzji o bezpośrednim udziale niemieckich żołnierzy w konflikcie zbrojnym zapoczątkowało poważną dyskusję nad rolą tego państwa w rozwiązywaniu współczesnych problemów bezpieczeństwa międzynarodowego. Przedstawiciele sprawujących wtedy rządy SPD i Zielonych za jedną z najistotniejszych kwestii związanych z tą dziedziną uznawali wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa UE⁵². Nowa sytuacja, w której znalazły

⁵⁰ Zob. *Sozial und Demokratisch...*, s. 89.

⁵¹ J.-P. Gougeon, *Niemcy XXI wieku*, przełożyła E. Cylwik, Wydawnictwo Akademickie Dialog, Warszawa 2011, s. 29.

⁵² I. Wróbel, *Rząd Gerharda Schrödera wobec wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej* [w:] *Polska – Niemcy – Europa u progu XXI wieku. Problemy polityczne, gospodarcze, edukacyjne*, red. K. Fiedor, M. S. Wolański, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2003, s. 375.

się wówczas Niemcy, wynikała także z istotnej zmiany politycznej, jaka dokonała się za Odrą na szczytach władzy po wyborach do Bundestagu w 1998 r., kiedy to na czele państwa stanęli politycy urodzeni pod koniec (kanclerz Gerhard Schröder – ur. 1944 r.) lub po II wojnie światowej (wicekanclerz i szef MSZ Joschka Fischer – ur. 1948 r.). Jak zauważył Wojciech Pięciak, ówczesny kanclerz Niemiec „symbolizował nie tylko zmianę polityczną, ale i pokoleniową. Tak jak w 1969 r., w ślad za Kohlem, z czołowych funkcji zaczęli odchodzić ludzie, dla których istotnym momentem w procesie ich politycznej edukacji była jeśli nie I wojna światowa, to czas Weimaru i rok 1933, tak w roku 1998 wraz z Kohlem na emeryturę odchodziła generacja niemieckich polityków, w których biografiach kluczowym przeżyciem była II wojna światowa”⁵³. „Nowa generacja”, reprezentująca ówczesny rząd federalny, nie czuła się już w takim zakresie jak poprzednicy obciążona ciemnymi kartami wojennej przeszłości swojego państwa. Fakt ten doprowadził jednocześnie do przyspieszenia kolejnego etapu normalizacji polityki zagranicznej RFN, co nie pozostało bez wpływu na kwestie związane z bezpieczeństwem międzynarodowym.

Dylemat libijski

Decyzja o wysłaniu w 1999 r. Bundeswehry poza granice kraju nie oznaczała przy tym diametralnej zmiany wśród niemieckich polityków wobec sposobów rozwiązywania międzynarodowych konfliktów zbrojnych. Ówczesny rząd federalny, a także jego następcy oraz przedstawiciele wszystkich czołowych partii politycznych nadal uważają interwencję zbrojną w stosunkach międzynarodowych za ostateczność. Rezultatem takiej postawy był nie tylko głośny sprzeciw Niemiec wobec amerykańskiej interwencji w Iraku w 2003 r., lecz także kontrowersje dotyczące stanowiska tego państwa wobec konfliktu w Libii w 2011 r.

W dniu 17 marca 2011 r., podczas głosowania w Radzie Bezpieczeństwa ONZ Niemcy, sprawując wtedy funkcję niestałego członka tego gremium, nie poparły rezolucji nr 1973, umożliwiającej m.in. użycie siły wobec wojsk ówczesnego libijskiego dyktatora Muammara Kaddafiego, wstrzymując się od głosu. Decyzja ta, co prawda, nie doprowadziła do odrzucenia tej rezolucji w RB⁵⁴, wywołała jednak falę krytyki zarówno w samych Niemczech, jak

⁵³ W. Pięciak, *Niemiecka pamięć. Współczesne spory w Niemczech o miejsce III Rzeszy w historii, polityce i tożsamości (1989–2001)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2002, s. 22.

⁵⁴ Ostatecznie nikt nie zgłasował przeciwko przyjęciu rezolucji. Oprócz Niemiec od głosu wstrzymali się także przedstawiciele czterech innych państw, w tym reprezentanci dwóch stałych członków RB – Rosji i Chin, [http://www.spiegel.de/politik/ausland/uno-abstimmung-sicherheitsrat-billigt-militaereinsatz-gegen-libyen-a-751631.html](http://www.spiegel.de/politik/ausland/uno-abstimmung-sicherheitsrat-billigt-militaereinsatz-gegen-libyen) [dostęp 30.01.2013].

i za granicą, wywołując w szczególności konsternację wśród sojuszników Niemiec głosujących za przyjęciem dokumentu (m.in. Francja, Wielka Brytania i USA). Niemiecki minister spraw zagranicznych Guido Westerwelle zapowiedział jednocześnie, że Bundeswehra nie weźmie także udziału w operacji militarnej przeciwko oddziałom Kaddafiego. Co ciekawe, przedstawiciele rządu pozytywnie odnieśli się do przeforsowania tej rezolucji przez swoich zachodnich sojuszników.

Zdaniem Justyny Gotkowskiej, niemieckie stanowisko w tej sprawie wynikać miało z sytuacji wewnętrznej w tym państwie. Rząd miał bowiem liczyć na to, że sprzeciw wobec działań militarnych spotka się z pozytywną reakcją społeczeństwa, co miało odegrać istotną rolę przed zbliżającymi się wyborami krajowymi w Badenii-Wirtembergii oraz Nadrenii-Palatynacie⁵⁵. Ekspertka Ośrodka Studiów Wschodnich przypominała jednocześnie, że do podobnej sytuacji doszło w 2002 r., kiedy to zwycięstwo w wyborach do Bundestagu odnieśli reprezentanci SPD i Zielonych, wykorzystujący w swojej kampanii antywojenne hasła dotyczące planowanej wówczas amerykańskiej interwencji w Iraku. „Nie można wykluczyć, że rząd RFN podejmując taką decyzję kierował się także ochroną swojego wizerunku i pozycji Niemiec w świecie arabskim. W obliczu niejasnych perspektyw przebiegu i zakończenia kryzysu w Libii kalkulacja ta może być uzasadniona” – przekonywała⁵⁶.

Badaczka zwróciła jednocześnie uwagę na to, iż ze względu na negatywną reakcję swoich sojuszników decyzja ta może w znacznym stopniu utrudnić Niemcom skuteczne starania o uzyskanie stałego członkostwa w RB ONZ⁵⁷. Do żywiołowych dyskusji doszło też w samych Niemczech. Niejednoznaczne stanowisko prezentowali tu politycy ugrupowań lewicowych. Postępowania rządu federalnego bronić miał m.in. szef SPD Sigmar Gabriel oraz stojący na czele frakcji socjaldemokratów w Bundestagu Frank-Walter Steinmeier. Odmienne zdanie prezentowała m.in. była minister ds. współpracy gospodarczej i rozwoju w latach 1998–2009 Heidemarie Wiecek-Zeul, która miała uznać niemiecką decyzję o wstrzymaniu się podczas głosowania nad wyżej wspomnianą rezolucją w RB za „przynoszącą [Niemcom] wstyd”⁵⁸. Do polemiki w tej sprawie doszło też wśród Zielonych. Z kolei większość chadeków i liberałów broniła decyzji podjętej przez Niemcy w RB. Z krytyką, zarówno wobec działań w kwestii

⁵⁵ J. Gotkowska, *Stanowisko RFN wobec kryzysu w Libii funkcją niemieckiej polityki wewnętrznej*, 23.03.2011, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2011-03-23/stanowisko-rfn-wobec-kryzysu-w-libii-funkcja-niemieckiej-polityki-wewnetrznej.html> [dostęp 25.02.2013].

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ „Ich finde es eine Schande, dass sich die Bundesregierung enthalten hat”. V. Medick, S. Weiland, *Streit um deutsches Libyen-Votum: Die Jeinsager-Koalition*, 18.03.2011, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/streit-um-deutsches-libyen-votum-die-jeinsager-koalition-a-751812.html> [dostęp 31.01.2013].

libijskiej, a także innych aspektów ówczesnej polityki zagranicznej RFN, wystąpił m.in. były chadecki kanclerz Helmut Kohl oraz znany niemiecki historyk Heinrich August Winkler⁵⁹. Podjęcie omawianej decyzji oraz sprzeciw niemieckiego rządu wobec uczestnictwa swoich żołnierzy w operacji zbrojnej w Libii związane były także z udziałem Bundeswehry w misji w Afganistanie, co z czasem wywoływało za Odrą kolejne żywiołowe debaty na temat roli niemieckich żołnierzy w tym konflikcie.

Bundeswehra w afgańskich realiach

Zwiększenie militarne zaangażowania RFN w poszczególnych regionach współczesnego świata w ostatnich latach coraz częściej spotyka się z negatywną reakcją niemieckiego społeczeństwa. Wielotysięczne antywojenne demonstracje przetaczały się już podczas wojny w Iraku, w której Niemcy – na skutek zdecydowanego sprzeciwu dochodzącej wtedy do władzy „czerwono-zielonej” koalicji – militarnie nie uczestniczyły. Pokazywały one, że przy każdej kolejnej debacie na temat możliwości udziału Bundeswehry w nowym konflikcie zbrojnym, politycy będą musieli zmierzyć się z nastrojami społecznymi.

Początkowo większość Niemców przychylnie odnosiła się do udziału Bundeswehry w misji afgańskiej, jednak z czasem liczba przeciwników niemieckiej obecności w tym kraju znacznie wzrosła. Sytuację komplikowały wydarzenia w samym Afganistanie. Do politycznych napięć doszło tu jesienią 2009 r. na skutek tragicznych wydarzeń z początku września w Kunduzie, kiedy to na skutek decyzji podjętej przez niemieckiego dowódcę doszło do omyłkowego ostrzelania afgańskich cywilów, w wyniku czego życie stracić miało ponad 140 osób. W efekcie do dymisji podał się m.in. niemiecki minister obrony, a także generalny inspektor Bundeswehry⁶⁰. Tym samym dotychczasowe deklaracje ze strony niemieckich polityków o pokojowym charakterze misji żołnierzy tego państwa w afgańskiej prowincji, mających przede wszystkim pomagać w utrzymaniu ładu oraz rozwoju miejscowej infrastruktury, straciły na wiarygodności⁶¹. Jak zauważył Erhard Cziomer, ostatecznie „rząd federalny musiał przejąć pełną odpowiedzialność za powyższy incydent i wypłacić rodzinom i krewnym ofiar stosowne odszkodowanie”⁶². Według sondażu przeprowadzo-

⁵⁹ K. Frymark, *Niemieckie współkształtowanie globalizacji w dobie kryzysu*, „Biuletyn Niemiecki”, nr 31, 31.10.2012, Centrum Stosunków Międzynarodowych, s. 3.

⁶⁰ B. T. Wieliński, *Wielka niemiecka awantura o Afganistan*, 8.09.2009, http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114881,7011618,Wielka_niemiecka_awantura_o_Afganistan.html [dostęp 16.01.2013].

⁶¹ E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec w dobie nowych wyzwań globalizacji, bezpieczeństwa międzynarodowego oraz integracji europejskiej po 2005 roku*, Dom Wydawniczy Elipsa i Krakowska Akademia im. Frycza Modrzewskiego, Warszawa–Kraków 2010, s. 259.

⁶² Ibidem.

nego wiosną 2012 r. przez instytut YouGov dla Niemieckiej Agencji Prasowej (DPA) już blisko dwie trzecie Niemców opowiada się za szybszym wycofaniem niemieckich wojsk z Afganistanu⁶³. Pod koniec listopada 2012 r. rząd federalny w Berlinie uchwalił plany dotyczące wycofania niemieckich wojsk z Afganistanu do końca 2014 r.⁶⁴

Niemiecki czołowym językiem dyplomacji?

Niemcy dbają o wizerunek swojego kraju za granicą nie tylko w sferze militarnej, promując bardzo silnie własną kulturę. Na fakt ten zwracali uwagę m.in. niemieccy socjaldemokraci, którzy w programie politycznym z 2009 r. przekonywali, że promocja kultury oraz oświaty za granicą odgrywa we współczesnym świecie coraz istotniejszą rolę⁶⁵. Dlatego SPD dążyć miała w poprzednich latach do wzmocnienia oraz rozbudowy działających za granicą placówek Instytutu Goethego, szkół partnerskich czy wymiany naukowej. Według ich opinii działania te stanowią podstawę dla zrozumienia oraz promują niemieckie postawy i wartości we współczesnym świecie. W efekcie SPD postuluje dalsze wzmocnianie tych instrumentów w ramach polityki zagranicznej RFN⁶⁶.

Niemcy od lat intensywnie zabiegają przy tym w szczególności o zwiększenie znaczenia języka niemieckiego w świecie. W związku z podjęciem w 2010 r. decyzji o utworzeniu Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych minister spraw zagranicznych RFN Guido Westerwelle przekonywał Wysokiego Przedstawiciela UE do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa Catherine Ashton o konieczności uznania języka niemieckiego w unijnej dyplomacji na równi z językiem angielskim i francuskim⁶⁷. Podobne postulaty wysuwali w przeszłości także inni niemieccy politycy, np. przedstawiciele rządzącej w Bawarii Unii Chrześcijańsko-Społecznej (CSU)⁶⁸. Również niemieccy Republikanie (REP) w programie z 2011 r. domagali się „równouprawnienia” ojczystego języka z angielskim i francuskim⁶⁹. „Za ważny cel pielęgnowania języka niemieckiego za granicą uznaje się, poza przekazywaniem aktualnego i zróżnicowanego obrazu Niemiec, także przyczynienie się do wzmocnienia pozycji Niemiec

⁶³ PAP, *Większość Niemców za szybszym wycofaniem Bundeswehry z Afganistanu*, 16.05.2012, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,Wiekszosc-Niemcow-za-szybszym-wycofaniem-Bundeswehry-z-Afganistanu,wid,14488907,wiadomosc.html> [dostęp 15.02.2013].

⁶⁴ B. Dudek, *Plany wycofania Bundeswehry z Afganistanu*, 28.11.2012, <http://www.dw.de/plany-wycofania-bundeswehry-z-afganistanu/a-16414561> [dostęp 30.01.2013].

⁶⁵ *Sozial und Demokratisch...*, s. 84.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ M. Wagińska-Marzec, *Język niemiecki językiem dyplomacji w UE*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2010, nr 39, s. 2.

⁶⁸ *Ibidem*, s. 2–3.

⁶⁹ *Sozial, patriotisch, ökologisch...*, s. 15.

w wymianie gospodarczej i naukowej. Wspieranie języka ojczystego jest traktowane przez rząd federalny jako inwestycja na przyszłość, mająca podnieść rangę państwa jako uznanego i liczącego się na arenie międzynarodowej partnera w dziedzinie gospodarki i technologii” – przekonuje Maria Wagińska-Marzec⁷⁰.

Europa według Berlina

Niemcy mają dużo większe ambicje na arenie międzynarodowej, niż mogłoby to wynikać z ich dotychczasowej polityki, a także realnych możliwości. Swój potencjał ekonomiczny wykorzystują we wpływanie na procesy współczesnej Europy. Kryzys europejski pokazał jednak, że nie wszystkie mocarstwa są skłonne zaakceptować taki stan rzeczy. Twarde stanowisko niemieckiego rządu federalnego wobec najbardziej zadłużonych państw strefy euro wywołało w ostatnich latach falę protestów oraz negatywnych komentarzy pod adresem Berlina ze strony wielu państw na Starym Kontynencie. Hasła sprzeciwu wobec „niemieckiej dominacji” widoczne były także podczas kampanii wyborczych w Grecji w 2012 r.⁷¹ oraz we Włoszech w lutym 2013 r.⁷² Nieprzychylnie wobec niemieckiej polityki opinie pojawiały się też wielokrotnie w Hiszpanii, Portugalii czy Wielkiej Brytanii. Jak zauważył Andrzej Sakson, „niemieckie rezydentury są mocno zakorzenione w historii. Niemcy zdają sobie z nich sprawę, ale nie zawsze postępują z należyтым wyczuciem. Apelowali np. do Greków, aby sprzedali im część swoich wysp. Wielu osobom skojarzyło się to z okupacją”⁷³. Podobnego zdania był Erhard Cziomer, zauważając, że podczas debaty nad skutkami kryzysu finansowego także w Niemczech pojawiła się fala bardzo negatywnych komentarzy pod adresem Greków, zarówno ze strony polityków, jak i dziennikarzy⁷⁴. Jak podkreślił polski znawca problemu, „tendencje w postawie polityków i mediów RFN zostały krytycznie ocenione jako pewnego rodzaju niemieckie fobie antygreckie, które doprowadzą do ujawnienia się w Grecji tendencji antyniemieckich”⁷⁵.

Niemcy odgrywają w dzisiejszej UE rolę dominującą. Jednak i w tym wypadku muszą się w dużej mierze liczyć ze stanowiskiem swoich oponentów. W tym kontekście szerokim echem odbiło się wystąpienie programowe pre-

⁷⁰ M. Wagińska-Marzec, op. cit., s. 8.

⁷¹ K. Omelianiuk, *Grecja: antyniemieckie protesty na ulicach*, 28.02.2012, <http://www.psz.pl/tekst-41075/Grecja-antyniemieckie-protesty-na-ulicach.html> [dostęp 30.01.2013].

⁷² T. Bielecki, *Włosi straszą się Merkel przed wyborami*, 22.02.2013, http://wyborcza.pl/1,75477,13440657,Wlosi_strasza_sie_Merkel_przed_wyborami.html [dostęp 28.02.2013].

⁷³ Zob. P. Jendroszczyk, W. Lorenz, *Niemcy kolonizują Europę?*, 23.11.2011, <http://www.rp.pl/artykul/758814.html> [dostęp 31.01.2013].

⁷⁴ E. Cziomer, op. cit., s. 203.

⁷⁵ Ibidem.

zydenta RFN Joachima Gaucka, dotyczące perspektyw integracji europejskiej, które miało miejsce 22 lutego 2013 r. na terenie berlińskiego Zamku Bellevue⁷⁶. Gauck przyznał, że Niemcy skorzystały na przyjęciu wspólnej europejskiej waluty. Jednocześnie zwrócił uwagę na to, iż po ponownym zjednoczeniu państwo to stało się największą „potęgą gospodarczą” (*Wirtschaftsmacht*) w środku Europy, co u wielu miało zrodzić pewne obawy.

Prezydent z niepokojem ocenił jednak sceptyczną postawę części innych państw wobec działań niemieckiej kanclerz na arenie międzynarodowej. Przyznał, że jest „przerazony” tym, jak szybko następuje zniekształcone postrzeganie Niemiec jako kontynuatora „tradycji niemieckiej polityki mocarstwowej, wraz z jej przestępstwami. Nie tylko partie populistyczne przedstawiały niemiecką kanclerz jako reprezentantkę państwa, które rzekomo dziś, tak jak niegdyś, chce wymusić powstanie niemieckiej Europy oraz uciskać inne narody” – komentował⁷⁷. Gauck, odnosząc się tym samym do krytycznej postawy ze strony części polityków wobec działań rządu federalnego, zapewniał przy tym, że nie widzi w swoim państwie nikogo, kto miałby dążyć do „niemieckiego dyktatu” na Starym Kontynencie⁷⁸. „Z głębokiego wewnętrznego przekonania mogę powiedzieć: Więcej Europy nie oznacza w Niemczech: niemieckiej Europy. Więcej Europy oznacza dla nas: europejskie Niemcy!” – przekonywał⁷⁹. Zapewniał jednocześnie o poparciu dla dalszego pogłębiania procesu integracji europejskiej.

Przemówienie niemieckiego prezydenta zostało pozytywnie przyjęte przez elity polityczne w tym kraju. Lider SPD i kandydat na kanclerza w wyborach do Bundestagu w 2013 r. Peer Steinbrück chwalił Gaucka za „znalezienie jasnych słów oraz zdefiniowanie znaczenia Europy dla nas, Niemców, we właściwej historycznej perspektywie”⁸⁰. Z kolei minister spraw zagranicznych

⁷⁶ „Europa: Vertrauen erneuern – Verbindlichkeit stärken” Rede von Bundespräsident Joachim Gauck zu Perspektiven der europäischen Idee am 22. Februar 2013 in Schloss Bellevue, http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Downloads/DE/Reden/2013/02/130222-Europa.pdf?_blob=publicationFile, ss. 14 [dostęp 25.02.2013]. Na temat wystąpienia niemieckiego prezydenta zob. też: BART, *Prezydent Niemiec roztacza wizję europejskiej agory*, „Gazeta Wyborcza”, 23–24.02.2013, s. 11; I. D. Metzner, *Joachim Gauck: W poszukiwaniu europejskiej tożsamości*, „Deutsche Welle”, 22.02.2013, <http://www.dw.de/joachim-gauck-w-poszukiwaniu-europejskiej-tozsamości/a-16622376> [dostęp 26.02.2013]; ika, *Prezydent Gauck: Niemcy nie dążą do hegemonii w UE*, „Rzeczpospolita”, 22.02.2013, <http://www.rp.pl/artykul/983527.html> [dostęp 26.02.2013].

⁷⁷ „Ich bin erschrocken, wie schnell die Wahrnehmungen sich verzerrten, so als stünde das heutige Deutschland in einer Traditionslinie deutscher Großmachtpolitik, gar deutscher Verbrechen. Nicht allein populistische Parteien stellten gar die deutsche Kanzlerin als Repräsentantin eines Staates dar, der heute angeblich wie damals ein deutsches Europa erzwingen und andere Völker unterdrücken will”. *Europa: Vertrauen erneuern...*, s. 9–10.

⁷⁸ „Ich sehe unter den politischen Gestaltern in Deutschland niemanden, der ein deutsches Diktat anstreben würde”. Ibidem, s. 10.

⁷⁹ Ibidem.

⁸⁰ F. Gathmann, *Gauck-Rede zu Europa: Der wohltemperierte Präsident*, „Spiegel-Online”, 22.02.2013, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/europarede-von-bundespraesident-joachim-gauck-a-885014.html> [dostęp 27.02.2013].

Guido Westerwelle uznał przemówienie prezydenta za „jasne wyznanie”, dotyczące kontynuacji integracji europejskiej⁸¹.

Niemcy są zainteresowane dalszym wzmocnieniem swojej pozycji w UE. Obawiając się jednak negatywnych skutków dalszego rozszerzania UE, stawiają przede wszystkim na konsolidację w ramach państw już należących do tej organizacji. W efekcie spora część polityków niechętnie odnosi się szczególnie do unijnych aspiracji Ankary. Największym sceptycyzmem w tej kwestii wykazują się przedstawiciele CDU i CSU, którzy wykluczają możliwość osiągnięcia przez Turcję pełnego członkostwa, proponując jej współpracę z UE w ramach tzw. uprzywilejowanego partnerstwa. Powściągliwość w tej materii zachowywała również liberalna FDP. Bardziej przychylnie Turcji stanowisko prezentują z kolei przedstawiciele niemieckiej lewicy, którzy znajdując się w ostatnich latach poza rządem federalnym, mieli jednak ograniczony wpływ na kształt niemieckiej polityki zagranicznej. Według Dawida Warszawskiego niechętna postawa Berlina, a także Paryża wobec tureckich aspiracji powoduje, iż pozostali członkowie UE nie podejmują poważnej dyskusji na ten temat: „(...) nie decyduje nawet obecny zły, ale przecież poprawiający się stan praw i swobód w Turcji. Niemcy i Francja po prostu nie chcą jej w UE, a liczne inne państwa członkowskie czują się (z ulgą) zwolnione z obowiązku wypowiedzania się w tej sprawie”⁸².

Niemcy mocarstwem „wbrew własnej woli”?

Niemcy w ostatnich latach wzmocniały swoją pozycję na Starym Kontynencie, jednak mimo to ich rola poza Europą sukcesywnie spada. Według raportu Światowej Organizacji Handlu z 2010 r. utraciły pozycję największego eksportera świata na rzecz Chińskiej Republiki Ludowej⁸³. W kolejnym roku zostały wyprzedzone także przez USA. Stało się tak m.in. na skutek pogłębiającego się w tym czasie kryzysu w krajach strefy euro⁸⁴. Sytuacja ta wynika w dużej mierze z przesłanek niezależnych od polityków znad Renu i Szprewy i związana jest przede wszystkim ze słabnącą pozycją Europy na arenie międzynarodowej. Zmieniająca się dynamicznie sytuacja ekonomiczna i społeczna na świecie zmusza więc Berlin do przeanalizowania dotychczasowej strategii. Według Bogdana Koszła: „Niemcy znajdują się jeszcze na etapie definiowania swojego miejsca

⁸¹ Ibidem.

⁸² D. Warszawski, *Turcja między Brukselą a Szanghajem*, „Gazeta Wyborcza”, 6.02.2013, s. 13.

⁸³ PAP, *Raport WTO: Chiny wyprzedziły Niemcy i zostały największym eksporterem świata*, 3.04.2010, http://forsal.pl/artykuly/411061,raport_wto_chiny_wyprzedzily_niemcy_i_zostaly_najwiekszym_eksporterem_swiatek.html [dostęp 3.02.2013].

⁸⁴ M. Kaelble, *Euro-Krise peingt deutsche Exporteure*, 13.03.2012, <http://www.ftd.de/politik/international/:ausfuehren-euro-krise-peingt-deutsche-exporteure/70007536.html> [dostęp 10.02.2013].

w Europie i świecie w skomplikowanych uwarunkowaniach XXI w. Z pewnością będą podejmowały próby wzmocnienia swojej pozycji międzynarodowej w relacjach zarówno transatlantyckich, jak i w Unii Europejskiej. Ale można to określić jako współzawodnictwo w procesie globalizacji, a nie dążenie do hegemonii. Kanclerz A. Merkel niezachwianie przekonuje, że w swojej działalności kieruje się przesłaniem *in dubio pro Europa* i nie ma podstaw, by temu nie wierzyć. Na razie nie są to działania spójne, trudno też mówić o ich jakiejś większej skuteczności i jest na to wiele przykładów⁸⁵.

Piotr Ostaszewski, określając RFN mianem mocarstwa regionalnego w Europie – obok Francji, Włoch, Wielkiej Brytanii oraz Rosji – za atrybuty niemieckiej mocarstwowości w 2008 r. uznawał: utrzymywanie statusu największego światowego eksportera⁸⁶, posiadanie największego potencjału ludnościowego w Europie, mającego odzwierciedlenie w liczbie przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego, oraz zajmowanie trzeciego miejsca w Europie pod względem środków przeznaczanych na obronę narodową⁸⁷. Z kolei Jacques-Pierre Gougeon przekonywał, że Niemcy posiadają „wiele atrybutów mocarstwa”, a „ich oddziaływanie wykracza poza ścisłe ramy regionalne”⁸⁸. Dlatego też, w przeciwieństwie do mocarstw średniej wielkości, które według francuskiego badacza wywierają jedynie „wpływ na skalę lokalną”, współczesne Niemcy można uznać za „mocarstwo o światowych wpływach”, zgodnie z określeniem użytym wcześniej przez Huberta Védrine’a, byłego ministra spraw zagranicznych Francji⁸⁹. Stosowanie tego pojęcia odróżniać ma jednocześnie Niemcy od „hipermocarstwa”, za które uważane są Stany Zjednoczone⁹⁰.

Polityczne aspiracje Republiki Federalnej do odgrywania jeszcze większej roli w stosunkach międzynarodowych, także poza kontynentem europejskim, wyrażane m.in. poprzez intensywne starania tego państwa o uzyskanie stałego członkostwa w RB ONZ, nie przyniosły, jak dotąd, wymiernych efektów. W latach 2011–2012 Niemcy znajdowały się wprawdzie w tym gremium jako członek niestały, jednak droga do uzyskania trwałego miejsca w RB może okazać się niezwykle trudna. Tym bardziej, że Berlin dąży do tego od blisko dwóch dekad.

⁸⁵ B. Koszel, *Mocarstwowe aspiracje Niemiec w Europie XXI wieku: realia i perspektywy (raport z badań)*, „IZ Policy Papers”, nr 6, Instytut Zachodni, Poznań 2012, s. 105.

⁸⁶ Który Niemcy utraciły już dwa lata później, o czym wspomniano wyżej.

⁸⁷ P. Ostaszewski, *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Wydawnictwo „Książka i Wiedza”, Warszawa 2008, s. 229.

⁸⁸ J.-P. Gougeon, op. cit., s. 15–16.

⁸⁹ H. Védrine, *Face à l'hyper-puissance. Textes et discours, 1995–2003*, Fayard, Paris 2003, s. 91; cyt. za J.-P. Gougeon, op. cit., s. 16.

⁹⁰ Ibidem.

Rafał Woś w 2010 r. nakreślił dwa scenariusze dotyczące roli niemieckiej dyplomacji, jaką może ona odgrywać dziesięć lat później⁹¹. Według pierwszego z nich Niemcy mogą w niedalekiej przyszłości pełnić w Europie rolę „przyjaznego hegemonu”, opierając się m.in. na silnej oraz skutecznej dyplomacji, wspieranej „ciągle rozbudowywaną siatką instytucji służących niemieckiej *soft power* (fundacje polityczne, instytuty kulturalne)”⁹². Druga, „mniej prawdopodobna w średnim okresie” możliwość, to proces dalszego pogłębiania europejskiej integracji⁹³. Woś przekonuje jednocześnie, że niezależnie od tego, który z powyższych scenariuszy okaże się prawdziwy, „niemiecka dyplomacja będzie odgrywała ze swej natury centralną rolę. Jednocześnie nieuchronnie będzie się ona jednak rozmywała w strukturach europejskiej dyplomacji”⁹⁴. Pytanie, czy Niemcy zostaną kiedyś „światowym mocarstwem wbrew woli” (*Weltmacht wider Willen*)⁹⁵, pozostaje nierozstrzygnięte.

Zakończenie

Rosnące znaczenie kolejnych państw pozaeuropejskich prowadzi do sytuacji, w której coraz większa liczba państw zaczyna konkurować ze sobą na płaszczyźnie ponadregionalnej, co jednocześnie zmusza Niemcy do gruntownego przeanalizowania swojej polityki zagranicznej.

Niemcy umiejętnie wykorzystywały w ostatnich latach rozwój gospodarczy w państwach azjatyckich, znacznie zwiększając poziom wymiany handlowej z krajami tego regionu. Według Marty Götz: „Niemcy korzystają też w pełni z dobrodziejstw globalizacji, i to zarówno od strony popytowej – dzięki rozwijającym się krajom Azji zgłaszającym zapotrzebowanie na słynne niemieckie dobra trwałego użytku, jak i podażowej – za sprawą dostępności taniej i dobrze wykwalifikowanej siły roboczej z Europy Środkowo-Wschodniej. Sukces nie byłby możliwy bez radykalnych reform Agendy 2000, odpowiedniej polityki przemysłowej, wspierającej najnowsze technologie i rozwój energii odnawialnej, czy prężnie działającego sektora małych i średnich przedsiębiorstw”⁹⁶.

⁹¹ R. Woś, *Dyplomacja RFN w kontekście polityki zagranicznej. Między kontynuacją a zmianą*, „Biuletyn Niemiecki”, nr 5, 14.04.2010, Centrum Stosunków Międzynarodowych, s. 9.

⁹² Ibidem.

⁹³ Ibidem.

⁹⁴ Ibidem.

⁹⁵ Określenia tego użył już 20 lat temu Christian Hacke (*Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Weltmacht wider Willen?*, Frankfurt/M.–Berlin 1993). Zob. P. Bender, *Deutsche Außenpolitik: Vernunft und Schwäche*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2008, nr 43, s. 5.

⁹⁶ M. Götz, *Niemiecki wzrost gospodarczy w czasach kryzysu*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2012, nr 92, s. 6–7.

Jak podaje „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, w ciągu ostatniego dziesięciolecia niemiecki eksport do Chin zwiększył się ponad czterokrotnie⁹⁷. Niemieccy politycy, świadomi wzrastającego znaczenia Chin na arenie międzynarodowej, stanęli jednocześnie przed niełatwym zadaniem pogodzenia interesów ekonomicznych z dialogiem dotyczącym ochrony praw człowieka. Również kolejne reformy społeczno-ekonomiczne, zapoczątkowane na szerszą skalę w okresie rządów czerwono-zielonej koalicji, w postaci tzw. Agendy 2010, mające zapewnić Niemcom przynajmniej utrzymanie dotychczasowej pozycji w międzynarodowej hierarchii, mogą się jednak okazać niewystarczające. Starzejące się społeczeństwo oraz problemy finansowe należą do największych wyzwań i będą w coraz większym stopniu weryfikowały globalne ambicje tego państwa w relacjach zewnętrznych.

Jednocześnie bez dalszego niemieckiego zaangażowania w rozwiązywanie problemów federalny „projekt europejski” skazany będzie na niepowodzenie. Niemcy są dziś nadal jednym z najzagorzalszych zwolenników dalszego pogłębiania integracji w ramach UE, jednak w ostatnich latach pojawiły się za Odrą także negatywne opinie na ten temat. Na federalizację Europy sceptycznie reaguje przy tym część innych państw członkowskich, obawiających się nie tylko utraty zachowanych na gruncie dotychczasowych regulacji w UE przywilejów, czego najlepszym przykładem jest choćby postawa Wielkiej Brytanii, lecz wyrażających przy tym obawy przed zwiększeniem znaczenia Niemiec w „nowej”, bardziej scentralizowanej instytucjonalnie Europie.

Także wśród poszczególnych partii politycznych toczą się dyskusje na temat roli, jaką we współczesnym świecie powinna odgrywać Republika Federalna. Według wszystkich czołowych niemieckich ugrupowań politycznych polityka zagraniczna tego państwa powinna opierać się na dialogu oraz pokojowym rozwiązywaniu konfliktów. W efekcie wszystkie główne partie polityczne w swoich programach oraz działalności opowiadały się w ostatnich latach przede wszystkim za koncepcją wielostronnej współpracy Berlina na arenie międzynarodowej. W ostatnich latach jednak zasada multilateralnej kooperacji z innymi uczestnikami stosunków międzynarodowych łączona była z próbą coraz silniejszego podkreślania własnych aspiracji w relacjach zewnętrznych. Niemiecką politykę wielostronnej współpracy na szczeblu międzynarodowym otwarcie krytykują jedynie ugrupowania skrajnie prawicowe, takie jak NPD czy Republikanie, sprzeciwiając się dominującej nadal w tym kraju polityce „samoograniczania się”, wynikającej z historycznych doświadczeń II wojny światowej. Taką posta-

⁹⁷ W 2012 r. Chiny znajdowały się na piątym miejscu niemieckiego eksportu (6,1%). Największym partnerem handlowym RFN pozostawała Francja (9,6%), wyprzedzając USA (8%) oraz Wielką Brytanię (6,6%). *China steigt zum größten Warenhändler auf*, 12.02.2013, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/aussenhandel-china-steigt-zum-groessten-warenaendler-auf-12060653.html> [dostęp 14.02.2013].

wę uważają za przejaw braku samodzielności RFN w stosunkach zewnętrznych. Przekonują jednocześnie, że państwo niemieckie powinno w otwarty i zdecydowany sposób domagać się przede wszystkim realizacji własnych interesów na arenie międzynarodowej.

Eugeniusz Brzuska

STAN OBECNY POMOCY PUBLICZNEJ W POLSCE I W UNII EUROPEJSKIEJ

Wstęp

Pomoc publiczna to jedno z najbardziej skomplikowanych i rozbudowanych zagadnień w Unii Europejskiej. Jest to pomoc, jakiej można udzielić przedsiębiorstwom, korzystając z zasobów publicznych. Jest zabroniona wtedy, gdy negatywnie wpływa na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi i zakłóca konkurencję na wspólnym rynku. Z drugiej strony – jest ona traktowana przez Komisję Europejską jako poważne wsparcie unijnej gospodarki. Kwestie związane z pomocą publiczną możemy rozważać – po pierwsze – na gruncie nauk prawnych, analizując z prawnego punktu widzenia zarówno orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości odnoszące się do pomocy publicznej, jak i akty prawne wydawane w tej materii przez instytucje europejskie i poszczególnych państw członkowskich. Problematykę pomocy publicznej osadza się też w stosunkach międzynarodowych, w których rozważane są jej aspekty związane przede wszystkim z wymianą handlową.

W niniejszym tekście zdefiniowano pojęcie pomocy publicznej, przeanalizowano taką pomoc udzielaną w Polsce oraz dokonano jej porównania ilościowego w wybranych krajach członkowskich Unii Europejskiej. Artykuł stanowi jedynie krótką analizę, która może stać się przyczynkiem do głębszych badań. Może on służyć jako materiał źródłowy dla osób zainteresowanych pomocą publiczną z zawodowego punktu widzenia, takich jak urzędnicy instytucji samorządowych, a także dla tych, którzy badają ten problem z teoretycznego punktu widzenia, jak chociażby studenci wielu kierunków i specjalności (zarządzanie, stosunki międzynarodowe).

Pomoc publiczna – pojęcie

Definicja pomocy publicznej nie została jednoznacznie sformułowana. Jest ona precyzowana na podstawie art. 107 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Pojęcie zawarte w tym artykule jest bardzo otwarte i idą-

ce w kierunku pewnego kazuizmu prawnego. W takim też kierunku podążają wszystkie określenia dotyczące pomocy publicznej, z reguły konstruowane na podstawie konkretnych przypadków.

Punkt 1 art. 107 TFUE brzmi następująco: „Z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w niniejszym Traktacie wszelka pomoc przyznawana przez Państwo Członkowskie, lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna ze wspólnym rynkiem w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi”¹.

Pojęcie pomocy publicznej jest – z jednej strony – bardzo konkretne, a z drugiej – wymaga poważnego doprecyzowania w kwestii konkretnych przypadków. Zgodnie z omawianym artykułem w Unii Europejskiej obowiązuje generalny zakaz udzielania pomocy publicznej pod jakąkolwiek postacią. Jako pomoc publiczną określa się wydatkowanie środków publicznych lub uszczuplanie wpływów publicznych w celu wspierania wybranych przedsiębiorców czy produkcji określonych towarów, które stanowią korzyść ekonomiczną dla beneficjenta².

Przy podejmowaniu problematyki pomocy publicznej mówi się o tzw. czterech przesłankach, które muszą wystąpić łącznie po to, by dane działanie zostało zaklasyfikowane jako pomoc publiczna:

- 1) musi być ona udzielana ze środków publicznych, inaczej mówiąc, musi być dokonywany transfer środków publicznych;
- 2) musi stanowić korzyść ekonomiczną dla jej beneficjenta, która narusza konkurencję lub grozi jej naruszeniem;
- 3) pomoc publiczna preferuje określone podmioty, produkcję określonych dóbr lub świadczenie określonych usług (musi zaistnieć selektywność i transfer selektywny);
- 4) wpływa na handel pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej³.

Analiza ogólna pomocy publicznej w Polsce

Podmiotami uprawnionymi do udzielania pomocy publicznej w Polsce są: marszałkowie województw, starostowie powiatowi, prezydenci i burmistrzowie miast oraz wójtowie gmin, ministrowie poszczególnych ministerstw, prezesi urzędów, agencji i biur rządowych, prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, organy podatkowe, wojewodowie, Ochotnicze Hufce Pracy, prezes Banku Go-

¹ Art. 107, pkt 1 TFUE, źródło: Euro-Lex, www.europa.eu.

² *Vademecum dla beneficjentów pomocy publicznej w zakresie działalności gospodarczej przedsiębiorcy udzielanej w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007–2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010, s. 14.

³ *Ibidem*.

spodarstwa Krajowego, beneficjenci unijnych programów operacyjnych, Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego, fundusze kapitału zaangażowanego, fundusze pożyczkowe udzielające pomocy przedsiębiorcom poszkodowanym podczas powodzi, Krajowy Fundusz Kapitałowy SA, dyrektor Instytutu Nafty i Gazu, dyrektor Narodowego Centrum Badań i Rozwoju, beneficjenci Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

W przypadku podmiotów samorządu terytorialnego w 2010 r. pomocy publicznej udzieliło: 16 województw (czyli wszystkie), 298 powiatów (na 314 istniejących) oraz 1481 gmin (na 2478). Obecnie w Polsce funkcjonują następujące formy pomocy:

- dotacje,
- refundacje,
- zwolnienie lub odliczenie od podatku,
- obniżenie podstawy opodatkowania,
- obniżenie wysokości opłaty lub zwolnienie z niej,
- zaniechanie poboru podatku lub opłaty,
- umorzenie zaległości podatkowej lub odsetek od niej,
- umorzenie opłaty i odsetek za zwłokę,
- umorzenie kar,
- oddanie do korzystania lub zbycie mienia będącego własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego i ich związków na preferencyjnych warunkach,
- umorzenie kosztów egzekucyjnych,
- jednorazowa amortyzacja,
- wniesienie kapitału do spółki,
- konwersja wierzytelności na akcje lub udziały,
- pożyczki i kredyty preferencyjne,
- dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych,
- pożyczki warunkowo umorzone,
- poręczenia i gwarancje⁴.

Pomoc horyzontalna jest przeznaczana na:

- badania, rozwój i innowacje,
- ochronę środowiska,
- działalność sektora MŚP,
- zatrudnienie,
- szkolenia,

⁴ *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2010 r.*, www.uokik.gov.pl, s. 8.

- ratowanie,
- restrukturyzację,
- naprawę szkód wyrządzonych przez klęski żywiołowe lub inne nadzwyczajne zdarzenia;
- zapobieganie poważnym zakłóceniom w gospodarce o charakterze ponadsektorowym lub ich likwidacja,
- wsparcie krajowych przedsiębiorców działających w ramach przedsięwzięcia gospodarczego podejmowanego w interesie europejskim,
- promowanie nauki, kultury i oświaty oraz ochronę dziedzictwa kulturowego,
- kapitał podwyższonego ryzyka,
- ułatwienie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych.

Pomoc sektorowa obejmuje:

- hutnictwo żelaza i stali,
- budownictwo okrętowe,
- górnictwo węgla,
- żeglugę morską,
- lotnictwo,
- transport,
- wytwarzanie energii elektrycznej,
- kinematografię,
- gaz ziemny.

Funkcjonuje ponadto pomoc regionalna oraz rekompensaty za realizację usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym⁵.

Tabela 1

Ogólna wartość pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom w Polsce w latach 2006–2010

Rok	2006	2007	2008	2009	2010
Ogólna wartość udzielonej pomocy w mln PLN	5 875,6	6 549,5	14 383,10	19 173,40	24 087,3
Wartość pomocy z wyłączeniem transportu w mln PLN	4 468,4	4 847,2	11 521,90	16 087,20	21 235,5
Udział wartości pomocy w PKB w procentach	0,6	0,6	1,13	1,43	1,7
Udział wartości pomocy w PKB z wyłączeniem transportu w procentach	0,4	0,4	0,91	1,20	1,5

Źródło: *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2010 r.*, www.uokik.gov.pl, s. 10.

⁵ Ibidem, s. 10.

Ogólna wartość pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom w Polsce w 2010 r. wyniosła 24 087,3 mln PLN, co stanowiło 1,70% PKB (o 0,27 punktu procentowego więcej niż w roku 2009). Patrząc na poszczególne lata w perspektywie 2006–2010, można zaobserwować duży skok w wartości udzielanej pomocy publicznej, począwszy od 2008 r., który był następstwem tego, że do pomocy publicznej zaczęto wówczas wliczać środki wypłacone przedsiębiorcom z funduszy unijnych i programów operacyjnych z okresu programowania 2007–2013. Generalnie istnieje tendencja do zwiększania pomocy publicznej w całej Europie, w tym także w Polsce. Jest to narzędzie oddziaływania państwa na rynek, które przez państwo jest w dalszym ciągu chętnie wykorzystywane⁶.

Tabela 2

Formy pomocy publicznej w Polsce w latach 2006–2010

Podział pomocy publicznej	Wartość pomocy publicznej w 2006 r.	Wartość pomocy publicznej w 2007 r.	Wartość pomocy publicznej w 2008 r.	Wartość pomocy publicznej w 2009 r.	Wartość pomocy publicznej w 2010 r.	Wartość pomocy publicznej ogółem w latach 2006–2010
Grupy ogółem	4 468,4	4 847,2	11 521,9	16 087,2	21 235,5	58 160,2
Dotacje i ulgi	4 358,0	4 746,2	9 380,9	13 741,5	19 397,4	51 624,0
Subsydia kapitałowo-inwestycyjne	8,0	10,4	33,4	18,4	190,2	260,4
„Miękkie” kredytowanie	102,5	66,8	348,1	191,9	33,8	51 047,8
Poręczenia i gwarancje	0,0	0,0	0,0	0,1	4,7	4,8
Inne	0,0	23,8	1759,3	2 135,3	1 304,7	5 223,1

Źródło: *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2010 r...*, s. 12.

W Tabeli 2 pokazano wartość pomocy publicznej udzielanej w różnych formach w Polsce w latach 2006–2010. Na jej podstawie można wysnuć wnioski, że w naszym kraju od lat najczęściej stosowaną formą są dotacje i ulgi. Widać, że wartość tego typu pomocy systematycznie wzrasta. Szczególnie wyraźnie widać to, jeśli porównamy lata 2007 i 2008, a później kolejne, to jest 2009 i 2010. Jest to uwarunkowane wzrostem pomocy współfinansowanej z funduszy europejskich, udzielanej w formie dotacji lub refundacji, zwłaszcza przez marszałków województw z regionalnych programów operacyjnych, przez prezesa Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, a także w ramach Programu Operacyjnego

⁶ Ibidem.

Infrastruktura i Środowisko przez ministra gospodarki oraz dyrektora Instytutu Nafty i Gazu⁷.

Pomoc publiczna w wybranych krajach członkowskich Unii Europejskiej

Poniżej ukazano w kilku tabelach wielkość pomocy publicznej udzielanej w okresie 2005–2010 w wybranych krajach Unii Europejskiej. Dane zostały pozyskane z zestawień prowadzonych przez Komisję Europejską i podawanych regularnie na stronie internetowej KE. Przedstawiono w nich wybiórczo kraje Unii Europejskiej i na ich tle Polskę.

Tabela 3

Wielkość pomocy publicznej udzielonej na ochronę środowiska przez wybrane kraje członkowskie UE w okresie 2005–2010 (w mln euro)

Kraj	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Polska	9	14	2	236	316	290
Niemcy	7 572	8 553	6 114	5 850	5 586	5 535
Francja	161	158	170	168	343	458
Hiszpania	188	187	205	523	831	747
Malta	0	0	0	0	0	0
Szwecja	2 478	2 583	259	2 416	2 199	2 282
Portugalia	1	1	1	0	3	0
W. Brytania	1 079	1 051	1 077	1 497	2 023	1 422
Czechy	12	25	4	8	10	43
Rumunia	10	11	11	14	0	0

Źródło: *State Aid Scoreboard*, www.europa.eu.

W Tabeli 3 uwagę zwraca przede wszystkim wielkość pomocy publicznej udzielanej przez Niemcy, które, jak widać, na ochronę środowiska przeznaczyły kolosalne sumy. Bardzo dużej pomocy w tym zakresie udzieliły również Szwecja i Wielka Brytania. Interesujące jest ponadto nieudzielanie pomocy publicznej dotyczącej ochrony środowiska przez Maltę. W przypadku Polski zwraca uwagę olbrzymi wzrost nakładów w tym obszarze począwszy od 2008 r. Należy przypuszczać, że jest to związane z absorpcją środków związanych z funduszami unijnymi, a także wprowadzaniem w życie unijnych dyrektyw i rozporządzeń z dziedziny ochrony środowiska (zasada „zanieczyszczający płaci” i inne).

Tabela 4 przedstawia wielkość pomocy regionalnej udzielonej przez wybrane kraje członkowskie UE w okresie 2005–2010. W przypadku pomocy w tym zakresie wielkość pomocy udzielanej przez Niemcy nie jest aż tak przytłaczająca, ale i tak widać, że udzielają one olbrzymiej pomocy również w tym zakresie.

⁷ Ibidem, s. 14.

Bardzo poważnymi gestorami pomocy regionalnej są też Francja i Hiszpania. Jedną z przyczyn udzielania tak olbrzymiej pomocy przez te państwa jest zapewne to, że oba te kraje posiadają terytoria zamorskie, traktowane przez Komisję Europejską jako „trudne”. Zwraca uwagę olbrzymi wzrost pomocy tego rodzaju udzielanej przez Polskę, ze względu na to, że w perspektywie programowej 2007–2013 wszystkie polskie regiony zostały zakwalifikowane do tego rodzaju pomocy.

Tabela 4

Wielkość pomocy publicznej regionalnej udzielonej przez wybrane kraje członkowskie UE w okresie 2005–2010 (w mln euro)

Kraj	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Polska	217	442	307	462	608	735
Niemcy	2 783	3 228	2 311	3 291	3 718	3 637
Francja	1 630	1 995	2 692	3 175	4 099	4 306
Hiszpania	1 263	1 344	1 412	1 774	1 088	1 079
Malta	0	0	0	0	14	15
Szwecja	132	150	173	192	98	87
Portugalia	43	41	111	124	121	114
W. Brytania	692	509	476	297	164	267
Czechy	321	309	394	807	383	423
Rumunia	57	68	25	44	49	108

Źródło: *State Aid Scoreboard...*

Tabela 5

Wielkość pomocy publicznej udzielonej na cele horyzontalne przez wybrane kraje członkowskie UE w okresie 2005–2010 (w mln euro)

Kraj	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Polska	70	83	85	64	71	76
Niemcy	81	85	82	87	88	88
Francja	90	97	96	78	78	79
Hiszpania	66	73	70	80	79	77
Malta	1	3	3	2	23	25
Szwecja	99	99	99	100	95	98
Portugalia	12	13	11	18	19	17
W. Brytania	90	90	93	92	93	93
Czechy	100	100	100	94	89	81
Rumunia	48	18	34	55	50	71

Źródło: *State Aid Scoreboard...*

W Tabeli 5 przedstawiono wielkość pomocy horyzontalnej udzielanej przez wybrane państwa członkowskie w tym samym okresie. Zwraca uwagę dość równomierne rozłożenie tego rodzaju pomocy w poszczególnych krajach.

Tabela 6

Wielkość pomocy publicznej udzielonej kopalniom węgla przez wybrane kraje członkowskie UE w okresie 2005–2010 (w mln euro)

Kraj	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Polska	252	168	108	154	97	194
Niemcy	2 879	2 471	2 413	1 818	1 752	1 758
Francja	0	0	0	0	0	0
Hiszpania	1224	874	843	819	776	816
Malta	-	-	-	-	-	-
Szwecja	0	0	0	0	0	0
Portugalia	0	0	0	0	0	0
W. Brytania	63	12	1	2	0	0
Czechy	0	0	0	0	0	0
Rumunia	76	102	112	88	71	59

Źródło: *State Aid Scoreboard...*

W Tabeli 6 przedstawiono wielkość pomocy publicznej przeznaczanej przez poszczególne państwa członkowskie dla kopalni węgla. Zwraca uwagę fakt, że mamy tu dwóch „liderów” – Niemcy (po raz kolejny) i Hiszpanię. Interesujące jest to, że Wielka Brytania już nie wspiera swoich kopalń pomocą publiczną. W odniesieniu do naszego kraju należy stwierdzić, że proporcjonalnie także Polska udziela kopalniom olbrzymiej pomocy.

Tabela 7

Wielkość pomocy publicznej udzielonej na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw przez wybrane kraje członkowskie UE w okresie 2005–2010 (w mln euro)

Kraj	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Polska	45	11	58	181	39	56
Niemcy	22	19	18	21	18	12
Francja	789	11	11	1	34	2
Hiszpania	85	10	6	6	10	8
Malta	28	23	15	7	0	0
Szwecja	0	0	0	0	0	0
Portugalia	2	1	0	0	30	10
W. Brytania	258	252	255	258	263	266
Czechy	2	2	0	2	12	76
Rumunia	173	260	60	12	3	0

Źródło: *State Aid Scoreboard...*

Tabela 7 przedstawia pomoc publiczną udzielaną przez wybrane kraje członkowskie w tym samym okresie na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw. Zwraca uwagę fakt, że porównując wszystkie powyższe rodzaje pomocy, dochodzi się do wniosku, iż na restrukturyzację i ratowanie przedsiębiorstw kraje członkowskie przeznaczają stosunkowo niewielkie środki. Szczególnie należy zwrócić uwagę na Niemcy, u których wielkość tego typu pomocy, w porównaniu z gigantycznymi środkami przeznaczanymi w ramach innych rodzajów, jest naprawdę skromna. Można także podkreślić pozycję Szwecji, która w omawianym okresie w ogóle nie przyznała pomocy na ratowanie i restrukturyzację swoich przedsiębiorstw. Polska w tym zakresie udziela większej pomocy niż Niemcy.

Zakończenie

Pomoc publiczna jest traktowana przez Komisję Europejską z pewnego rodzaju ambiwalentnością. Z jednej strony – jest generalnie zakazana już w prawie traktatowym, ponieważ uważa się, że zakłóca konkurencję i wymianę handlową na wspólnym rynku. Z drugiej strony – jest także uważana za przydatne narzędzie wspierające przedsiębiorców w UE. Komisja Europejska preferuje zwłaszcza te formy pomocy publicznej, które nie zniekształcają konkurencji w bardzo znaczący sposób (zwłaszcza pomoc horyzontalną). W Unii funkcjonują państwa, które w pewnych obszarach udzielają olbrzymiej, a w innych niewielkiej pomocy. Komisja Europejska kładzie wówczas nacisk na to, aby większa była pomoc horyzontalna, a inne rodzaje pomocy zmniejszono. Polska jest krajem, w którym udzielanie pomocy publicznej jest rozłożone raczej równomiernie. Dla naszego kraju w tej chwili najistotniejsze jest utrzymanie wysokiej absorpcji środków przyznanych w ramach pomocy regionalnej.

Paweł Skowroński

BELGIJSKIE WSPÓLNOTY I REGIONY JAKO NIEPAŃSTWOWI UCZESTNICY STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH – ZARYS PROBLEMATYKI

Wprowadzenie w Belgii szeregu reform społeczno-ustrojowych było wyrazem postępującej w drugiej połowie XX w. ewolucji systemu politycznego tego kraju. Proces przekształcania Królestwa Belgii z państwa unitarnego w federalne jest zagadnieniem szczególnie interesującym nie tylko ze względu na zastosowane rozwiązania prawno-instytucjonalne, ale również na swój socjopolityczny charakter¹. Zasadnicza zmiana konstytucji, a właściwie jej rewizja, dokonana została w 1993 r. i oznaczała odejście od unitarnej struktury państwa oraz przyjęcie przez Belgię formy federacji. Omawiana reforma przyniosła też największą istotnych zmian w dziedzinie stosunków międzynarodowych od 1831 r., czyli *de facto* od momentu powstania niepodległego państwa belgijskiego². Przydzielając swoim częściom składowym nieznaną dotychczas w innych państwach federalnych pozycję, państwo belgijskie wprowadziło całkowicie oryginalny, właściwy tylko sobie system prowadzenia stosunków międzynarodowych. Wyrażenie „system” zostało tutaj użyte celowo. Odsyła ono bowiem do całości praktyk, metod i instytucji, które tworzą zarówno pewną konstrukcję teoretyczną, jak i metodę, będącą rezultatem praktyki funkcjonowania tego państwa na arenie międzynarodowej³.

Zewnętrzna projekcja działalności belgijskich struktur związkowych, jak i kreowana przez nie „polityka zagraniczna” są zagadnieniami zbyt obszernymi, aby móc je dokładnie opisać w tak krótkim opracowaniu. W dodatku, jak stwierdza Françoise Massart-Piérard, należy wystrzegać się zbyt okrojonej

¹ Zob. A.-P. Frogner, J. Wódz, *System polityczny Belgii. Refleksja socjopolityczna* [w:] *Oblicza decentralizmu*, red. J. Iwanek, WUŚ, Katowice 1996, s. 71–87.

² L. le Hardy de Beaulieu, *Fédéralisme et relations internationales en Belgique: la réforme 1993–1994*, „Revue internationale de droit comparé”, vol. 46, no. 3, 1994, s. 826.

³ Ch.-E. Lagasse, *Le système des relations internationales dans la Belgique fédérale*, „Courrier hebdomadaire du CRISP”, no. 1594–1550, 1997, s. 7.

analizy tego problemu, ponieważ mogłaby ona świadczyć o braku „wyszukanej spójności wewnątrz belgijskiego systemu stosunków międzynarodowych”⁴. Odsuniemy zatem na bok polityczne aspekty prowadzonych przez belgijskie struktury związkowe działań w tym zakresie, a nasze wysiłki skupimy na organizacyjno-materialnej rekonstrukcji samego systemu, jako systemu *sui generis*.

Realizacja tak postawionego celu, zważywszy na złożoność problemu, musi polegać na świadomie dokonanych wyborach. Postanowiliśmy zatem skoncentrować się na trzech podstawowych kwestiach. Po pierwsze, postaramy się dokonać krótkiej charakterystyki belgijskiego modelu federalizmu, jako jednego z głównych determinantów prowadzonej przez to państwo działalności na arenie międzynarodowej. Po drugie, skupimy się na regulacjach prawnych dotyczących stosunków międzynarodowych ze szczególnym uwzględnieniem kompetencji, jakie w tym zakresie zostały przydzielone poszczególnym częściom składowym federacji. Ostatecznie spróbujemy odpowiedzieć na pytanie, czy działalność ta wpisuje się w ramy tzw. paradyplomacji.

Przyjęty przez państwo belgijskie model federalizmu determinuje w głównej mierze działalność jego części składowych na arenie międzynarodowej. Charles-Etienne Lagasse, charakteryzując federalizm *à la belge*, wymienia jego pięć podstawowych cech. Są to: 1) istnienie w ramach państwa dwóch typów struktur związkowych – wspólnot i regionów; 2) wprowadzenie transparentnego podziału domeny kompetencyjnej, który bazuje na zasadzie wyłączności; 3) zasada równości aktów prawa stanowionego na różnych poziomach władzy decyzyjnej: federalnej, wspólnotowej i regionalnej; 4) zagwarantowana przez konstytucję autonomia jednostek związkowych; 5) możliwość realizowania wewnętrznych kompetencji przez subpaństwowe struktury, zarówno *in foro loco*, jak i *in foro externo*⁵.

Od 1993 r. Belgia, zgodnie z art. 1 swojej konstytucji, „jest państwem federalnym składającym się ze wspólnot i regionów”⁶. Federalizm belgijski nazywany jest federalizmem dwudzielnym (*fédéralisme bifide*). Taki model strukturalny zakłada istnienie w ramach organizmu państwowego dwóch rodzajów jednostek związkowych: regionów i wspólnot kulturowych. Rozwiązanie takie zaowocowało powstaniem dychotomii między regionami językowymi tworzącymi jurysdykcję terytorialną, a wspólnotami kulturowymi, które tworzą jurysdykcję personalną⁷.

⁴ F. Massart-Piérard, *Les entités fédérées belges: des relations internationales peu paradiplomatiques* [w:] B. Fournier, Min Reuchamps, *Le fédéralisme en Belgique et au Canada. Comparaison sociopolitique*, De Boeck Supérieur, Bruxelles 2009, s. 181.

⁵ Ch.-E. Lagasse, *Le système des relations internationales dans la Belgique* [w:] *Action extérieure des entités subétatiques. Approche comparée. Europe – Amérique du Nord*, Presse Universitaire de Louvain, Louvain 2008, s. 161.

⁶ *Konstytucja Belgii*. Wstęp i tłumaczenie W. Skrzydło, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996, s. 21.

⁷ V. Philips, P. Vermeersch, *Belgia: geneza i organizacja państwa federalnego*, „Studia Europejskie” 1998, nr 1, s. 69.

Obszar Belgii stanowią zatem trzy regiony i trzy wspólnoty kulturowe: „Wspólnoty Flamandzka i Francuska obejmują odpowiednio tereny Regionów: Flamandzkiego i Walońskiego oraz swoje kompetencje rozciąga na dwujęzyczny Region Brukseli”⁸. Wspólnota Niemieckojęzyczna, znajdująca się na obszarze południowym, tj. walońskim, nie ma terytorialnej reprezentacji w postaci własnego regionu. Zarówno wspólnoty, jak i regiony posiadają własne organy przedstawicielskie i posiadają szerokie uprawnienia prawotwórcze.

W tym miejscu należy podkreślić, że jedną ze szczególnych cech belgijskiego federalizmu, co dodatkowo komplikuje wewnętrzną strukturę państwa, jest jego asymetryczność. Federalizm o zmiennej geometrii (*fédéralisme à géométrie variable*) sprowadza się do tego, że regiony i wspólnoty nie pokrywają się ze sobą ani terytorialnie, ani w zakresie powierzonych im zadań i kompetencji. Organy Wspólnoty Flamandzkiej i Regionu Flamandzkiego są wspólne, zaś organy Wspólnoty Francuskiej i Regionu Walońskiego działają oddzielnie. Wspólnota Niemieckojęzyczna nie posiada własnego regionu, natomiast dwujęzyczność i stołeczny charakter Regionu Brukselskiego stanowi o jego specyficznej odrębności.

Jeśli chodzi o podział kompetencji, to, najogólniej rzecz ujmując, do domeny regionów należą sprawy związane z zagospodarowaniem terenu *sensu largo*⁹. Takie rozwiązanie jest całkowicie naturalne, ponieważ regiony stanowią jednostkę podziału terytorialnego kraju. Do kompetencji wspólnot, z pewnymi zastrzeżeniami ze strony państwa federalnego, należą natomiast sprawy związane z kulturą, edukacją i tzw. sprawy personalizowane (*les matières personnalisables*). Sprawy te – jak pisze Jacek Wódz – można zdefiniować jako „wszystkie te formy działania władzy publicznej w stosunku do obywatela, w których wkracza się w pewien komfort relacji międzyludzkich, jaki winno się zapewnić obywatelowi”¹⁰. Podsumowując należy podkreślić, że kompetencje regionów zasadniczo różnią się od kompetencji wspólnot, a ich natura zależy przede wszystkim od rodzaju struktury mającej je realizować. W zakresie swoich uprawnień wspólnoty i regiony mogą wydawać akty normatywne – dekrety oraz podejmować współpracę zarówno między sobą, jak i innymi podmiotami zagranicznymi. To stwierdzenie stanowić będzie właśnie punkt wyjścia do naszych dalszych rozważań.

Każda część federacji posiada własnego ministra i administrację odpowiedzialną za prowadzenie współpracy międzynarodowej¹¹. Jak już wcześniej

⁸ A. Głowacki, *System konstytucyjny Belgii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997, s. 27.

⁹ *Królestwo Belgii [w:] Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich*, red. P. Sarnecki, Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 92.

¹⁰ A.-P. Frogner, J. Wódz, op. cit., s. 80.

¹¹ Ch.-E. Lagasse, *Le système des relations internationales dans la Belgique...*, s. 162.

wspomniano, na mocy art. 127 belgijskiej konstytucji kompetencje Regionu Flamandzkiego, w tym także te związane z kreowaniem własnej polityki zagranicznej, są wykonywane przez Rząd i Parlament Wspólnoty Flamandzkiej. Nie występuje tu zatem dystynkcja między regionem a wspólnotą. Sytuacja ma się inaczej, jeśli chodzi o Region Waloński i Wspólnotę Francuską, które realizują swoje kompetencje oddzielnie. Otóż w kwestii stosunków międzynarodowych struktury te połączyły swoje administracje. Pierwsza umowa o współpracy dotyczyła utworzenia Generalnego Komisariatu Stosunków Międzynarodowych (CGRI: *Commissariat général aux relations internationales*) i Działu Spraw Zagranicznych (DRI: *Division relations internationales*), instytucji działających pod wspólnym kierownictwem regionu i wspólnoty. W dodatku od 1994 r. Komisja Wspólnoty Francuskiej Stołecznego Regionu Brukseli powierzyła CGRI należące do jej kompetencji zarządzanie sprawami międzynarodowymi¹².

W 1996 r., w rezultacie zawarcia kolejnej umowy o współpracy między Regionem Walońskim, Wspólnotą Francuską i Komisją Wspólnoty Francuskiej Stołecznego Regionu Brukseli, nastąpiła fuzja wymienionych wyżej instytucji, która zaowocowała powstaniem Wallonie-Bruxelles International (WBI) – wspólnego organu administracji publicznej oraz instrumentu polityki zagranicznej prowadzonej przez te struktury. Jak więc widzimy, w praktyce dwudzielność belgijskiego federalizmu w dziedzinie stosunków międzynarodowych została pominięta przez proces asymetrycznego zbliżania do siebie wspólnot i regionów¹³. W tej materii nie istnieje zatem dualizm: wspólnota/region. Takie rozwiązanie pozwoliło niewątpliwie opisywanym strukturom na zwiększenie swobody działania i zaferowanie ich zagranicznym partnerom współpracy o bardziej zintegrowanym charakterze. Gwarantuje to, z jednej strony, wzrost widoczności ich działań w sferze międzynarodowej, z drugiej natomiast – zapewnia ich działaniom funkcjonalną legitymizację¹⁴.

Podział domeny kompetencyjnej w Belgii został dokonany na zasadzie wyłączości. Od 1993 r. zarówno wspólnoty, jak i regiony posiadają wyłączność w dziedzinie realizowania własnych zadań i kompetencji, a spójność ich działań ma być zagwarantowana przez zasadę podziału: „Jeśli nawet różne z tych władz są uprawnione co do tej samej materii, nie powinny stanowić sprzecznych norm, bo ich wyłączność obejmuje tylko część danej materii”¹⁵. Wynika z tego, że omawiane struktury zajmują się powierzonymi im sprawami w spo-

¹² Ibidem, s. 162.

¹³ F. Massart-Piérard, op. cit., s. 175.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ A. Głowacki, op. cit., s. 27.

sób całkowicie autonomiczny. Organy władzy federalnej nie mają tu zatem żadnej możliwości reprezentowania interesów opisywanych struktur (warto dodać, że w Belgii nie istnieje federalny minister kultury czy edukacji). Rząd centralny nie pełni roli *gatekeepera*, nie ma bowiem prawnych możliwości – co jest właściwe dla państw federalnych – sprawowania kontroli nad zewnętrzną działalnością wspólnot i regionów. Od czasu ostatniej nowelizacji konstytucji belgijskie struktury związkowe mają bezpośredni dostęp do sceny międzynarodowej, a rząd federalny nie posiada już monopolu w kwestii prowadzenia polityki zagranicznej¹⁶.

W Belgii, w przeciwieństwie do innych państw federalnych, nie istnieje zasada hierarchiczności aktów prawa wydawanych przez różne ośrodki władzy decyzyjnej: federalnej, wspólnotowej i regionalnej¹⁷. Niemiecka zasada *Bundesrecht bricht Landesrecht* – przewaga prawa federalnego nad prawem każdego landu – nie znajduje tu więc zastosowania¹⁸. Dodatkowo należy zaznaczyć, że władza federalna posiada wyłączny zakres kompetencji wynikający z konstytucji lub delegacji konstytucyjnej, a jednostki związkowe mogą „stanowić nie tylko w sprawach wprost wynikających z tych przepisów, lecz posiadają też uprawnienia tzw. *implicite*, niewynikające wprost z delegacji konstytucyjnej lub ustawowej”¹⁹. Domniemanie kompetencji leży zatem po stronie parlamentów regionalnych i związkowych. W związku z powyższym zakres ich uprawnień władczych jest w pewnym sensie nieograniczony, ponieważ odnosi się do tych wszystkich kwestii, które nie znalazły się w konstytucji lub ustawach wynikających z jej delegacji.

Przedstawiona wyżej charakterystyka, okrojona i wymagająca z pewnością głębszego komentarza, ma ten pozytywny aspekt, że pomoże nam zrozumieć specyfikę działalności belgijskich struktur związkowych na arenie międzynarodowej. Jest na tyle pomocna, na ile stanowi pewną prawnoustrojową przestrzeń, w ramach której omawiane struktury prowadzą zewnętrzną aktywność. Owa aktywność jest pochodną przyznanych im w tym zakresie kompetencji. Zanim przejdziemy do ich zaprezentowania, omówimy krótko kwestię podziału władzy decyzyjnej w zakresie stosunków transgranicznych, jaki dokonał się w Belgii na mocy ostatniej rewizji konstytucji.

Podstawą prawną funkcjonowania wspólnot i regionów w przestrzeni międzynarodowej jest Konstytucja Królestwa Belgii – tekst jednolity z 17 lutego 1994 r. Oprócz konstytucji na szczególną uwagę zasługują dwa dokumenty: *Ustawa zwyczajna o stosunkach międzynarodowych wspólnot i regionów* oraz *Ustawa*

¹⁶ F. Massart-Piérard, op. cit., s. 182.

¹⁷ A. Głowacki, op. cit., s. 27.

¹⁸ S. Paquin, *Paradiplomatie et relations internationales*, P.I.E.-Peter Lang, Bruxelles–Bern–Berlin–New York–Oxford–Wien 2004, s. 123.

¹⁹ A. Głowacki, op. cit., s. 27–28.

nadzwyczajna o stosunkach międzynarodowych wspólnot i regionów, obie z 5 maja 1993 r.²⁰ Regulują one m.in. kwestie podziału władzy decyzyjnej w państwie, sposobu reprezentowania kraju na arenie międzynarodowej, wprowadzenia szeregu instytucji mających zapewnić spójność belgijskiej polityki zagranicznej oraz wewnętrznej egzekucji aktów prawa międzynarodowego²¹.

Podstawę naszych dalszych rozważań stanowić będzie tytuł IV Konstytucji Belgii *O stosunkach międzynarodowych* (art. 167–169). Artykuł 167 zrywa z dotychczasowym monopolem domeny królewskiej w zakresie prowadzenia współpracy międzynarodowej, który był zagwarantowany w art. 68 Konstytucji z 15 lipca 1988 r.²² Aktualna konstytucja w art. 167 powierza królowi kierowanie stosunkami międzynarodowymi oraz zwierzchnictwo nad polityką zagraniczną kraju, ale należy tu podkreślić, że w tej dziedzinie kompetencje przyznane wspólnotom i regionom uległy znacznemu rozszerzeniu. W świetle niniejszego dokumentu dokonuje się jasny podział domeny kompetencyjnej: „Król kieruje stosunkami międzynarodowymi, nie naruszając kompetencji wspólnot i regionów do określania współpracy międzynarodowej, w tym także do zawierania traktatów w zakresie należącym do ich konstytucyjnych kompetencji”²³. Na mocy omawianego artykułu dochodzi również do podziału władzy decyzyjnej w kwestii prowadzenia relacji międzynarodowych między federację, wspólnoty i regiony. Należy tu jednak zaznaczyć, że na tym polu działalności władzy królewskiej nie może dojść do naruszenia kompetencji, jakie w tym zakresie posiadały struktury związkowe. Król ma determinować główne cele polityki zagranicznej państwa, do niego należy ostateczna decyzja o uznaniu nowego państwa na arenie międzynarodowej oraz utrzymywanie stosunków dyplomatycznych i dokonywanie nominacji urzędników na stanowiska w służbie zagranicznej (art. 107)²⁴. Kompetencja królewska jest ściśle określona przez konstytucję oraz ustawy nadzwyczajne wydane na jej podstawie. Król nie ponosi odpowiedzialności przed Parlamentem, a jego kompetencje faktycznie są wykonywane przez rząd (art. 105–106).

Swoiste *novum* omawianej reformy dotyczy kwestii związanej z zawieraniem traktatów. W materii stosunków międzynarodowych rewizja konstytucji z 1993 r. miała bowiem dwa główne cele: nadanie regionom *ius tractatumum* oraz zorganizowanie efektywnego wykonywania tego prawa przez Wspólnoty,

²⁰ L. le Hardy de Beaulieu, op. cit., s. 830.

²¹ Ibidem.

²² Ph. Gautier, *Le régime des traités dans l'État fédéral*, „Revue belge de droit international” 1994, no. 1, s. 35.

²³ *Konstytucja Belgii...* (art. 167).

²⁴ L. le Hardy de Beaulieu, op. cit., s. 826.

które dysponowały nim już od 1989 r.²⁵ Od czasu ostatniej nowelizacji belgijskiej konstytucji *treaty making power* należy zatem do władzy federalnej, wspólnotowej oraz regionalnej²⁶. Części składowe federacji posiadały uprawnienia do „określania współpracy międzynarodowej, w tym także do zawierania traktatów w zakresie należącym do ich konstytucyjnych kompetencji”²⁷. Dodajmy, że użycie wyrażenia „w tym także” może składniać do stwierdzenia, że kompetencja ta nie ogranicza się jedynie do zawierania traktatów, ale zakłada również szerszą działalność na polu stosunków międzynarodowych.

Przydzielenie wspólnotom i regionom *ius tractatum* doprowadziło do wyodrębnienia w Belgii trzech rodzajów umów międzynarodowych. Są to:

1) Umowy wynikające z wyłącznej kompetencji rządu federalnego, negocjowane, zawierane i ratyfikowane przez organy władzy federalnej;

2) Umowy wynikające z wyłącznej kompetencji rządów regionalnych bądź wspólnotowych, które są negocjowane, zawierane i ratyfikowane przez regionalne lub wspólnotowe organy decyzyjne. Z prawnego punktu widzenia czynności związane z ich zawieraniem nie podlegają ani prawu federalnemu, ani jakiegokolwiek kontroli politycznej ze strony organów centralnych państwa;

3) Umowy mieszane (*accords mixtes*) są szczególnym typem umów, dotyczą zarówno kwestii wynikających z kompetencji federalnych, jak i wspólnotowych lub regionalnych. Umowy te są negocjowane i zawierane w toku specjalnie przygotowanej do tego celu procedury, po czym są ratyfikowane przez parlament zainteresowanej strony²⁸.

Ze względu na fakt, że wewnętrzny zakres kompetencji wspólnot i regionów determinuje w sposób bezwzględny wykonywanie przez te struktury *ius tractatum*, przedstawimy w skrócie najważniejsze uprawnienia władcze omawianych struktur. Konstytucja Belgii w art. 127 stanowi, że Rady Wspólnoty Francuskiej i Wspólnoty Flamandzkiej, każda we własnym zakresie, regulują w drodze dekretów „współpracę między wspólnotami, jak też współpracę międzynarodową”²⁹, w tym także zawieranie umów międzynarodowych dotyczących kultury oraz nauczania. W kwestii nauczania państwo federalne zastrzegło dla siebie: 1) określenie początku i końca okresu obowiązku szkolnego; 2) ustalenie minimalnych warunków wydawania dyplomów i świadectw oraz 3) sprawy związane z systemem emerytalnym. Sprawy z zakresu kultury dotyczą między innymi

²⁵ P. Gautier, op. cit., s. 38.

²⁶ Warto dodać, że pierwszą taką umowę Flandria zawarła właśnie z Polską (6 czerwca 1994 r.). W celu wykonania jej postanowień zostały przygotowane dwa programy współpracy: pierwszy na lata 2009–2011 z 13 czerwca 2008 r., drugi na lata 2012–2014 z 30 maja 2011 r.

²⁷ *Konstytucja Belgii...* (art. 127).

²⁸ S. Paquin, op. cit., s. 123.

²⁹ *Konstytucja Belgii...* (art. 127).

funkcjonowania środków masowego przekazu, wypoczynku i turystyki. Sprawy dotyczące szkolnictwa sprowadzają się zwłaszcza do organizowania programów nauczania tak, aby znalazły się w nich wartości kulturowe ważne dla danej wspólnoty. Do kompetencji wspólnot należą również już wcześniej wspomniane sprawy personalizowane oraz niezmiernie istotne zagadnienia dotyczące używania języka, szczególnie w działalności publicznej³⁰. Kompetencje Regionu Walońskiego i Regionu Flamandzkiego są znacznie szersze, odnoszą się m.in. do: gospodarki przestrzennej, polityki w stosunku do środowiska naturalnego i zasobów wodnych, ochrony środowiska, mieszkaniowej, rolnej, energetycznej, zatrudnienia oraz robót publicznych i transportu³¹. W świetle konstytucji realizowanie wyżej wymienionych kompetencji może być dokonywane również poza granicami kraju.

Przydzielenie *ius contrahendi* trzem ośrodkom władzy wiąże się z niemałym ryzykiem, dlatego całemu belgijskiemu systemowi federalnemu, jak również prowadzonym przez to państwo relacjom zagranicznym musi przyświecać idea lojalności federacyjnej, która jest pewnym stanem umysłu. Oprócz przestrzegania tej zasady powołano liczne instytucje i stworzono wiele procedur mających zapewnić ciągłą współpracę między poszczególnymi strukturami państwa zgodnie z ideą konsocjonalizmu. Najważniejsze z nich to: Komisja Porozumiewawcza (CC), która zrzesza szefów rządów wszystkich ośrodków władzy; Międzyministerialna Komisja Polityki Zagranicznej (CIPE), działająca pod przewodnictwem federalnego ministra spraw zagranicznych, która składa się z jego odpowiedników na poziomie wspólnot i regionów. Utworzono również tzw. grupy funkcyjne, zajmujące się sporządzaniem umów, w tym umów mieszanych, grupy logistyczne, grupy zajmujące się sprawami powoływania przedstawicieli części składowych federacji na stanowiska w służbie zagranicznej.

Ustawa nadzwyczajna z 5 maja 1993 r., zmieniająca art. 81 ustawy nadzwyczajnej z 8 sierpnia 1980 r., reguluje kwestie związane z zawieraniem i negocjowaniem umów międzynarodowych. Na mocy tego artykułu każda wspólnota związkowa, która deklaruje chęć zawarcia umowy międzynarodowej, zobowiązana jest poinformować o tym króla. Jeśli wystąpią wobec niej zastrzeżenia ze strony organów władzy federalnej, w ciągu 30 dni Rada Ministrów musi poinformować o nich rząd zainteresowanej strony oraz Międzyministerialną Komisję Polityki Zagranicznej. Wprowadzenie tej procedury skutkuje w praktyce uniknięciem przedwczesnych negocjacji traktatowych. W przypadku powstania zastrzeżeń ze strony władz federalnych zwołuje się CIPE, która ma charakter opiniodawczy i której decyzje zapadają w drodze konsensusu. Mogą tu

³⁰ A.-P. Frogner, J. Wódz, op. cit., s. 71–87.

³¹ Ibidem.

wystąpić trzy sytuacje: 1) porozumienie stron doprowadza do zamknięcia pracy komisji; 2) CIPE nie wystawia opinii w wyznaczonym terminie; 3) obrady nie doprowadzają do porozumienia stron³². W pierwszym przypadku wszyscy członkowie komisji respektują wypracowane rozwiązanie, w dwóch kolejnych mamy do czynienia z zawieszeniem procedur negocjacyjnych. Król, w terminie trzydziestu dni od zakończenia obrad Komisji, wydając specjalne zarządzenie, może wstrzymać wdrożenie planowanych procedur negocjacyjnych. Wydanie takiego dokumentu może wystąpić w trzech przypadkach, gdy: 1) jedną ze stron negocjacji jest państwo, które nie zostało uznane przez władze federalne; 2) Belgia nie utrzymuje ze stroną stosunków dyplomatycznych; 3) planowany traktat stoi w sprzeczności z międzynarodowymi zobowiązaniami kraju³³. Osobną kwestię stanowią umowy międzynarodowe o charakterze mieszanym. Skupmy się przez chwilę na tym zagadnieniu.

Umowy mieszane, jak już wcześniej wspomniano, dotyczą spraw należących jednocześnie do kompetencji władzy federalnej, wspólnotowej lub regionalnej. Kwestię negocjacji tego typu umów reguluje trójstronna umowa z 8 marca 1994 r.³⁴ Na jej mocy król zobowiązany jest poinformować Międzyministerialną Komisję Spraw Zagranicznych o zamiarze rozpoczęcia negocjacji związanych z zawarciem umowy mieszanej. Jeśli zamiar ten wychodzi z poziomu władzy związkowej, to jednostka owa zwraca się z prośbą do rządu federalnego o podjęcie inicjatywy w tej materii (została tutaj zachowana zasada równości wewnętrznych podmiotów)³⁵. Międzynarodowa wiarygodność tekstu ma być zapewniona przez kontrasygnowanie dokumentu przez władze federalne. Złożenie instrumentu ratyfikacji, przystąpienia, jak i w myśl artykułu 103 KNZ rejestracji umowy międzynarodowej leży w kompetencji ministra spraw zagranicznych, który jest zobowiązany do ciągłego informowania struktur regionalnych bądź wspólnotowych o swoich działaniach w tej sprawie. Może się zdarzyć, że – ze względu na niską wiarygodność dokumentu – strona zagraniczna nie będzie chciała zawrzeć umowy z jednostką związkową. Przewidziano tu następujące rozwiązania: jeśli nie ma zgody między stroną zewnętrzną i strukturą związkową, zawarcie umowy nie dochodzi do skutku – istnieje wtedy możliwość zawiązania umowy z państwem federalnym; w drugiej sytuacji partner zagraniczny może zażądać gwarancji ze strony organów centralnych państwa. Zarówno w jednym, jak i drugim przypadku, by wewnętrzna kompetencja jednostki związkowej mogła rozciągnąć się poza granice kraju, konieczna jest zgo-

³² L. le Hardy de Beaulieu, op. cit., s. 826.

³³ Ibidem.

³⁴ F. Massart-Piérard, op. cit., s. 176.

³⁵ L. le Hardy de Beaulieu, op. cit., s. 826.

da między wewnętrznymi strukturami państwa. Podsumowując, należy podkreślić, że w myśl zasady konsocjonalizmu zawieranie umów międzynarodowych o charakterze mieszanym wymaga w Belgii ciągłej współpracy między zainteresowanymi stronami i poszukiwania kompromisu możliwego do zaakceptowania przez wszystkie strony. Ważną rolę pełni tu Międzyministerialna Komisja Spraw Zagranicznych, która jest organem doradczym i instancją odwoławczą.

Osobna kwestia dotyczy wypowiedzania umów międzynarodowych. Zgodnie z artykułem 167 ust. 5, król, za wspólną zgodą zainteresowanych stron, może wypowiedzieć traktaty dotyczące spraw wspólnotowych i regionalnych, które zostały zawarte przed 18 maja 1993 r.³⁶ Zobowiązany jest to tego, gdy wspólnotowe bądź regionalne organy wykonawcze wystąpią z takim wnioskiem. Ustawodawca przewidział tu sytuację, w której jedna część federacji nie wyrazi zgody na wypowiedzenie umowy. Strona może wówczas odwołać się do CIPE, która w ciągu 30 dni musi w drodze konsensusu zaopiniować złożony wniosek. W przypadku braku kompromisu król ma możliwość częściowego wypowiedzenia umowy³⁷. Mamy tutaj do czynienia z widocznym rozróżnieniem między sytuacją, która umożliwia królowi odwołanie traktatu, a sytuacją, w której jest on do tego zobowiązany. W pierwszym przypadku powinien on działać za obojętną zgodą zainteresowanych stron – wynika to z pewnej praktyki poszanowania podziału władzy decyzyjnej w państwie. W drugim przypadku – działalność władzy federalnej jest instrumentalna. Król, nie mając możliwości współdecydowania, działa jedynie w imieniu określonej części federacji³⁸.

Natura belgijskich wspólnot związkowych stwarza wiele trudności w określeniu ich statusu na arenie międzynarodowej. Formuła ogólnie przyjęta przez władze belgijskie – w odróżnieniu od podmiotów prawa międzynarodowego – klasyfikuje je jako jego aktorów. Pojęcie aktora należy rozumieć tu jako „każdą władzę, organizm, grupę, a w pewnych okolicznościach nawet jednostkę, odgrywającą określoną rolę w sferze społecznej”³⁹. Natomiast w kontekście stosunków międzynarodowych za aktorów (pojęcie skądinąd odnoszące się do socjologii tej dziedziny) będziemy uważać takie jednostki, których „decyzje i działania wpływają na sferę transgraniczną, na działalność w tym zakresie państwa i organizacji międzypaństwowych, na władzę międzypaństwową oraz innych aktorów o charakterze niepaństwowym bądź społecznym”⁴⁰. Ze względu na wewnętrzną pozycję prawną belgijskich struktur wewnątrzpaństwowych oraz na pewną praktykę prowadzenia przez nie polityki zagranicznej, określenie

³⁶ L. le Hardy de Beaulieu, op. cit., s. 828.

³⁷ Ibidem.

³⁸ Ibidem.

³⁹ F. Massart-Piérard, op. cit., s. 174.

⁴⁰ Ibidem.

ich pozycji w sferze międzynarodowej jest bardzo trudne. Mimo to należy pochylić w tym miejscu kilka uwag. Pierwsza dotyczyć będzie ich prawnomiędzynarodowej podmiotowości, druga – specyfiki ich działalności w tzw. podejściu paradyplomacyjnym.

Próba określenia prawnomiędzynarodowego statusu belgijskich jednostek związkowych musi zostać poprzedzona krótkim wstępem dotyczącym wewnętrznej struktury omawianego państwa. Ze względu na strukturę organizmu państwowego w prawie międzynarodowym wyróżniamy dwa typy państw: jednolite i złożone⁴¹. Z punktu widzenia swojej struktury Belgia zalicza się do tych drugich⁴². Przypomnijmy, że pod nazwą państwa złożonego rozumiemy „państwo federalne, które powstało na podstawie konstytucji, która określa stopień podziału władzy między federacją a jej częściami składowymi”⁴³. Przy czym należy podkreślić, że w znaczeniu prawa wewnętrznego zarówno federacja, jak i ich części składowe są oddzielnymi państwami; natomiast z punktu widzenia prawa międzynarodowego państwem pozostaje jedynie całość, czyli federacja⁴⁴. Nawet jeśli pewne kompetencje w materii stosunków międzynarodowych zostały przydzielone częściom składowym państwa, nie mają one prawnomiędzynarodowego statusu państwa, a same uważane są za niepaństwowych uczestników stosunków międzynarodowych. Odwołując się natomiast do klasyfikacji Cezarego Berezowskiego (podanej podczas wykładu wygłoszonego w Akademii Prawa Międzynarodowego w Hadze w 1938 r.), belgijskie wspólnoty i regiony należy określić jako zorganizowane, terytorialne, niesuwerenne i trwałe podmioty prawa międzynarodowego.

Instytucjonalizacja działalności międzynarodowej belgijskich jednostek związkowych zagwarantowana jest przez konstytucję. Działalność ta, w odróżnieniu od epizodycznych i tymczasowych działań wspólnot innych państw federalnych, wykonywana jest w sposób permanentny. W dodatku, na mocy prawa ustalającego podział kompetencji między państwem federalnym a jego jednostkami składowymi, belgijskie wspólnoty i regiony są aktorami suwerennymi, ponieważ ich decyzyjność, istniejąca w ramach przyznanych im konstytucyjnie kompetencji, jest nieograniczona. Niemniej depozytariuszem suwerenności narodowej jest państwo belgijskie rozumiane jako konkretny byt i uchodzące w relacjach międzynarodowych za państwo unitarne, choć silnie

⁴¹ W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 136.

⁴² Warto tu podkreślić, że nie każde państwo federalne jest państwem złożonym. Przykładem mogą tu być Stany Zjednoczone, które, mimo tego że składają się obecnie z 50 stanów, są w świetle prawa międzynarodowego państwem jednolitym, ponieważ wykonywanie kompetencji dotyczących stosunków międzynarodowych należy tam wyłącznie do rządu federalnego.

⁴³ W. Góralczyk, S. Sawicki, op. cit., s. 136.

⁴⁴ Ibidem.

zdecentralizowane⁴⁵. Françoise Massart-Piérard uważa, że belgijskie struktury związkowe tworzą pewnego rodzaju „anomalie federalną”, ponieważ w momencie, gdy otrzymały realną możliwość zawierania umów międzynarodowych, dotyczących przyznanych im ma mocy prawa federalnego kompetencji, stały się *ipso facto* pod pewnym względem „pierwotnymi podmiotami prawa międzynarodowego”⁴⁶. Ich status jest wyjątkowy, ponieważ mogą projektować realizację swoich kompetencji *in foro externo* w sposób całkowicie niezależny od władzy federalnej – nie potrzebują zgody parlamentu federalnego na zawarcie traktatu, a ich działanie nie napotyka żadnych ograniczeń terytorialnych⁴⁷.

Na zakończenie powyższych rozważań zajmiemy się, z konieczności w skrócie i bez ambicji pełnego ujęcia zagadnienia, dwoma sprawami. Najpierw przedstawimy pokrótce istotę teorii paradyplomacji, a następnie sprawdzimy, czy działalność międzynarodowa belgijskich wspólnot i regionów znajduje w niej swoje odbicie.

Organizacyjno-materialne studium aktywności belgijskich wspólnot i regionów w sferze międzynarodowej pociąga za sobą pytanie zarówno o formy, jakie owa aktywność może przyjąć, jak i o instrumenty jej realizacji. Najważniejszym instrumentem wyrażania i prowadzenia przez państwo relacji z innymi podmiotami prawa międzynarodowego jest dyplomacja. W ogólnym ujęciu oznacza ona oficjalną działalność państwa oraz jego uprawnionych organów, realizujących określone cele i wykonujących bieżące działania w dziedzinie polityki zagranicznej oraz zapewniających ochronę praw interesów kraju i jego obywateli⁴⁸. Dyplomacja – synonim działalności państwa w stosunkach międzynarodowych – należy do wyłącznej kompetencji władzy centralnej i stanowi jeden z najistotniejszych przymiotów współczesnego państwa. Z tego względu należy rozróżnić działalność międzynarodową państwa, tu zwłaszcza państwa złożonego, od tożsamej działalności, która wykonywana jest przez jego struktury wewnętrzne. Na tym etapie pragniemy jedynie zasygnalizować, że aktywności te mogą mieć odmienny charakter i, co za tym idzie, mogą utrzymywać względem siebie całkowicie różne relacje.

⁴⁵ F. Massart-Piérard, op. cit., s. 174.

⁴⁶ „Or, les entités fédérées belges sont à certains égards des sujets originaire du droit international „une anomalie fédérale dans la mesure où elles ont obtenu le pouvoir de conclure de véritables traités avec des Etats étrangers [...]”. Ibidem.

⁴⁷ Znamienny może tu być przykład Niemiec i Szwajcarii. Na mocy konstytucji z 1949 r. niektóre landy RFN mogą za zgodą rządu federalnego zawierać umowy międzynarodowe należące do ich wewnętrznych kompetencji. W Szwajcarii natomiast (od 1874 r.) kantony mogą zawierać traktaty z sąsiednimi państwami, dotyczące spraw gospodarczych czy współpracy sąsiedzkiej, jednocześnie nie naruszając praw innych kantonów i nie przynosząc przez to szkody państwu.

⁴⁸ K. Tomaszewski, „Dyplomacja” regionów – nowy instrument promowania interesów wspólnot terytorialnych w Europie, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2006, nr 6 (34), s. 76.

W obliczu nowych zjawisk polityki międzynarodowej – takich jak procesy integracji, decentralizacji czy globalizacji – odniesieniem tradycyjnie rozumianej dyplomacji do międzynarodowej działalności jednostek subpaństwowych jest teoria paradyplomacji. Twórcą jej jest związany z Uniwersytetem w Montrealu kanadyjski uczony Panayotis Soldatos⁴⁹. Punktem wyjścia do jego rozważań był przypadek Quebecu w Kanadzie. Przez pryzmat paradyplomacji, będącej transpozycją dyplomacji na gruncie struktur wewnątrzpaństwowych, postrzegamy regiony jako pretendujących do niezależności aktorów, którzy chcą kształtować własną *quasi*-politykę w kontaktach zagranicznych⁵⁰. Teoria ta kładzie nacisk na aspekt samodzielności regionów w podejmowaniu decyzji i przedsięwzięć na arenie międzynarodowej, przypisując im rolę podobną do tej, jaką w tej kwestii mają państwa narodowe⁵¹. Soldatos tłumaczy, że pojęcie paradyplomacji odnosi się do „bezpośredniej aktywności różnego typu struktur subpaństwowych (państw związkowych, regionów, wspólnot, miast, gmin) w sferze międzynarodowej, która wspomaga, uzupełnia, poprawia bądź kontestuje dyplomację prowadzoną przez państwo narodowe”⁵². Pokróćce: paradyplomacja oznacza „zachodzące na wielu poziomach, bezpośrednie uczestnictwo struktur wewnątrzpaństwowych w działalności międzynarodowej”⁵³. Charakter tych działań zależy przede wszystkim od rodzaju struktury państwa i specyfiki jego części składowych. Ze względu na fakt, że belgijski federalizm jest zbudowany na fundamencie etnicznym, rozbieżność, a czasami nawet dwutorowość „belgijskiej” aktywności międzynarodowej, może doprowadzić do realnego konfliktu interesu między poszczególnymi ośrodkami władzy w państwie. Międzynarodowa działalność struktur związkowych, która kładzie szczególny nacisk na czynnik narodowy, została nazwana paradyplomacją tożsamościową (kwestia protodyplomacji).

Czy międzynarodowa działalność belgijskich struktur subpaństwowych wpisuje się w ramy zdefiniowanej powyżej paradyplomacji? Odpowiedź na to pytanie jest, oczywiście, twierdząca, ale należy tu dodać, że paradyplomacja jest warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym do kompleksowego zrozumienia problemu. Massart-Piérard podkreśla, że odwoływanie się do omawianego pojęcia wydaje się zaledwie drogą na skróty, niezdolną do oddania istoty pro-

⁴⁹ Zob. P. Soldatos, *An Explanatory Framework for the Study of Federated States and Foreign Policy Actors* [w:] H. J. Michelmann, P. Soldatos (red.), *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Clarendon Press, Oxford 1990.

⁵⁰ K. Tomaszewski, op. cit., s. 76.

⁵¹ Ibidem.

⁵² „To direct international activity by subnational actors (federated units, regions, urban communities, cities) supporting, complementing, correcting, duplicating, or challenging the nation-state’s diplomacy”. P. Soldatos, op. cit., za D. Sarouol. op. cit., s. 20.

⁵³ K. Tomaszewski, op. cit., s. 77.

blemu i tworzącą jego uproszczoną wizję. Opisywanie tego problemu wyłącznie przez pryzmat paradyplomacji nie uwydatnia ani specjalnego statusu prawnego omawianych struktur, któremu poświęciliśmy część naszych powyższych rozważań, ani też pewnej praktyki będącej rezultatem ich funkcjonowania w przestrzeni międzynarodowej⁵⁴.

W podsumowaniu całości naszych rozważań należy przypomnieć, że od czasu reformy instytucjonalnej z lat 1993–1994 sytuacja w Belgii w dziedzinie stosunków międzynarodowych nie znajduje realnego odpowiednika w innych państwach federalnych. Od tej pory zarówno regiony, jak i wspólnoty dysponują wyłączną kompetencją do zawierania umów międzynarodowych, czyli *de facto* mają możliwość tworzenia własnej polityki zagranicznej. Z tego punktu widzenia państwo centralne wydaje się konstytucyjnie pozbawione jednej ze swoich podstawowych prerogatyw. Na pomocy prawa, dokonującego podziału kompetencji między różnymi ośrodkami władzy, międzynarodowa działalność omawianych struktur nie podlega żadnej kontroli ze strony rządu centralnego i jest nieograniczona w ramach realizowania własnych uprawnień.

Model federalizmu przyjęty przez państwo belgijskie w głównej mierze determinuje sposób prowadzenia przez nie relacji zagranicznych. Do jego nadrzędnych cech zaliczamy: dwudzielność struktury, transparentny podział domeny kompetencyjnej, bazujący na zasadzie wyłączności, brak hierarchii aktów prawa wydawanych przez różne ośrodki władzy decyzyjnej i ostatecznie możliwość rozciągania realizacji kompetencji części składowych federacji poza granice kraju. Omawiane struktury stanowią integralną część „systemu” belgijskiej polityki zagranicznej, a ich międzynarodowa działalność coraz częściej krzyżuje się z działaniem, jakie w tej materii prowadzi państwo federalne, co znajduje wyraz w tzw. paralelizmie dyplomacji. Sytuacja ta skłania wszystkie ośrodki decyzyjne w państwie do współpracy i ciągłego poszukiwania kompromisu zgodnie z zasadą konsocjonalizmu.

⁵⁴ „Aussi, le recours à la notion de „paradiplomatie” pour rendre compte de l’action extérieure des entités fédérées belges s’avère une voie réductrice ne rendant compte ni de la réalité juridique ni de la pratique politique. Elle est inadaptée pour informer correctement de l’ampleur du périmètre de l’actions des Régions et des Communautés [...]. F. Massart-Piérard, op. cit., s. 182.

**PAŃSTWA SKANDYNAWSKIE
NA ARENIE MIĘDZYNARODOWEJ**

Joanna Grzela

WIELOPLASZCZYZNOWA WSPÓŁPRACA KRAJÓW NORDYCKICH. STAN I PERSPEKTYWY

Wstęp

Kooperacja krajów nordyckich ma długoletnią tradycję¹. Jej dorobek w integrowaniu państw nordyckich oraz doświadczenie są cennym źródłem inspiracji dla zacieśnienia stosunków pomiędzy państwami innych regionów. Współpraca internordycka przyjmuje formy zinstytucjonalizowane, tożsame z istniejącymi w innych rejonach Europy i świata, jak również jest wyrazem więzi duchowej, często niezrozumiałej dla innych, a obecnej w praktycznych działaniach. Aktualnie kooperacja nordycka dotyczy Danii, Finlandii, Islandii, Norwegii, Szwecji oraz Wysp Owczych, Grenlandii i Wysp Alandzkich; swym zasięgiem obejmuje blisko 26 mln mieszkańców i obszar wielkości ok. 3,5 mln km kwadratowych².

Warte poznania są istniejące tu mechanizmy współpracy regionalnej, które z jednej strony doprowadziły do zbliżenia społecznego, gospodarczego, prawnego i politycznego kraje w przeszłości rywalizujące ze sobą o dominację w tym obszarze, a z drugiej – rozszerzyły aktywność i otworzyły region nordycki na tereny przyległe (Pribałtyka, Arktyka, Region Morza Bałtyckiego) oraz rozwinęły pozytywne relacje z Unią Europejską. Unia paszportowa, stabilność, bezpieczeństwo i dobrobyt, wolność słowa, jedność, demokracja, język, wspólna kultura i wartości – to kluczowe pojęcia, które opisują otwarte społeczeństwa skandynawskie i są atutami tych krajów w globalnej konkurencji.

¹ W. K. Pessel, *Pomorzanin na tronach północy. Przyczynek do historii idei skandynawizmu*, „Rubikon” 2000, nr 4; N. Veggeland, *Bałtyk i Region Morza Barentsa: wymiar skandynawski* [w:] A. Kukliński (red.), *Problematyka przestrzeni europejskiej*, EUROREG, Warszawa 1997, s. 44–51; T. Cieślak, *Skandynawia a świat współczesny*, PISM, Warszawa 1971; J. Detlfsen, *Norden i Europa*, „Flensborg Avis”, 3.05.1991; Z. M. Doliwa-Klepacki, *Integracja europejska (po Amsterdamie i Nicei)*, Temida 2, Białystok 2001, passim.

² *Nordic Statistical Yearbook 2012*, <http://www.norden.org/en/publications/publikationer/2012-001> [dostęp 31.01.2013].

Głównymi filarami nordyckiego modelu kooperacji są: tradycja zasad konstytucyjnych, aktywność ruchów i organizacji obywatelskich, wolność słowa, równość, solidarność i szacunek dla środowiska naturalnego. W połączeniu z pracą i przedsiębiorczością, elementy te stanowią cechy społeczeństwa, które sprzyja wydajności, poczuciu bezpieczeństwa i równowadze pomiędzy jednostką i grupą. Czynnikiem, które sprzyjają ogólnoskandynawskiej kooperacji, są: położenie geograficzne, wspólne podejście do życia i tradycji demokratycznych, wspólnota etniczna, kulturowa, religijna, a częściowo także polityczna. Obejmuje ona wiele płaszczyzn stosunków społecznych, a jej uczestnikami są rządy, parlamenty, instytucje państwowe, regiony i poszczególne miasta. Współpraca nordycka, od początku jej kreowania, polegała na niwelowaniu różnic między państwami, wynikających z odmienności środowiska geograficznego, różnorodnego klimatu i gęstości zaludnienia. Północ Europy swoim zasięgiem obejmuje kraje o silnie ugruntowanej tradycji demokracji i rozbudowanych systemach polityki socjalnej. Państwa nordyckie mają wiele wspólnego. Ich kultura, religia, język czy poglądy na politykę społeczną są podobne. Podstawę współpracy nordyckiej stanowią analogie kulturowe i językowe, a pomagają ją wzmocnić mobilność transgraniczna oraz dobrze zorganizowany i elastyczny rynek pracy. Kultura jest jednym z głównych elementów współpracy państw nordyckich – przez długi czas pełniła funkcję mostu-płaszczyzny dla lepszego zrozumienia narodów ościennych i promocji wspólnych wartości.

Głównymi priorytetami nordyckich kontaktów są: klimat, środowisko naturalne i energia, edukacja i badania naukowe oraz dobrobyt i kultura. Kraje skandynawskie często lokowane są na szczytach międzynarodowych rankingów w dziedzinach takich, jak: zasada równego podziału dochodów, konkurencyjność, innowacyjność, polityka zatrudnienia, równość płci i ochrona środowiska. Co ważne, wspólna praca państw tego obszaru nie polega jedynie na omówieniu i wdrożeniu podstawowych wartości nordyckich, ale również pomaga uczynić go bardziej widocznym i podkreśla unikalny charakter nordyckiego partnerstwa, które daje korzyści dla mieszkańców – zarówno w regionie, jak i poza nim.

Korzenie i rozwój współpracy nordyckiej

Formalna współpraca krajów nordyckich jest jedną z najstarszych form wielostronnego partnerstwa. Geograficzne, historyczne i kulturowe pokrewieństwo między pięcioma państwami (Dania, Finlandia, Islandia, Norwegia i Szwecja) i trzema autonomicznymi terytoriami (Grenlandia, Wyspy Owcze i Wyspy Alandzkie) jest jedną z najbardziej wszechstronnych i popularnych form partnerstwa regionalnego na świecie. Zinstytucjonalizowana współpraca nordycka trwa od ponad 60 lat, począwszy od ustanowienia Rady Nordyckiej w 1952 r.

Z biegiem lat rozwinęła się ona, przeszła kilka zmian strukturalnych, a także uległa zintensyfikowaniu.

Skandynawia nie zawsze była spokojnym i harmonijnym zakątkiem Europy. Historia współpracy nordyckiej przeszła długą drogę aż od epoki Wikingów. Po kilkusetletniej rywalizacji między Szwecją i Danią o dominację w regionie (ten czas bywa określany mianem „zygzakowatych stosunków” – były to bowiem przemiennie: lata solidarności i wojen), w XIX w. nastąpiła powolna odbudowa więzi łączących te kraje, co stało się początkiem współpracy nordyckiej. Wiek XIX obfitował w liczne porozumienia i umowy między poszczególnymi krajami nordyckimi³. Wśród nich znalazło się porozumienie o Skandynawskiej Unii Monetarnej, obejmujące Danię, Norwegię i Szwecję. 5 maja 1873 r. została zawarta umowa ekonomiczna między Danią i Szwecją w sprawie zastąpienia walut tych krajów wspólnym pieniądzem – koroną podzielną na 100 øre. Norwegia dołączyła do Unii w 1875 r. Związek ten formalnie trwał do 1924 r. W praktyce jednak skończył się podczas I wojny światowej, kiedy to wspólna jednostka waluty – korona, nie miała już tej samej wartości w różnych krajach w stosunku do złota.

W 1872 r. odbył się pierwszy kongres prawników krajów skandynawskich, który stał się początkiem prac nad ujednoczeniem prawa administracyjnego i cywilnego, kupieckiego i handlowego (proces ujednoczania dwóch ostatnich zakończył się w 1880 r.).

W 1905 r. umowa między Szwecją i Norwegią została rozwiązana, a Norwegia stała się niezależna. Fińska niezależność nastąpiła 6 grudnia 1917 r. Rok później Islandia osiągnęła znaczny stopień autonomii, ale pozostała pod wpływem duńskiego królestwa i jego polityki zagranicznej do 1944 r. Wyspy Alandzkie były źródłem konfliktów pomiędzy Szwecją i Finlandią do chwili, gdy Liga Narodów uznała, że powinny być powiązane z Finlandią.

Na początku XX w. rozwinęto współpracę parlamentarną i rządową (ministrów ds. społecznych). Podpisano wówczas wiele umów z zakresu polityki socjalnej, m.in. w sprawie ubezpieczeń społecznych, ochrony zdrowia, ubezpieczeń podatkowych i odszkodowań. Posłowie cyklicznie spotykali się na konferencjach skandynawskiej Ligi Międzyparlamentarnej. W 1919 r. powstało stowarzyszenie NORDEN, aby wspierać współpracę między krajami skandynawskimi. Wyrazem współpracy na szczeblu międzyrządowym było wprowadzenie wspólnej polityki neutralności. Po zakończeniu I wojny światowej

³ Powstał wówczas ruch polityczny i kulturalny zwany „skandynawizmem”, propagujący idee ścisłej współpracy kulturowej i ekonomicznej oraz występujący na rzecz ponownego politycznego zjednoczenia państw skandynawskich w formie unii politycznej. Idea ta upadła jednak w 1864 r. w wyniku braku poparcia politycznego. H. Libura, *Europa Bałtycka wczoraj i dziś* [w:] B. Jałowiecki, *Europa Bałtycka*, UW, Warszawa 1992, s. 14 i n.

państwa skandynawskie współpracowały ze sobą na forum Ligi Narodów i Międzynarodowej Organizacji Pracy. W tym czasie spotykali się *ad hoc* premierzy oraz ministrowie spraw zagranicznych w celu wymiany informacji i wypracowywania wspólnych stanowisk, prezentowanych później na forum Ligi Narodów.

Okres wielkiego kryzysu gospodarczego sprzyjał zacieśnianiu kontaktów nordyckich. W 1930 r. podpisały one konwencję, która zakazywała podnoszenia ceł w handlu wzajemnym bez wcześniejszego uzgodnienia⁴. Ponadto zaczęły się cykliczne spotkania ministrów polityki socjalnej, spraw zagranicznych, handlu, oświaty i sprawiedliwości. W tym czasie wzrósł nacisk na rozwijanie współpracy i integracji krajów nordyckich ze strony licznie powstających stowarzyszeń i organizacji pozarządowych mających w nazwie słowo „nordyckie”⁵.

Po zakończeniu II wojny światowej, mimo różnic wynikających z odmiennego statusu politycznego, państwa nordyckie zdecydowały się podjąć współpracę regionalną, głównie na płaszczyźnie społecznej, gospodarczej i kulturalno-naukowej, w znacznie bardziej niż dotychczas sformalizowanej formie. Zacieśnianie kontaktów, jakie nastąpiło w drugiej połowie ubiegłego stulecia, stało się następstwem inspiracji wielu komitetów międzynarodowych, które do dziś nadzorują oraz koordynują ich przebieg⁶. Szczególną uwagę zwrócono na wspieranie i tworzenie warunków dla bezpośredniej kooperacji instytucji, organizacji i samorządów lokalnych, a także firm i obywateli państw nordyckich. Od czasu zakończenia II wojny światowej z inspiracji Rady Nordyckiej oraz Nordyckiej Rady Ministrów, jak również w wyniku oddolnej inicjatywy, powstało wiele wyspecjalizowanych jednostek współpracy nordyckiej. Do najstarszych z nich należą: Nordycki Komitet Turystyki, powołany w 1923 r.; Nordycka Organizacja Badań Naukowych (Nordforsk), utworzona w 1947 r.; Nordycka Instytucja ds. Kontaktów w Zakresie Energii Atomowej (NKA), działająca od 1957 r.; instytucja promująca rozwój przemysłu i technologii w krajach skandynawskich – Nordycki Fundusz Przemysłowy, powołany w 1973 r. (od 1989 r. funkcjonujący jako Nordyckie Centrum Przemysłowe). Instytucje współpracy nordyckiej stawały się też centrum, wokół którego skupiały się inne państwa. Przykładem jest porozumienie Danii, Finlandii, Szwecji i Norwegii w sprawie wykorzystywania lodołamaczy, które stało się przedmiotem zainteresowania wszystkich krajów bałtyckich⁷. W 1945 r. utworzona została Nordycka Rada Sztuk Pięk-

⁴ A. Marszałek, *Rada Nordycka i Nordycka Rada Ministrów* [w:] A. Marszałek (red.), *Integracja europejska*, UŁ, Łódź 1997, s. 197.

⁵ W 1963 r. utworzyły one wspólny organ – Ligę Stowarzyszeń Nordyckich, której celem stało się działanie na rzecz rozwoju współpracy i integracji kulturalnej oraz gospodarczej, m.in. przez propagowanie tej idei wśród narodów nordyckich.

⁶ Z. M. Doliwa-Klepacki, op. cit., s. 334–356; zob. także A. Zygierewicz, *Współpraca państw nordyckich*, Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz, styczeń 2005.

⁷ Szerzej: S. Hubert (red.), *Organizacje międzynarodowe o charakterze regionalnym* [w:] *Zbiór statutów i regulaminów organizacji międzynarodowych*, t. III, PISM, Warszawa 1973, s. 187–188.

nych, w 1946 r. Nordycki Komitet Polityki Socjalnej, Nordycki Komitet Kultury oraz Nordycki Komitet Współpracy Prawnej i Nordycki Komitet Polityki Socjalnej, a w 1948 r. Nordycki Komitet Współpracy Ekonomicznej. W tym samym roku powstało wspólne towarzystwo lotnicze państw skandynawskich SAS. Od 1948 r. Nordycki Komitet Współpracy Ekonomicznej przystąpił do pracy nad projektem utworzenia przez państwa skandynawskie wspólnego rynku⁸.

W maju 1948 r. szwedzki minister spraw zagranicznych, Östen Unden, zaproponował utworzenie Nordyckiej Unii Obronnej. Negocjacje załamały się na początku 1949 r., kiedy Norwegii i Szwecji nie udało się znaleźć wspólnej płaszczyzny porozumienia. Niepowodzenie tego pomysłu uwypukliło polityczne różnice państw w regionie. Dania, Islandia i Norwegia zdecydowały się przyłączyć do NATO i zainteresowały współpracą z integrującą się Europą Zachodnią i Stanami Zjednoczonymi, Szwecja postanowiła o swojej neutralności, Finlandia zaś była uzależniona od ZSRR.

W 1954 r. podpisano porozumienie o wspólnym rynku pracy (zrewidowane w 1982 r.) oraz umowę w sprawie unii paszportowej. W kolejnych latach, wraz z nasilającym się tempem rozwoju, rodziły się kolejne związki i porozumienia nordyckie⁹. Szczególną uwagę zwrócono na wspieranie i tworzenie warunków dla bezpośredniej kooperacji instytucji, organizacji i samorządów lokalnych, a także firm i obywateli państw nordyckich. Nordycka Rada Ministrów była inicjatorem powołania w 1975 r. Nordyckiego Banku Inwestycyjnego (Nordic Investment Bank) z siedzibą w Helsinkach. Bank koncentruje się na finansowaniu projektów infrastrukturalnych wzmacniających więzi internordyckie i konkurencyjność eksportu państw nordyckich¹⁰.

Jak twierdzi Z. M. Doliwa-Klepacki, specyfiką tego okresu były procesy integracyjne w zakresie ustawodawstwa, kultury, spraw społecznych, transportu i gospodarki oraz unikanie zagadnień w dziedzinie spraw wojskowych i polityki zagranicznej. Ponadto, odmiennie niż w Europie Zachodniej, integracja nor-

⁸ Od chwili powstania Rada Nordycka prowadziła wysiłki na rzecz utworzenia wspólnego rynku. Jednak z chwilą przystąpienia Danii, Norwegii i Szwecji do Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) nastąpił spadek zainteresowania tym zagadnieniem. Próba utworzenia w latach sześćdziesiątych wspólnego rynku NORDEK zakończyła się fiaskiem. Szerzej B. KołECKA, *Rada Nordycka, Nordycka Rada Ministrów* [w:] S. Parzymies (red.), *Europejskie struktury współpracy*, Warszawa 2000, s. 182; Z. M. Doliwa-Klepacki, op. cit., s. 337–340; A. Grochulski, *NORDEK – nowy etap integracji krajów skandynawskich*, „Sprawy Międzynarodowe” 1970, nr 3; R. Ławniczak, *NORDEK a problem skandynawskiej unii celnej*, „Przegląd Zachodni” 1969, nr 5; A. Marszałek, op. cit., s. 198; T. Knothe, *Rada Nordycka*, Biuro Stosunków Międzynarodowych Kancelarii Sejmu. Biuletyn Informacyjny, z. 1, wyd. II, Warszawa 1991.

⁹ Z. M. Doliwa-Klepacki, op. cit., s. 337–340; por.: <http://www.norden.org/en/nordic-council/the-nordic-council/the-history-of-the-nordic-council/1953-1971> [dostęp 24.01.2013].

¹⁰ *Agreement between Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden Concerning the Nordic Investment Bank; Statutes of Nordic Investment Bank*, Helsinki 1999; zob. także <http://www.nib.int/home> [dostęp 31.01.2013].

dycka nie miała charakteru całościowego, tzn. obejmowała tylko wybrane dziedziny, w pozostałych zaś rozwijała się na zasadzie współpracy międzynarodowej. Co ważne, nie była wypadkową z góry zakładanych planów, lecz efektem spontanicznych decyzji, podejmowanych w miarę rodzących się potrzeb integracyjnych. Kolejną specyficzną cechą integracji państw Północy jest to, że preferują one integrację bezinstytucjonalną, albowiem do dziś nie utworzyły jednej ogólnonordyckiej organizacji odpowiedzialnej za te procesy. Te, które powstały, tj. Rada Nordycka i Nordycka Rada Ministrów, nie mają żadnych uprawnień ponadnarodowych.

Obecnie istnieje około trzydziestu nordyckich instytucji, które są wspierane przez Radę Nordycką i Nordycką Radę Ministrów i które wspólnie rozwijają współpracę w tym regionie. W ciągu ostatnich lat do udziału w tej współpracy zostały zaproszone państwa bałtyckie i północno-zachodnia Rosja, ponadto kraje nordyckie rozszerzyły swoje zainteresowanie o regiony otaczające. Nordycki model współpracy staje się atrakcyjnym wzorcem i marką również w skali globalnej.

Do instytucji nordyckich, które wyszły poza terytorialny zakres działania i podjęły problematykę współpracy na znacznie szerszym terytorium, możemy zaliczyć Radę Nordycką (RN). Powstała z inicjatywy Północnej Unii Międzyparlamentarnej (zgłosił ją były duński premier i późniejszy pierwszy przewodniczący Rady Nordyckiej, H. Hedtoft, w imieniu duńskiej grupy posłów socjaldemokratycznych na posiedzeniu 28. sesji w sierpniu 1951 r.) w 1952 r., na podstawie statutu uchwalonego w formie jednostronnych rezolucji przyjętych przez parlamenty Danii, Islandii, Norwegii i Szwecji. Rada rozpoczęła działalność w lutym 1953 r. Dwa lata później przyłączyła się do niej Finlandia (wcześniej nie było to możliwe z uwagi na nieprzychylność ZSRR do tej struktury; po zmianie stanowiska Związku Radzieckiego wobec Rady Nordyckiej parlament fiński 28 października 1955 r. uchwalił wniosek rządu o przystąpieniu do Rady). Od 1970 r. w skład Rady Nordyckiej wchodzi: Dania z Wyspami Owczymi, Finlandia z Wyspami Alandzkimi¹¹, Islandia, Norwegia i Szwecja. Na forum Rady mają prawo zabierania głosu także przedstawiciele ludności autochtonicznej regionów północnych – Laponii.

Porozumieniem, które stworzyło prawne podstawy parlamentarno-rządowego współdziałania państw nordyckich, stał się Układ Helsiński z 1962 r., który przypieczętował wypracowane w ciągu wielu lat mechanizmy współpracy nordyckiej. Jego preambuła przewiduje współpracę w zakresie: promowania i umacniania bliskich związków między społeczeństwami nordyckimi w dziedzinie kultury, filozofii, prawa i społeczeństwa oraz rozszerzania kontaktów między krajami nordyckimi; osiągnięcia jednolitości prawa; osiągania właściwego

¹¹ Terytoria autonomiczne mają większy wpływ na współpracę nordycką od momentu przyjęcia „Dokumentu z Åland” (5 września 2007 r.), więcej zob. http://www.norden.org/en/nordic-council-of-ministers/the-nordic-council-of-ministers/member-countries-and-territories?set_language=en [dostęp 2.02.2013].

podziału pracy między krajami nordyckimi. W dokumencie czytamy: „Wysokie Umawiające się Strony dążą do utrzymania i rozwoju dalszej współpracy pomiędzy krajami nordyckimi na płaszczyźnie prawnej, kulturowej, społecznej, gospodarczej oraz transportu, komunikacji i ochrony środowiska. Wysokie Umawiające się Strony powinny odbywać wspólne konsultacje w sprawach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, które rozpatrywane są przez europejskie i międzynarodowe organizacje i konferencje”¹².

Rada Nordycka jest regionalną organizacją międzynarodową oraz stanowi forum doradcze i konsultacyjne, którego celem jest promocja współpracy między parlamentami i rządami państw skandynawskich. Jest ciałem, które ma inicjować i doradzać w sprawach dotyczących współpracy między państwami, szczególnie zaś tych, które wynikają z umów między nimi zawartych. Jej zalecenia i opinie nie mają mocy wiążącej w stosunku do państw członkowskich, jednak z reguły są przez nie uwzględniane¹³. Celem Rady jest również szeroko pojęta promocja współpracy wewnątrznordyckiej oraz interesów państw nordyckich na forum międzynarodowym, a także umacnianie poczucia przynależności do wspólnoty państw nordyckich¹⁴.

Adresatem zaleceń i opinii Rady Nordyckiej jest Nordycka Rada Ministrów (NRM), powołana 13 lutego 1971 r. jako forum współpracy na szczeblu rządowym, w celu zintensyfikowania współpracy państw członkowskich¹⁵. W jej skład weszły: Norwegia, Finlandia, Szwecja, Islandia i Dania. Decyzje podjęte przez Radę Ministrów są wiążące dla Wysp Owczych, Grenlandii i Wysp Alandzkich w stopniu zgodnym z ich statusem autonomii. Od 2007 r. ich rola we współpracy nordyckiej uległa wzmocnieniu. Od tej chwili terytoria te mogą uczestniczyć w pracach wspólnych skandynawskich instytucji i organów na takich samych warunkach jak kraje członkowskie. Oznacza to, że Wyspy Alandzkie, Wyspy Owce i Grenlandia mogą ubiegać się o pełne członkostwo w tych instytucjach w ramach Traktatu Helsińskiego.

Nordycka Rada Ministrów została utworzona ze szczególnym zamiarem utrzymania dotychczasowej współpracy krajów Europy Północnej. Zakres jej działalności nie jest limitowany, a układ o powołaniu podkreśla, że może ona podejmować decyzje w sprawach współpracy tych państw w zakresie w nim przewidzianym, tj. w sprawach gospodarczych, komunikacji, transportu, kultury czy prawa, a nadto w sprawach będących przedmiotem umów zawartych

¹² *Treaty of Cooperation between Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden (the Helsinki Treaty)*, http://www.norden.org/en/publications/publications/2005-713/at_download/publicationfile [dostęp 1.03.2013].

¹³ Zob.: <http://www.norden.org/en/about-nordic-co-operation/agreements/treaties-and-agreements/basic-agreement/the-helsinki-treaty> [dostęp 24.02.2013].

¹⁴ *Statute of the Nordic Council*, „European Yearbook” 1960, vol. V, s. 598–599; *Meeting Change Nordic Council Programme 2008*, Nordic Council, Copenhagen 2007; zob. także: <http://www.norden.org/en/nordic-council/organisation-and-structure/presidium/about-the-nordic-council-presidium> [dostęp 31.01.2013].

¹⁵ *Recommendations, Statements and Internal Resolutions Adopted at the 49th Session 1997 of the Nordic Council*, Helsinki, November 10–13, 1997.

przez te państwa. Celem międzyrządowej współpracy jest działanie na rzecz wspólnych rozwiązań skandynawskich, które dają konkretne pozytywne efekty synergii dla obywateli poszczególnych krajów nordyckich. To pozwala poszczególnym krajom mieć większy wpływ na decyzje podejmowane zarówno na poziomie europejskim, jak i światowym.

W pracach tego organu biorą udział ministrowie ds. współpracy nordyckiej poszczególnych rządów oraz ministrowie odpowiedzialni za sprawy, które są przedmiotem danego posiedzenia Rady. Obecnie istnieje 10 konstelacji rad ministrów i rada ministrów ds. współpracy nordyckiej. Spotkania odbywają się kilka razy w roku.

Współpraca nordycka jest finansowana głównie z wpływów podatkowych z Danii, Finlandii, Islandii, Norwegii i Szwecji. Całkowity roczny budżet Rady Nordyckiej wynosi około 30 mln DKK, zaś Nordyckiej Rady Ministrów ponad 900 mln DKK. Oznacza to, że koszty współpracy nordyckiej wynoszą nie więcej niż 40 DKK na mieszkańca w krajach skandynawskich. Więcej niż jedna trzecia środków idzie na finansowanie nordyckich instytucji¹⁶. Składki poszczególnych państw są uzależnione do aktualnej siły i potencjału gospodarczego¹⁷.

Płaszczyzny współpracy i perspektywy dalszego rozwoju

Działalność NRM obejmuje niemal wszystkie płaszczyzny. W celu promocji kooperacji w poszczególnych dziedzinach zostały zawarte liczne porozumienia, w tym wspomniana już umowa ustanawiająca wspólny rynek pracy oraz dotycząca unii paszportowej¹⁸, umowa kulturalna i transportowa, konwencja o ochronie środowiska, konwencja o językach oraz konwencja socjalna. Już na początku działalności Rada powołała do życia Komitet Prawny, którego zadaniem było przygotowywanie projektów unifikacji prawa państw skandynawskich w poszczególnych dziedzinach życia: gospodarczego, społecznego, kulturalnego, przesyłanych w formie zaleceń organizacji dla rządów tych państw. Stawały się one następnie podstawą konwencji międzynarodowych zawieranych przez rządy lub były uchwalane przez parlamenty w formie prawa wewnętrznego.

W dziedzinie gospodarczej Rada koncentruje się na: polityce regionalnej (poprzez rozwijanie współpracy przygranicznej), polityce energetycznej¹⁹, po-

¹⁶ Zob. <http://www.norden.org/en/about-nordic-co-operation/financing> [dostęp 23.02.2013].

¹⁷ W 2010 r. Dania płaciła 21,6%, Finlandia 17,4%, Islandia 1,2%, Norwegia 28,1%, a Szwecja 31,7% ogólnego budżetu. Warto zaznaczyć, że w poszczególnych latach wysokość tego wkładu waha się tylko nieznacznie. Dane za <http://www.norden.org/en/about-nordic-co-operation/financing> [dostęp 31.01.2013].

¹⁸ W opinii ambasadora Królestwa Szwecji w Polsce, J. E. Mats Staffanssona, wraz z tymi decyzjami nastąpiła „mała integracja” krajów skandynawskich. Od 1954 r. wszyscy mieszkańcy Skandynawii mogą swobodnie przemieszczać się, podejmować pracę bez ograniczeń, co powoduje, że kraje nordyckie postrzegane są jak bliscy sąsiedzi, szerzej A. Dąbrowska, *Szwedzka Prezydencja. Rozmowa z Ambasadorem Królestwa Szwecji w Polsce J. E. Mats Staffanssonem*, „Unia Europejska” 2001, nr 4, s. 3–6.

¹⁹ Powołana została Nordycka Rada Producentów Elektryczności – NORDEL. Nordic Energy Research jest zaś instytucją finansującą badania energetyczne pomiędzy Szwecją, Danią, Finlandią, Norwegią i Islandią.

lityce przemysłowej i handlowej (poprzez rozwój kontaktów między firmami państw członkowskich)²⁰; sprawach finansowych i monetarnych (państwa współpracują wspólne stanowiska i jednogłośnie prezentują je na forum takich organizacji jak: Międzynarodowy Fundusz Walutowy czy Organizacja Współpracy i Rozwoju Gospodarczego)²¹, rozwoju transportu i komunikacji (państwa w ramach Rady pracują nad unowocześnieniem i udoskonaleniem transportu publicznego oraz nad kwestią natężenia ruchu drogowego, w tym także nad racjonalnym rozwojem komunikacji obejmującej regiony przygraniczne i północne). Ponadto państwa skandynawskie zobowiązały się do rozwoju współpracy na płaszczyźnie prawnej, kultury²², oświaty²³ i nauki²⁴, zdrowia i opieki socjalnej²⁵ oraz ochrony środowiska naturalnego.

²⁰ Nordic Innovation Centre (NICE) inicjuje i finansuje działania, które zwiększą poziom innowacji małych i średnich przedsiębiorstw w krajach skandynawskich. Ma on na celu rozwój międzynarodowych stosunków politycznych bez krajowych barier. Nordic Project Fund (Nopef) jest instytucją finansowaną w ramach Nordyckiej Rady Ministrów, która ma na celu wzmocnienie międzynarodowej konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw.

²¹ Współpracę nordycką w dziedzinie finansów umocniło założenie Giełdy Papierów Wartościowych „Norex” – układu między istniejącymi w tych krajach giełdami. Wołę przystąpienia do sojuszu giełd wyrazili także prezesi giełd papierów wartościowych Litwy, Łotwy i Estonii.

²² Powstał Nordic Culture Point, który służy jako sekretariat programów w dziedzinie kultury, dostarcza informacji na ich temat oraz wspiera instytucje kultury ubiegające się o wsparcie finansowe. Nordic Information Centre for Media and Communication Research (NORDICOM) ma na celu rozpowszechnianie wiedzy w dziedzinie mediów i komunikacji w krajach skandynawskich. Nordic House w Reykjavíku jest instytucją kultury, której celem jest wzmocnienie kontaktów kulturalnych między Islandią i innymi krajami skandynawskimi. Nordic Institute w Finlandii (NIFIN) ma zapewnić mieszkańcom Finlandii wiedzę o językach i kulturze innych krajów skandynawskich. Nordic Institute of Greenland (Napa) wspiera, stymuluje i przyczynia się do rozwoju życia kulturalnego Grenlandii, z głównym naciskiem na dzieci i młodzież. Zadaniem Nordic Institute w Åland jest wzmocnienie życia kulturalnego mieszkańców tego regionu poprzez kontakty z innymi krajami skandynawskimi, a także przedstawienie kultury Wysp Ålandzkich w innych częściach Skandynawii.

²³ Nordycka Rada Ministrów w 2000 r. wdrożyła program NORDPLUS, oferujący młodym ludziom szansę połączenia podróży i studiów. W ramach tego programu istnieją trzy rodzaje dotacji: NORDPLUS – dla studentów, nauczycieli i pracowników naukowych na uniwersytetach oraz dla innych instytucji kształcenia wyższego; NORDPLUS-junior – dla młodzieży 16-19-letniej i ich nauczycieli; NORDPLUS-mini – dla klas składających się z uczniów w wieku 13–16 lat i ich nauczycieli. Program oferuje wsparcie finansowe w dziedzinie kształcenia ustawicznego partnerom z ośmiu krajów: bałtyckich i skandynawskich. Jego celem jest stworzenie wspólnej bałtycko-nordyckiej przestrzeni edukacyjnej, www.norden.org [dostęp 2.02.2013]; http://www.nordplusonline.org/eng/framework_programme/about_nordplus [dostęp 3.02.2013].

²⁴ Do priorytetów Rady Nordyckiej i Nordyckiej Rady Ministrów należy współpraca w dziedzinie kultury, nauki i oświaty. Szczególną uwagę zwraca utworzenie wielu nordyckich instytutów naukowych. Do najbardziej znanych należą: Nordycki Instytut Planowania Przestrzennego (NORDREGIO), Skandynawski Instytut Prawa Morza, Nordycki Instytut Fizyki Teoretycznej i Instytut Folklorystyczny. Praca w sektorze badawczym jest koordynowana przez instytucję NordForsk, która wspiera swobodę ruchu wśród naukowców i stwarza możliwości prowadzenia badań w innych krajach skandynawskich. Rozwinęła się także współpraca w dziedzinie edukacji. W ramach nordyckiego systemu naukowego utworzono m.in. bazę danych NORDUNET, szkolną sieć informatyczną ODIN połączono z siecią INTERNET. Funkcjonuje tu także wiele programów edukacyjnych, stypendialnych, socjalnych itp.

²⁵ Powstało Nordyckie Centrum Opieki Społecznej i Spraw Społecznych, które ma na celu poprawę jakości polityki społecznej w krajach skandynawskich, wspieranie badań naukowych, tworzenie sieci współpracy międzynarodowej. Funkcjonuje też Nordic School of Public Health (NHV), które jest instytucją szkolnictwa wyższego i badań w dziedzinie zdrowia publicznego. Szkoła oferuje szkolenia dla personelu medycznego w zakresie opieki zdrowotnej w krajach skandynawskich i obszarach przyległych.

Kraje nordyckie określane są mianem państw dobrobytu (*welfare state*)²⁶. Nordycka kooperacja od początku istnienia koncentrowała się na ochronie środowiska pracy²⁷, polepszaniu działania służby zdrowia²⁸, świadczeniach społecznych dla kobiet będących w ciąży i w okresie macierzyństwa, równouprawnieniu kobiet i mężczyzn. Ta kombinacja hojnej polityki społecznej z innowacyjną, spełniającą wysokie standardy gospodarką przyciąga uwagę mediów, ekspertów i szerokiej opinii publicznej. Rozwiązania i doświadczenia skandynawskie są bardzo często uważnie studiowane i dyskutowane. Traktowane są nierzadko jako „najlepsze praktyki” (*best practices*), możliwy wzór do naśladowania przy rozwiązywaniu podobnych problemów społecznych i gospodarczych w innych częściach Europy i świata. Region ma potencjał, aby być światowym liderem innowacyjnych rozwiązań w sektorze zdrowotnym i społecznym – zwłaszcza w zakresie usług dla osób starszych, profilaktyce czy równości płci²⁹. Jednym ze „znaków firmowych” krajów Północy jest zatem idea i praktyka państwa opiekuńczego. Pogląd ten jest uzasadniony zarówno wielkością wydatków na zabezpieczenie społeczne, jak i przestrzeganiem idei równości i powszechności praw obywateli.

Jedną z głównych cech krajów Północy jest zaangażowanie na rzecz praw kobiet i równości płci. W tej dziedzinie funkcjonują unikalne w świecie rozwiązania prawne, dotyczące m.in. łączenia pracy z rodzicielstwem, czy gwarancje zapewniające jednakowy dostęp dla kobiet i mężczyzn do stanowisk wszystkich szczebli w gospodarce i polityce oraz jednakowych zarobków za tę samą pracę. Kraje skandynawskie przejawiają w tej mierze ten sam pragmatyzm, jednak twierdzą, że jeszcze wiele pozostało do zrobienia, gdyż zdarzają się przypadki, że kobiety zarabiają mniej niż mężczyźni. Niewątpliwie jednak są one bardziej aktywne politycznie, gospodarczo i społecznie w Danii, Finlandii, Islandii, Norwegii i Szwecji niż w większości innych krajów. Nordyckie parlamenty i rządy mają wysoki stopień reprezentacji kobiet, a stopa zatrudnienia kobiet jest wyższa niż w większości innych krajów.

²⁶ Szerzej zob. W. Nowiak, *Nordycki model „welfare state” w realiach XXI wieku. Dylematy wyboru i ewolucja systemu w społeczeństwach dobrobytu – wnioski praktyczne*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2011; M. Daly, *Welfare*, Polity Press, Cambridge 2011; M. Castells, P. Himanen, *Spoleczeństwo informacyjne i państwo dobrobytu*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2009; T. S. Edvardsen, B. Hagtvet (red.), *Nordycki model demokracji i państwa dobrobytu*, PWN, Warszawa 1994.

²⁷ Powstał Nordic Institute for Advanced Training in Occupational Health (NIVA), który stanowi forum dla upowszechniania wiedzy w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy. NIVA organizuje różne formy szkoleń, seminariów i warsztatów.

²⁸ Kraje skandynawskie powołały Nordic Institute of Dental Materials (NIOM), który dąży do zachowania standardów medycznych i technicznych produktów stosowanych w opiece stomatologicznej, zob. <http://www.niom.no/index-en.htm> [dostęp 4.02.2013].

²⁹ W 2007 r. powstał specjalny portal – nordically.org, który dostarcza informacji i wiadomości na temat zdrowia, opieki społecznej, pracy i edukacji w krajach skandynawskich, więcej zob.: <http://www.nordically.org> [dostęp 3.03.2013].

Kolejnym wspólnym elementem są rynki pracy. Ich cechy to: równość, bezpieczeństwo i konsensus, co nie pozostaje bez wpływu na kształt nordyckiego społeczeństwa dobrobytu, jaki znamy dzisiaj. Kraje skandynawskie charakteryzują się wysokim poziomem zatrudnienia i niskim bezrobociem. Bardzo duża część populacji dorosłych jest aktywna zawodowo – zarówno mężczyźni, jak i kobiety. Płace i warunki pracy są regulowane umowami zbiorowymi. Związki zawodowe i pracodawcy są niezwykle zaangażowani w opracowanie przepisów dotyczących rynku pracy.

Nordycka Rada Ministrów wielokrotnie zajmowała się problemami siły roboczej w państwach skandynawskich oraz ujednoczeniem prawa w tym zakresie. W jego efekcie obywatel jednego państwa ma prawo do pracy i zamieszkiwania w innym państwie nordyckim bez konieczności ubiegania się o zezwolenie na pracę. Był to jeden z priorytetów nordyckiej kooperacji. Potwierdził to fiński minister współpracy nordyckiej J. E. Enestam na początku prezydentury tego kraju w Nordyckiej Radzie Ministrów w 2001 r.: „Pragniemy poprawić współpracę nordycką poprzez sprowadzenie jej do poziomu poszczególnego obywatela. (...) każdy obywatel musi czuć, że te sprawy go dotyczą w różnych płaszczyznach jego życia – czy jest to jednakowe traktowanie kwalifikacji, czy możliwość przemieszczania się między państwami skandynawskimi”³⁰.

W kolejnych latach nordyckiej kooperacji państwa postanowiły zintensyfikować działania w celu ograniczenia barier na wspólnym rynku pracy. Ministrowie finansów państw skandynawskich w trakcie spotkania w maju 2005 r. podjęli decyzję o utworzeniu specjalnego portalu internetowego (Nordyckiego Wirtualnego Biura Podatkowego). Ma on na celu ułatwienie obywatelom uzyskania odpowiedzi na pytania dotyczące przepisów fiskalnych w tych krajach. Powstał Hello Norden – serwis informacyjny dla ludzi, którzy przemieszczają się między krajami w regionie i w związku z tym napotykają przeszkody i wątpliwości z tym związane³¹. By usunąć bariery w prowadzeniu działalności gospodarczej małych i średnich przedsiębiorstw, powstał Business and Trade Portal. Został on uruchomiony w trakcie posiedzenia Rady Nordyckiej w Reykjavíku w październiku 2005 r.³² Z kolei Nordic Freedom of Movement Forum ma na celu usunięcie przeszkód i zapewnienie większej swobody przepływu osób, firm i towarów w regionie. Forum podlega bezpośrednio Prezesom Rady Ministrów poszczególnych państw nordyckich i podejmuje konkretne kwestie,

³⁰ Cyt. za Nordic Council – Nordic Council of Ministers, *Annual Report 2000*.

³¹ Szczegółowe informacje są dostępne na stronach: www.hallonorden.org lub www.nordisketax.net [dostęp 2.03.2013].

³² *The Nordic Countries – One Workplace, One Market. A Report on Removal of Cross-border Obstacles* by Special Envoy Poul Schlüter 2005, http://www.norden.org/en/publications/publications/2005-784/at_download/publicationfile [dostęp 1.03.2013].

dotyczące np. transferu świadczeń ubezpieczeniowych w regionie. By usprawnić przepływ zasobów ludzkich pomiędzy poszczególnymi krajami, utworzono nordycki społeczny portal ubezpieczeń społecznych. Został on stworzony dla osób, które przemieszczają się w celu podjęcia pracy lub studiów w innym kraju nordyckim. Ma on na celu dostarczenie wskazówek, któremu ustawodawstwu podlega osoba w różnych sytuacjach oraz do jakich świadczeń jest uprawniona. Wchodząc do portalu, można znaleźć tu odpowiedni organ w danym kraju oraz linki zawierające kontakt do właściwych władz³³.

Wiele uwagi NRM poświęca również zrównoważonemu rozwojowi, ochronie środowiska, w tym ochronie czystości Bałtyku, i współpracy w tej dziedzinie z innymi zainteresowanymi państwami³⁴. Najlepszym przykładem tego jest Nordic Ecolabel, który poświadcza, że produkty są przyjazne dla środowiska. Z inicjatywy nordyckich ministrów ochrony środowiska w 1990 r. powołana została Nordycka Korporacja Finansowa Ochrony Środowiska (Nordic Environment Financial Corporation – NEFCO), w celu umożliwienia współfinansowania inwestycji ekologicznych w Europie Środkowej i Wschodniej³⁵. Kraje nordyckie są liderem w dziedzinie nowoczesnych rozwiązań klimatycznych i technologii energetycznych³⁶. Platformą współpracy w tym zakresie, działającą od 1999 r. pod auspicjami Nordyckiej Rady Ministrów, jest Nordic Energy Research. Jego działalność opiera się na poszukiwaniu nowoczesnych technologii energetycznych oraz wspieraniu i finansowaniu badań w tym zakresie. Instytut ten popiera te dziedziny badań energii, które leżą we wspólnym interesie podmiotów skandynawskich i stanowią istotny element międzynarodowej współpracy badawczej. Są to: energia odnawialna, efektywność energetyczna, gospodarka wodorowa, integracja rynków energii i wpływu zmian klimatu na sektor energetyczny³⁷. Nordyccy partnerzy współpracują w celu osiągnięcia unijnych priorytetów w dziedzinie klimatu i pokazania zrównoważonego modelu skandynawskiego – połączenia zmniejszenia emisji zanieczyszczeń ze wzrostem gospodarczym. Efektywność energetyczna i odnawialne źródła energii są naturalną częścią tej kooperacji.

³³ Zob. <http://www.nordsoc.org/> [dostęp 25.02.2013].

³⁴ *Sustainable Development – New Bearings for the Nordic Countries Revised Edition with Goals and Priorities 2009–2012*, Nordic Council of Ministers, Copenhagen 2009; *Nordic Sustainable Development Indicators 2009*, Nordic Council of Ministers, Copenhagen 2009.

³⁵ Porozumienie dotyczące powołania Nordyckiej Korporacji Finansowania Ochrony Środowiska (NEFCO) z 2 marca 1990 r., Statut Nordyckiej Korporacji Finansowania Ochrony Środowiska z 2 kwietnia 1990 r. oraz Deklaracja Nordyckiej Korporacji Finansowania Ochrony Środowiska z 29 października 1990 r. [w:] T. Knothe, op. cit., s. 43 i n.

³⁶ *Nordic Innovation Monitor 2009*, Nordic Council of Minister, 25.02.2009; *The Nordic Energy Markets and Environment*, Nordic Council of Ministers, Copenhagen 2007.

³⁷ Więcej informacji <http://www.nordicenergy.net> [dostęp 7.03.2013].

Nadrzędnym celem współpracy nordyckiej jest stabilny i zrównoważony wzrost gospodarczy, rozwój modelu państwa opiekuńczego, integracja gospodarcza oraz promowanie wspólnych interesów skandynawskich na poziomie międzynarodowym. Rok 2007 był początkiem kryzysu finansowego na całym świecie. Kraje skandynawskie także go doświadczyły – choć w różnym stopniu. Wzrost PKB był ujemny we wszystkich krajach nordyckich w 2008 i 2009 r. Od 2009 do 2011 r. wszystkie kraje nordyckie przeżywały wzrost gospodarczy, z wyjątkiem Islandii. Dania, Finlandia, Norwegia i Szwecja doświadczyły stałych i dużych nadwyżek eksportu w ostatnich latach. Islandia jest jedynym krajem, który ma deficyt bilansu płatniczego. W tym samym czasie stopa bezrobocia była niższa niż w większości krajów nordyckich w porównaniu z resztą Europy. W ciągu ostatnich dziesięciu lat kraje skandynawskie miały zauważalnie większy wzrost produktu krajowego brutto (PKB) niż państwa Europy Zachodniej (15 krajów UE przed rozszerzeniem). Jedynym wyjątkiem jest Dania, która miała mniejszy wzrost niż UE-15³⁸. Jednak od 2007 do 2009 r. zarówno kraje „starej piętnastki”, jak i nordyckie, odnotowały spadek wartości ekonomicznych ze względu na globalny kryzys finansowy. Od 2010 r. nastąpił ponowny wzrost. Mierząc i porównując PKB *per capita*, kraje nordyckie mają większe dochody niż UE-15. Norweski PKB *per capita* jest tak wysoki, że osiąga 70% powyżej średniej UE-15, co lokuje ten kraj wśród państw o najwyższym standardzie życia³⁹.

Obecnie wszystkie kraje nordyckie stoją w obliczu tego samego rodzaju wyzwań, począwszy od konieczności zrównoważenia budżetu do ograniczeń w wydatkach socjalnych. We wszystkich tych państwach pomoc społeczna udzielana jest wtedy, gdy inne opcje wsparcia zostały wyczerpane, albo jest traktowana jako zamiennik dla innych dochodów osobistych lub jako dodatek do niskich dochodów. Pomoc jest przyznawana indywidualnie i zgodnie z potrzebami na pokrycie kosztów utrzymania. W Danii i Islandii pomoc społeczna jest opodatkowana, w innych krajach jest wolna od podatku. Islandia i Wyspy Owcze mają najmniejszy udział beneficjentów pomocy społecznej w stosunku do licz-

³⁸ Obliczenia dokonane w 2011 r. przez analityków Banku Nordea na podstawie danych z Narodowego Banku Danii, Duńskiego Urzędu Statystycznego i Międzynarodowego Funduszu Walutowego dowodzą, że Duńczycy są najbogatszym narodem w Skandynawii. Od 2000 r. majątek netto, jakim dysponują Duńczycy, powiększył się o 80%. Po koniec 2010 r. majątek przeciętnego mieszkańca Danii stanowił 460% jego rocznych dochodów netto. Ten sam wskaźnik w przypadku Szwedów wyniósł 450%, zaś Norwegów i Finów 380%. To samo badanie wykazało też negatywne tendencje w sytuacji ekonomicznej Duńczyków. Od 2000 r. zadłużenie przeciętnego mieszkańca Danii wzrosło ponad dwukrotnie w stosunku do jego rocznych dochodów netto. Dane za <http://www.infodania.pl/aktualnosci/dunczycy-najbogatsi-wsrodk-skandynawow> [dostęp 25.01.2013].

³⁹ *Nordic Economies on Road to Recovery*, <http://www.norden.org/en/news-and-events/news/nordic-economies-on-road-to-recovery> [dostęp 24.01.2013]; *Nordic Statistical Yearbook 2012*, <http://www.norden.org/en/publications/publikationer/2012-001> [dostęp 31.01.2013].

by osób w podziale na grupy wiekowe (ok. 3%). Finlandia posiada najwyższy udział – ponad 6% w 2010 r.⁴⁰

Kraje Europy Północnej długo nie współpracowały 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, zaś Finlandia w oparciu o umowę przyjaźni ze Związkiem Radzieckim prowadziła politykę niezaangażowania. Wydarzenia społeczno-polityczne na Starym Kontynencie przełomu lat 80. i 90. zmieniły nastawienie państw skandynawskich do aktywności na arenie międzynarodowej⁴¹. Wstąpienie Szwecji w 1995 r. do Unii Europejskiej otworzyło nowy rozdział jej najnowszej historii. Decyzja ta położyła kres szwedzkiej polityce neutralności, która polegała na nieangażowaniu się w żadne struktury polityczno-militarne⁴². 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. Upadek „żelaznej kurtyny”, demokratyczne przemiany w Europie Środkowej i Wschodniej oraz stopniowe rozszerzanie NATO i UE o nowe kraje wpłynęły na zakres współpracy państw skandynawskich. Po fiasku ustanowienia skandynawskiego sojuszu obronnego w latach 1948–1949, ze względu na różne polityki bezpieczeństwa realizowane przez państwa nordyckie, sprawy polityki zagranicznej i bezpieczeństwa były tematem tabu w okresie „zimnej wojny”, stąd też zagadnienie to zostało początkowo wyłączone spod kompetencji Rady Nordyckiej. Decyzja ta miała także na celu umożliwienie Finlandii członkostwa w Radzie Nordyckiej.

Przełomowym wydarzeniem na drodze ku wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, a sądząc po jego szybkiej aprobacie, także oczekiwanym przez kraje skandynawskie, był przyjęty w połowie 2009 r. plan Stoltenberga.

W czerwcu 2009 r. w Reykjavíku spotkali się ministrowie spraw zagranicznych krajów nordyckich. Przedstawiony został wówczas raport Thorvalda Stoltenberga (byłego ministra spraw zagranicznych Norwegii), dotyczący współpracy państw Północy w kwestii polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Autor podkreślił w nim, że kraje skandynawskie napotykają wspólnie wiele

⁴⁰ *Nordic Statistical Yearbook 2012*, <http://www.norden.org/en/publications/publikationer/2012-001> [dostęp 31.01.2013].

⁴¹ Zob.: Kristmundur Þór Ólafsson, *Nordic Security Dynamics: Past, Present – and Future?*, <http://skemman.is/stream/get/1946/2272/7003/1/Kristmundur-MA-RITGERD.pdf> [dostęp 28.02.2013].

⁴² Więcej na ten temat zob. J. Gryz, *Szwedzka polityka neutralności*, Ministerstwo Obrony Narodowej. Departament Bezpieczeństwa Międzynarodowego, Adam Marszałek, Warszawa–Toruń 1996.

wspólnych wyzwań i celów w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, stąd też w ich interesie leży, aby zapewnić stabilność w regionie. Dokument zawiera 13 konkretnych propozycji umacniania współpracy, a kluczowym elementem jest postulat „wzajemnej deklaracji solidarności”, tzn. określenia reakcji każdego z krajów w przypadku ataku lub presji na inne państwo nordyckie, co według Stoltenberga było konieczne dla określenia na poziomie politycznym, jak wspólne zdolności wojskowe mogłyby być wykorzystane w sytuacji kryzysowej. Ponadto znalazły się tam takie tematy, jak: zarządzanie kryzysowe, nadzór lotniczy i morski nad bezpieczeństwem regionu, współpraca w Arktyce, bezpieczeństwo społeczne oraz różne formy współpracy wojskowej. Proponowane zagadnienia współpracy są otwarte dla wszystkich krajów skandynawskich, ale, jak przyznaje sam autor, początkowo wystarczy, jeśli dwa lub trzy kraje rozpoczną współpracę, która pozwoli innym państwom skandynawskim przyłączyć się na każdym etapie zacieśniania kontaktów. Ministrowie uzgodnili, że współpraca powinna uzupełniać NATO, UE, OBWE i ONZ, uznając jednocześnie, że to ONZ jest najbardziej uprawnionym podmiotem do rozwiązywania ponadnarodowych problemów. Ponadto zobowiązali się do wspólnej obrony przed wrogiem zewnętrznym. Podkreślili również znaczenie udziału w tych działaniach trzech państw bałtyckich. Stoltenberg zaproponował m.in., by kraje nordyckie pomogły Islandii w stworzeniu powietrznego systemu obronnego. Kraj ten nie posiada bowiem własnych służb powietrznych i do niedawna znajdował się pod ochroną służb amerykańskich, które po II wojnie światowej stacjonowały w Keflavik. Amerykanie jednak wycofali się w 2006 r. z Islandii. Puste bazy lotnicze odgrywają centralną rolę w raporcie Stoltenberga, który sugeruje, że mogą one stać się bazą dla wspólnego nordyckiego nadzoru lotniczego nad Islandią.

Dokument Stoltenberga został entuzjastycznie przyjęty w poszczególnych krajach nordyckich, a sprawy obronności stały się naturalną częścią dyskusji i praktyk. Politycy zgodnie powtarzali, że jest to przełomowy i oczekiwany krok w kierunku potrzebnych przeobrażeń we wzajemnych kontaktach. „Gdyby ten pomysł zaproponowano dziesięć lat temu, ludzie mogliby wstrząsnąć głowami. Jednak sytuacja geopolityczna zmieniła się tak bardzo, że ściślejsza współpraca w sprawie polityki obronnej w regionie jest teraz oczywistym krokiem naprzód” – tymi słowami Niels Sindal, przewodniczący duńskiej delegacji w RN, przyjął wnioski Stoltenberga. Jego zdaniem, zacieśnianie współpracy w sprawie polityki obronnej jest szczególnie ważne w odniesieniu do Islandii, Wysp Owczych, Grenlandii i reszty Regionu Arktycznego. „Bliższa współpraca w dziedzinie polityki zagranicznej i obronnej jest konieczna w celu utrzymania zdolności obronnych w krajach skandynawskich w czasie, gdy sprzęt wojskowy jest coraz

bardziej zaawansowany i coraz bardziej kosztowny” – mówiła z kolei Christina Gestrin, członek Prezydium Rady Nordyckiej⁴³. Natomiast w komunikacie rządu Finlandii czytamy: „Finlandia podkreśla znaczenie współpracy nordyckiej w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa i pragnie dalej ją pogłębiać. Rosnące znaczenie arktycznych regionów Europy Północnej znajduje odzwierciedlenie w potencjale współpracy nordyckiej, a także generuje zainteresowanie współpracą regionalną”⁴⁴.

Obecnie kraje skandynawskie są zaangażowane w obronę i praktyczną współpracę w zakresie polityki bezpieczeństwa. Nie zmieniło to jednak faktu, że każde z nich odmiennie postrzega i definiuje bezpieczeństwo w regionie (akcentując różne jego instrumenty) oraz swoją w nim obecność. Warto podkreślić, że państwa nordyckie, także te niebędące członkami NATO, nie chcą, aby ich bliższa współpraca dyskredytowała dominującą rolę Sojuszu w zapewnianiu bezpieczeństwa regionalnego. Wspólne ćwiczenia, szkolenia, zamówienia wojskowe, zarządzanie kryzysowe, odbudowa potencjału w Afryce Wschodniej oraz udział w operacji ISAF (International Security Assistance Force) w Afganistanie są przykładami aktywnej i praktycznej współpracy w dziedzinie obronności. W ostatnich latach większy nacisk położono na zarządzanie kryzysowe. Jedno ze wspólnych przedsięwzięć to „Nordic Battle Group”, łączące siły szybkiego reagowania w Finlandii, Szwecji i Norwegii oraz w Estonii i Irlandii w ramach UE⁴⁵. W zakresie obronności i bezpieczeństwa wraz z ONZ, UE i NATO realizowany jest projekt NORDCAPS. W jego ramach państwa regionu biorą udział w operacjach pokojowych na całym świecie⁴⁶.

Kraje nordyckie nie wypracowały wspólnej strategii na rzecz obronności i bezpieczeństwa. Coraz częściej jednak dostrzegają potrzebę zbliżenia także i w tym zakresie, zwłaszcza w obliczu globalnych zagrożeń. Można powiedzieć, że nordycka współpraca zagraniczna i polityka bezpieczeństwa znajdują się teraz w okresie rozwoju.

Wieloletnia tradycja, silne wspólne korzenie i interesy pozwalają postawić tezę, że współpraca nordycka nadal będzie się intensywnie rozwijała⁴⁷. „Kraje nordyckie mają nie tylko wspólną historię, ale także koncepcję dobrobytu. Je-

⁴³ Cyt. za <http://www.norden.org/en/news-and-events/news/enthusiastic-reception-for-stoltenberg-report> [dostęp 5.03.2013].

⁴⁴ Cyt. za <http://barentsobserver.com/en/node/18701> [dostęp 28.02.2013].

⁴⁵ Więcej na ten temat zob. <http://www.sweden.gov.se/sb/d/9133/a/82276;jsessionid=a1Cr-JF98ROf> [dostęp 4.03.2013].

⁴⁶ Więcej na ten temat zob. <http://www.nordcaps.org/> [dostęp 3.03.2013].

⁴⁷ Nie bez znaczenia dla rozwoju tego obszaru stało się przyjęcie w marcu 2001 r. przez Danię, Szwecję, Finlandię, Norwegię i Islandię porozumienia zawartego w Schengen, dotyczącego zniesienia kontroli granicznych. Po raz pierwszy porozumienie z Schengen weszło w życie w krajach, które nie należą do Unii Europejskiej (Islandia i Norwegia).

śli państwa te zaczną mówić głośniej wspólnym językiem, ich głos będzie bardziej słyszalny niż dyskusja o przyszłości Europy prowadzona przez wielkie kraje” – tak ich dalszą intensywną kooperację uzasadniała A. Dalgaard-Nielsen, specjalistka z zakresu historii Europy na Uniwersytecie Johna Hopkinsa w Waszyngtonie⁴⁸. Państwa skandynawskie muszą jednak dziś odpowiedzieć na pytanie: jaką rolę w zmieniającej się Europie ma do odegrania Rada Nordycka? Czy regionalna współpraca parlamentarno-rządowa jest potrzebna w UE? Czy ściślejsze kontakty ze Wspólnotą wymuszają zmiany w Radzie Nordyckiej? Bliższa współpraca z Parlamentem Europejskim, większy nacisk na kwestie europejskie w trakcie spotkań nordyckich ministrów i intensywniejsze zaangażowanie w sprawy UE – to najważniejsze wyzwania, przed którymi stoi Rada Nordycka i Nordycka Rada Ministrów. Aktorzy nordyckiej współpracy, udzielając odpowiedzi na tak sformułowane pytania, powinni pamiętać, że, wzorem Beneluxu, uzupełnia ona i wzmacnia zarazem działalność Wspólnoty Europejskiej, stając się jej istotnym partnerem. Dziś bowiem współpraca regionalna ma do odegrania ważną rolę w nowym środowisku międzynarodowym, jakie powstało po rozszerzeniu UE w 2004 r.

Podczas posiedzenia Rady Nordyckiej w 2009 r. pojawiła się nowa koncepcja skandynawskiej integracji. „Kraje nordyckie dziś tak blisko współpracują, że kooperacja ta może pójść znacznie dalej niż państw Unii Europejskiej” – tak duński minister ds. współpracy nordyckiej, Bertel Haarder, stwierdził na corocznej sesji Rady Nordyckiej 29 października 2009 r.⁴⁹ Haarder wykorzystał tu propozycję szwedzkiego historyka Gunnara Wetterberga, który w dniu otwarcia posiedzenia Rady prowokacyjnie skonstatował na łamach dziennika „Dagens Nyheter”, że pięć państw nordyckich powinno utworzyć unię – na wzór Unii Kalmarskiej z 1397 r. Unia Nordycka byłaby 10-12. potęgą gospodarczą świata z PKB przewyższającym Rosję czy Kanadę. Gospodarka takiego „kraju” byłaby silniejsza i bardziej dynamiczna, a jednocześnie mniej wrażliwa na wahania ekonomiczne. Niewątpliwie unia pomogłaby państwom skandynawskim przejść „suchą nogą” przez niejednego światowy kryzys gospodarczy⁵⁰. Federacja Państw Północy liczyłaby ok. 26 mln mieszkańców – byłaby jak USA w pigułce. Z takim graczem musiałyby się liczyć cały świat, a przede wszystkim Europa.

⁴⁸ Cyt. za www.norden.org [dostęp 1.11.2012].

⁴⁹ Zob. <http://www.norden.org/en/news-and-events/news/the-nordic-region-can-be-more-integrated-than-the-eu> [dostęp 10.11.2012].

⁵⁰ Uczestnicy międzynarodowej debaty, poświęconej światowemu kryzysowi gospodarczemu, wskazywali państwa nordyckie jako wzór do naśladowania w kwestii odbudowy architektury światowej gospodarki. Najsilniejszym atutem krajów skandynawskich w walce ze skutkami globalnego przesilenia jest ich polityka fiskalna, realizowana w ostatnich latach. Więcej na ten zob. Ch. Ketels, *State of the Region Report*, Boosting the Top of Europe, September 2009, www.bdforum.org/download/Files/.../BDF_SoRR_2009.pdf.aspx?download [dostęp 6.11.2012].

Unia Skandynawska mogłaby zostać członkiem G20, otrzymując prawo głosu w polityce światowej. Jednocześnie Federacja Nordycka byłaby jednym z największych członków Unii Europejskiej, co również uczyniłoby „głos Skandynawii” bardziej donośnym na globalnej arenie politycznej. Wetterberg przekonuje, że obecnie poszczególne kraje nordyckie mają podobne przekonania i strategie w wielu sprawach, a migracje mieszkańców tych krajów od dawna są akceptowanym faktem⁵¹. Wspólną głową tak pojętej federacji miałyby zostać duńska królowa Małgorzata. Jej postać stanowi bowiem symboliczną kłamrę proponowanej Unii Nordyckiej i średniowiecznej Unii Kalmarskiej⁵². Ponadto federacja stanowiłaby dodatkowy atut w stosunkach międzynarodowych tych krajów. Mogłaby zapewnić zróżnicowanie i większą stabilność gospodarki oraz ciekawszą ofertę rozwoju zawodowego, adresowaną do młodzieży regionu⁵³.

Koncepcja zjednoczenia krajów Północy ma zalety, ale i wady. To, co budzi wątpliwości, to podział kompetencji pomiędzy członkami unii, lokalizacja jej stolicy, wybór głównego języka federacji, koordynacja polityki gospodarczej i wybór waluty, sposób pogodzenia zobowiązań państw i nowej federacji wobec już istniejących UE i NATO, gdyż nie wszystkie państwa nordyckie są członkami tych organizacji. Na razie ten pomysł wywołał sporo zamieszania na nordyckiej scenie politycznej, dzieląc ją na zwolenników i przeciwników zrekonstruowanej Unii Kalmarskiej.

Zakończenie

Współpraca krajów Północy jest zbudowana na wspólnych wartościach i hęci osiągnięcia wyników, które przyczyniają się do dynamicznego rozwoju tego obszaru, jak i zwiększenia nordyckiej spójności i konkurencyjności. Zasługuje ona na uwagę ze względu na jej szeroki zakres i charakter. Współczesne formy kooperacji nordyckiej wyrastają na fundamentach kilkusetletnich kontaktów państw i narodów tego obszaru. Doświadczenia stąd płynące stały się podstawą wspólnych rozwiązań legislacyjnych, a ponadto wpłynęły na skalę i zakres współpracy. Obecnie obejmuje ona prawie wszystkie płaszczyzny życia, od podatków i ubezpieczeń aż po kwestie kulturowe. Nordycka współpraca nie jest jednak pozbawiona problemów. Istnieją różnice między krajami skandynawskimi w zakresie niektórych istotnych aspektów polityki zagranicznej. Dziś kraje nordyckie znalazły się na rozdrożu. Trzy spośród nich: Dania, Szwecja

⁵¹ Zob. http://finlandia.2taj.net/zjednoczone_panstwo_polnocy [dostęp 25.01.2013].

⁵² P. Wołojko, *Unia Nordycka: przyszłość czy utopia?*, <http://dyplomacja.fm.blox.pl/2010/11/Unia-Nordycka-przyszlosc-czy-utopia.html> [dostęp 30.11.2012].

⁵³ Zob. G. Wetterberg, *Putting Our Eggs in the Nordic Basket*, <http://www.presseurop.eu/en/content/article/129141-putting-our-eggs-nordic-basket> [dostęp 10.11.2012.]; por. <http://www.presseurop.eu/pl/content/article/129201-unia-marzen> [dostęp 26.01.2013].

i Finlandia należą do Unii Europejskiej, dwa pozostałe: Norwegia⁵⁴ i Islandia znajdują się poza nią. W 2002 r. Finlandia stała się pierwszym (i jak dotąd jedynym) nordyckim krajem członkowskim UE, który wprowadził wspólną europejską walutę. Duńczycy i Szwedzi odrzucili euro na rzecz utrzymania własnej waluty, korony, w referendach w 2000 i 2003 r. Dania, Islandia i Norwegia są członkami NATO, a Szwedzi i Finowie pozostają neutralni i poza Sojuszem. Jest to sytuacja, która powinna wywoływać rozbieżne interesy i doprowadzić do rozbicia współpracy. Tak z pewnością by się stało, gdyby to emocje, a nie pragmatyzm decydowały o dalszych losach „nordyckiej rodziny”. W ostatnich latach nordycka współpraca pogłębiła się do tego stopnia, iż można powiedzieć, że przeżywa coś w rodzaju renesansu. Minister spraw zagranicznych Finlandii E. Tuomioja wyraził to następująco: „Dla naszych obywateli współpraca nordycka jest jak macierzyństwo i szarlotka – jest dla każdego”⁵⁵.

⁵⁴ Zob. *Norway and the EU – Partners for Europe*, Norwegian Ministry of Foreign Affairs, 2009, <http://www.norway.gr/NR/rdonlyres/ABB59CE5-01EA-4B8A-B958-752F548D6A6A/114623/NorwayandtheEU.pdf> [dostęp 6.03.2013]; <http://www.eu-norway.org/eu/norway> [dostęp 6.03.2013].

⁵⁵ E. Tuomioja, *Speech at the Seminar Nordic Security Cooperation = Smart Defence?*, 23.11.2012, Hanasaari, <http://www.tuomioja.org/index.php?mainAction=showPage&id=1855&category=4> [dostęp 5.03.2013].

Anna Idzikowska

POJĘCIE DYPLMACJI NISZOWEJ NA PRZYKŁADZIE POLITYKI MIĘDZYNARODOWEJ KRÓLESTWA NORWEGII

Badanie międzynarodowego wizerunku państwa

Rola państwa (i jego rządu) w dzisiejszym, zglobalizowanym świecie w znacznej mierze zależy od tego, jak jest ono odbierane przez innych uczestników stosunków międzynarodowych. Prowadzona przez nie polityka międzynarodowa nie odbywa się w próżni, ale w sieci współzależności pomiędzy poszczególnymi podmiotami, a ich wzajemne relacje cechuje wielowymiarowość, jednoczesność i natychmiastowość. Współcześnie państwa szeroko ze sobą współpracują, integrują się i jednocześnie konkurują pomiędzy sobą o pozycję polityczną (często w ramach organizacji, do których należą), ekonomiczną czy kulturalną. W tych warunkach swoistej zmianie ulega koncepcja państwowości, która według klasycznych teorii odnosiła się do suwerenności rozumianej jako samowładność i całość, co bezpośrednio wiązało się z terytorialnością. Dziś państwowość zmienia swój charakter, a terytorialność nie jest już jej głównym wyznacznikiem. Na miejscu terytorialności pojawia się tożsamość, określająca zespół cech, wartości i działań, które dane państwo charakteryzują i z którymi państwo się identyfikuje. Tak rozumiana tożsamość jest podstawą dla budowania marki państwa.

Marka staje się projekcją tożsamości państwa i posiada swój wizerunek poza jego granicami. Przesunięcie w stronę tożsamości może tłumaczyć stwierdzenie Petera Van Hama, który sugeruje, że zmianie ulega modernistyczny paradygmat polityczny, bazujący na geopolityce i sile, który ustępuje miejsca postmodernistycznemu światu wizerunku i wpływu¹ (tłumaczy to zmianę absolutnie dominującej roli *hard power* w polityce międzynarodowej i dołącze-

¹ P. Van Ham, *Branding Territory: Inside the Wonderful World of PR and IR Theory*, „Millennium” 2002, vol. 31/2, s. 249–269.

nie do niej *soft power*). Wizerunek jest swoistym odbiciem tożsamości, reakcją odbiorcy na komunikowaną na arenie międzynarodowej tożsamość, a więc nacechowany jest subiektywizmem. Jest wynikiem postrzegania w dwóch wymiarach: odzwierciedla to, z czym odbiorca faktycznie ma styczność, i pokazuje, jak odbiorca postrzega i ocenia to, czego doświadcza². Istotne wydaje się więc samo „doświadczenie”. Różne sytuacje, przyjmowane przez danych aktorów role społeczne, interakcje, wyznawane wartości wpływają na odbiór podmiotów państwowych w środowisku międzynarodowym, a także na to, jaki jest ich wizerunek. Wizerunek ten daje zaś pewien uproszczony obraz rzeczywistości, porządkuje wiedzę na temat danego państwa, ułatwia podejmowanie decyzji względem niego, kształtuje proces postrzegania go na arenie międzynarodowej, pomaga zbudować postawę względem niego. Rzeczywistość międzynarodowa konstruowana jest społecznie, zaś wizerunek jest jej częścią.

Ze względu na rolę wizerunku we współczesnych stosunkach międzynarodowych, który może ułatwić (ale i utrudnić) aktywność na świecie, a także dzięki przeniesieniu pozytywnych doświadczeń i technik służących kreowaniu i zarządzaniu markami z sektora prywatnego do sektora publicznego, państwa i ich rządy zainteresowały się świadomym tworzeniem własnego międzynarodowego wizerunku. Dlatego też w 1996 r. Simon Anholt, niezależny doradca ds. wizerunku państw, który pracował z wieloma rządami celem poprawy ich reputacji, wprowadził do międzynarodowego dyskursu pojęcie *nation branding* (brandingu narodowego, czyli kreowania i zarządzania marką państwa). Reputacja danego państwa ma bowiem wpływ na wszelkie aspekty jego relacji z innymi krajami i innymi aktorami w środowisku międzynarodowym, a ponadto na jego rozwój polityczny, społeczny, ekonomiczny czy kulturalny.

Państwa celowo i w sposób uporządkowany zabiegają o międzynarodowe uznanie. Aby zwiększyć swoją moc oddziaływania, nie skupiają się już tylko na klasycznej dyplomacji, w obrębie wąskiej grupy polityków i dyplomatów, ale starają się docierać do ludzi poza swoimi granicami w sposób bezpośredni i pośredni (ogromna rola mediów). Komunikacja międzynarodowa odbywa się na trzech płaszczyznach: rządy komunikują się z rządami, rządy komunikują się z ludźmi³ i ludzie komunikują się z ludźmi. Przed wprowadzeniem idei *nation branding* w 1998 r. i teorii tożsamości konkurencyjnej w 2007 r. jedyną próbą systematycznego podejścia do kwestii budowania wizerunku państwa była jednak koncepcja dyplomacji publicznej. Związek pomiędzy nimi nigdy nie został jednoznacznie określony, a w dostępnych pracach spotkać się można z różnymi koncepcjami ich wzajemnego stosunku.

² M. Florek, *Podstawy marketingu terytorialnego*, Poznań 2007, s. 95.

³ Ludzie rozumiani są tu również jako organizacje pozarządowe, przedsiębiorstwa, czyli wszystko to, co nie jest domeną rządów.

Zwolennicy różnych podejść stosują odmienne definicje. Nadia Kaneva wskazuje na trzy główne podejścia do *nation branding*: techniczno-ekonomiczne, kulturalne i polityczne⁴. Dyscypliny takie jak stosunki międzynarodowe, *public relations* czy komunikowanie międzynarodowe odwołują się przeważnie do definicji mieszczących się w ramach podejścia politycznego, a z terminów dyplomacji publicznej i *nation branding* korzystają najczęściej zamiennie bądź traktują je w ścisłym odniesieniu do siebie. Perspektywą najczęściej przyjmowaną przez europejskich autorów jest zorientowanie na politykę, a więc założenie, że celem budowania tożsamości narodowej wokół działań brandingowych są korzyści polityczne z tym związane: tworzy się pożądany wizerunek kraju, który pomaga w osiągnięciu akceptacji środowiska międzynarodowego dla realizacji celów danego państwa. Taką też postawę przyjmuje Simon Anholt, a dobrze zarządzany wizerunek poprawia – jego zdaniem – konkurencyjność państwa na arenie międzynarodowej we wszystkich komunikowanych przez nie aspektach. W takich okolicznościach autor „ukuł” w 2007 r. termin tożsamości konkurencyjnej.

Teoria tożsamości konkurencyjnej Anholta opisuje plan mobilizacji strategii, działań, inwestycji, innowacji i komunikacji tak wielu narodowych sektorów (zarówno publicznych, jak i prywatnych), jak to tylko możliwe, aby wykreować określony konkurencyjny wizerunek państwa na świecie. Koncepcja ta zakłada istnienie odmiennych naturalnych kanałów komunikowania się państw z resztą świata, za pomocą których budują one swoją reputację (są zasobami *soft power* danego państwa). Należą do nich: promocja turystyczna, markowy eksport w momencie wyraźnej ekspozycji kraju pochodzenia dóbr, decyzje polityczne rządu w zakresie polityki zagranicznej i wewnętrznej (gdy informacje o niej docierają do społeczności międzynarodowej), biznes i sposoby pozyskiwania przez kraj inwestycji zagranicznych, utalentowanej kadry i studentów zagranicznych, działalność i wymiana kulturalna ze światem, jak również sami mieszkańcy kraju (zarówno osoby znane publicznie, jak i zwykli obywatele).

Poszczególne państwa w innych proporcjach angażują się w budowanie własnej tożsamości w różnych wspomnianych dziedzinach. Komunikują ją w sposób nieskoordynowany lub według opracowanego planu. Fundamentem teorii tożsamości konkurencyjnej jest założenie, że jeżeli rządy mają jasną, wiarygodną i pozytywną wizję swoich krajów, wiedzą dokąd one zmierzają i potrafią efektywnie zarządzać i koordynować działaniami państwowymi we wszystkich wspomnianych obszarach, zwiększają szanse na zbudowanie i utrzymanie konkurencyjnej tożsamości narodowej⁵. Koncepcja Anholta jest założeniem teore-

⁴ N. Kaneva, *Nations as Brands: Towards an Agenda for Research and Critique*, „International Journal of Communication” 2011, vol. 5, s. 117–141.

⁵ S. Anholt, *Tożsamość konkurencyjna. Nowe spojrzenie na markę*, Warszawa, s. 40–41.

tycznym i nie ma obecnie państwa, które faktycznie przyjęłoby ją jako podstawę do tworzenia swojej konkurencyjności na arenie międzynarodowej. Niemniej jednak wskazane w teorii tożsamości konkurencyjnej kanały komunikowania się państwa z otoczeniem wydają się niezwykle przydatnym narzędziem badania marki kraju, gdyż każde państwo i tak podejmuje działalność we wszystkich przytoczonych przez Anholta dziedzinach, a inni uczestnicy stosunków międzynarodowych mają pewną percepcję tych działań. W ten sposób państwo, czy tego chce, czy nie, ma swoją markę. Stanowi ona swoisty „znak firmowy”, a w przypadku tak złożonego produktu, jakim jest państwo, składa się z wielu elementów. Według omawianej teorii elementami tymi są: eksport, rządy, kultura, ludzie, turystyka i imigracja oraz inwestycje. Dodatkowo jej autor stworzył narzędzie, za pomocą którego można sprawdzić, jak państwa (w kontekście tych elementów) są odbierane za granicą, a więc ocenić markę narodową każdego z nich i stwierdzić, jakie jej elementy są szczególnie istotne i pozytywne.

Mierzenie wizerunku państwa jako marki – Nation Brands Index

Narzędziem stworzonym przez Simona Anholta i jego zespół do badania percepcji poszczególnych marek narodowych jest Nation Brands Index (Indeks Marek Narodowych, NBI). Publikowany jest corocznie (od 2005 r.) i stanowi ranking wizerunków 50 krajów. Zestawienie mierzy te elementy marki narodowej, które odpowiadają kanałom komunikacji przedstawionym w teorii tożsamości konkurencyjnej (elementy te Joseph Nye nazywa zasobami *soft power*, czyli zasobami kraju, które dają mu zdolność do przyciągania, budowania koalicji wokół jego inicjatyw, organizowania „cichego współdziałania” dla działań podejmowanych przez państwo na arenie międzynarodowej⁶).

Kraje ujęte w zestawieniu NBI oceniane są przez ok. 20 000 respondentów z 20 wybranych państw. Kraje, z których wybrani są obywatele do oceny kwestionariusza, reprezentują główne państwa rozwinięte i rozwijające się, które odgrywają ważną i zróżnicowaną rolę w stosunkach międzynarodowych, handlu, kulturze, turystyce itp. Respondenci dobierani są też pod względem zróżnicowanej płci, rasy, wykształcenia. Kwestionariusz przeprowadzany jest drogą internetową.

Wszystkie kraje oceniane są przez respondentów w sześciu obszarach: eksport, rządy, kultura, ludzie, turystyka, imigracja i inwestycje. Najpierw przedstawiają oni swoją znajomość danego państwa, przychyłność wobec niego i doświadczenie z nim związane. Następnie, według przyjętej 7-punktowej skali, oceniają poszczególne elementy składowe obszarów jego tożsamości konkuren-

⁶ J. S. Nye jr, *Soft Power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*, Warszawa 2007, s. 35.

cyjnej. Ostatnie pytanie w każdej z sześciu kategorii stanowi pytanie otwarte – prośbę o wymienienie słowa najlepiej opisującego kraj w danej dziedzinie. Nation Brands Index sumuje uzyskane przez państwa punkty w poszczególnych dziedzinach i ukazuje ranking w każdej z nich, a także sumuje wszystkie punkty uzyskane przez dane państwo we wszystkich kategoriach i daje obraz końcowego rankingu marek narodowych. Indeks stwarza więc szansę na ocenę reputacji państwa na tle innych w ogóle, ale również daje informację o tym, które z nich ma najlepszy wizerunek w jakiej dziedzinie, co może być dodatkowym bodźcem do racjonalnego prowadzenia polityki międzynarodowej, szczególnie w przypadku państw małych i średnich, których ograniczone zasoby nie pozwalają na podjęcie szeroko zakrojonych działań we wszystkich wspomnianych dziedzinach. NBI daje odpowiedź, w czym dany mały lub średni kraj powinien się specjalizować, by zwiększać swoją ograniczoną rolę na arenie międzynarodowej.

Norwegia w Nation Brands Index 2008

Co roku, po oblikowaniu wyników Indeksu Marek Narodowych, specjalny raport, uwzględniający szczególnie nacisk na konkretne państwo i dokładniej opisujący jego wyniki w zestawieniu, trafia do odpowiedniego ministerstwa bądź instytucji w tym kraju (jeżeli państwo taki raport zamówi). W przypadku Norwegii jest to Ministerstwo Spraw Zagranicznych (Utensiks Departmentet)⁷. Nation Brands Index stanowi narzędzie umożliwiające pośrednią ewaluację dotychczasowych działań państwowych i ich odbiór przez społeczność międzynarodową, daje odpowiedź na to, jak kształtuje się marka narodowa i jakie jej elementy są najbardziej lub najmniej eksponowane. Wyniki otrzymane w badaniu mogą wpływać na dalszy kształt polityki państwa i jego starania w zakresie świadomego zarządzania swoją reputacją. Ze względu na fakt, że w latach 2009–2012 Norwegia nie została włączona do listy krajów ocenianych w Indeksie Marek Narodowych, podstawą do oceny będzie przede wszystkim Raport NBI z 2008 r.⁸

Norwegia zajęła wysoką, 13. pozycję w zestawieniu ogólnym z 2008 r., plasując się za: Niemcami, Francją, Wielką Brytanią, Kanadą, Japonią Włochami, USA, Szwajcarią, Australią, Szwecją, Hiszpanią i Holandią. Kraj najlepiej wy-

⁷ *Anholt-GfK Roper Nation Brands Index 2008* (Report for Norway), własność norweskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych, udostępnioy na szczególną prośbę autorki.

⁸ Analiza wyników innych państw w kolejnych zestawieniach NBI, szczególnie państw małych i średnich (m.in. Dania, Szwecja) pozwala stwierdzić, że w związku z niewielkimi zmianami (poza zdecydowanym „skokiem” USA na 1. pozycję) dotyczącymi ich wizerunku, również wizerunek Norwegii nie uległ zasadniczej zmianie i wyniki z 2008 r. są aktualne. Tragiczne wydarzenia związane z zamachem Andersa Breivika na wyspie Uttoya nie wydają się mieć bezpośredniego i znaczącego wpływu na badane kanały komunikacji.

padł w dziedzinie dotyczącej jakości rządów, polityki wewnętrznej i zagranicznej (6. pozycja w zestawieniu). Wyniki w pozostałych kategoriach oscylowały w granicach 13–23. miejsca: 13. pozycja w dziedzinie eksportu, 14. – w dziedzinie dotyczącej obywateli państwa, a także norweskiej polityki inwestycyjnej i imigracyjnej, 20. – w dziedzinie turystyki, 23. – w dziedzinie kultury. Pozycję Norwegii na tle innych krajów przedstawia Tabela 1.

Tabela 1

Norwegia w poszczególnych kategoriach Indeksu Marek Narodowych 2008

Wy- nik (miejsce)	Eksport	Rządy	Kultura	Ludzie	Turystyka	Imigracja i inwestycje
1	Japonia	Szwajcaria	Francja	Kanada	Włochy	Kanada
2	USA	Kanada	Włochy	Australia	Francja	Wielka Brytania
3	Niemcy	Szwecja	Wielka Brytania	Włochy	Hiszpania	USA
4	Wielka Brytania	Niemcy	Niemcy	Szwecja	Wielka Brytania	Szwajcaria
5	Francja	Australia	USA	Szwajcaria	Australia	Niemcy
6	Kanada	Norwegia	Hiszpania	Wielka Brytania	USA	Francja
	(13) Norwegia		(23) Norwegia	(14) Norwegia	(20) Norwegia	(14) Norwegia

Źródło: Anholt-GfK Roper Nation Brands Index 2008, Report for Denmark, Report for Norway, Report for Sweden.

Ogólna analiza wyników uzyskanych przez Norwegię w poszczególnych kategoriach pozwala wyciągnąć podstawowy wniosek: kraj ten cieszy się najlepszą reputacją w kategorii rządów, najgorszą zaś w dziedzinach kultury i turystyki. Dlatego też zasadne jest bardziej szczegółowe zbadanie polityki (wewnętrznej i międzynarodowej) norweskiego rządu jako istotnego elementu marki narodowej kraju. Posłuży temu pogłębiona analiza wizerunku Królestwa Norwegii w oparciu o przygotowany dla niego raport narodowy.

Rząd Norwegii i jego aktywność jako element marki narodowej

Raporty dotyczące wyników poszczególnych państw dają wgląd w uśrednione odpowiedzi na szczegółowe pytania, które zostały zadane respondentom i wpłynęły na końcowe wyniki. W dziedzinie dotyczącej rządów i ich aktywności (wewnętrznej i międzynarodowej) znalazło się sześć pytań, z których pięć to pytania o stopień zgodności (gdzie 1 odpowiada najniższej zgodności, a 7 najwyższej) podanych stwierdzeń z oceną respondenta na temat każdego z państw. Ostatnie, 6. pytanie dotyczy wyboru jednego słowa – przymiotnika, który najlepiej opisuje rząd danego państwa. Odpowiedzi na wszystkie te pytania w odniesieniu do Norwegii przedstawione są w Tabeli 2.

Tabela 2

Szczegółowa ocena rządów w Norwegii przez respondentów badań sondażowych do Indeksu Marek Narodowych 2008

Pyt. 1 „Państwo to jest kompetentnie i uczciwie rządzone”	Pyt. 2 „Respektuje prawa swoich obywateli i traktuje ich sprawiedliwie”	Pyt. 3 „Postępuje odpowiedzialnie w zakresie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa”	Pyt. 4 „Jest odpowiedzialne za ochronę środowiska”	Pyt. 5 „Jest odpowiedzialne w zakresie redukcji światowej biedy”	Pyt. 6 „Przymiotnik najlepiej opisujący rząd państwa”*
4,9	5,1	4,9	4,8	4,4	1. Solidny 2. Godny zaufania 3. Uspokajający

* Trzy przymiotniki najczęściej wybierane z listy (każdy respondent mógł wybrać tylko jedno słowo-skojarzenie).

Źródło: Anholt-GfK Roper Nation Brands Index 2008, Report for Denmark, Report for Norway, Report for Sweden.

Rząd Norwegii został bardzo wysoko oceniony w każdym z pięciu pytań, z których dwa pierwsze dotyczyły wewnętrznego wymiaru polityki, a trzy kolejne międzynarodowej aktywności państw. Docenione zostały: jakość, kompetencja i uczciwość rządzących, sprawiedliwość rządu wobec własnych obywateli, zaangażowanie na rzecz pokoju i bezpieczeństwa na świecie, redukcji biedy i międzynarodowej ochrony środowiska (we wszystkich tych kwestiach Norwegia uchodzi za lidera, zawsze znajdując się wśród siedmiu najwyższej ocenianych

krajów). Ogólne miejsce w zestawieniu dotyczącym rządów wynika z ocen uzyskanych przez kraj w poszczególnych pytaniach. Norwegia plasuje się na 6. pozycji wśród wszystkich badanych krajów.

Co ciekawe, tak przychylne podejście do norweskiego modelu polityki wewnętrznej i zagranicznej nie ogranicza się jedynie do wybranych krajów, ale rozciąga się na większość oceniających. Norwegia nie otrzymała od żadnego z nich lokaty gorszej niż 20. (Egipt⁹), a przez zdecydowaną większość została umieszczona w pierwszej „dziesiątce” (13 krajów), a przez kilka nawet w pierwszej „piątce” (5 państw). Oznacza to, że poparcie dla aktywności norweskiego rządu jest powszechne, a prawie wszystkie oceniające kraje widzą Norwegię jako państwo rządzone kompetentnie i uczciwie, sprawiedliwe dla swoich obywateli, a także miłujące pokój, walczące o międzynarodową sprawiedliwość, redukcję biedy i czyste środowisko.

Dobre wyniki dotyczące rządu Norwegii i podejmowanej przez niego aktywności zdają się potwierdzać, że kategoria ta jest bardzo ważnym elementem międzynarodowego wizerunku tego kraju. Fakt ten potęguje dodatkowo różnica w ocenie działalności norweskiego rządu z innymi potencjalnymi elementami norweskiej marki narodowej (eksport, kultura, ludzie, turystyka, imigracja i inwestycje), które uzyskały zdecydowanie słabsze poparcie. Dlatego też nasuwa się wniosek, że Królestwo Norwegii prowadzi niezwykle aktywną działalność w ramach pięciu dziedzin przewidzianych w badaniu dla polityki wewnętrznej i międzynarodowej jego rządu i w ten sposób buduje swoją markę narodową.

Takie podejście wydaje się wpisywać w teorię dotyczącą polityki małych i średnich państw, w ramach której Jozef Batora¹⁰ przyznaje, że mniejsze państwa borykają się przede wszystkim z problemem „niewidzialności” na arenie międzynarodowej w rezultacie niewielkiego zainteresowania nimi światowych mediów i niedużego wpływu na kształtowanie międzynarodowej agendy. Mają one ograniczone zasoby *hard power*, wynikającej z rozmiaru, siły militarnej i siły ekonomicznej, i jeżeli chcą zdobyć uznanie i wpływ polityczny, muszą oprzeć się na zasobach *soft power*. Niemniej jednak nie są one w stanie komunikować się ze światem wszystkimi kanałami, dlatego, aby osiągnąć maksymalny efekt i zdobyć uwagę świata, muszą skupić się na kilku kwestiach, najlepiej niszowych, i to w ich obrębie działać i budować swój międzynarodowy wizerunek. Taka specjalizacja może skutkować zwróceniem uwagi przede wszystkim mediów, za pomocą których przekaz trafi do odbiorców, czyli społeczności mię-

⁹ Może to być wynikiem afery medialnej z 2005 r., wywołanej pojawieniem się w duńskiej, a następnie norweskiej prasie karykatur Mahometa, co obraziło społeczność muzułmańską w wielu rejonach świata.

¹⁰ J. Batora, *Public Diplomacy in Small and Medium-Sized States: Norway and Canada*, „Discussion Papers in Diplomacy”, Netherlands Institute of International Relations „Clingendael” 2005, s. 7–8.

dzynarodowej. Jozef Batora dla takiej ścisłej specjalizacji w prowadzonej polityce międzynarodowej używa terminu „dyplomacja niszowa”.

„Zadaniem małego państwa jest sprawić, by usłyszano ważne dla niego *story*, by wytłumaczyć jego stanowiska i aspiracje w momentach niekryzysowych, by wreszcie zrobić to wszystko w sposób, który przyciągnie uwagę”¹¹. Takie też jest zadanie Norwegii. Dodatkowym bodźcem do realizacji swoistej dyplomacji niszowej przez stronę norweską powinny być też zmiany, jakie dotknęły ten kraj w wyniku zakończenia zimnej wojny. W czasie jej trwania Norwegia miała dla Stanów Zjednoczonych i innych sojuszników z NATO strategiczne znaczenie, wynikające z jej położenia na północnej granicy Związku Sowieckiego. Zakończenie ideologicznej konfrontacji doprowadziło do utraty przez nią tego statusu i ponownie została zmuszona do poszukiwania nowych sposobów, by stać się widoczną na arenie międzynarodowej. Najsilniejszym obszarem norweskiego zaangażowania po zimnej wojnie stały się działania na rzecz międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, a szczególnie silny nacisk położony został na budowę wizerunku Norwegii jako kraju o profilu międzynarodowego rozjemcy. Obrany w polityce międzynarodowej kierunek potwierdzony został przez norweskiego ministra spraw zagranicznych, Jana Petersena, który podczas seminarium w 2002 r. stwierdził: „Proces pokojowy sprawia, że jesteśmy interesujący. Potrzebujemy kilku tego typu produktów. Zimna wojna nie jest już takim produktem”¹².

Norweskie zaangażowanie na rzecz międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa jako przykład dyplomacji niszowej

Kraj o niewielkich rozmiarach i zasobach, jakim jest Norwegia, działania na arenie międzynarodowej musi prowadzić dwutorowo: poprzez spójnie, konsekwentnie i długoterminowo prowadzoną unilateralną politykę zagraniczną rządu, a także poprzez aktywny udział w pracach organizacji międzynarodowych (działania multilateralne), by w ten sposób wzmocnić swój przekaz zewnętrzny, skumulowany w obrębie wybranych specjalizacji. Norwegia należy do państw, które raczej wspierają działania prowadzone przez innych graczy, takich jak: Narody Zjednoczone, organizacje regionalne, poszczególne kraje oraz organizacje pozarządowe.

Graczem, z którym Królestwo Norwegii łączą najaktywniejsze działania międzynarodowe, jest Organizacja Narodów Zjednoczonych. Wiąże się to z poparciem dla tej pokojowo nastawionej organizacji, która ma dziś najpowszech-

¹¹ P. H. Smith, *Public Diplomacy*, praca zaprezentowana podczas Międzynarodowej Konferencji o Współczesnej Dyplomacji, Malta 1998.

¹² J. H. Matlary, *Verdidiplomati – kilde til makt? En strategisk analyse av norsk utenrikspolitik*, Report no. 46, 2002, s. 60.

niejszy zasięg i reprezentuje najliczniejszą grupę państw wchodzących w skład społeczności międzynarodowej ze wszystkich powołanych do życia instytucji. Co więcej, istotny wpływ zdają się mieć również wartości i idee budujące norweską tożsamość, które leżą u podstaw ONZ, dokumentu wprowadzającego organizację w XXI w., a więc Deklaracji Milenijnej i poszczególnych jej celów: wolności, równości, solidarności, tolerancji, poszanowania środowiska naturalnego, wspólnej odpowiedzialności¹³. Wartości te, realizowane wewnątrz państwa norweskiego poprzez przyjęte praktyki rządzenia, polityki społeczne, ekonomiczne, ochrony środowiska, głęboko zakorzenione w społeczeństwie m.in. z powodów religijnych (luteranizm), społeczno-ekonomicznych (samopomoc chłopska, stosunki industrialista – robotnicy) czy politycznych (dominacja socjaldemokracji), spotykają się z naturalnym poparciem również w kontekście działań na arenie międzynarodowej¹⁴. Norwegia nie jest jednak jedynie odbiorcą popierającym i utożsamiającym się z gotowymi już kierunkami działań organizacji, ale również aktywnym inicjatorem określonych działań w jej ramach. Wiąże się to z omawianą wcześniej potrzebą rozwinięcia przez ten mały kraj niszowych „specjalizacji”, by w myśl hasła „mały może więcej”¹⁵ zaistnieć w środowisku międzynarodowym.

Z jednej strony Norwegia popiera więc całokształt prac organizacji, co daje jej duży mandat do działań (wyznaje ona zasadę głoszoną przez szwedzkiego sekretarza generalnego ONZ Daga Hammarskjölda, który stwierdził, że organizacja ta nie została stworzona, aby służyć interesom wielkich potęg, ale właśnie małym państwom, które dzięki niej uzyskują dodatkową ochronę swoich interesów¹⁶), a z drugiej – sama szczególnie angażuje się i inicjuje pewne obszary działalności i nadaje im bieg zgodny z własnymi przekonaniem i interesami. Obszarem działań ONZ, w ramach którego Norwegia stała się najaktywniejsza, jest działalność na rzecz międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa.

Dlatego też Norwegia szczególnie zaangażowana jest w działania zmierzające do wzrostu skuteczności Narodów Zjednoczonych w wymienionym aspekcie. Wiąże się to z działaniami nakierowanymi na wzmocnienie ONZ (jako jednej instytucji), jej instrumentarium i zasobów niezbędnych do skutecznego zapobiegania konfliktom (tzw. dyplomacja prewencyjna: budowanie zaufania, pokojowe rozstrzygnięcie sporów¹⁷, prowadzenie operacji pokojowych oraz budowanie pokoju w sytuacjach postkonfliktowych i odbudowa terenów dotknię-

¹³ *Deklaracja Milenijna Narodów Zjednoczonych*, Ośrodek Informacji ONZ w Warszawie, Warszawa 2002, s. 2.

¹⁴ Więcej na temat implikacji wewnętrznych polityki zagranicznej Norwegii w dalszej części artykułu.

¹⁵ W. Anioł, *Specyfika aktywności międzynarodowej Królestwa Norwegii* [w:] *Małe państwa Europy. Deklaracja Milenijna Narodów Zjednoczonych*, Ośrodek Informacji ONZ w Warszawie, Warszawa 2002, s. 214.

¹⁶ M. Mizerska-Wrotkowska, *Polityka bezpieczeństwa Szwecji na przełomie XX i XXI wieku* [w:] *Małe państwa Europy...*, s. 354.

¹⁷ Działania z zakresu tzw. przywracania pokoju.

tych konfliktem), a także wzmocnienie własnego indywidualnego wkładu na rzecz światowego pokoju i bezpieczeństwa. Do zasobów, które poszczególne państwa członkowskie dostarczają ONZ, należą głównie środki finansowe i zasoby ludzkie.

Finansowanie operacji ONZ, mających na celu utrzymywanie międzynarodowego pokoju, jest obowiązkiem każdego z państw członkowskich (zgodnie z art. 17 Karty Narodów Zjednoczonych). Budżet ONZ na operacje pokojowe na rok fiskalny 1 lipca 2011 – 30 czerwca 2012 wyniósł ponad 7 mld dolarów, a każda z prowadzonych operacji miała opracowany własny budżet. Według danych z września 2011 r. ONZ prowadziło 16 operacji pokojowych, z czego 15 to misje pokojowe (UNMIS w Południowym Sudanie, UNISFA w Abyei, MONUSCO w Demokratycznej Republice Kongo, UNAMID w Darfurze, UNOCI na Wybrzeżu Kości Słoniowej, UNMIL w Liberii, MINURSO w Saharze Zachodniej, MINUSTAH na Haiti, UNMIT w Timorze Wschodnim, UNMOGIP w Indiach i Pakistanie, UNFICYP na Cyprze, UNMIK w Kosowie, UNDOF na Wzgórzach Golan, UNIFIL w Libanie, UNTSO na Bliskim Wschodzie), a ostatnia to specjalna misja polityczna o charakterze cywilnym UNAMA w Afganistanie¹⁸.

Biorąc pod uwagę kwoty całkowite, najwyższe ustalone składki na budżet operacji pokojowych Narodów Zjednoczonych na rok fiskalny 2010–2011 wniosły rządy takich krajów, jak: USA (ok. 27% całego budżetu ONZ na operacje pokojowe), Japonia (ok. 12,5%), Wielka Brytania (ok. 8%), Niemcy (ok. 8%) i Francja (ok. 7,5%). Norwegia znalazła się w grupie 20 głównych dostarczycieli składek, z ok. 0,9% całkowitych wpływów budżetowych ONZ na operacje pokojowe i kwotą ponad 63 mln dolarów¹⁹, co jest o tyle istotne, że jest to kraj charakteryzujący się dużo niższym dochodem narodowym, a przeznaczane na utrzymywanie pokoju kwoty stanowią wyższy jego odsetek. Patrząc przez pryzmat stosunku wnoszonych składek do dochodu narodowego danego kraju, Norwegia jawi się jako hojny donator. Stosunek ten wynosi 0,02% w przypadku USA czy Japonii, 0,03% w przypadku Szwajcarii (podobnej profilem do Norwegii), a 0,039% w przypadku Norwegii²⁰.

Co więcej, państwa członkowskie, poza stałymi obowiązkowymi opłatami, wspierają również dobrowolnie siły pokojowe ONZ w postaci bezzwrotne

¹⁸ ONZ, *aktualne operacje pokojowe*, <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/current.shtml> [dostęp 5.09.2011].

¹⁹ *Top 20 Contributions by Member States to Peacekeeping Operations 2010–2011*, <http://www.netherlandsmission.org/article.asp?articleref=AR00001121EN&categoryvalue=netherlandsUN&subcategoryvalue=dutchcontributions> [dostęp 5.09.2011].

²⁰ Wśród czołowych donatorów wysokie wyniki osiągają również Francja, Niemcy i Wielka Brytania – ok. 0,04%. Wszystkie dane pochodzą z własnych obliczeń na podstawie: http://www.nationmaster.com/graph/eco_gro_nat_inc-economy-gross-national-income [dostęp 5.09.2011].

dostarczanego transportu, zaopatrzenia, personelu i dodatkowych dobrowolnych wkładów finansowych na poszczególne agencje, programy i fundusze²¹.

Norwegia należy do grupy najhojniejszych donatorów na rzecz UNDP (Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju), w ramach którego administrowane są m.in. takie fundusze, jak: Fundusz Budowania Pokoju, Fundusz Powierniczy ONZ na rzecz Bezpieczeństwa Ludzi, a także różne fundusze pokojowe i stabilizacyjne skierowane do krajów ogarniętych konfliktami i problemami społeczno-ekonomicznymi czy odbudowującymi swoje zniszczone struktury (m.in. Rwanda, Darfur, Liban). Przykładowo, całkowity wkład finansowy Norwegii do budżetu UNDP w roku 2008 wyniósł 250 mln dolarów, z czego dobrowolne wpłaty stanowiły aż 112,5 mln dolarów.

Kolejną agencją ONZ silnie wspieraną przez Norwegię jest OCHA (Biuro NZ ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej), zajmująca się mobilizacją społeczności międzynarodowej, a także organizowaniem i koordynacją pomocy humanitarnej na obszarach dotkniętych klęskami naturalnymi i konfliktami zbrojnymi. Aktywna rola OCHA na świecie możliwa jest w zasadzie jedynie dzięki dobrowolnym składkom państw członkowskich (stanowią one 95% całego budżetu²²), wśród których najhojniejsi w 2010 r. (podobnie było w latach wcześniejszych) to: Szwecja (ponad 27 mln dolarów i 1. miejsce wśród wspierających OCHA krajów), USA (ponad 21 mln dolarów i 2. miejsce) i właśnie Norwegia (prawie 20 mln dolarów i 3. miejsce)²³.

Światowy Program Żywnościowy (WFP) jest agendą ONZ, a także największą organizacją humanitarną na świecie i podejmuje działania zmierzające do dostarczenia żywności ludziom przede wszystkim na terenach znajdujących się w sytuacjach kryzysowych, jak wojny czy klęski naturalne. Ma więc istotny wkład w odbudowę tych obszarów i powrót ludzi do bardziej ustabilizowanego życia po konflikcie czy innym kryzysie, a przez to na budowę pokoju i bezpieczeństwa. WFP utrzymuje się jedynie dzięki wsparciu darczyńców. Norwegia była w 2011 r. 15. (ok. 34 mln dolarów) krajem pod względem ilości wpłacanych na rzecz agendy pieniędzy (w grupie 68 donatorów)²⁴.

Duży wkład w budowanie pokoju w sytuacjach postkonfliktowych mają również: UNHCR (Urząd Wysokiego Komisarza NZ ds. Uchodźców) i UNRWA (Agencja Narodów Zjednoczonych ds. Pomocy i Zatrudnienia Uchodźców Palestyńskich na Bliskim Wschodzie), zajmujące się organizacją i koordynacją międzynarodowych działań zmierzających do zapewnienia ochrony, pomo-

²¹ Wskazano jedynie kilka z nich (te, które mają największy wpływ na pokój i bezpieczeństwo na świecie).

²² OCHA, <http://www.unocha.org/about-us/ocha-funded> [dostęp 5.09.2011].

²³ OCHA *Donor Ranking*, <http://ochanet.unocha.org/p/Documents/Donor%20Ranking%204%20years%20as%20at%2015%20Feb%202011.pdf> [dostęp 5.09.2011].

²⁴ WFP, <http://www.wfp.org/about/donors/year/2011> [dostęp 6.09.2011].

cy i poparcia dla wszystkich uchodźców (azyl, repatriacja, dostarczanie usług, m.in. edukacji, ochrony zdrowia, opieki socjalnej) i rozwiązania ich problemów na całym świecie (UNHCR) czy pomoc dla konkretnej grupy (UNRWA i pomoc dla ok. 5 mln zarejestrowanych uchodźców palestyńskich z Libanu, Jordanii, Syrii i okupowanych terytoriów palestyńskich). Norwegia ponownie znalazła się w grupie krajów najbardziej finansowo wspierających te organizacje. Sumy pieniężne przekazywane na działalność UNRWA w 2010 r. uplasowały ją na 5. lokacie wśród darczyńców (za USA, Komisją Europejską, Szwecją i Wielką Brytanią), z kwotą ok. 40 mln dolarów²⁵. Na działalność UNHCR w 2010 r. Norwegia wydała jeszcze więcej, bo prawie 81 mln dolarów (5. miejsce wśród darczyńców)²⁶.

Mimo wysokich kwot przekazywanych na rzecz pokojowej aktywności ONZ, wciąż można umniejszać nadzwyczajną rolę Norwegii, która jako kraj o wysokim dochodzie narodowym może pozwolić sobie na pomoc pieniężną na szeroką skalę i „kupić” reputację hojnego darczyńcy. Niemniej jednak należy pamiętać, że zaangażowanie w pokojowe współistnienie nie ogranicza się jedynie do tej kwestii, a co więcej, również w gestii finansowania pokoju i bezpieczeństwa można przypisać Norwegii miano moralnego przywódcy dzisiejszego świata. Państwa same decydują, czy wspomagają dodatkowo i zupełnie dobrowolnie pewne programy, fundusze i operacje i jakie z nich wybierają jako priorytetowe. W przypadku Norwegii są to głównie programy i fundusze ONZ (czyli organizacji o charakterze najbardziej uniwersalnym) i to szczególnie te, które trafiają do osób pokrzywdzonych w wyniku konfliktów i kryzysów, a więc widać tu szczególną konsekwencję w zaangażowaniu na rzecz międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (nie tylko w znaczeniu militarnym, ale też żywnościowym, socjalnym itp.). Działania te w dużej mierze przyczyniają się do budowania reputacji Norwegii jako państwa miłującego pokój na świecie i do niego dążącego.

Norwegia ma również duży wkład personalny w pokojową aktywność Narodów Zjednoczonych. Zgodnie z raportem ONZ z 31 lipca 2011 r., dotyczącym prowadzonych przez organizację misji, w operacjach brało udział 34 Norwegów (20 przedstawicieli sił policyjnych i 14 ekspertów)²⁷. Wyniki te są niskie²⁸, porównując je z liczbami odpowiednimi dla głównych dostarczycieli personelu umundurowanego w ONZ (Bangladesz – 10 654 osoby, Pakistan – 10 626,

²⁵ UNRWA, http://www.unrwa.org/userfiles/file/finacial_updates/2010/Top%2020%20Donors%20to%20UNRWA%20in%202010%20-%20Overall%20Contributions.pdf [dostęp 6.09.2011].

²⁶ UNHCR, <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c26c.html> [dostęp 6.09.2011].

²⁷ Mowa jedynie o tzw. personelu umundurowanym (żołnierze, policja, eksperci wojskowi). Źródło danych: http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2011/jul11_3.pdf [dostęp 6.09.2011].

²⁸ W całej historii operacji pokojowych ONZ wzięło w nich udział ok. 50 000 Norwegów (personel umundurowany).

Indie – 8423, Nigeria – 5632, Egipt – 5450), ale należy zaznaczyć, że wiąże się to głównie z tym, iż Norwegia jest państwem na terenie i w sąsiedztwie którego nie toczą się żadnego rodzaju konflikty, a do głównych dostarczycieli personelu ONZ należą państwa rozwijające się, które same borykają się z tego typu problemami i w związku z tym angażują w działania własnych żołnierzy (głównie), policjantów czy ekspertów.

ONZ rekrutuje bowiem personel międzynarodowy i lokalny (który zdecydowanie przeważa) do wszystkich swoich misji pokojowych. W grupie małych państw Norwegia ma zdecydowanie większy wkład personalny do operacji pokojowych ONZ niż m.in. Szwajcaria, Holandia czy Luksemburg. Warto przy tym zaznaczyć, że dla Norwegii charakterystyczne jest dostarczanie głównie personelu policyjnego i ekspertów, nie zaś żołnierzy, co jest wyrazem pacyfistycznych tradycji tego kraju i silnego poparcia dla cywilnego aspektu zarządzania kryzysem. Zgodnie z danymi na 31 lipiec 2011 r. Norwegowie brali udział (personel policyjny i eksperci) w operacjach pokojowych w: Demokratycznej Republice Konga, Afganistanie, Kosowie, Darfurze, Liberii, na Bliskim Wschodzie i na Haiti²⁹.

Norwegia może także poszczycić się dodatkowym wkładem personalnym w działalność pokojową ONZ w postaci licznych mediatorów i obserwatorów, którzy pełnili swoją misję pod egidą Narodów Zjednoczonych. Pierwszy sekretarz generalny ONZ w historii był narodowości norweskiej (Trygve Lie) i już on wśród licznych obowiązków pełnił rolę mediatora. Liczni Norwegowie należeli do aktywnych mediatorów podczas konfliktów międzynarodowych od początku lat 90. XX w. Mimo że działali przeważnie w imieniu własnych rządów (prowadzona była przez Norwegię też tzw. dyplomacja drugiego toru, z użyciem reprezentantów społeczeństwa obywatelskiego tego kraju, autorytetów i osób prywatnych, członków organizacji pozarządowych i innych instytucji niezwiązanych bezpośrednio z rządem, m.in. Jana Egelanda czy Terje Rod Larsena podczas konfliktu palestyńsko-izraelskiego, Pettera Skauena w Gwatemali, Halvora Aschjema w Południowym Sudanie i innych), a nie ONZ jako całości, mieli ogromny wkład w pokojowe rozwiązywanie sytuacji kryzysowych.

Norwegów możemy również znaleźć wśród osób na wysokich stanowiskach w ONZ, odpowiedzialnych za kwestie pokoju i bezpieczeństwa (w tym pomocy humanitarnej). To m.in.: Thorvald Stoltenberg (Wysoki Komisarz ds. Uchodźców), Jan Egeland (Podkomisarz ds. Humanitarnych w OCHA), Kjell Magne Bondevik (Specjalny Wysłannik Sekretarza Generalnego ONZ ds. Rogu Afryki) czy Terje Rød-Larsen (Specjalny Wysłannik Sekretarza Generalnego ONZ ds. Bliskiego Wschodu). Także wśród obecnych Specjalnych Wysłanników Sekretarza

²⁹ ONZ, http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2011/jul11_3.pdf [dostęp 8.09.2011].

Generalnego ONZ ds. różnych regionów świata można wymienić kilku Norwegów, m.in. Hilde Johnsona w Południowym Sudanie czy Terje Roed-Larsena na Bliskim Wschodzie³⁰.

Tak liczna reprezentacja norweska w miejscach ogarniętych konfliktami wzmacnia wizerunek Norwegii jako orędownika pokoju i bezpieczeństwa (liczne wystąpienia, wzmianki w mediach itp.), a dodatkowo pozwala inkorporować norweskie podejście do spraw międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa do światowej agendy (w ten sposób realizuje się idea aktywnego multilateralizmu). Niewątpliwie również obecność tylu Norwegów wśród mediatorów ONZ wynika w dużej mierze z reputacji, jaką w dziedzinie utrzymywania pokoju i bezpieczeństwa wypracowali oni sobie przez lata praktyki (wielokrotny udział w różnych misjach pokojowych, mediacjach, prowadzenie licznych badań nad pokojem i bezpieczeństwem w ramach działań rządowych, niezależnych instytucji badawczych, organizacji pozarządowych itp.). Warto jednocześnie wspomnieć o wielu norweskich obserwatorach zaangażowanych dotychczas w liczne misje obserwacyjne ONZ: m.in. UNTSO na Bliskim Wschodzie (oprócz 12 obserwatorów Norwegiem był oddelegowany tam szef całej misji, gen. Robert Mood), UNMOGIP i UNIPOM na pograniczu indyjsko-pakistańskim, UNGOMAP w Afganistanie i Pakistanie, UNIIMOG w Iranie i Iraku, UNIKOM w Iraku i Kuwejcie, UNAVEM I, II i III w Angoli, UNPROFOR na Bałkanach, UNOMIG w Gruzji, UNMIBH w Bośni i Hercegowinie, UNOMSIL w Sierra Leone i in.

Duże zaangażowanie Norwegów w utrzymywanie pokoju przez ONZ związane jest niewątpliwie z ich poszanowaniem dla samej organizacji, poparciem dla instytucji prawa międzynarodowego i stanowi wyraz doktryny aktywnego multilateralizmu³¹. Angażują się oni jednak również w misje, podczas których współpracują z ONZ, ale prowadzą je we własnym imieniu, przede wszystkim świadcząc dobre usługi i mediując pomiędzy zwaśnionymi stronami w wielu konfliktach o charakterze międzynarodowym, regionalnym i wewnętrznym (m.in. wojny domowe).

Norwegowie od początku lat 90. wykorzystywali swoje peryferyjne (w sensie geograficznym i politycznym) położenie, dobrą sytuację ekonomiczną (możliwość finansowego wsparcia dla skonfliktowanych stron, wydatków na działania pojednawcze, opłacanie personelu itp.), duże doświadczenie w działaniach na rzecz pokoju (niski stopień konfliktów wewnątrz własnego państwa, duże zaplecze badawcze w dziedzinie pokoju i bezpieczeństwa na świecie, wieloletnia

³⁰ ONZ, <http://www.un.org/en/peacekeeping/sites/srsg/table.htm> [dostęp 9.09.2011].

³¹ Personel ONZ wysyłany w miejsca konfliktów opłacany jest przez ich państwa narodowe, a nie organizację, dlatego duży wkład osobowy w organizację oznacza również wyższe koszty.

praktyka za granicą) i neutralne, solidarystyczne podejście do ludności innych krajów świata (jako swoiste „przedłużenie” wewnętrznego stanu jedności, niskich dysproporcji społecznych i wsparcia własnych obywateli przez rząd), a także brak historycznego obciążenia kolonializmem i brak zasadniczych interesów w odległych regionach świata, aby wyrobić sobie na świecie opinię uczciwego pośrednika i być zaangażowanym podczas licznych konfliktów w roli mediatora. Norweskie mediacje mają tę cechę szczególną, że aktywnie angażują w proces pokojowy nie tylko oficjalnych przedstawicieli państwa i rządu, ale również reprezentantów społeczeństwa obywatelskiego, liczne autorytety, członków organizacji pozarządowych, a nawet Kościoła, łącząc w ten sposób oficjalną dyplomację z tzw. dyplomacją drugiego toru, co określone zostało przez Annę Kelleher i Jamesa Larryego Taulbe „dyplomacją 1,5 toru” (*1,5 track diplomacy*)³².

Przynosi to dużo lepsze rezultaty, ponieważ nie ogranicza się jedynie do działań dyplomacji klasycznej, ale i dyplomacji publicznej, i angażuje w proces większą liczbę uczestników, a co więcej, umożliwia wykorzystanie prywatnych kanałów i znajomości dla lepszego poznania sytuacji i sprawniejszej mediacji. Taką formę dyplomacji Norwegia przyjęła prowadząc wiele mediacji międzynarodowych pomiędzy skonfliktowanymi stronami, m.in. w konflikcie izraelsko-palestyńskim, w Gwatemali, Sudanie czy na Sri Lance.

Norweskie zaangażowanie w konflikt izraelsko-palestyński w dużej mierze oparte było o aktywność Jana Egeland, wiceministra polityki zagranicznej, który dzięki swym tajnym negocjacjom pomiędzy Izraelem a Organizacją Wyzwolenia Palestyny doprowadził do spotkania stron w Oslo i podpisania tzw. Porozumień z Oslo w 1993 r., na mocy których obie strony uznawały się wzajemnie. Niezwykle ważna była również rola Terje Roda Larsena, badacza z norweskiej fundacji FAFO, który dzięki prywatnym kontaktom (jego żona, Mona Juul, była w tym czasie akredytowana na placówce dyplomatycznej w Egipcie, a on sam miał bliskie związki z norweskim Ministerstwem Spraw Zagranicznych) wspomógł dążenia pokojowe oficjalnej dyplomacji i przyczynił się do podpisania Porozumień z Oslo. Mimo późniejszego zerwania omawianych ustaleń i powrotu na drogę konfliktu, sukces norweskiej mediacji wydaje się niezaprzeczalny. Co więcej, norweskie zaangażowanie w pokój na tym obszarze wciąż jest kontynuowane, m.in. przez wysokie kwoty pomocy rozwojowej dla Palestyny czy aktywne wsparcie dla UNRWA.

Także norweska działalność mediacyjna w Gwatemali pokazuje ogromny wkład sektora pozarządowego i osobistych kontaktów jego reprezentantów, które pozwoliły na zainicjowanie negocjacji pomiędzy rządem Gwatemali i przy-

³² A. Kelleher, J. L. Taulbe, *Bridging the Gap: Building Peace Norwegian Style*, „Peace & Change” 2006, vol. 31/4, s. 479–505.

wódcami partyzantki URNG. Wśród osób osobiście zaangażowanych w pojednanie stron byli: Peter Skeuen z Pomocy Kościoła Norweskiego (NCA) oraz biskup Gunnar Staalsert i Paul Wee ze Światowej Federacji Luteranńskiej. Dzięki nim i pomocy przedstawicieli różnych Kościołów doszło do kilku konsultacji ekumenicznych, które z kolei pozwoliły na włączenie się szerszego grona społeczeństwa w proces pokojowy. Rozmowy odbywały się w Oslo i w ich wyniku doszło do podpisania Porozumienia z Oslo w 1990 r. Kolejne spotkania odbyły się pod auspicjami ONZ i doprowadziły do podpisania jeszcze trzech porozumień (w Oslo): dwóch w 1994 r. i finalnego, kończącego ponad 36-letnią wojnę domową w Gwatemali, w 1996 r. Od tego czasu norweskie zaangażowanie w tym kraju jest prowadzone przede wszystkim przez organizacje pozarządowe i skupia się głównie na demokratyzacji tego obszaru, poprawie stanu praw człowieka i partycypacji społecznej i politycznej.

Podobnie duże zaangażowanie i kooperacja norweskiego sektora rządowego i organizacji pozarządowych miały miejsce w Południowym Sudanie, gdzie norweska mediacja przyczyniła się do poprawy sytuacji w konflikcie pomiędzy tamtejszym rządem a Ludowym Ruchem Wyzwolenia Sudanu (SPLM). Dwie norweskie organizacje: NCA (Pomoc Kościoła Norweskiego) i NPA (Pomoc Norwegów³³) długi czas zaangażowane były w budowanie zdolności tamtejszego społeczeństwa obywatelskiego i to one miały decydujący wpływ na zainteresowanie świata dokładną sytuacją w tamtym rejonie.

Halvor Aschjem i Reverend Erik Horjen (NCA) odegrali znaczącą rolę, wpływając na postawę mediatorów, rządu Norwegii, USA i Wielkiej Brytanii, by podpisana została tzw. Formuła Pokojowa z Machatos w 2002 r., która „wymieniła” szariat jako podstawę prawa na muzułmańskiej Północy za prawo do samostanowienia na chrześcijańskim i animistycznym Południu. Potwierdzona została również opcja niepodległości dla Południa. Co więcej, Formuła stworzyła też ramy dla przyszłego porozumienia pokojowego (CPA), podpisanego w 2005 r. i gwarantującego sześć lat autonomii Sudanowi Południowemu, po którym to okresie miało dojść do referendum w sprawie secesji od Sudanu w 2011 r. Choć po skazaniu przez Międzynarodowy Trybunał Karny w 2009 r. prezydenta Sudanu Al-Baszira wygnane zostały z kraju przebywające tam organizacje, a referendum stwierdzające chęć secesji Południa od reszty kraju tylko wzmogło starcia stron w południowej jego części, ale wydaje się, że dzięki międzynarodowej mediacji, z silnym udziałem strony norweskiej, zostały poczynione duże kroki w drodze do niepodległości Południowego Sudanu i rozwiązania

³³ Nazwa polska jest literalnym tłumaczeniem angielskiej nazwy Norwegian People's Aid i nie jest powszechnie stosowana.

bardzo napiętej od lat sytuacji w regionie. Norwegia wciąż niezwykle hojnie wspiera Sudan w postaci pomocy rozwojowej i humanitarnej.

Pomocy humanitarnej kraj ten – od wielu lat – udziela również Sri Lance. Konflikt pomiędzy rządem Sri Lanki, reprezentującym większość syngaleską, a Tamilskimi Tygrydami z LTTE (Tygrysy Wyzwolenia Tamilskiego Ilamu), reprezentującymi mniejszość tamilską, trwał od 1983 r., kiedy to Tamilskie Tygrysy ogłosiły żądania niepodległości Ilamu, i zakończył się w 2009 r. pokonaniem LTTE przez stronę rządową. Niemniej jednak próby mediacji podejmowane były przez państwa trzecie już dużo wcześniej. Pierwsza faza zewnętrznych interwencji zakończyła się niepowodzeniem zabiegów dyplomatycznych i militarnych Indii pod koniec lat 80. Druga faza, która nastąpiła pod koniec lat 90., była okresem zaangażowania Norwegii w przywrócenie pokoju na Sri Lance. Mediacje strony rządowej (ogromna rola specjalnego doradcy MSZ Erika Solheima), wspomaganej przez działaczy organizacji Red Barna (przede wszystkim Jona Westborga, który później, w czasie procesu pokojowego w 2002 r. został norweskim ambasadorem na Sri Lance), możliwe dzięki dobremu kontaktowi strony norweskiej z Tamilskimi Tygrydami, doprowadziły do podpisania porozumienia o wstrzymaniu ognia, a Norwegia stanęła na czele misji monitorującej postanowienia. LTTE zmieniło nieprzejednaną pozycję i zgodziło się zawęzić żądania do statusu autonomicznego w ramach jednego państwa oraz zaprzestać walk o pełną niepodległość. Niestety, pokojowe dążenia stron nie trwały długo, co zostało spotęgowane katastrofą tsunami w 2004 r. i zamachem na ministra spraw zagranicznych Sri Lanki, dokonany w 2005 r. przez Tamilów. Ostatecznie kryzys został zażegnany dopiero w 2009 r. zwycięstwem strony rządowej (a nie w wyniku interwencji zewnętrznej o charakterze pokojowym). Misja mediacyjna strony norweskiej nie udała się więc ostatecznie, a Norwegii zarzucano często zbyt mocne wspieranie Tamilów, co doprowadziło do ich wzmocnienia i eskalacji konfliktu w późniejszych latach³⁴.

Mimo tych krytycznych uwag norweskie zabiegi pokojowe zostały niewątpliwie zauważone przez szerokie grupy społeczne na świecie, szczególnie że postępy mediacyjne były głośno relacjonowane przez międzynarodowe media. Tak też było w przypadku innych misji mających na celu rozstrzygnięcie sporu między skonfliktowanymi stronami. Oprócz przytoczonych przykładów Norwegia aktywnie uczestniczyła w rozstrzyganiu sporów m.in. na Haiti, w Kolumbii, Ugandzie, Somalii, na Filipinach (została o to poproszona w 2001 r.³⁵).

³⁴ O krytyce zabiegów mediacyjnych Norwegii na świecie zob.: A. Bonarage, *Political Economy of NGO Peacekeeping: The Norwegian Model*, praca zaprezentowana na 52. Dorocznej Konwencji Stowarzyszenia Studiów Międzynarodowych w Montrealu, Kanada 2011.

³⁵ O interwencję norweskiego rządu poprosił również w 2008 r. lider rebeliantów z Demokratycznej Republiki Konga, Laurent Nkunda.

Dlatego też wydaje się, że zaangażowanie w pokojowe rozstrzygnięcie konfliktów w różnych częściach świata jest procesem, który pozwala państwom takim jak Norwegia zdobywać uwagę świata i budować pozytywny wizerunek uczciwych pośredników i budowniczych międzynarodowego pokoju.

Wśród innych działań norweskiego rządu, szczególnie aktywnie podejmowanych w ramach ONZ, należą: dążenie do skutecznej realizacji kontroli zbrojeń i rozbrojenia, do wspierania międzynarodowego prawa humanitarnego oraz uczestniczenie w licznych interwencjach o charakterze humanitarnym, naciskanie na respektowanie praw człowieka w krajach rządzonych niedemokratycznie, czy walka ze zorganizowaną przestępczością. Rozbrojenie jest wartością, która może odnosić się do ogólnej idei ograniczenia ilości broni na świecie wśród wszystkich państw, co wiąże się z globalną wizją, zakładającą, że bezpieczniejszy świat to świat pozbawiony broni. Poza tym generalnym znaczeniem rozbrojenie odnosi się również do konkretnych działań mających na celu przywracanie bezpieczeństwa i stabilizacji w środowiskach powojennych i jest elementem szerszej koncepcji DDR (*disarmament, demobilization i reintegration*, czyli rozbrojenie, demobilizacja i reintegracja). W tym rozumieniu rozbrojenie odnosi się do gromadzenia dokumentacji, kontroli i usuwania broni strzeleckiej i broni lekkiej, materiałów wybuchowych (w tym min przeciwpiechotnych i innych uznanych za broń niehumanitarną), broni ciężkiej z rąk byłych żołnierzy, a często też ludności cywilnej. Demobilizacja łączy się z procesem pomocy w przejściu byłym walczącym w stan pokoju, a reintegracja prowadzi do ich łagodnego powrotu i reintegracji ze społeczeństwem (praca, zrównoważony rozwój itp.).

Norwegia aktywnie uczestniczy w rozwijaniu obu koncepcji. Rozbrojenie jako ogólna idea, prowadząca do światowego pokoju i bezpieczeństwa, jest dyskutowana i wprowadzana w życie przede wszystkim w ramach ONZ, m.in. Komitetu ds. Rozbrojenia i Międzynarodowego Bezpieczeństwa, Komisji ds. Rozbrojenia, Konferencji Rozbrojeniowej.

Norwegia aktywnie uczestniczy w pracach tych ciał i silnie angażuje się również w inicjowanie różnego rodzaju działań. Jest sygnatariuszem konwencji dotyczących zakazu użycia wszystkich możliwych rodzajów broni:

- „Konwencji o zakazie prowadzenia badań, produkcji i gromadzenia zapasów broni bakteriologicznej (biologicznej) i toksycznej oraz o zniszczeniu jej zapasów”;
- „Konwencji o broni nieludzkiej”;
- „Konwencji o zakazie prowadzenia badań, produkcji, składowania i użycia broni chemicznej oraz o zniszczeniu jej zapasów”;
- „Traktatu o całkowitym zakazie prób z bronią jądrową” (nie wszedł w życie, ponieważ wymaga ratyfikacji przez wszystkie 44 państwa posiadające broń atomową);

– „Konwencji o zakazie używania, magazynowania, produkcji i transferu min przeciwpiechotnych i o ich zniszczeniu” (podpisana w wyniku niezgody na ograniczenia zawarte w „Konwencji o broni niehumanitarnej” z inicjatywy grupy państw pod przewodnictwem Norwegii i Kanady, ale nie ma charakteru uniwersalnego, gdyż nie została dotychczas podpisana i ratyfikowana m.in. przez Stany Zjednoczone, Chiny i Rosję);

– „Konwencji o zakazie produkcji, handlu i stosowania amunicji kasetowej” (zawarta podczas konferencji w Dublinie, ale jest wynikiem procesu z Oslo, który obejmował państwa, organizacje pozarządowe, Międzynarodowy Czerwony Krzyż, ONZ, i doprowadził do tego, że 107 państw zgodziło się przyjąć tekst nowej konwencji i tym samym zrealizować swoje zobowiązanie wyrażone w deklaracji z Oslo z 2007 r. o przyjęciu w 2008 r. konwencji o zakazie użycia broni kasetowej, która powoduje ogromne straty wśród ludności cywilnej. Konwencja przyjęta w Dublinie przedstawiona została do podpisu państwom podczas konferencji odbywającej się ponownie w Oslo. Mówi się, że był to najważniejszy traktat humanitarny i rozbrojeniowy ostatniej dekady, ale fakt ten podważa nieprzystąpienie do niego m.in. USA, Chin, Rosji, Izraela czy Indii).

Norwegia poparła również dokument polityczny „Program działań na rzecz zapobiegania, zwalczania i eliminacji nielegalnego handlu bronią strzelecką i lekką we wszystkich jego aspektach” na konferencji ONZ pod tym samym tytułem. Program ma ogromny wydźwięk humanitarny, ponieważ w dużej mierze skupia się na kontroli i niszczeniu broni używanej w sytuacjach konfliktowych i postkonfliktowych. Broń ręczna strzelecka i lekka są bowiem tanie, łatwo dostępne, a do tego lekkie, a więc korzystać z nich mogą nawet nieletni żołnierze, których wykorzystywanie w konfliktach jest jednym z największych problemów humanitarnych dzisiejszego świata. Ważne jest ponadto, że broń dostarczana jest skonfliktowanym stronom głównie w sposób nielegalny i z nielegalnych środków jest także kupowana. Norwegowie respektują rezolucję ONZ „Przejrzystość w uzbrojeniach” i przestrzegają zasady niesprzedawania broni m.in. niedemokratycznym przywódcom i nielegalnie walczącym grupom (mimo faktu, że Norwegia jest dużym eksporterem broni). Duży wpływ na przyjęcie programu i zwrócenie uwagi świata na problem broni strzeleckiej i broni lekkiej miała norweska inicjatywa NISAT (Norwegian Initiative on Small Arms Transfers), która podjęta została przez kooperację PRIO (Oslo Peace Research Institute), Norweskiego Czerwonego Krzyża, NCA (Norwegian Church Aid) i Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

Rozbrojenie jest elementem szerszego działania o charakterze humanitarnym. Duże znaczenie ma tu poparcie eliminacji użycia tzw. broni niehumanitarnej, czyli przede wszystkim min lądowych, amunicji kasetowej, broni strzeleckiej

i wykreślenie jej z własnych zasobów broni. Ważne jest również monitorowanie transferu broni i zakaz jej sprzedawania na obszary objęte konfliktem czy nim zagrożone, a także sprzeciw wobec jej nielegalnego handlu. Ma to ścisły związek z ograniczeniem dostępu zorganizowanych grup przestępczych (w tym terrorystycznych) i reżimów niedemokratycznych do broni oraz ograniczeniem zasięgu szczególnie brutalnych konfliktów. Norwegia zmniejsza też dostęp tego rodzaju grup do środków finansowych, przede wszystkim tych płynących w postaci Oficjalnej Pomocy Rozwojowej (ODA). Pomoc³⁶ taka kierowana jest przez ten kraj przede wszystkim do krajów, które dążą do budowy sprawnych struktur demokratycznych, a nie tych do tych rządzonych przez autorytarnych przywódców i opierających swoją władzę na polityce siły i ucisku własnych obywateli.

Pomoc humanitarna tym różni się od ODA, że ma charakter *ad hoc*, jest udzielana natychmiastowo, głównie w wyniku prośby wystosowanej przez rząd państwa objętego kryzysem (np. prośba rządu Etiopii o pomoc finansową świata w 2009 r.), czy na wniosek innych przedstawicieli społeczności międzynarodowej. Trafia ona na tereny ogarnięte nagłym konfliktem bądź klęską naturalną (tsunami, trzęsienie ziemi, wybuch wulkanu itp.) poprzez programy czy fundusze ONZ, takie jak: UNDP, UNHCR, UNRWA, FAO, WFP, UNICEF i inne organizacje, w tym pozarządowe, o charakterze międzynarodowym (Międzynarodowy Czerwony Krzyż itp.) i lokalnym, a także w postaci bezpośrednich, bilateralnych wypłat dla rządów terenów dotkniętych kryzysem. Aktywny multilateralizm zakłada prowadzenie działań przez Norwegów głównie w oparciu o organizacje międzynarodowe (ONZ, jej programy i fundusze, a także różne organizacje pozarządowe), do których trafiają fundusze płynące z ich rządów, i które następnie dostarczają tę pomoc na teren kryzysu (w postaci leków, żywności, wody itp.). Norwegia należy do głównych dostarczycieli pomocy humanitarnej, co zostało potwierdzone w Indeksie Pomocy Humanitarnej (The Humanitarian Response Index, HRI). Zestawienie to przygotowuje co roku DARA (Development Assistance Research Associates) i ma ono na celu poprawę jakości i skuteczności pomocy humanitarnej.

W rankingu z 2010 r. znalazły się rządy 23 państw-darczyńców, które udzieliły pomocy humanitarnej w 14 kryzysach (przeznaczono na nie 2/3 całej pomocy humanitarnej w tym roku), m.in. w Somalii, na Filipinach czy na Haiti. Pod uwagę wzięto pięć elementów: odpowiadanie na rzeczywiste potrzeby ludzi dotkniętych kryzysem, zapobieganie kryzysom, ich ograniczanie i odbudowa obszarów po kryzysie, współpraca z partnerami zajmującymi się pomocą

³⁶ Norwegia jako jedno z pięciu państw (obok Danii, Szwecji, Holandii i Luksemburga) OECD przekroczyła też wyznaczony w Milenijnych Celach Rozwoju próg pomocy w wysokości 0,7% PNB, przekazując w 2009 r. na rzecz krajów rozwijających się aż 1,06% PNB.

humanitarna, ochrona i prawo międzynarodowe, uczenie się i odpowiedzialność. Indeks nie bierze więc pod uwagę sum dostarczonej pomocy, ale jej jakość i idące za nią motywacje, co pozwala na głębsze zrozumienie fenomenu Norwegii jako kraju będącego swoistym „humanitarnym mocarstwem”³⁷. Pokazuje to, że „mocarstwowość” ta nie ogranicza się jedynie do finansowego aspektu pomocy. Szczególnie widoczny jest sukces Norwegii, gdy porównamy ją z innym dawcą przeznaczającym ogromne sumy pieniężne na działania humanitarne, USA, które zajęło 22. z 23 miejsc ujętych w zestawieniu i uzyskało bardzo niskie oceny w trzech ostatnich dziedzinach (wsparcie i współpraca z organizacjami humanitarnymi, respektowanie i promowanie prawa międzynarodowego czy przejrzystość i odpowiedzialność działań). Wyniki uzyskane przez najlepsze w tym zestawieniu państwa znajdują się w Tabeli 3.

Tabela 3

Norwegia w Indeksie Pomocy Humanitarnej w 2010 r.

Kraj	Wynik
Dania	6,87
Irlandia	6,54
Nowa Zelandia	6,50
Norwegia	6,42
Szwecja	6,32

Źródło: opracowanie własne na podstawie *HRI 2010, DARA*, <http://daraint.org/wp-content/uploads/2010/10/Folleto-HRI-2010-INGLES.pdf> [dostęp 10.09.2011].

Wysokie miejsce Norwegia zawdzięcza przede wszystkim ocenie w kategorii ochrony ludności cywilnej, respektowania i promowania prawa międzynarodowego, a także dużej przejrzystości i odpowiedzialności przy świadczeniu pomocy humanitarnej. Zarzuca się jej jednak czasem zaangażowanie w pomoc obszarom kryzysowym, którymi rząd norweski zainteresowany jest w sposób polityczny czy strategiczny (zainteresowanie państwami mającymi zasoby energetyczne). Mimo to Królestwo Norwegii znalazło się w grupie pięciu najlepiej postrzeganych przez specjalistów dawców pomocy humanitarnej i nadzwyczaj dobrze wypadło w kwestii wspierania i współpracy z licznymi organizacjami humanitarnymi (co wiąże się częściowo z faktem, że Norwegia przekazuje dużą część swojej pomocy przez międzynarodowe organizacje typu Międzynarodowego Czerwonego Krzyża, jak i organizacje lokalne, np. miejscowe struktury Czerwonego Krzyża; one zaś, będąc na miejscu zdarzeń, są lepiej przygotowa-

³⁷ O Norwegii jako „humanitarnym mocarstwie” bliżej W. Anioł, *Mocarstwo humanitarne? Norwegia wobec nowych wyzwań społecznych*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2009, t. 2.

ne, by skutecznie dostarczać odpowiednie środki potrzebującym). Ma to zasadniczy wpływ na międzynarodową reputację Norwegii, ponieważ to organizacje humanitarne i jej pracownicy mają bezpośredni kontakt z zagrożonymi ludźmi i to oni dokonują ewaluacji działań, by później przekazać wnioski innym członkom społeczeństwa obywatelskiego. Autorytet specjalistów z organizacji humanitarnych uznawany jest na całym świecie, a ich opinie uchodzą za neutralne i apolityczne.

Dostarczanie pomocy humanitarnej do dotkniętych kryzysami krajów i regionów świata niesie za sobą ingerencję w sprawy wewnętrzne i niebezpieczeństwo naruszenia suwerenności danego państwa³⁸. Największych kontrowersji dostarcza kwestia interwencji humanitarnej o charakterze militarnym, która zakłada wkroczenie oddziałów państw obcych na teren objęty kryzysem mimo braku prośby ze strony danego rządu, a nawet zdecydowanie wbrew jego woli. Według Seana D. Murphy'ego interwencja humanitarna to „groźba lub użycie siły przez państwo, grupę państw, organizację międzynarodową przeciwko innemu państwu głównie w celu ochrony jego obywateli przed masowymi naruszeniami uznanych międzynarodowo praw człowieka”³⁹.

Rząd Norwegii jest zwolennikiem koncepcji możliwości podjęcia takich działań, które jednak powinny zostać ograniczone jedynie do sytuacji, gdy mamy do czynienia ze szczególnie brutalnymi konfliktami, narażającymi życie ludzi i drastycznie ograniczającymi ich podstawowe prawa. Podejście takie wiąże się z przeświadczeniem, że każde państwo ma obowiązek chronić swoich obywateli, a jeżeli nie jest w stanie bądź nie chce tego uczynić, zaangażować się wówczas powinna społeczność międzynarodowa, odpowiedzialna za bezpieczeństwo ogółu ludzkości na świecie. To zaś odnosi się do idei bezpieczeństwa ludzkiego, które stanowi nowy wymiar i nowe podejście do zagadnienia bezpieczeństwa, gdzie podmiotami bezpieczeństwa nie są już całe państwa, ale jednostki ludzkie, bez względu na to, gdzie żyją (społeczność międzynarodowa)⁴⁰. Bezpieczeństwo ludności świata budowane jest za pomocą efektywnego i aktywnego multilateralizmu. Przykładem interwencji humanitarnej (autoryzowanej przez ONZ) zawierającej działania militarne, w którą zaangażowała się Norwegia, jest ta z 2011 r. przeprowadzona w Libii. Norwegia została członkiem pierwszej koalicji, która zajęła się egzekwowaniem zakazu lotów nad Libią (libijskie

³⁸ O interwencjach humanitarnych zob. A. Krawczyk, *Międzynarodowa praktyka interwencji humanitarnej jako operacji podejmowanej w obronie praw człowieka* [w:] *Wybrane aktualne problemy międzynarodowego prawa humanitarnego*, red. M. Lubiszewski, T. Jasudowicz, R. Fordoński, Olsztyn 2005, s. 82.

³⁹ Portal Spraw Zagranicznych, <http://www.psz.pl/tekst-13776/Anna-Joras-Interwencja-humanitarna-pomocna-dlon-Zachodu> [dostęp 11.09.2011].

⁴⁰ Na temat bezpieczeństwa ludzkiego zob. S. Werthes, T. Debiel, *Human Security on Foreign Policy Agendas: Introduction to Changes, Concepts and Cases*, INEF Report 80/2006, s. 7–20.

samoloty bombardowały kraj, co spowodowało śmierć wielu cywilów i sprawiło, że konflikt stał się niesłychanie brutalny i niehumanitarny). Kwestia interwencji humanitarnej o charakterze militarnym jest niezwykle kontrowersyjna, a niektórzy autorzy wyczuwają swoisty oksymoron w stwierdzeniu „interwencja humanitarna”, ponieważ interwencja może być zbrojna, a nie humanitarna, zaś humanitarna może być pomoc, a nie interwencja⁴¹, natomiast sama interwencja może prowadzić do naruszeń prawa i potęgowania niehumanitarnych działań. Dlatego też wydaje się, że interwencja humanitarna jest ostatecznością, a działania humanitarne powinny bardziej ograniczać się do aspektu cywilnego (pomoc w postaci dostarczanych środków finansowych, leków, żywności, wody itp.) niż militarnego. Tak też wydaje się być w przypadku Królestwa Norwegii, którego pomoc humanitarna należy do najhojniejszych, a do tego ma wysoką jakość i jest skuteczna.

Do innych elementów wizerunku Norwegii jako kraju szczególnie zaangażowanego w zapewnienie pokoju i bezpieczeństwa na świecie należą fakt przyznawania Pokojowej Nagrody Nobla (sam Nobel zdecydował, że w tej jednej dziedzinie to nie Szwecja, ale Norwegia będzie gospodarzem, co czyni z niej swoistego eksperta w dziedzinie pokoju i co roku zwraca uwagę świata na Oslo, gdzie te najbardziej prestiżowe nagrody za działania pokojowe są wręczane) czy ogromna liczba uznanych norweskich ośrodków badawczych i organizacji pozarządowych zajmujących się sprawami pokoju i bezpieczeństwa (PRIO, NUPI, FAFO, CMI, NPC, CCM, które bardzo blisko współpracują z norweskim Ministerstwem Spraw Zagranicznych i wpływają na ustalanie agendy rządowej oraz podejmowane przez rządy działania, a poza tym publikują liczne badania i raporty dotyczące pokoju i bezpieczeństwa świata.

Norweska dyplomacja niszowa – przykład szerszego trendu międzynarodowego?

Prowadzenie przez Norwęgę polityki międzynarodowej ściśle skoncentrowanej na działalności pokojowej stanowi przykład dyplomacji niszowej. Dzięki akumulacji zasobów na konkretnym obszarze aktywności zagranicznej małe państwo, jakim jest Królestwo Norwegii, zdobywa uznanie międzynarodowe, kształtuje reputację eksperta, co w rezultacie prowadzi do bardzo pozytywnego wizerunku kraju na arenie międzynarodowej, a to z kolei zwiększa międzynarodową rolę, jaka przypisywana jest norweskemu rządowi (zdecydowanie wyższa, niż wynikałoby to z zasobów norweskiej hard power). Świadczy o tym niezwykle korzystny odbiór kraju wśród przedstawicieli społeczności międzynarodowej, mierzony rezultatami zestawienia Nation Brands Index, jak również przy-

⁴¹ J. Zajadło, *Legalność i legitymizacja humanitarnej interwencji*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 1.

kładami z bieżących sytuacji międzynarodowych (prośby o mediację wysyłane pod adresem Norwegii, powierzanie Norwegom istotnych funkcji w organizacjach i agendach systemu Narodów Zjednoczonych, wnioski o ekspertyzy kierowane do norweskich instytucji rządowych i pozarządowych itp.).

Osiągnięcie tak pozytywnych reakcji na komunikowaną przez rząd Norwegii dyplomację niszową możliwe jest w dużej mierze dzięki integracji szerokiej platformy podmiotów publicznych i prywatnych (organizacje pozarządowe, osoby prywatne) wokół idei zbieżnych z norweską tożsamością, przejawiających się w promowanych wewnątrz kraju wartościach i praktykach (tradycje luterzańskie, idee misyjne, brak kolonialnej przeszłości, wysoki stopień solidaryzmu społecznego i egalitaryzmu we własnym systemie społecznym, wysoki poziom społecznej odpowiedzialności i zaufania dzielony przez społeczeństwo obywatelskie i decydentów politycznych), a następnie ich przeniesienia na poziom międzynarodowy. Utożsamianie się podmiotów wewnętrznych z prowadzoną polityką międzynarodową wzmacnia siłę przekazu i stanowi o jej wiarygodności w oczach podmiotów zagranicznych. W ten sposób autowizerunek Norwegii przekłada się na jej wizerunek zewnętrzny. W związku z założeniem, że stosunki międzynarodowe są konstruowane społecznie rola międzynarodowa Norwegii wzrasta, ponieważ tak intersubiektywnie uznali członkowie społeczności międzynarodowej.

Wydaje się, że droga obrona przez Królestwo Norwegii, a więc specjalizacja w pewnym obszarze aktywności międzynarodowej (dyplomacja niszowa), może stanowić dobry przykład dla innych małych i średnich państw na to, jak poruszać się we współczesnych stosunkach międzynarodowych, by zyskiwać uwagę i poparcie świata, a wreszcie „uwodzić” inne podmioty i przekonywać je w ten sposób do swoich racji i interesów. Stosunki międzynarodowe w niedługim czasie może charakteryzować wysoki stopień specjalizacji, dziś dostrzegalny w świecie prywatnych przedsiębiorstw i korporacji. Dążenie do osiągnięcia przewagi komparatywnej w wybranej dziedzinie, obecnie towarzyszące firmom, już wkrótce może stać się domeną współczesnych państw i ich rządów. A może już tak jest, a Norwegia jest jedynie modelowym przykładem obowiązującego trendu?

Ewa Litke

DOKTRYNA NIEZAANGAŻOWANIA FINLANDII – WZORZEC DO NAŚLADOWANIA CZY WSPÓŁCZESNA UTOPIA?

Wstęp

Po zakończeniu zimnej wojny warunki polityczne na arenie międzynarodowej uległy istotnej przemianie. Wraz z upadkiem Związku Radzieckiego (ZSRR) sytuacja wielu państw, zwłaszcza tych położonych w pobliżu jego granic, była bardzo skomplikowana i niejednokrotnie wymagała od ich władz dekonceptualizacji dotychczasowych zasad polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Jednym z takich podmiotów była Finlandia, która od uzyskania niepodległości w 1917 r., dzieli ze swoim wschodnim sąsiadem ponad 1000 km granicy, a jego wpływ na zasady prowadzenia fińskiej strategii międzynarodowej jest kluczowy.

Finowie od niemal stu lat dążą do wykreowania doktryny polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, która w obliczu ich trudnego położenia geopolitycznego będzie w stanie zagwarantować im pokój. Dążenia te kilkakrotnie doprowadziły do konfliktów, także zbrojnych, ale ostatecznie pozwoliły na ukształtowanie się koncepcji, która w zmodyfikowanej formie obowiązuje do dziś i pozwala na optymalne realizowanie fińskich interesów narodowych. Neutralność, zastąpiona współcześnie przez bezaliansowość, określaną także przez niektórych badaczy niezaangażowaniem¹, stała się podstawą strategii międzynarodowej Finlandii i jednym z ważniejszych elementów wpływających na jej aktywność międzynarodową.

Celem niniejszego artykułu jest analiza pojęcia niezaangażowania we współczesnych stosunkach międzynarodowych na przykładzie fińskiej doktryny polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Autorka pragnie wskazać uwarunkowania, dla których Finowie zdecydowali się na przyjęcie takiej strategii, a także rozważyć zasadność jej obowiązywania w dzisiejszym świecie, w którym rola afiliacji politycznych jest coraz bardziej znacząca.

¹ Zob. K. Dośpiał-Borysiak, *Państwa nordyckie a Unia Europejska*, Warszawa 2007.

Pojęcie neutralności w stosunkach międzynarodowych

Pojęcie neutralności wywodzi się od łacińskiego słowa *neuter* – ‘żaden z dwóch’, ‘obojętny’. Uznaje się, że neutralność jest nierozzerwalnie związana z wojną i najprawdopodobniej równie jak ona stara². Koncepcja ta jest najprawdopodobniej obecna w sferze politycznej od czasów starożytnych, kiedy to po raz pierwszy zostały udokumentowane jej przejawy. Od tego czasu jednak pojęcie neutralności ewoluowało w znacznym stopniu, zaś źródła jego obecnego rozumienia – za D. Popławskim – należy doszukiwać się w okresie kształtowania się porządku westfalskiego. Wówczas to suwerennym państwom przyznano możliwość wykorzystywania wojny jako instrumentu dla rozwiązywania konfliktów i sporów, jak również prawo do pozostawania poza nimi³. Obecny kształt przyjęła ona na mocy drugiej konferencji pokojowej w Hadze z 1907 r., zawierającej przepis mówiący, że jeżeli w przypadku wybuchu konfliktu międzynarodowego dane państwo chce pozostać poza zasięgiem wojny, musi ogłosić specjalną lub ogólną deklarację neutralności. Istnieje jednak możliwość zmiany tej decyzji, jeżeli odbywa się to zgodnie z zasadami prawa międzynarodowego⁴.

Obecnie neutralność uznaje się za specyficzny sposób prowadzenia polityki na arenie międzynarodowej, polegający na nieangażowaniu się w konflikty i powstrzymywaniu się od uczestnictwa w sojuszach militarnych, wywodzący się bezpośrednio z zasady suwerenności państwa, które ma prawo do realizacji własnej polityki w dowolny sposób⁵. Wraz ze zmianą uwarunkowań geopolitycznych po zimnej wojnie koncepcja ta utraciła swój dominujący militarny wymiar, zastąpiony wymiarem politycznym.

W klasycznym ujęciu mamy do czynienia z podziałem na dwa rodzaje neutralności. Pierwsza z nich, zwana wojenną, określa zachowanie państw na arenie międzynarodowej w czasie konkretnej wojny oraz przestaje obowiązywać wraz z jej zakończeniem. Neutralność wieczysta, zwana również trwałą czy stałą, oprócz czasów konfliktu, odnosi się także do okresu pokoju. Dane państwo, decydując się na taką formę neutralności, ustanawia ją na mocy umowy międzynarodowej lub aktu wewnętrznego, który wymaga jednak uznania międzynarodowego i umocowania w prawie. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że w związku ze zmiennymi czynnikami wpływającymi na doktryny neutralności obowiązujące w różnych państwach, ich kształt w każdym z tych krajów jest

² J. L. Kurz, *Kriegsrecht und Neutralitätsrecht*, Wien 1939, cyt. za D. Popławski, *Szwajcarska polityka bezpieczeństwa*, Warszawa 2007, s. 12.

³ D. Popławski, op. cit., s. 28.

⁴ M. af Malborg, *Neutrality and State-Building in Sweden*, New York 2001, s. 14.

⁵ J. F. Gribinski, *Autriche, Finlande et Suède: Trois États neutres dans l'Union européenne*, „Revue d'Integration Européenne” 1996, vol. 19, no. 2/3, s. 198–200.

odmienny. Dla pełnego zrozumienia charakteru danej doktryny niezbędna jest wnikliwa analiza poszczególnych uwarunkowań, m.in. o charakterze historycznym czy geopolitycznym, charakterystycznych dla konkretnego państwa.

P. Andrzejewski wskazuje także na trzecią formę neutralności, nawiązując do państw dobrowolnie decydujących się na przestrzeganie reguł stałej neutralności, określanej mianem neutralizmu lub polityki neutralności⁶. Badacz zaznacza, że istota omawianej koncepcji „sprowadza się do polityki nieprzystępowania do bloków militarnych i rozwijania współpracy z wszystkimi krajami, niezależnie od ustroju politycznego, na zasadach pokojowego współistnienia”⁷. Państwo decydujące się na taką strategię polityczną, musi wydać jednostronną deklarację o jej przyjęciu, co w przyszłości skutkuje prowadzeniem przez nie określonej praktyki międzynarodowej; potencjalne zrzeczenie się jej nie przyniosłoby jednak konsekwencji o charakterze międzynarodowym. Jednym z państw, które zdecydowało się na oparcie swojej polityki zagranicznej o powyższą zasadę, była Finlandia, której politycy, na skutek specyficznych uwarunkowań historycznych i geopolitycznych, byli zmuszeni do poszukiwania alternatywnej metody zagwarantowania bezpieczeństwa swojego kraju.

Fińska doktryna neutralizmu

U podstaw obecnej doktryny polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Finlandii leży obowiązująca w tym kraju od końca lat 40. XX w. doktryna neutralizmu. Jej twórcy, prezydenci Juho Paasikivi i Urho Kekkonen, zgodnie z obowiązującym wówczas Aktem o formie rządu, pełniącym funkcję ustawy zasadniczej, byli głównymi autorami kierunków polityki zagranicznej tego kraju. W trakcie trwania ich kadencji (1946–1981) fińska doktryna w pełni się ukształtowała i nabrała swoich najbardziej charakterystycznych cech, z których znana jest do dzisiaj.

Aby w pełni pojąć motywy kierujące Finami przy podejmowaniu decyzji o jej przyjęciu, konieczne jest odwołanie się do czynników historycznych. Już od czasów średniowiecznych Finlandia pozostawała pod wpływami dwóch potężnych mocarstw – Szwecji i Rosji. Oba te państwa, chcąc ciągle poszerzać swoje wpływy, toczyły walki o podporządkowanie sobie współczesnych fińskich ziem. Do początku XVIII w. Finlandia znajdowała się we władaniu szwedzkim. Od 1809 r., na mocy układu pokojowego podpisanego w mieście Hamina, stała się częścią Imperium Rosyjskiego, tworząc Wielkie Księstwo Finlandii. Od tego czasu aż do 1917 r. funkcjonowało ono pod rządami cesarza rosyjskiego, rozwijając się jednak na mocy przyznanej mu autonomii. Przełom XIX i XX w.

⁶ P. Andrzejewski, *Neutralność w polityce zagranicznej Finlandii i Szwecji*, Poznań 1988, s. 55.

⁷ Ibidem, s. 25.

to okres intensyfikacji polityki rusyfikacyjnej względem Finów, którzy jednak biernie przeciwstawiali się próbom ostatecznego podporządkowania i kontynuowali działania mające na celu rozwój ich kultury narodowej.

Wybuch rewolucji październikowej w 1917 r., wraz z rozbudzonymi dążeniami narodowościowymi, doprowadził ostatecznie do ogłoszenia niepodległości Finlandii 6 grudnia 1917 r. Wpływy wschodniego sąsiada były jednak przez wiele lat bardzo widoczne, czego efektem była m.in. krwawa wojna domowa, która wybuchła w Finlandii w styczniu 1918 r. Wkrótce Finom udało się zażegnać konflikt, jednak niepokoje były widoczne wśród społeczeństwa przez wiele lat. Lata 40. są jednym z najtrudniejszych okresów w dziejach Finlandii, w ich trakcie doszło bowiem do dwóch zbrojnych konfliktów ze Związkiem Radzieckim, wynikających z ekspansywnej polityki wschodniego sąsiada, jak również z nieustępliwości strony fińskiej. Na skutek wojen, tzw. zimowej (1939–1940) i kontynuacyjnej (1941–1944), Finlandia utraciła około 1/10 dotychczasowego terytorium, została zmuszona do wydzierżawienia kolejnej części swojej ziemi ZSRR oraz do zapłacenia Sowiетom wysokich reparacji wojennych. Jak zaznaczył w jednej ze swoich książek wybitny fiński dyplomata Max Jakobson, „kiedy walki ustały, Finlandia była krajem okaleczonym i wykończonym. Tym niemniej przetrwała”⁸.

Po zakończeniu konfliktów ze wschodnim sąsiadem Finowie zdecydowali się na dekonceptualizację zasad prowadzenia przez nich polityki zagranicznej. Wybrany w 1946 r. na stanowisko głowy państwa przedstawiciel Partii Konserwatywnej, Juho Paasikivi, stworzył filary polityki neutralizmu. Zaproponował prowadzenie takiej strategii międzynarodowej, która pozwoliłaby Finom utrzymywać dobre stosunki z wszystkimi państwami, pozostając jednocześnie poza sojuszami ideologicznymi i politycznymi. Decyzja ta nie dziwi ze względu na fakt, że tradycje neutralności są w Skandynawii obecne od wieków i cieszą się tam niezwykle popularnością. Finlandia już w okresie dwudziestolecia międzywojennego starała się prowadzić neutralną politykę, lecz ze względu na niestabilną sytuację wewnętrzną nie udało się wcielić jej w życie. W kontekście stosunków z ZSRR Paasikivi zaproponował odwrót od dotychczasowej nieprzychylniej wobec niego taktyki, tłumacząc wcześniejsze, ekspansywne posunięcia Sowiетów chęcią zabezpieczenia przez nich strategicznej północno-zachodniej granicy kraju oraz obwodu leningradzkiego, kluczowego ze względu na dostęp do Morza Bałtyckiego. U podstaw relacji mających od tego czasu łączyć ZSRR i Finlandię leżał Układ o Przyjaźni, Współpracy i Wzajemnej Pomocy, podpisany w kwietniu 1948 r., zawierający zapis o potencjalnej współpracy militarnej między krajami oraz potwierdzający fińską politykę neutralności.

⁸ M. Jakobson, *Finland. A Lone Wolf*, Helsinki 2006, s. 42.

Kontynuatorem myśli prezydenta Paasikiviego był jego następca, przedstawiciel Partii Agrarnej, Urho Kekkonen, pełniący stanowisko głowy państwa przez niemal trzy dekady (1956–1981). Doktryna ukształtowana przez obu wymienionych polityków określana jest często mianem linii Paasikivi-Kekkonen.

Jej podstawowym założeniem była realizacja strategii neutralizmu, który oznaczał dobrowolne przestrzeganie reguł stałej neutralności, niepolegającej jednak na przyjmowaniu jakichkolwiek aktów nadających jej prawny charakter. Zdaniem Finów, taktyka ta była wówczas najskuteczniejszą metodą zagwarantowania im bezpieczeństwa, biorąc pod uwagę sąsiedztwo Sowietów. Polityka owa przejawiała się również w nieuczestniczeniu przez Finów w paktach militarnych i polityczno-ideologicznych, takich jak np. NATO. Elementy te miały na celu umożliwienie pozostawania w przyjaznych stosunkach ze wszystkimi państwami, bez względu na poparcie udzielone którejkolwiek ze stron zimnowojennego konfliktu. Co więcej, Finowie prowadzili politykę, która przyczyniała się do rozładowania napięcia między przeciwstawnymi blokami państw. Przykładem na to jest m.in. zaangażowanie w proces tworzenia Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE) oraz samo podpisanie Aktu Końcowego KBWE w Helsinkach w 1975 r. Cały proces negocjacyjny, prowadzący do podpisania Aktu, znacząco przyczynił się do poprawy sytuacji międzynarodowej i wpłynął pozytywnie na sposób postrzegania Finlandii na świecie.

Nie mniej istotnym elementem omawianej strategii były specjalne stosunki tego kraju ze Związkiem Radzieckim. Po podpisaniu wspomnianego wyżej Układu o Przyjaźni, Współpracy i Wzajemnej Pomocy w 1948 r. władze fińskie dążyły do prowadzenia takiej polityki zewnętrznej i wewnętrznej, która nie mogłaby zagrozić dobrym stosunkom ze wschodnim sąsiadem. Starania te doprowadziły nie tylko do ukształtowania się specyficznego modelu relacji, uznających ingerowanie Sowietów w polityczne decyzje zapadające w Finlandii, ale również do takiego dobierania celów strategicznych przez Finów, które nie byłyby przeciwstawne wobec założeń polityki sowieckiej. Przykładem omawianego zjawiska było m.in. utrzymywanie poprawnych, choć jednocześnie dosyć oschłych stosunków z NATO, przez ZSRR traktowane jako wroga organizacja⁹. W ramach polityki wewnętrznej Finowie uznawali wieloletnie funkcjonowanie Demokratycznego Związku Ludu Fińskiego (SKDL), będącego byłym ugrupowaniem komunistycznym, którego członkowie nadal prezentowali poglądy odpowiadające priorytetom Sowietów. Co więcej, w przestrzeni publicznej funkcjonowała nieoficjalna cenzura, uniemożliwiająca poruszanie tematów kontrowersyjnych, mogących w jakikolwiek sposób potencjalne za-

⁹ *Post-Neutral or Pre-Allied? Finnish and Swedish Policies on the EU and NATO as Security Organizations*, (red.) T. Vaahtoranta, T. Forsberg, UUPI Working Papers 29 (2000), s. 11.

grozić poprawnym stosunkom z ZSRR. W literaturze przedmiotu dla określenia wyżej opisanej strategii często stosuje się pojęcie finlandyzacji. Ma ono jednak pejoratywne znaczenie, nawiązujące do podporządkowania Moskwie. Jeden z fińskich badaczy, S. Jutila, który analizie tego pojęcia poświęcił monografię *Finlandization for Finland and the World*, określa je jako sytuację, w której „większe, silniejsze państwo (Związek Sowiecki) ma zdolność do wywierania presji na mniejszy kraj (Finlandia) w celu zapewnienia, że ów mniejszy postępuje w zgodzie z jego interesami”¹⁰.

Opis powyższych praktyk stawia pod znakiem zapytania pełną suwerenność Finlandii w okresie obowiązywania doktryny neutralizmu. Jej władze, prowadząc strategię ustępstw wobec ZSRR, zacieśniały jednak współpracę z blokiem państw kapitalistycznych, nawiązując relacje z coraz większą liczbą zachodnich organizacji międzynarodowych. Od lat 50. Finowie wstąpili m.in. do ONZ, Rady Nordyckiej, czy też nawiązały ścisłą współpracę z EFTA i Wspólnotą Europejską. Fińską doktrynę można zatem uznać za skuteczną w kontekście utrzymania przez Finów niepodległości, choć nie uchronili się oni przed sowieckimi interwencjami w swoje sprawy wewnętrzne. Do pewnego stopnia akceptowali ów model prowadzenia polityki, pod warunkiem nienaruszalności własnej kultury narodowej¹¹.

Przełom lat 80. i 90. to początek intensywnych przemian na arenie międzynarodowej, wynikających głównie z sytuacji w ZSRR. Jego rozpad, i wpływ tego wydarzenia na stosunki międzynarodowe, był szczególnie widoczny wśród państw, które łączyły z Moskwą specjalne stosunki. Dotyczyło to także Finlandii, której doktryna neutralizmu wraz z upadkiem ZSRR straciła jeden z podstawowych filarów swego obowiązywania.

Proces kształtowania się fińskiego niezaangażowania

Po upadku Związku Radzieckiego i powstaniu Federacji Rosyjskiej Finowie zdecydowali się na jak najszybsze uregulowanie stosunków ze wschodnim sąsiadem. W dniu 20 stycznia 1992 r. podpisano nowy układ regulujący relacje fińsko-rosyjskie w oparciu o powszechnie obowiązujące zasady prawa międzynarodowego. Od tego momentu Układ o Przyjaźni, Współpracy i Wzajemnej Pomocy z 1948 r. formalnie przestał obowiązywać, dzięki czemu Finlandia odzyskała całkowitą suwerenność. Finowie, wobec odmiany ich strategicznej sytuacji, rozpoczęli wówczas próby poszukiwania nowych sposobów zagwarantowania sobie bezpieczeństwa, stojąc jednak na stanowisku, że będzie to miało miejsce w oparciu o zasady neutralizmu.

¹⁰ S. Jutila, *Finlandization for Finland and the World*, Indiana 1983, s. 20.

¹¹ *Post-Neutral or Pre-Allied.*, s. 10.

Rozpoczęcie procesu akcesyjnego do Wspólnoty Europejskiej (WE) przez Szwecję w 1991 r., z którym to krajem Finowie wspierali się w prowadzeniu polityki neutralności przez cały okres drugiej połowy XX w., było jednym z ważniejszych czynników wpływających na wstąpienie przez Finlandię na drogę integracji. Istotne były też względy ekonomiczne i kłopoty wynikające z ograniczenia wymiany handlowej ze wschodnim sąsiadem, będącym jednym z ważniejszych partnerów gospodarczych Finlandii. Jak zauważył były fiński prezydent Mauno Koivisto, „najsilniejszym bodźcem, dla którego (...) dążono do członkostwa we Wspólnocie Europejskiej, była polityka bezpieczeństwa. Powody ekonomiczne zajmowały drugie miejsce”¹².

Wniosek aplikacyjny został oficjalnie złożony w marcu 1992 r., jednocześnie zaczęto jednak debatować nad możliwością połączenia ze sobą jakiegokolwiek formy neutralności oraz integracji, zwłaszcza w wymiarze militarnym i gospodarczym, co proponowała WE. Do końca lat 80. zakładano, że połączenie tych dwóch elementów jest niemożliwe, jednak zmiany, które zaszły wówczas na arenie międzynarodowej, wymusiły redefinicję pojęcia neutralności i odrzucenie zasad tzw. neutralności gospodarczej, będącej nierozłączną częścią ogólnej koncepcji. Dzięki tej zmianie państwa neutralne mogły się integrować, lecz, co ważne, doktryna neutralności została sprowadzona wówczas głównie do wymiaru wojskowego¹³. Innym problemem, który należało wówczas rozwiązać, był konflikt między omawianą doktryną a zaangażowaniem humanitarnym, rozumianym w kontekście bezpieczeństwa zbiorowego. Wobec nowych zagrożeń dla tej sfery niezbędna była dekonceptualizacja idei neutralności, która uwzględniałaby wszystkie powyższe elementy. Przyjęto wówczas odmienne rozumienie pojęcia konfliktu, traktowanego jako wojna w klasycznym ujęciu, bez udziału ONZ, lub jako konflikt w ujęciu Karty Narodów Zjednoczonych. W drugim z powyższych przypadków także państwa neutralne mogły się angażować w pomoc humanitarną¹⁴. Inny aspekt, do którego nawiązywała nowa koncepcja neutralności, nosił charakter militarny. Zakładał wsparcie dla rozwoju Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB), przy jednocześnie niechęci wobec rozbudowy funkcji wojskowych WE. W praktyce oznaczało to poparcie dla zarządzania antykryzysowego i jego brak dla koncepcji wspólnej obrony, na wzór NATO.

Kształt nowej koncepcji neutralności zaczął coraz bardziej przypominać pewną formę niezaangażowania czy bezaliansowości, nie zaś neutralności w tradycyjnym ujęciu. Doktryna neutralizmu zaczęła przeszkadzać Finom w co-

¹² M. Koivisto, *Witness to History. The Memories of Mauno Koivisto. President of Finland 1982–1994*, London 1997, s. 246.

¹³ D. Popławski, op. cit., s. 42.

¹⁴ Ibidem, s. 43.

raz większym stopniu, dlatego też w 1997 r. fiński stworzył raport, w którym pierwszy raz oficjalnie podkreślono, że podstawą fińskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa jest militarne niezaangażowanie, niezależna obrona oraz członkostwo w Unii Europejskiej (UE)¹⁵. Po raz pierwszy posłużono się wówczas pojęciem militarne niezaangażowania oraz potraktowano Unię, będącą następczynią WE, jako oficjalny gwarant bezpieczeństwa Finlandii.

Fińska doktryna polityki zagranicznej i bezpieczeństwa

Koncepcja niezaangażowania, powstała w latach 40. XX w., odwołuje się do tradycji byłych państw kolonialnych. W kontekście Europy nawiązuje ona jednak do byłych państw neutralnych, które zdecydowały się na integrację ze strukturami europejskimi, przy jednoczesnym propagowaniu nowej koncepcji neutralności, przedstawionej we wcześniejszym wątku. Mówiąc o Finlandii i Szwecji równie często używa się określenia bezaliansowości, będącego najbliższym odpowiednikiem rzeczywistego kształtu doktryn polityki zagranicznej i bezpieczeństwa obu państw. Zmiana, jaką przeszła fińska doktryna, ma charakter fundamentalny i dotyczy głównie wymiaru militarne¹⁶. W zgodzie z koncepcją obowiązującą w trakcie zimnej wojny jakakolwiek pomoc militarna z zewnątrz była zabroniona (stawiano na niezależną obronę). Obecnie, zgodnie z rządowymi raportami dotyczącymi polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, wydawanymi co cztery lata od 1997 r., pomoc taka jest możliwa, jeżeli fińskie zdolności militarne okażą się niewystarczające, dzięki czemu fińska obrona stała się wiarygodna.

Najnowszy raport, z 2009 r., jako główne filary fińskiej doktryny polityki zagranicznej i obronnej wskazuje: silną unijną WPZiB, ze szczególnym uwzględnieniem jej zdolności operacyjnych, rozwinięty system niezależnej obrony kraju oraz wsparcie dla operacji zarządzania antykrzysowego¹⁷. W kontekście bezpieczeństwa międzynarodowego w dokumencie podkreślono rolę aktorów mających kluczowy wpływ na sytuację polityczną Finlandii. Zaliczono do nich: Unię Europejską, ONZ, region sąsiedzki, Rosję, Stany Zjednoczone i NATO (w takiej kolejności). Relacje łączące Finlandię ze wszystkimi z powyższych podmiotów wymagają krótkiej analizy.

a) Unia Europejska

Proces integracji Finlandii ze strukturami europejskimi nastąpił w stosunkowo krótkim czasie, mimo że wiązał się ze znacznym przewartościowaniem sfery

¹⁵ *The European Security Development and Finnish Defence. Report by the Council of State to the Parliament*, 17 March 1997, Helsinki 1997, s. 52, za ibidem, s. 143.

¹⁶ *Post-Neutral or Pre-Allied...*, s. 21.

¹⁷ *Finnish Security and Defence Policy 2009, Government Report*, <http://www.vnk.fi/julkaisukansio/2009/j11-turvallisuus-j12-sakerhets-j13-finnish/pdf/en.pdf> [dostęp 26.03.2013].

jej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Finowie przystąpili do UE w 1995 r., stając się jednym z modelowych przykładów członka ściśle zaangażowanego w rozwój wspólnoty. Mimo stosunkowo niskiego poparcia społecznego, udzielonego propozycji przystąpienia kraju do UE w powszechnym referendum, ostatecznie utrzymanego na poziomie 56,9% za i 43,1% przeciw¹⁸, władze fińskie prowadziły politykę aktywnej integracji z UE.

W wymiarze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Finowie od początku zwracali szczególną uwagę na wartości wywodzące się z Karty Narodów Zjednoczonych (KNZ), akcentując takie aspekty, jak: pomoc humanitarna, walka o prawa człowieka, międzynarodowa współpraca dla pokoju czy zapobieganie konfliktom i kryzysom międzynarodowym. W raporcie z 2009 r. wskazuje się na sfery wspólnych działań z zakresu WPZiB, które są, zdaniem Finów, kluczowe i zgodne z ich doktryną. Przede wszystkim deklarują oni poparcie dla tzw. klauzuli solidarności, która stanowi, że UE i państwa członkowskie działają wspólnie w duchu solidarności, jeżeli którekolwiek państwo członkowskie stanie się przedmiotem ataku terrorystycznego lub ofiarą klęski żywiołowej bądź katastrofy spowodowanej przez człowieka¹⁹. Podkreślają również znaczenie dialogu politycznego dla realizacji zasad zawartych w KNZ oraz współpracę z zakresu zarządzania antykryzysowego. W kontekście wspólnej obrony Finowie podkreślają istotę dobrowolności takiej decyzji, zaznaczając jednak swoje poparcie dla tej idei. Niechęć wobec automatycznego charakteru wspólnej obrony jest jednym ze stałych i charakterystycznych elementów fińskiej strategii, który pozwala na formalne zachowanie zasady niezaangażowania militarnego.

Opis powyższych elementów pozwala wywnioskować, że działania fińskie w ramach WPZiB są przede wszystkim zgodne z wartościami reprezentowanymi przez ONZ. Finowie wielokrotnie podkreślali wolę zaangażowania w działania wymiaru bezpieczeństwa UE, głównie w zakresie zarządzania antykryzysowego, jednak wspólnie z innym krajem niezaangażowanym, Szwecją, nie chcą rozwijania wspólnej obrony oraz dalszej harmonizacji krajowych struktur obronnych państw członkowskich²⁰. Wszystkie te aspekty świadczą zatem o znacznej elastyczności fińskiego nastawienia w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, co z kolei jest dowodem na istotną modyfikację uprzedniej doktryny. Członkostwo w UE ma być przede wszystkim gwarantem fińskiego bezpieczeństwa, ale jednocześnie ma się przyczynić do poprawy pozycji politycznej w tej organizacji oraz poprawy zdolności obronnych kraju, z czego wynika jego

¹⁸ *The Library of the Parliament*, <http://lib.eduskunta.fi/ukk/Main.phx/showQuestion?id=178> [dostęp 30.03.2013].

¹⁹ *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Lizbona 2007*, <http://eur-lex.europa.eu/pl/> [dostęp 30.03.2013]

²⁰ *Post-Neutral or Pre-Allied...*, s. 22–23.

udział w unijnych grupach bojowych, takich jak Nordic Battle Group²¹. Z punktu widzenia fińskiej polityki zagranicznej i obronnej to właśnie Unia Europejska jest obecnie najważniejszym zagranicznym aktorem.

b) Organizacja Narodów Zjednoczonych

Zaangażowanie Finlandii w działalność ONZ jest widoczne już od początku jej przynależności do tej organizacji, czyli od 1955 r. W ostatnim czasie było ono szczególnie zauważalne pod postacią kampanii w sprawie członkostwa kraju w Radzie Bezpieczeństwa ONZ w latach 2013–2014. Fińskie starania nie zakończyły się jednak sukcesem.

Finowie w oficjalnych zapisach szczególnie akcentują rolę ONZ w zarządzaniu antykrzysowym, zrównoważonym rozwoju oraz walce o prawa człowieka. Dążą oni do uczestnictwa w akcjach humanitarnych i misjach pokojowych pod auspicjami ONZ, dzięki czemu od początku członkostwa w tej organizacji brali udział w wielu akcjach tego typu. Obecnie są zaangażowani w trzy operacje militarne zarządzania kryzysowego (na Bliskim Wschodzie, w Libanie i Kaszmirze) oraz planują wysłanie misji pokojowej do Libanu.

Na załączonej poniżej mapie wskazane są wszystkie operacje międzynarodowe, w realizację których włączyły się fińskie jednostki (stan na luty 2013 r.). Jak widać, zaangażowanie to obejmuje głównie misje ONZ, NATO oraz UE.

Rysunek 1

Fiński udział w międzynarodowym zarządzaniu kryzysowym, luty 2013 r.



Źródło: Ministerstwo Spraw Zagranicznych Finlandii, <http://formin.finland.fi/> [dostęp 30.03.2013].

²¹ 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. 33.

Od lat 50. XX w. zaangażowanie w misje ONZ stało się jednym z ważniejszych elementów fińskiej polityki bezpieczeństwa. Współcześnie Finlandia w ramach organizacji działa trójtorowo: jako samodzielny aktor, w ramach Unii Europejskiej oraz poprzez współpracę regionalną. Według fińskiego raportu dotyczącego polityki zagranicznej i bezpieczeństwa z 2009 r. ONZ jest wielostronną organizacją współpracy o najszerszym zakresie, która dba o utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Te cele zaś uznawane są za jedne z ważniejszych wartości, o które dbają i do których dążą także Finowie, zatem wydaje się, że fińska współpraca z ONZ pozostanie w najbliższym czasie kluczowa.

c) *Współpraca regionalna*

Tradycje współpracy regionalnej na obszarze nordyckim sięgają średniowiecza. Istnieje wiele czynników sprzyjających temu zjawisku, do których możemy zaliczyć m.in. elementy kulturowe, geograficzne czy też historyczne. W różnych momentach historii pojawiały się koncepcje połączenia tych krajów różnorodnymi formami współpracy w zakresie bezpieczeństwa i polityki zagranicznej regionu – do niedawna jednak próby te okazywały się nieskuteczne. Mimo niejednokrotnie podobnych założeń polityki zagranicznej dopiero zmieniająca się rola regionu arktycznego, wynikająca m.in. ze zmian klimatycznych, wraz z czynnikami natury strategiczno-militarnej doprowadziły do zbliżenia się Szwecji, Norwegii, Danii, Islandii i Finlandii na płaszczyźnie obronności. Lata 90. ubiegłego stulecia dały początek tworzeniu się pierwotnych struktur współpracy, takich jak: Nordycka Współpraca Zbrojeniowa (ang. *Nordic Armaments Cooperation*, NORDAC)²², Nordyckie Porozumienie Koordynacyjne w sprawie Wsparcia Wojskowych Misji Pokojowych (ang. *Nordic Coordinated Agreement for Military Peace Support*, NORDCAPS) oraz Nordyckie Struktury Wsparcia Obrony (ang. *Nordic Supportive Defence Structures*, NORDSUP). W 2009 r. wszystkie państwa nordyckie powołały tzw. Nordycką Współpracę Obronną (ang. *Nordic Defence Cooperation*, NORDEFECO), będącą jednorodną strukturą instytucjonalną, łączącą dotychczasowe porozumienia. Za główne cele, jakie postawiła sobie NORDEFECO, uznano: wzmocnienie krajowych systemów obronnych krajów nordyckich, odkrywanie nowych synergii oraz umożliwianie efektywniejszych wspólnych rozwiązań w zakresie bezpieczeństwa. Dla Finlandii współpraca z partnerami regionalnymi jest jednym z ważniejszych elementów polityki bezpieczeństwa. Podkreśla się bowiem, że w jej żywotnym interesie znajduje się stabilność regionu. Współpraca nordycka obejmuje swoim zasię-

²² Z wyłączeniem Islandii.

giem: rozwój strategiczny, zdolności obronne, zasoby ludzkie i edukację, trening i szkolenia oraz operacje²³.

Innym kluczowym regionem, często łączonym z nordyckim, jest strefa bałtycka, której położenie – strategiczne dla Finlandii – jest często podkreślane w oficjalnych dokumentach Oslo. W tym wymiarze Finom zależy na dalszym rozwoju regionu bałtyckiego w kierunku osiągnięcia poziomu równego krajom nordyckim na różnorodnych polach, takich jak biznes i innowacja, ale również demokracja i rządy prawa, co ma się przyczynić do stabilności całego obszaru.

d) Federacja Rosyjska

Stosunki Finlandii z Federacją Rosyjską są poprawne i oparte na zasadach powszechnie obowiązującego prawa międzynarodowego od 1992 r. Wpływ wschodniego sąsiada na sytuację strategiczną Finlandii jest nadal kluczowy, traktowany jako największe wyzwanie dla bezpieczeństwa kraju i niemal zawsze obecny w dyskusjach na ten temat. Finowie w oficjalnych dokumentach zwracają szczególną uwagę na rozwój zasad demokracji i rządów prawa w Rosji, uważając je za gwaranta potencjalnej stabilizacji wewnętrznej w tym państwie. Podkreślają również wagę relacji Moskwy z najważniejszymi organizacjami międzynarodowymi, takimi jak Unia Europejska czy NATO.

Wschodni sąsiad jest w Finlandii traktowany zarówno w kategoriach potencjalnego zagrożenia, jak i możliwości. Biorąc pod uwagę pierwszy element, rozpatruje się go z perspektywy zagrożeń o charakterze militarnym i niemilitarnym. Do tych pierwszych zalicza się presję polityczną, ekonomiczną i militarną, kryzysy w regionie Morza Bałtyckiego, a nawet atak na terytorium Finlandii. Do drugiej kategorii można zaliczyć implikacje wynikające z niestabilnej sytuacji wewnętrznej w Rosji czy też sytuacji ekologicznej tego państwa²⁴. W kontekście możliwości istotne jest podkreślenie roli wymiany handlowej z Rosją, będącą w 2012 r. największym fińskim partnerem handlowym (zob. Tabela 1).

Bardzo ważnym czynnikiem jest również fińska zależność energetyczna względem Rosji, która jest dostawcą ok. 70% konsumowanej w Finlandii energii²⁵.

Uwzględniając wszystkie te czynniki oraz wyzwanie, jakie dla Finlandii stanowi sąsiedztwo z Rosją, za najważniejsze cele w tym kontekście Finowie uznają zachowanie dobrych stosunków ze wschodnim sąsiadem i wspieranie go w rozwoju oraz poprawie stosunków z organizacjami międzynarodowymi.

²³ *Nordic Defence Cooperation*, <http://www.nordefco.org/> [dostęp 30.03.2013].

²⁴ *W regionie siła...*, s. 32.

²⁵ *Ibidem*.

Tabela 1

Fińska wymiana handlowa w 2012 r.

	Import		Eksport	
	w mln €	%	w mln €	%
Partnerzy handlowi				
Rosja	10 579	17,9	5 688	10,0
Niemcy	7 282	12,3	5 238	9,2
Szwecja	6 220	10,5	6 283	11,1
Chiny	4 585	7,8	2 605	4,6
Holandia	3 327	5,6	3 561	6,3
USA	1 970	3,3	3 580	6,3
Wielka Brytania	1 752	3,0	2 885	5,1
Norwegia	2 161	3,7	1 804	3,2
Francja	1 808	3,1	1 689	3,0
Estonia	1 518	2,6	1 692	3,0
Pozostałe państwa	17 956	30,4	21 753	38,3
Ogółem	59 158	100,0	56 777	100,0

Źródło: *Statistics Finland*, <http://www.tilastokeskus.fi/> [dostęp 30.03.2013].

e) USA i NATO

Finowie utrzymują stosunki z USA zarówno w ramach relacji dwustronnych, jak i poprzez współpracę z Sojuszem Północnoatlantyckim. Rola tego państwa jest, zdaniem Finów, kluczowa dla europejskiego bezpieczeństwa. Ich współpraca z NATO jest szczególnie ciekawym przykładem pozwalającym zaobserwować złożoność prowadzonej strategii w kontekście polityki niezaangażowania militarnego. Do początku lat 90. kooperacja taka byłaby niemożliwa, jednak wraz z modyfikacją doktryny neutralności oraz transformacją samej organizacji – z paktu o charakterze wojskowo-ideologicznym w organizację stabilizacyjno-interwencyjną²⁶ – sytuacja uległa zmianie.

W 1994 r. Finlandia stała się członkiem Partnerstwa dla Pokoju (ang. *Partnership for Peace*, PdP), inicjatywy zrzeszającej państwa, które w przyszłości chciały przystąpić do NATO, lub takie, które z jakiś powodów nie chciały stać się jego członkami, ale chciały z nim współpracować. Finlandia zaliczała się do drugiej grupy i od tego czasu rozpoczęła proces intensywnej współpracy z Sojuszem. Zaangażowała się w takie inicjatywy, jak m.in. Proces Planowania i Oceny (ang. *Partnership for Peace Planning and Review Process*, PARP) czy Koncepcja Zdolności Militarnych (ang. *Operational Capabilities Concept*, OCC). Jeszcze

²⁶ A. Dybczyński, *Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego* [w:] *Organizacje w stosunkach międzynarodowych. Istota, mechanizmy działania, zasięg*, pod red. T. Łoś-Nowak, Wrocław 2004, s. 302.

przed zaangażowaniem się w działalność w ramach programu PdP w 1992 r., Finowie przystąpili w roli obserwatora do Rady Współpracy NATO, która w 1997 r. przekształciła się w Radę Partnerstwa Euroatlantyckiego. Organ ten pełni obecnie rolę przewodzącego pracami PdP oraz miejsca dialogu dotyczącego sfery bezpieczeństwa. Korzyści płynące dla Finlandii z uczestnictwa w omawianej inicjatywie polegają też na poprawie stanu ich armii, bo umożliwia on uczestnictwo fińskich wojsk w szkoleniach i ćwiczeniach NATO.

Finowie nader aktywnie angażują się również w operacje antykryzysowe pod auspicjami NATO. W latach 1995–2003 uczestniczyli w operacjach wojsk IFOR i SFOR w Bośni i Hercegowinie, zaś od 1999 r. ich wojska wchodziły w skład sił KFOR działających w Kosowie²⁷. Od 2002 r. Finowie uczestniczą także w operacji ISAF w Afganistanie²⁸. Reprezentacja fińska aktywnie uczestniczyła ponadto w operacjach mediacyjnych prowadzonych w 1996 r. na Bałkanach.

Od ponad dwóch dekad w Finlandii trwa debata publiczna dotycząca ewentualnego członkostwa tego kraju w Sojuszu Północnoatlantyckim, jednak wydaje się, że konsekwencje takiej decyzji są obecnie zbyt daleko idące, aby Finowie na nią przystali. Dodatkowo wymagałoby to całkowitego przededefiniowania obowiązującej doktryny polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, na co wydają się nie być jeszcze gotowi.

Współpraca z NATO i USA w zaprezentowanej wyżej formie wydaje się dla Finów korzystna, bo, z jednej strony, pozwala na rozwój ich zdolności obronnych, z drugiej zaś – umożliwia nieangażowanie się w inicjatywy, co do których mają oni wątpliwości, a nawet otwarte obiekcje.

Niezaangażowanie w dobie integracji

Analiza wszystkich powyższych elementów pozwala na wyciągnięcie wielu wniosków dotyczących sytuacji międzynarodowej Finlandii. Przede wszystkim ważne jest zrozumienie pojęcia niezaangażowania czy też bezaliansowości w kontekście doktryny polityki zagranicznej i bezpieczeństwa we współczesnej Europie. Polega ona na integracji ze strukturami takich organizacji i inicjatyw międzynarodowych, jak UE, NATO czy też NORDEFKO oraz na przyjazną współpracę z sąsiednimi państwami, przy jednoczesnym niezaangażowaniu militarnym. Niezaangażowanie to pozwala na uczestnictwo jedynie w takich projektach, które w rzeczywisty sposób odpowiadają interesom narodowym Finlandii i realizują jej strategiczne cele, do których należy wspieranie pokoju i stabilizacji w Europie.

²⁷ Obecnie w skład wojsk uczestniczących w KFOR wchodzi 20 fińskich oddziałów, <http://www.nato.int/kfor/> [dostęp 30.03.2013].

²⁸ W działania pokojowe zaangażowanych jest 112 fińskich oddziałów, <http://www.isaf.nato.int/> [dostęp 30.03.2013].

Czy zatem możliwe jest połączenie bezaliansowości z integracją? Przykład Finlandii i prowadzonej przez nią strategii międzynarodowej wydaje się to potwierdzać. Państwo to nie tylko aktywnie się integruje ze wspomnianymi organizacjami, ale również udaje się mu militarnie angażować tylko w te inicjatywy, które są zgodne z propagowanymi przez nie wartościami pokoju, solidarności między państwami i stabilności międzynarodowej.

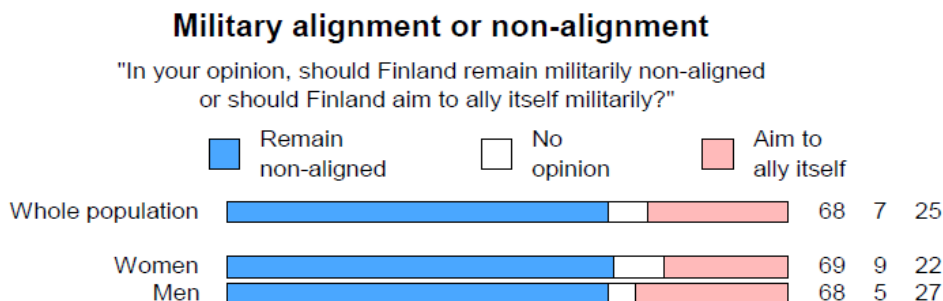
W kontekście rozważań na temat natury niezaangażowania warto zwrócić uwagę, że koncepcja ta nie jest sprzeczna z ideą integracji, bo w przypadku większości wspomnianych organizacji czy też inicjatyw system podejmowania decyzji w ich ramach ma charakter międzyrządowy, co wyklucza automatyzm decyzji m.in. dotyczących bezpieczeństwa²⁹. Wyjątek stanowi tu NATO, na członkostwo w którym Finowie się nie zdecydowali. Wydaje się więc, że niezaangażowanie jest współcześnie możliwe, nawet w kontekście tego poziomu integracji, na jakim funkcjonują obecnie państwa na arenie międzynarodowej.

Na koniec warto przyjrzeć się wykresom stworzonym na podstawie ankiety przeprowadzonej w listopadzie 2012 r. przez Doradczą Komisję ds. Informacji z Zakresu Obrony (ang. *The Advisory Board for Defence Information, ABDI*), działającą przy Ministerstwie Obrony Finlandii. Prezentują one poparcie udzielane przez Finów sposobowi prowadzenia przez ich władze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Pierwszy wykres prezentuje odpowiedzi na pytanie, czy Finlandia powinna pozostać militarnie niezaangażowana. 68% respondentów stwierdziło, że dotychczas obowiązująca doktryna nie powinna ulec zmianie.

Wykres 1

Opinia Finów na temat militarnego zaangażowania ich kraju



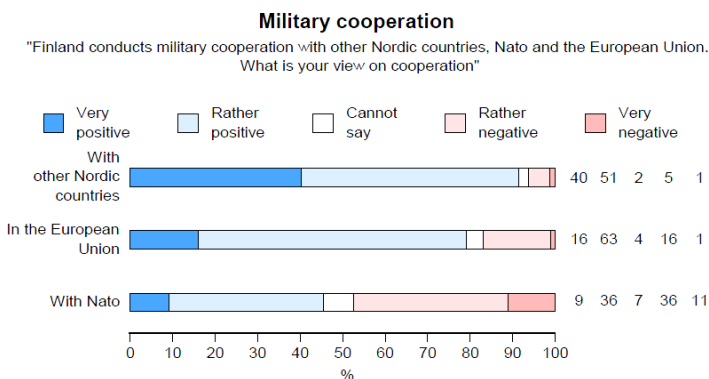
Źródło: *Finns' Opinions on Foreign and Security Policy, Defence and Security Issues*, <http://www.defmin.fi/en/> [dostęp 30.03.2013].

²⁹ H. Ojanen, G. Herolf, R. Lindahl, *Non-Alignment and European Security Policy. Ambiguity at Work*, Helsinki 2000, s. 23.

Na pytanie dotyczące różnych form współpracy międzynarodowej ich kraju w sferze obronnej Finowie najkorzystniej wypowiadali się o współpracy z państwami nordyckimi oraz Unią Europejską, przyznając im odpowiednio 91 i 79% poparcia. Zdecydowanie mniej korzystnie mówili o współpracy z NATO, o którym pozytywnie wypowiedziało się jedynie 45% respondentów.

Wykres 2

Opinia Finów na temat współpracy międzynarodowej ich kraju w sferze obronnej



Źródło: ibidem.

Biorąc pod uwagę powyższe statystyki oraz fakt, że Finlandia jest stabilną, wieloletnią demokracją wydaje się, że obowiązująca obecnie doktryna bezalianowości, biorąca swoje źródło z zimnowojennego neutralizmu, będzie obowiązywać tak długo, aż jej potencjalna zmiana będzie odpowiadać żywotnym interesom Finów. Niezaangażowanie wydaje się ten wymóg spełniać. Wśród wielu badaczy od lat toczy się spór o to, czy ta pewna forma neutralności stała się częścią fińskiej tożsamości. Jak dotąd nie osiągnięto w tej kwestii konsensusu. Bezspornie jednak idea ta Finom odpowiada, czego potwierdzeniem jest konsekwentne odwoływanie się do niej od niemal stu lat. Nie zmienił tego upadek ZSRR czy też wzrastająca rola afiliacji politycznych na arenie międzynarodowej, dlatego też nie należy spodziewać się w najbliższej przyszłości istotnej zmiany w fińskiej strategii polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

SYTUACJA POLITYCZNA W AZJI

Jakub Gajda

AFGANISTAN JAKO OBSZAR RYWALIZACJI MOCARSTW NA POCZĄTKU XXI WIEKU – ASPEKTY GEOPOLITYCZNE I GLOBALNE

Afganistan stanowi, geograficznie i kulturowo, skrzyżowanie wielu dróg, punkt styczny wielu światów. Choć nieraz na przestrzeni dziejów pozostawał w sferze wpływów kulturowych Indii, co bardzo istotne, wpisuje się on historycznie także do obszaru Tocharystanu oraz tak zwanego Wielkiego Iranu, Środkowej Azji, czy nawet Bliskiego Wschodu, dzieląc z nimi wiele zjawisk. Istniejąca w piśmiennictwie terminologia nie jest w tym względzie zbyt precyzyjna. W procesie przyswajania obcych elementów przeważała w Afganistanie raczej tendencja do amalgamacji, niż bezwzględna asymilacja. Z biegiem czasu ukształtował się kraj o rzadko spotykanej różnorodności etnicznej i językowej, mimo stosunkowo niewielkiej liczby ludności¹.

Na początku XXI w., w wyniku interwencji Stanów Zjednoczonych oraz wojsk NATO, Afganistan, po prawie dekadzie, kolejny raz stał się obiektem zainteresowania opinii publicznej na całym świecie. W obliczu postępujących wydarzeń w Islamskiej Republice Afganistanu i regionie nastąpiło ponowne zdefiniowanie znaczenia tego państwa w przestrzeni stosunków międzynarodowych. Zagadnienia związane z Afganistanem stały się przedmiotem badań i analiz wielu ekspertów z dziedziny politologii, stosunków międzynarodowych, a także kulturoznawstwa i orientalistyki (afganologii). Prowadzony przez społeczność międzynarodową, pod przywództwem Stanów Zjednoczonych i NATO, proces odbudowy zniszczonego państwa, szybko nabrał nowego, szczególnego znaczenia w rozumieniu globalnym. Poza działaniami Stanów Zjednoczonych oraz państw Sojuszu Północnoatlantyckiego w Afganistanie zaczęły coraz mocniej zaznaczać swoje wpływy państwa aspirujące do roli regionalnych liderów. Rola Chin, Indii, Pakistanu, Iranu czy Arabii Saudyjskiej w Afganistanie jest niezaprzeczalna i z każdym kolejnym rokiem mocniej odciska swe piętno na afgańskiej rzeczywistości. W obliczu trudności, jakie napotkały na drodze

¹ J. Pstrusińska, *O tajnych językach Afganistanu i ich użytkownikach*, Kraków 2004, s. 34.

swych działań w Afganistanie Stany Zjednoczone i inne zachodnie państwa zaangażowane, wreszcie zauważona została rola, jaką w procesie stabilizacji tego kraju mogą odegrać sąsiedzi.

Kluczowe znaczenie silnych państw regionu jest niezaprzeczalne. Od wiosny 2009 r. administracja w Waszyngtonie promuje nowy model rozwiązania problemu afgańskiego – poprzez ścisłą współpracę państw regionu. Szczególnie podkreślana jest wspólnota interesów łącząca regionalnych graczy – walka z zagrożeniami terrorystycznymi oraz narkobiznesem. Międzynarodowa Grupa Kontaktowa ds. Afganistanu i Pakistanu (ICG)² w lipcu 2011 r. uruchomiła Grupę Roboczą ds. Współpracy Regionalnej. W grudniu tego samego roku ICG przygotowała konferencję w Bonn, która skupiała się na cywilnych i politycznych aspektach procesu tranzycji³ w Afganistanie, a ponadto określono na niej wstępne zasady dalszego wsparcia dla rządu i społeczeństwa Afganistanu po opuszczeniu tego kraju przez wojska NATO. Wspomniana grupa spotykała się także trzykrotnie w roku 2012. Obecnie w międzynarodowej percepcji istnieje powszechna świadomość, że po roku 2014 i zakończeniu misji bojowej NATO, polityka regionalna odegra zdecydowanie ważniejszą rolę w kształtowaniu przyszłości Afganistanu, niż miało to miejsce w pierwszej dekadzie XXI w.

Jednocześnie i nierozzerwalnie z procesem dalszej stabilizacji i odbudowy Afganistanu kształtować się będą, niezwykle ważne w ujęciu globalnym, wydarzenia w Azji Południowej, na Bliskim Wschodzie oraz w Azji Centralnej⁴. Ponieważ, poza zwalczaniem terroryzmu i narkobiznesu, interesy Indii, Pakistanu, Chin i Iranu, a także posiadających w Afganistanie żywotne interesy – Rosji i Stanów Zjednoczonych, często wykluczają się – zagadnienie to stanowi niezwykle ciekawy problem analityczny i badawczy. Przyszłość Afganistanu jest zatem niewątpliwie poważnym dylematem współczesnego świata. Badania odnoszące się do czasów najnowszych, w pełnej dynamiki sytuacji politycznej, w jakiej znajduje się Islamska Republika Afganistanu, bezsprzecznie wymagają kontynuacji, zaś powiązane z tą tematyką zagadnienia regionalne i globalne stałego monitorowania i wnikliwej analizy.

Do którego regionu geograficznego należy zaliczać Afganistan?

Położenie geograficzne zdeterminowało specyficzną rolę, którą w ciągu wieków ziemie współczesnego Afganistanu odgrywały w dziejach świata. W tym

² Międzynarodowa Grupa Kontaktowa ds. Afganistanu i Pakistanu (ang. *International Contact Group on Afghanistan and Pakistan*), powołana w lutym 2009 r. z inicjatywy Richarda Holbrooka, zrzesza 50 państw oraz organizacje międzynarodowe, takie jak ONZ, NATO, Unia Europejska czy Organizacja Współpracy Islamskiej (OWI).

³ „Transition” – przejmowanie odpowiedzialności za zapewnienie i utrzymanie bezpieczeństwa w Afganistanie przez siły afgańskie (wojsko – ANA i policję – ANP).

⁴ Afganistan leży pomiędzy wspomnianymi regionami, a jednoznaczne określenie jego przynależności do któregoś z nich w dalszym ciągu jest obiektem dyskusji. Więcej na ten temat w dalszej części artykułu.

konkretnym wypadku nawet w pracy naukowej nie sposób nie nawiązać do starej afgańskiej legendy o stworzeniu świata, według której Afganistan został złożony w jedność przez Boga z wielu różnych, kompletnie niepasujących, kontrastujących ze sobą elementów, które Stwórca postanowił umieścić w samym środku, pomiędzy przemyślnie urządzonymi i uporządkowanymi regionami ziemi. Zgodnie z podaniem Afganistan został stworzony na samym końcu misternej układanki, gdy Bóg cisnął przed siebie garść pozostałych w jego dłoni, przypadkowych i niepasujących do siebie elementów i rzekł – a to będzie Afganistan!⁵ Sami Afganowie podkreślają dziś, że ich kraj jest niezwykle zróżnicowany etnicznie i kulturowo – postrzegając ten stan rzeczy za przyczynę wiecznych konfliktów wstrząsających ich otoczeniem. Z bogatej mozaiki etnicznej wywodzą genezę konfliktów wewnętrznych prześladowających ich ojczyznę.

Legendarne, niepasujące do siebie elementy i niezwykła mozaika etniczna, a także burzliwa historia sprawiły, że Afganistan, jako twór multietniczny i multikulturowy, jest w tym samym stopniu blisko związany, co zróżnicowany w stosunku do współcześnie istniejących państw ościennych – Pakistanu i Iranu, a także państw Azji Centralnej. Związki i różnice są na tyle istotne, że większość badaczy, reprezentujących różne dziedziny nauki, zgadza się ze stwierdzeniem, że umiejscowienie Afganistanu w jednym z klasyfikowanych geograficznie, politycznie czy też kulturowo regionów jest po prostu niemożliwe. Pomimo prób sklasyfikowania Afganistanu, nie do końca usystematyzowana pozostaje kwestia, czy leży on w regionie Bliskiego Wschodu (Middle East), stanowi część Azji Południowej (South Asia), a może – w perspektywie regionalnej – należy go sklasyfikować wraz z państwami Azji Centralnej (Central Asia). Sami badacze zajmujący się Afganistanem i jego otoczeniem przyznają, że systematyzacja regionalna nie przynosi jednoznacznych odpowiedzi. Co więcej, nawet mające podłoże myśli globalnej, stosunkowo świeżo utworzone terminy, które najlepiej powinny pasować do współczesnej rzeczywistości politycznej i kulturowej, jak chociażby używany od początków XXI w. „Większy Bliski Wschód” (Greater Middle East), również nie pozwalają zająć jednoznacznego stanowiska w kwestii klasyfikacji i przynależności terytorium Islamskiej Republiki Afganistanu.

Pionierka polskiej afganologii jako dyscypliny naukowej, Jadwiga Pstrusińska, próbowała odpowiedzieć na liczne pytania związane z wewnętrzną oraz regionalną tożsamością Afganistanu⁶. Zauważa ona szeroką gamę terminów, jakie stosuje się dla zdefiniowania regionu, w skład którego wchodzi Afganistan. *Middle East, Middle Asia, Central Asia, Inner Asia, South Asia* oraz *South West Asia*

⁵ Legendę o stworzeniu świata z perspektywy Afganów w literaturze w języku polskim przytacza m.in. W. Jagielski [w:] *Modlitwa o deszcz*, Warszawa 2002, s. 65.

⁶ J. Pstrusińska, *Terminological Problems within Contemporary Studies on Afghanistan* [w:] *Iranica Cracoviensia. Cracow Iranian Studies in memory of Władysław Dulęba*, Kraków 1996, s. 178–185.

to anglojęzyczne terminy, które wynotowuje w kontekście klasyfikacji Afganistanu stworzonych przez różne instytucje na Zachodzie. Pstrusińska podsumowuje rozważania nad geograficzną i naukową klasyfikacją regionu przynależności Afganistanu cytatem, w którym pół żartem stwierdza, że ze względu na tragiczne położenie geograficzne, kraj ten nie pasuje do żadnej z istniejących regionalnych klasyfikacji terminologicznych⁷.

Z kolei norweski badacz Kristian Berg Harpviken⁸ opisuje Afganistan w perspektywie trzech regionów otaczających to państwo, jednocześnie nie włączając go do żadnego z nich. Harpviken jako sąsiadujące z Afganistanem wymienia subregiony Zatoki Perskiej (Iran), Azję Południową (Indie, Pakistan) oraz Azję Centralną (byłe sowieckie republiki). Czy zatem należy uznać, że Afganistan leży w próżni geograficznej i geopolitycznej? Czy nadal traktować należy ten kraj tylko i wyłącznie jako obszar buforowy pomiędzy regionami i sferami wpływów, jak miało to miejsce w czasach tzw. Wielkiej Gry pomiędzy carską Rosją oraz Imperium Brytyjskim?

Geografia, geopolityka, geografia kulturowa

Afganistan jest krajem śródlądowym, którego przeważającą część stanowią wysokie góry, ze szczytami przekraczającymi nawet siedem tysięcy metrów nad poziomem morza. Osiedla ludzkie powstawały tu od wieków w głębokich dolinach górskich rzek, co nie pozostało bez wpływu na zróżnicowanie etniczne i kulturowe mieszkańców tego państwa. Ziemię Afganistanu znajdują się na pograniczu kilku krain geograficznych, które historycznie od wieków wchodziły w skład różnych imperiów, cywilizacji oraz regionów. Współczesny Afganistan graniczy z sześcioma państwami należącymi do różnych regionów Azji (łączna długość granic wynosi 5529 km).

Północna granica Afganistanu opiera się w przeważającej części swej długości na rzece Amu-Daria, która od wieków symbolicznie bądź też faktycznie spełniała rolę naturalnej granicy pomiędzy państwami, regionami i strefami wpływów. W starożytności była ona południową granicą Transoksanii (Mawarannahru), zaś według irańskiej mitologii, zawartej chociażby w eposie narodowym *Szahname*⁹, oddzielała Iran od Turanu – regionu leżącego na północny wschód od Iranu, zamieszkanego w większości przez ludy tureckie¹⁰. Na Amu-Darii oparła się wreszcie granica ekspansji carskiej Rosji w XIX w. Granicę

⁷ Ibidem, s. 178–179.

⁸ K. B. Harpviken, *Afghanistan in a Neighbourhood Perspective*, Peace Research Institute Oslo (PRIO), Oslo 2010.

⁹ A. Ferdousi (tłum. W. Dulęba), *Księga królewska. Szahname*, t. I, Kraków 2004.

¹⁰ E. van Donzel, *Islamic Reference Desk*, Leiden 1994, s. 461.

afgańsko-rosyjską na rzece ostatecznie uregulowano w 1885 r. w ramach traktatu zawartego w Petersburgu¹¹.

W odróżnieniu od czasów starożytnych, współcześnie Amu-Daria nie jest granicą pomiędzy dwoma różnymi światami, a świadczy o tym chociażby wspólnota etniczna ludów zamieszkujących tereny po obu jej brzegach. Tadžycy, Uzbegy czy Turkmeni mieszkają zarówno na lewym, jak i prawym brzegu Amu-Darii. Formalnie graniczny charakter rzeki pozostaje jednak utrzymany, oddzielając Afganistan od wyodrębnionych z ZSRR Tadżykistanu, Uzbekistanu i Turkmenistanu. Jeszcze w latach 90. XX w. mieszkańcy obu brzegów Amu-Darii byli bardzo blisko ze sobą związani i odczuwali silne więzi pokrewieństwa. Sytuacja zmieniła się wraz z rozwojem przemytu narkotyków z Afganistanu. Jak wspominają mieszkańcy regionu, w latach 90. często dwa, albo nawet trzy razy dziennie mieszkańcy przygranicznych terenów przepływali łodziami na drugą stronę rzeki. Krewni odwiedzali się nawzajem regularnie i wspólnie świętowali. Obecnie nielegalne przekraczanie rzeki może mieć śmiertelne konsekwencje i nie chodzi tutaj bynajmniej o zagrożenie ze strony rzecznej żywności, lecz o kule z karabinów pograniczników, wystrzeliwane często bez ostrzeżenia¹². Amu-Daria jest północną granicą Afganistanu na długości około 1300 km.

Jeszcze bardziej skomplikowaną kwestię stanowi granica wschodnia i południowa kraju, wytyczona w 1893 r. przez Sir Henry'ego Mortimera Duranda¹³. Zgodnie z punktem pierwszym dokumentu, od Wachanu (Korytarza Wachkańskiego) aż po granicę z Persją (dzisiejszym Iranem) biegnie ona zgodnie z wytycznymi zawartymi w tym właśnie, krzywdzącym w oczach Afganów, dokumencie. Jest to najdłuższa granica, o długości aż 2429 km, a zarazem nieakceptowana przez rząd w Kabulu, a przede wszystkim przez mieszkającą po obu stronach granicy ludność pasztuńską. W świetle porozumienia ziemie zamieszkane przez rdzenną ludność afgańską – Pasztunów¹⁴ zostały podzielone na dwie niemal równe części pomiędzy Afganistanem oraz Imperium Brytyjskim, którego spadkobiercą jest dzisiaj Pakistan. Geneza współcześnie trwającego konfliktu i walk z tzw. siłami rebelianckimi w Afganistanie oraz Pakistanie jest ściśle związana z porozumieniem zawartym w 1893 r. w Kabulu.

Inny charakter ma granica zachodnia – z Iranem, o długości 936 km. Biegnie pustynnymi i niemal niezaludnionymi terenami, od południa przez tereny

¹¹ L. Bazyłow, *Historia Rosji*, Wrocław 2010, s. 303–304.

¹² Rozmowa z Delbarem – Pamirczykiem, mieszkańcem przygranicznych terytoriów w Tadżykistanie podczas badań terenowych w lecie 2010 r.

¹³ *Durand Line Agreement. Agreement between Amir Abdur Rahman Khan, C.G.S.I., and Sir Henry Mortimer Durand, K.C.I.E., C.S.I.*, 12.11.1893, http://en.wikisource.org/wiki/Durand_Line_Agreement [dostęp 24.03.2013].

¹⁴ Pasztun to synonim słowa Afgan, zob. J. Pstrusińska, *Terminological Problems...*, s. 117.

Beludżystanu (gdzie zbiega się z granicą pakistańską), na północ przez obszary bagienne i słonych jezior w okolicach miast Zahedan (IRN) i Zarandż (AFG) – historyczny Sistan, przecinając następnie tereny Chorasanu. Choć były to niegdyś ziemie wchodzące w skład kilku historycznych organizmów państwowych, w tym również wielkich imperiów, przebieg granicy w czasach obecnych nie generuje tak mocnych napięć etnicznych i politycznych, jak ma to miejsce w wypadku granicy z Pakistanem. Wydarzenia wokół granicy afgańsko-irańskiej to jednak problem równie istotny ze względów ekonomicznych, a także, i przede wszystkim, zwalczania międzynarodowej przestępczości zorganizowanej¹⁵.

Zachód, centrum i część północy Afganistanu zalicza się do strefy wpływów irańskich i kultury perskiej – związanej z Bliskim Wschodem. Większą część północy, poprzez więzy kulturowe i etniczne, swobodnie można włączyć do Azji Centralnej, zaś pasztuńskie południe Afganistanu (oraz tereny obecnego Pakistanu, które Afgańczycy utracili po nakreśleniu Linii Duranda) wydaje się bliższe kulturowo Azji Południowej. Co ciekawe, plany rozbioru Afganistanu, lub podzielenia go na strefy wzorem Iraku, pojawiały się chociażby w kontekście ostatniej interwencji NATO w tym kraju¹⁶. Warto jednak stanowczo podkreślić, że nie zyskują one aprobaty ekspertów ds. Afganistanu¹⁷, jak i większości samych Afgańczyków.

Należy dodać, że państwowość afgańska i pojęcie narodu afgańskiego funkcjonują na azjatyckiej arenie znacznie dłużej niż choćby analogiczne pojęcia w odniesieniu do czterech państw sąsiednich – Pakistanu, Tadżykistanu, Turkmenistanu i Uzbekistanu. Zauważa to Ahmad Rashid, który w artykule *Divide Afghanistan at Your Peril*¹⁸, opublikowanym pierwotnie na łamach brytyjskiego dziennika „Financial Times”, przywołuje kilka historycznych momentów, kiedy podział Afganistanu był już proponowany Afgańczykom przez siły zewnętrzne. Ekspert zauważa, że na podział kraju w różnych czasach nie chcieli przystać przedstawiciele wszystkich większych grup etnicznych. Biorąc pod uwagę cho-

¹⁵ Dwa główne problemy to: uchodźcy afgańscy, masowo i nieprzerwanie uciekający do Iranu od 1979 r., oraz tranzyt afgańskiego maku opiumowego i heroiny do Iranu, a stąd na rynki europejskie.

¹⁶ Najczęściej dyskutowanym i komentowanym pomysłem był zaproponowany przez Amerykanina, Roberta Blackwilla, urzędnika w administracji prezydenta George’a W. Busha i byłego ambasadora Stanów Zjednoczonych w Delhi, tak zwany „Plan B”, który miał polegać na wycofaniu się wojsk NATO z objętego walkami południowego Afganistanu i konsolidacji sił koalicyjnych na północy kraju, co w efekcie zakończyłoby się najprawdopodobniej rozpadem państwa afgańskiego. Pasztuńskie południe kraju pozostałoby *de facto* w rękach Ruchu Talibów, zaś północ, centrum i północny zachód, gdzie przeważają Tadżycy, Hazarowie i Uzbekcy stałaby się odrębnym – prozachodnim organizmem w sercu Azji.

¹⁷ Krytykiem Blackwilla był m.in. uważany za wybitnego specjalistę ds. Afganistanu, Pakistanu i Azji Środkowej, dziennikarz pakistański Ahmed Rashid.

¹⁸ Artykuł znajduje się na oficjalnej stronie Ahmada Rashida, *Divide Afghanistan at Your Peril*, <http://www.ahmedrashid.com/wp-content/archives/afghanistan/articles/pdf/DivideAfghanistanAtYourPeril.pdf> [dostęp 29.03.2013].

ciażby ostatnie trzy dekady, już w 1989 r., kiedy Związek Radziecki wycofywał się z Afganistanu, KGB próbowało przekonać komendanta, generała Raszida Dostuma (wpływowo dowódca wojskowy i polityk narodowości uzbeckiej), do utworzenia na północy Afganistanu państwa stanowiącego bufor pomiędzy sowiecką jeszcze Azją Centralną a terytorium, na którym działali Mudżahedini. Dostum jednak odmówił.

Podobnie w latach 80. i 90. władze Islamskiej Republiki Iranu próbowały przekonać Hazarów do utworzenia szyickiego państwa łączącego zachodni i centralny Afganistan z Iranem. Hazarowie odrzucili tę propozycję. Nieco później, w połowie lat 90., w niepodległym już Tadżykistanie pojawiły się idee stworzenia Wielkiego Tadżykistanu, po dołączeniu doń ziem zamieszkałych przez Tadżyków w Uzbekistanie oraz Afganistanie. Tadżyccy politycy próbowali nakłonić przywódcę Tadżyków z Afganistanu, Ahmada Szaha Masuda, aby działał na rzecz przyłączenia północno-wschodnich ziem Afganistanu do Tadżykistanu. Przekonywali go również bezskutecznie.

Wreszcie w 1996 r., kiedy ruch talibów pod przywództwem Mohammada Omara zdobył władzę w Kabulu, pakistańskie służby wywiadowcze zasugerowały mu, że powinien dążyć do utworzenia pasztuńskiego kraju na południu Afganistanu, a jednocześnie porzucić plany zdobycia niepasztuńskiego północnego wschodu kraju, dokąd wycofały się wojska Ahmada Szaha Masuda. Reżim Islamskiego Emiratu Afganistanu, mimo zależności od ISI, odrzucił jej sugestie. W myśl powiedzenia *Har kas ke az Afghānestan ast, Afghān ast*¹⁹, to afgańska ziemia generuje afgańskość, nie zaś przynależność do poszczególnych grup etnicznych, plemion czy klanów, choć w wielu przypadkach przedstawia się tę sytuację w innym świetle. Mający wielokrotnie okazje do rozmów z przywódcami grup etnicznych i politycznych w Afganistanie, Rashid podsumowuje: „Przed dwudziestu laty usłyszałem od generała Dostuma, że pierwszemu Afganowi, który zaproponuje podział kraju, zostanie poderżnięte gardło. Przed atakami z września 2001 r. przywódcy talibów powtórzyli mi to samo. Ta zasada nadal obowiązuje”²⁰. Inna sprawa, że wzajemna niechęć, by nie używać słowa „nienawiść”, między Pasztunami i Hazarami, Tadżykami i Pasztunami, czy Tadżykami i Uzbekami sprawia, że Afganistan wciąż jest krajem wewnętrznie rozbitym.

Multietniczność i multikulturowość Afganistanu to niezwykle skomplikowane zagadnienie. W kraju, pomimo formalnego wyróżnienia stref zamieszkałych przez poszczególne grupy etniczne, wielu Pasztunów żyje na północy, pomiędzy ludnością uzbecką i tadżycką. Również południe kraju, nazywane „pasztuńskim”, jest w rzeczywistości zamieszkiwane przez wielu przedstawicieli

¹⁹ Tłumaczenie z języka dari: „Każdy, kto pochodzi z Afganistanu, jest Afganem”.

²⁰ A. Rashid, op. cit.

ludów niepasztuńskich. Według Rashida, podział Afganistanu na kilka odrębnych organizmów mógłby spowodować większą masakrę niż ta, która wybuchła po podziale Indii w 1947 r. Polityka dążąca do podziału Afganistanu mogłaby doprowadzić jedynie do większego rozlewu krwi i wzrostu niezadowolenia społecznego. Warto zauważyć, że miałyby to również implikacje międzynarodowe – mogłoby wywołać rozbitcie jedności Pakistanu w wypadku formalnego powstania narodowego państwa pasztuńskiego – Pasztunistanu. Z pewnością po południowej i wschodniej stronie Linii Duranda wzmogłyby się nastroje dążące do unifikacji wszystkich ziem zamieszkałych przez Pasztunów. Z kolei powstanie państwa (kilku państw?) na północy kraju mogłoby wygenerować nową falę napięć pomiędzy Uzbekistanem i Tadżykistanem. Jedność Afganistanu należy zatem uznać za czynnik korzystny dla państw ościennych, mimo że w kraju brakuje realnej i niepodszytej napięciami etnicznymi jedności narodowej.

Rywalizacja w Afganistanie. Nowa Wielka Gra. Zderzenie cywilizacji?

Obce siły od wieków miały specyficzne plany wobec ziem Afganistanu, niekoniecznie związane z podbojem kraju w sensie dosłownym, lecz polegające *de facto* na dzieleniu i rządzeniu w tym pozornie niepodległym i suwerennym kraju. W XIX w. w Azji toczyła się Wielka Gra – rywalizacja pomiędzy carską Rosją oraz Imperium Brytyjskim. Rosja zajęła w tym czasie położone na północ od Amu-Darii środkowoazjatyckie Chanaty Buchary i Chiwy, natomiast armia Imperium Brytyjskiego, w wyniku bezpośrednich walk z Afganami, zajęła część afgańskich terytoriów pasztuńskich i oparła ostatecznie swoją granicę na Linii Duranda. Afganistan pozostał państwem formalnie niezależnym, a potęgi zmuszone były uznać go za bufor pomiędzy obszarami swoich wpływów.

Niemal sto lat później sowiecka interwencja w Afganistanie w latach 80. XX w. została potraktowana przez Afganów jako atak na kraj w dalszym ciągu związany z kolonialną rywalizacją. Dla mudżahedinów był to kolejny powód, by stawić bardziej zacięty opór. Zawziętość afgańskich wojowników i pomoc międzynarodowa spowodowały klęskę wielkiego przedsięwzięcia Armii Radzieckiej, co w konsekwencji skończyło się rozpadem ZSRR. Idąc dalej w czasie – nasilenie walk z Brytyjczykami w prowincji Helmand na początku XXI w. również nie jest przypadkiem. Pasztuńska nienawiść do Brytyjczyków nie wzięła się znikąd – najzacieklej bowiem walczy się „za honor przodków”, którzy ginęli sto albo i więcej lat przed rozpoczęciem misji Sojuszu Północnoatlantyckiego w Afganistanie. W świadomości Pasztunów żywe są wspomnienia trzech wojen, a martyrologia ma rzesze wyznawców wśród ludności i bojowników. Udział Brytyjczyków w afgańskiej operacji sprawił, że odżyły antykoloni-

zatorskie nastroje. Czy Afganistan po raz kolejny potwierdzi miano Cmentarzyska Imperiów, jak określają go m.in. Seth Jones²¹ oraz David Isby²²?

Obecna rozgrywka toczy się jednak z udziałem wielu mocarstw i Brytyjczycy nie są już w niej głównym aktorem. To nie tylko Nowa Wielka Gra, w której Zachód (Stany Zjednoczone, Wielka Brytania i NATO) zмага się z Rosją, Chinami oraz innymi państwami Szanghajskiej Organizacji Współpracy. Afganistan to niezwykle obszar splotów interesów przeciwników politycznych, jak również wykluczających się wzajemnie interesów państw, które na co dzień tworzą sojusze na arenie międzynarodowej. Afganistan jest wreszcie obszarem budzącego kontrowersje, choć niepozbawionego argumentów we współczesnym dyskursie politologicznym, Huntingtonowskiego zderzenia cywilizacji. Toczą się tu równoległe konflikty międzycywilizacyjne, zarówno w skali mikro – pomiędzy poszczególnymi państwami należącymi do różnych kręgów cywilizacyjnych, jak i w skali makro – między Zachodem a całą resztą²³. Na świecie nie ma obecnie drugiego ogniska zapalnego, w które zaangażowane byłyby jednocześnie niemal wszystkie wyróżnione przez amerykańskiego badacza cywilizacje²⁴.

Wojna w Afganistanie jest również konfliktem wewnętrznym w łonie cywilizacji islamskiej, z podziałem na frakcję sunnicko-wahabicką oraz szyicką. Pierwszą z nich reprezentuje Arabia Saudyjska i w pewnym sensie Pakistan, drugą zaś Islamska Republika Iranu. Odrębne światopoglądy wyznawane przez Rijad i Teheran to, mimo powtarzających się dyplomatycznych frazesów o braterstwie muzułmanów, dwa różne światy. Te światy ścierają się między innymi w Afganistanie. To jednak nie koniec cywilizacyjnych konfrontacji na terytorium tego państwa. Ogromne znaczenie ma rywalizacja, którą w Afganistanie podejmują dwa najludniejsze na świecie i zarazem najpotężniejsze państwa Azji – Indie i Chiny. Oba kraje postrzegają Afganistan nie tylko w perspektywie strategicznej, ale także politycznej i gospodarczej. W tej azjatyckiej układance niezwykle rolę odgrywa Pakistan – sojusznik Chin i państwo od momentu swego powstania skonfliktowane z Indiami. Gra toczy się zatem o wpływy polityczne i gospodarcze. Również Rosja po klęsce ZSRR nie przestała oglądać się na swoje „miękkie podbrzusze”. Moskwa obserwuje Afganistan z obawami o ekspansję fundamentalizmu na tereny Azji Centralnej oraz ze strachem przed jeszcze większym zalewem narkotykami. Jest świadoma, że Afganistan pozwala kontrolować Bliski i Środkowy Wschód. Wszyscy gracze są zresztą tego świadomi – na tym właśnie polega Nowa Wielka Gra.

²¹ S. Jones, *In the Graveyard of Empires: America's War in Afghanistan*, New York 2009.

²² D. Isby, *Graveyard of Empires: A New History of the Borderland*, New York 2010.

²³ S. P. Huntington, *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego*, Warszawa 2007, s. 307.

²⁴ *Ibidem*, s. 259–306.

Główne wektory oddziaływań mocarstw w Afganistanie w latach 2012–2013²⁵

Stany Zjednoczone są mocarstwem globalnym, które interesują jak najszersze wpływy w Azji, trzymanie w ryzach Iranu oraz Pakistanu, a także rozwój stosunków politycznych i gospodarczych z bogatymi w surowce i posiadającymi strategiczne położenie państwami Azji Centralnej. Działania polityczne, militarne i gospodarcze Stanów Zjednoczonych w rejonie Afganistanu i byłej radzieckiej Azji Centralnej skutkują osłabieniem dominującej pozycji Federacji Rosyjskiej w tej części świata. Jednocześnie USA i Rosja są zaangażowane po tej samej stronie barykady w dwa niezwykle ważne procesy związane z Afganistanem i jego otoczeniem: w wojnę z terroryzmem oraz walkę z przemytem produkowanych w Afganistanie narkotyków. Waszyngton reprezentuje także przekonanie, że Stany Zjednoczone odpowiedzialne są za misję krzewienia demokracji na świecie – co od początku interwencji stara się wdrażać w Afganistanie. Zaangażowanie Waszyngtonu od roku 2001 jest doceniane przez rząd afgański, ale Amerykanie są równocześnie krytykowani za działania militarne podczas akcji wymierzonych w afgańską zbrojną opozycję, a także ugrupowania międzynarodowe uznawane za terrorystyczne. W działaniach tych zginęło wielu niezaangażowanych po żadnej ze stron cywilów, a amerykańscy żołnierze często nie ponoszą odpowiedzialności za śmierć Afganów – w tym kobiet i dzieci, które w konflikcie nie stały po żadnej ze stron. Warto podkreślić, że antyamerykańskie nastawienie afgańskiego społeczeństwa utrzymuje się na bardzo wysokim poziomie.

Pakistan to państwo najbliższe związane z Afganistanem, bez względu na to, jak mocno kraje te będą odzęgnywać się od wzajemnych powiązań i problemów. Termin AfPak – jako słowo określające całość powiązań i problemów Afganistanu i Pakistanu – wydaje się niezwykle trafnym określeniem. Nie będzie stabilnego Afganistanu bez odpowiedniej polityki zarówno wobec, jak i ze strony Islamabadu. Pakistan to potężne państwo nuklearne, którego władze obawiają się wzmocnienia Afganistanu ze względu na nieunormowaną kwestię pogranicza (rząd afgański nie uznaje Linii Duranda) i liczebną mniejszość pasztuńską oraz beludżyjską, dominującą na ponad połowie terytorium współczesnego Pakistanu. Z drugiej strony, dzięki pokojowi i stabilizacji w Afganistanie dla władz w Islamabadzie mogą otworzyć się drzwi na gospodarcze zbliżenie z Azją Centralną – szczególnie z bogatym w gaz Turkmenistanem, co wobec ogromnego zapotrzebowania na to dobro w ponad 180-milionowym państwie, okazałoby

²⁵ Rozwinięte w niniejszym artykule zestawienie zostało pierwotnie przygotowane przez autora na potrzeby artykułu *Afganistan: huntingtonowski świat w pigułce – nowe rozdzanie*, opublikowanego na łamach Komentarza Międzynarodowego Pułaskiego, http://pulaski.pl/images/publikacje/kmp/komentarz_miedzynarodowy_pulaskiego_nr_10_12_pl.pdf [dostęp 31.03.2013].

się niezwykłą korzyścią. Ponadto Pakistan, jako istotny gracz w Azji Południowej, mający wpływy również na Bliskim Wschodzie i w Azji Centralnej, obawia się wzmocnienia regionalnej pozycji konkurentów – Iranu i Indii. Większość afgańskich polityków obwinia Pakistan o wszelkie nieszczęścia sojwej ojczyzny. Również w społeczeństwie afgańskim dominują silne nastroje antypakistańskie.

Iran jest blisko spokrewniony więzami historycznymi, językowymi, etnicznymi i religijnymi z północnym i środkowym Afganistanem. Pragnie odbudować związki z Azją Środkową i odnowić Jedwabny Szlak, łączący Europę z Chinami *via* Afganistan – byłby to niezwykle istotny projekt w perspektywie nie tylko regionalnej, ale i globalnej. Teheranowi nie jest na rękę amerykańska obecność pod Hindukuszem, ani też planowana budowa gazociągu transafgańskiego TAPI, który omijając Iran, tworzyłby konkurencyjność dostaw dla płynącego z Iranu gazu z basenu Morza Kaspijskiego, tym samym przynosząc niebagatelne korzyści państwom Azji Centralnej oraz Południowej. Na polu ideologicznym niezwykle istotna jest też rywalizacja z Arabią Saudyjską, i pośrednio z Pakistanem, o prym władzy polityczno-religijnej w regionie i całym świecie muzułmańskim. W tym kontekście Afganistan jest niewątpliwie jednym z pól bitewnych konkurujących ze sobą ideologii sannickiej i szyickiej. Rząd Afganistanu docenia irański wkład w jego Afganistanu, ale pozostaje sceptycznie nastawiony (szczególnie politycy narodowości pasztuńskiej) do ambitnego i niepokornego sąsiada, po części widząc w nim państwo bezwzględnie dążące do odbudowy potęgi dawnej Persji w regionie, a po części z lojalności wobec partnera strategicznego, jakim dla Kabulu są Stany Zjednoczone.

Indie to jedno z dwóch największych mocarstw Azji. Dążą one do ścisłego sojuszu z Afganistanem²⁶, aby wzmocnić to państwo jako przeciwwagę dla Pakistanu i zniszczyć przejawy fundamentalizmu islamskiego. Nie ulega wątpliwości, że poprzez obecność w Afganistanie rząd w Delhi zamierza w pewnym sensie otoczyć – „wziąć w kleszcze” Pakistan. W innym wymiarze Indie skupiają się na gospodarczej rywalizacji z Chinami. Rząd Hamida Karzaja wybrał Indie na strategicznego partnera w regionie i wiąże z tym porozumieniem duże nadzieje. Co niezwykle istotne, Indie to jedyne silne państwo regionu, które przez większość Afgańczyków uważane jest za sojusznika. Mimo krytyki płynącej ze strony świata muzułmańskiego są one najważniejszym partnerem Afganistanu w Azji.

Rosja, po bolesnych doświadczeniach w latach 90. XX w., bacznie przygląda się rozwojowi wydarzeń w Afganistanie. Działania Stanów Zjednoczonych i NATO odczytuje jako zagrożenie dla własnej strefy wpływów, jednak wciąż

²⁶ Porozumienie o strategicznym partnerstwie pomiędzy Afganistanem oraz Indiami zostało podpisane 4 października 2011 r. przez premiera Indii Manmohana Singha oraz prezydenta Afganistanu Hamida Karzaja.

obawia się przy tym eksportu wojującego fundamentalizmu islamskiego na tereny swego „miękkiego podbrzusza”. Drugim problemem Moskwy związanym z sytuacją w Afganistanie jest narkobiznes i zalew kraju afgańską heroiną. Również dostęp państw Azji Centralnej do basenu Oceanu Indyjskiego nie leży w interesie Moskwy. Bezpośredni wpływ Rosji na sytuację w Afganistanie pozostaje znikomym, alez stosunki afgańsko-rosyjskie wydają się zmierzać w dobrym kierunku.

Chiny to azjatycki gigant, który w XXI w. ma zamiar na dobre osadzić się w Afganistanie gospodarczo. Chińskie firmy inwestują głównie w mający ogromny potencjał afgański przemysł wydobywczy. Chińczycy dążą również do podpisania paktu strategicznego z Afganistanem, by ograniczyć ekspansję gospodarczą Indii, z którymi rywalizują. Co niezwykle istotne, do roku 2012 największe inwestycje w Afganistanie związane były właśnie z Pekinem. Afgańskie władze zdają sobie sprawę, że bliskość i zainteresowanie Chin to ogromna szansa na rozwój gospodarczy, choć Afgańczyków martwi sojusz tego państwa z Pakistanem.

Międzynarodowa rywalizacja w Afganistanie to konflikt przebiegający na wielu multilateralnych liniach pomiędzy poszczególnymi graczami. W artykule wymienieni zostali jedynie najwięksi aktorzy, bezpośrednio zaangażowani w „afgańską ruletkę”. Pominięto państwa mające również istotny, choć w ocenie autora, nieco mniejszy wpływ na afgańską rzeczywistość, takie jak: Arabia Saudyjska, państwa Unii Europejskiej (głównie Wielka Brytania i Niemcy) oraz Japonia. W kontekście afgańskiej rywalizacji warto też wspomnieć o współzawodnictwie organizacji międzynarodowych – Paktu Północnoatlantyckiego oraz Szanghajskiej Organizacji Współpracy (materiały na ten temat mogłyby stać się tematem obszernego opracowania). W 2012 r. SOW doceniła strategiczną wartość Afganistanu, nadając temu państwu status obserwatora. Wracając jednak do teorii Samuela P. Huntingtona, jedynie cywilizacje latynoamerykańska i afrykańska nie ingerują w afgańskie sprawy, stąd też Afganistan wydaje się niezwykle istotnym miejscem na geopolitycznej mapie świata.

Co Afganistan ma do zaoferowania?

Poza strategicznym położeniem, Afganistan posiada znaczne złoża surowców, niektóre z nich zostały odkryte dopiero w pierwszej dekadzie XXI w., a ich wartość ujawniona w 2011 r.²⁷ W stabilnym otoczeniu afgański przemysł wydobywczy może mieć dogodne warunki do rozwoju i przynieść Kabulowi znaczące wpływy. W tę gałąź afgańskiej gospodarki najmocniej zaangażowały się, jak już wspomniano, Chiny. Najpotężniejszą chińską inwestycją w tym sekto-

²⁷ S. H. Ali, J. F. Shroder, *Afghanistan's Mineral Fortune: Multinational Influence and Development in a Post-War Economy*, <http://www.uvm.edu/ieds/sites/default/files/IEDSAfghanistan2011.pdf> [dostęp 28.03.2013].

rze jest eksploatacja złóż miedzi w miejscowości Mes Ajnak (drugie największe złoża na świecie i największa w historii inwestycja zagraniczna w Afganistanie). Warto też zauważyć, że chociażby w prowincji Ghazni, w której w ramach Polskiego Kontyngentu Wojskowego stacjonują polskie wojska, znajdują się jedne z największych na świecie złóż cennego pierwiastka – litu, których wielkość porównano do zasobów największego producenta tego pierwiastka – Boliwii. Afganowie chętnie się, że w ich ojczyźnie, pod warstwą ziemi, znajduje się „cała tablica Mendelejewa”, a po opublikowaniu danych o bogactwach naturalnych Afganistanu przez zachodnie media w 2011 r., minister górnictwa Afganistanu – Wahidullah Szahrani zapewnił, że bogactwa naturalne jego kraju warte są co najmniej 3 biliony dolarów amerykańskich, czyli trzykrotnie więcej niż przypuszczają amerykańscy badacze.

Innym projektem w Afganistanie, który może odmienić nie tylko afgańską, ale także azjatycką rzeczywistość, jest TAPI – Gazociąg Trans-Afghanistan Pipeline, lub też „gazociąg Turkmenistan – Afganistan – Pakistan – Indie”. Implementacja tego projektu to duża szansa na zmiany na geopolitycznej mapie Azji. Jest to bowiem jeden z najdłużej oczekiwanych projektów transregionalnych, planowany już od lat 90. ubiegłego stulecia. TAPI ma za zadanie połączyć bogatą w surowce Azję Centralną z posiadającą ogromne zapotrzebowanie energetyczne Azją Południową. Regionalny problem polega na tym, że projekt przyniesie niebagatelne korzyści czterem państwom regionu kosztem dwóch innych – Iranu i Rosji. Wraz z budową TAPI Azja Centralna zacznie się wymykać spod faktycznej kontroli Kremla, a Iran znajdzie się poza niezwykle dochodowym „szlakiem gazowym”. *Nota bene*, nieprzypadkowo, obok Azjatyckiego Banku Rozwoju jednym z największych sponsorów budowy gazociągu mają być Stany Zjednoczone²⁸.

²⁸ *Turkmenistan-Afghanistan-Pakistan-India Gas Pipeline: South Asia's Key Project*, „PetroMin Pipeli-ner”, April–July 2011, s. 6–12.

Agata Górską

PRÓBA EUROPEIZACJI WIZERUNKU TURCJI W PROWADZONEJ PRZEZ NIĄ POLITYCE GOSPODARCZEJ I MILITARNEJ Z PAŃSTWAMI OŚCIENNYMI

Wstęp

Europeizacja wizerunku Turcji przewrotnie tylko częściowo wyraża się w dążeniach do członkostwa w Unii Europejskiej, które w niniejszym tekście nie zostaną w zasadzie poruszone. Zmiana wizerunku ma na celu ukazanie tego kraju jako wiarygodnego i równego gracza na arenie międzynarodowej, prezentującego podobne wartości. Dążenie do stworzenia takiego wizerunku przez obecny rząd (AKP) uwidacznia się nie tylko w relacjach Ankary z UE i USA, ale również z państwami ościennymi. Artykuł ma na celu zobrazowanie skomplikowanej siatki zależności politycznych i ekonomicznych pomiędzy Turcją i jej sąsiadami, a także prób stworzenia w oczach Zachodu europejskiego wizerunku tego państwa. Analiza polityki zagranicznej Turcji ograniczona będzie do wybranych państw ze względu na brak możliwości zaprezentowania tak szerokiego spektrum w niniejszym opracowaniu.

Rys historyczny

Podjmując próbę opisu i oceny polityki zagranicznej Turcji w stosunkach sąsiedzkich, należy przede wszystkim prześledzić historyczne uwarunkowania tych relacji. Od stuleci Turcja zmagająca się z konfliktami wewnętrznymi i zewnętrznymi. Polityka osmańska opierała się na nieufności w stosunku do jej „prowincji”, a także na ciągłych walkach o utrzymanie granic imperium. Po powstaniu Republiki Tureckiej Turcy zajęli się sprawami własnego kraju, a z czasem wręcz unikali kontaktów z sąsiadami. W zasadzie stan taki utrzymywał się aż do lat 90.¹ W okresie zimnej wojny podstawą polityki zagranicznej tego

¹ S. Kınıklıođlu, *Polityka sąsiedzka Turcji: kilka regionalnych powrotów* [w:] *Co myśli Turcja?*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2011, s. 77–78.

państwa były relacje ze Stanami Zjednoczonymi. Również po jej zakończeniu stosunki z USA stanowiły strategiczny punkt polityki Ankary. W tym okresie priorytetowego znaczenia nabrało przystąpienie do UE, a także zacieśnienie relacji z Izraelem.

Po rozpadzie Związku Radzieckiego nastąpiły też inne zmiany w tureckiej polityce zagranicznej, związane z nowym łańcem geopolitycznym w Azji Środkowej i na Bliskim Wschodzie. Turcja rozpoczęła kontakty gospodarcze z państwami Bliskiego Wschodu i Rosją, jednak były to „partnerstwa” politycznie problematyczne². Pierwsza wojna w Zatoce Perskiej pokazała, że Ankara niezbyt chętnie angażuje się w skomplikowane spory regionalne, za to pod koniec lat 90. poprawiły się jej relacje w regionie z Iranem, Grecją i Syrią. W 1999 r. koalicyjny rząd Bülenta Ecewita wprowadził pojęcie „regionalnego umocowania polityki zagranicznej”, ale z braku dostatecznego przygotowania programu działania te szybko upadły. Mimo to w 2002 r. rząd ten, oceniany jako nieudolny, wprowadził pierwszy pakiet reform wymaganych przez UE³.

Polityka zagraniczna za rządów AKP

Chociaż transformacje w regionalnej polityce zagranicznej Turcji po części „zwiastował” już rząd Ecewita, widoczne zmiany nastąpiły dopiero po dojściu do władzy AKP (Adalet ve Kalkınma Partisi). Partia Sprawiedliwości i Rozwoju powstała w 2001 r., a w wyborach w następnym roku zdobyła wystarczającą liczbę głosów, by rządzić samodzielnie. W 2011 r. po raz trzeci wygrała wybory, dzięki czemu od przeszło 10 lat nieprzerwanie realizuje swój program polityki zagranicznej.

Nowa polityka zagraniczna AKP opiera się na próbie wprowadzenia koncepcji „strategicznej głębi”, opracowanej przez Ahmeta Davetoğlu, wieloletniego doradcę rządu do spraw zagranicznych, a od 2009 r. ministra spraw zagranicznych. Podkreśla ona wyjątkową geopolityczną pozycję Turcji. Kraj ten bowiem nie tylko leży na styku dwóch kontynentów i dwóch wielkich religii, ale także stanowi część kilku sąsiadujących ze sobą regionów – basenu Morza Śródziemnego i Czarnego, Bałkanów, Bliskiego Wschodu; związany jest z Zatoką Perską oraz Azją Centralną. W związku z tym, jako „państwo środka”, Turcja posiada strategiczną głębię. Davetoğlu uważa, że przy takim potencjale geopolitycznym turecka polityka zagraniczna musi być wielowymiarowa: z jednej strony – globalna, z drugiej – zaangażowana regionalnie. Według Ankary taka polityka stanowi gwarancję stabilizacji i bezpieczeństwa nie tylko w stosunkach z krajami sąsiadującymi, ale też w całym regionie i w tej części świata.

² A. Szymański, *Zmiany w polityce zagranicznej Turcji*, „Biuletyn PISM” 2010, nr 93 (701).

³ S. Özel, *Kontekst polityki zagranicznej AKP* [w:] *Co myśli Turcja?...*, s. 83–84; S. Kimikioğlu, op. cit., s. 77–78.

Drugim filarem tureckiej polityki zagranicznej w stosunku do sąsiadów jest stosowanie modelu *soft power*, czyli tzw. miękkiej siły. Istotą *soft power* jest zdolność kształtowania preferencji innych państw w przestrzeni międzynarodowej za pomocą przyciągania takimi wartościami, jak kultura, polityka zagraniczna czy aspekty gospodarcze. Wśród uwarunkowań zewnętrznych determinujących politykę zagraniczną Turcji wobec krajów ościennych należy wymienić uwarunkowania geopolityczne i systemowe. Procesowi temu sprzyjają inwestycje firm tureckich, a także rozprzestrzenianie tureckiej pop-kultury w państwach sąsiednich.

Turecka polityka regionalna zakłada też koncepcję „zero problemów”, czyli próbę niewchodzenia w konflikty z sąsiadami. Nowa turecka polityka zagraniczna i „strategiczna głębia” przedstawiają Turcję jako spadkobierczynię dziedzictwa Imperium Osmańskiego, regionalne mocarstwo silnie związane etnicznie i religijnie z sąsiadami, które w tej części świata jest pośrednikiem w dialogu między światem islamskim i Zachodem.

Prowadzona przez AKP polityka „strategicznej głębi” zdecydowanie zwiększyła pole działań Turcji na arenie międzynarodowej. Ogłoszenie Roku Afryki i zwiększenie pomocy humanitarnej, wybranie Turcji do Rady Bezpieczeństwa ONZ w 2008 r., a także powołanie przez nią, wraz z Hiszpanią, Sojuszu Cywilizacji pokazuje zaangażowanie Ankary w wymiarze globalnym. Wzrosła również regionalna aktywność Turcji. Nastąpiła poprawa jej stosunków z kilkoma strategicznymi państwami – Rosją i Iranem. Poza tym, dzięki koncepcji „zero problemów”, Turcja osiągnęła poprawne relacje z krajami skonfliktowanymi ze sobą w regionie, przez co mogła się zaangażować w rolę mediatora w tych sporach.

Ten sposób prowadzenia polityki ma swoje mocne strony, ale też sporo słabości. Turcja zaistniała silniej na arenie międzynarodowej, jednak niektóre z prowadzonych przez nią mediacji w regionie okazywały się mało skuteczne, a próby niewchodzenia w konflikty z sąsiadami często kończyły się „przymykaniem oczu” na pewne sprawy⁴.

Syria

Chłodne stosunki pomiędzy tymi państwami wynikają nie tylko z zaszłości historycznych, ale też z różnic w prowadzonej polityce. Podczas zimnej wojny Ankara ściśle współpracowała z Waszyngtonem, zaś Damaszek zacieśnił relacje z Moskwą. Stosunki Turcji z Syrią nigdy nie były jednak tak dobre jak po 2002 r. Dzięki nowej tureckiej polityce zagranicznej AKP Syria zrezygnowała z roszczeń do prowincji Hatay⁵. Rozwinęły się także stosunki gospodar-

⁴ A. Balcer, *W stronę strategicznego partnerstwa Unii Europejskiej i Turcji w polityce zagranicznej*, demosEUROPA 2012, s. 12–15.

⁵ K. Zasztowt, *Kwestia kurdyjska i konflikt syryjski w polityce Turcji*, „Biuletyn PISM” 2012, nr 83 (948).

cze. W dniu 1 stycznia 2007 r. wszedł w życie turecko-syryjski układ o wolnym handlu, na mocy którego zniesiono bariery celne między państwami⁶. Ponadto, w ramach poprawy relacji na linii Ankara–Damaszek, Syria przestała popierać PKK (Partia Pracujących Kurdystanu – w 2003 r. uznana przez USA i Unię Europejską za organizację terrorystyczną⁷), co stanowiło problematyczną kwestię w latach 90. ubiegłego wieku⁸.

Kolejnym wydarzeniem zbliżającym obydwie państwa było pełnienie przez Turcję w 2007 r. funkcji mediatora między Syrią a Izraelem. Ankara zapewniła Damaszek, że w ramach sojuszu z Izraelem nie zezwoli na wykorzystanie swojej przestrzeni powietrznej w przypadku ewentualnego ataku na Syrię. W zamian za to Syria poparła militarną operację turecką w 2008 r. przeciwko kurdyjskim rebeliantom w północnym Iraku. W 2009 r. Turcja była ponownie mediatorem, tym razem między Syrią a Irakiem, gdyż Syria została oskarżona o współudział w organizowaniu zamachów terrorystycznych w Iraku⁹.

Arabska Wiosna i wojna domowa w Syrii pogorszyły relacje na linii Ankara–Damaszek. W trakcie rewolucji w Tunezji i Egipcie Turcja stanowiła dla tych państw wzór i była liderem w promowaniu demokracji¹⁰. Po wybuchu rewolucji w Syrii zaczęły się jednak problemy. „Polityczny geniusz Erdoğan i wizjonerstwo Davutoğlu zdawały się już otwierać świetlaną przyszłość Turcji. Tyle że niespodziewanie nadszedł czas próby. Tym egzaminem okazał się konflikt w sąsiedniej Syrii. Kryzys syryjski pokazał granice wpływów tureckich” – ocenia Fadi Hakura, ekspert londyńskiego Chatham House¹¹.

Początkowo AKP stawiała na Asada, ale ponieważ nie udało się jej wpłynąć na politykę Damaszku, Erdoğan zaczął wspierać rebeliantów. Turcja zaczęła masowo przyjmować uchodźców syryjskich (około 100 tys. osób), a w Stambule mogła działać opozycyjna Syryjska Rada Narodowa. Według doniesień w prasie (niepotwierdzonych przez rząd turecki) w Turcji stacjonuje największa organizacja zbrojna przeciwników reżimu – Wolna Armia Syryjska (WAS), którą rząd turecki zaczął szkolić, wspierać finansowo, a także udostępniać jej informacje wywiadowcze i lekkie uzbrojenie.

Przy granicy między państwami doszło do kilku incydentów, po których Turcy ostrzelali pozycje Syryjczyków, co było swego rodzaju demonstracją siły.

⁶ IAR: Turcja – Syria – wolny handel, http://waluty.com.pl/a17423-iar_turcja_syria_wolny_handel.html [dostęp 25.02.2013].

⁷ <http://www.terroryzm.com/partia-pracujacych-kurdystanu-pkk/> [dostęp 25.02.2013].

⁸ K. Zasztowt, op. cit.

⁹ *Stosunki dwustronne Turcja–Syria*, http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/kraj,Turcja,stosunki_dwustronne,Syria [dostęp 25.02.2013].

¹⁰ K. Zasztowt, op. cit.

¹¹ J. Giziński, *Tureckie sny o potęgę*, <http://www.rp.pl/artykul/944286.html?print=tak&p=00> [dostęp 27.02.2013].

Przewaga militarna Asada nad opozycją i jednocześnie brak silnej presji na rząd syryjski na arenie międzynarodowej nie wróżą jednak szybkiego zakończenia konfliktu w sposób odpowiadający interesom Turcji. Eskalacja konfliktu oraz brak perspektyw na rychłą stabilizację sytuacji w Syrii sprawia, że Ankara postrzegać swoją pozycję jako lidera w regionie, a wręcz przeciwnie – zaczyna odczuwać zagrożenie dla własnego bezpieczeństwa. W tej sytuacji niezmiernie ważna jest dobra współpraca Turcji z Zachodem (NATO, USA i UE).

Kryzys syryjski zaognia walkę o dominację w regionie między państwami wspierającymi przeciwne strony konfliktu. Jeżeli opozycja syryjska przegra starcie z reżimem Asada, w regionie umocni się pozycja Iranu, spychając tym samym Turcję na boczny tor. Taka wizja niesie ze sobą zagrożenie rozwoju islamskiego ekstremizmu w regionie. Jednocześnie, popierając syryjską opozycję, Turcja pogarsza swoje relacje z Teheranem. Zwiększa się przy tym ryzyko bezpośredniego zaangażowania tureckich sił zbrojnych w konflikt. Do pewnego czasu Turcja reagowała stonowanie na incydenty syryjskie, tj. próby zamachów na obozy dla uchodźców, zestrzelenie tureckiego samolotu wojskowego czy też uprowadzenie tureckich obywateli w Libanie, jednak otwarta wymiana ognia w październiku 2012 oraz uchwalenie zgody na manewry wojskowe poza granicami Turcji, pokazują, że cierpliwość Ankary w łagodzeniu konfliktu powoli się kończy¹².

Kolejnym problemem Erdoğan jest syryjska mniejszość kurdyjska. Kryzys w Syrii sprzyja intensyfikacji działań kurdyjskich organizacji, w tym terrorystycznej PKK. Po rozpoczęciu wojny domowej przygraniczne skupiska kurdyjskie przeszły pod kontrolę syryjskich organizacji kurdyjskich, z którymi armia turecka rozpoczęła walki na pogranicznych terenach. Sytuacja taka może prowadzić nie tylko do utworzenia autonomii kurdyjskiej na obszarach przygranicznych, ale także dać możliwość PKK do prowadzenia operacji przeciwko Turcji z tamtego obszaru¹³.

Działania Ankary w konflikcie syryjskim polegają m.in. na próbie wywarcia presji politycznej poprzez groźbę użycia siły i sankcje gospodarcze, a także na próbie wpłynięcia na wprowadzenie przez społeczność międzynarodową strefy zakazu lotów i strefy buforowej w północnej Syrii. Turcja opowiedziała się też za przyjęciem przez Radę Bezpieczeństwa ONZ rezolucji potępiającej reżim w Syrii i wzywającej Asada do ustąpienia¹⁴.

Należy zauważyć, że wojna domowa w Syrii nie tylko wpływa negatywnie na bezpieczeństwo Turcji i jej pozycję w regionie, ale również na sytuację we-

¹² S. Ananicz, *Turcja wobec kryzysu syryjskiego*, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2012-10-10/turcja-wobec-kryzysu-syryjskiego> [dostęp 27.02.2013].

¹³ K. Zasztowt, op. cit.

¹⁴ S. Ananicz, op. cit.

wnętrzną kraju. W społeczeństwie tureckim narasta niezadowolenie z nieskutecznej polityki rządu wobec konfliktu i pojawiających się w związku z tym problemów, nie tylko dotyczących uchodźców czy mniejszości kurdyjskiej, ale też kontaktów ekonomicznych i gospodarczych z Syrią, które oddziałują pośrednio lub bezpośrednio na tureckich obywateli.

Iran

Ostatnimi czasy na linii Ankarą–Teheran nieznacznie zawrzało w wyniku rozbieżności dotyczących kryzysu syryjskiego. Iran od zawsze popierał reżim Asada, natomiast, jak już zostało wyżej wspomniane, Turcja wsparła rebeliantów. Iran zaprzeczył jednak tego typu pogłoskom ukazującym się w prasie. W październiku 2012 r. Ambasada Iranu w Ankarze wystosowała list protestacyjny do tureckiego pisma „Middle East Trade”, w którym ukazał się artykuł o rzekomym pogorszeniu się relacji między państwami ze względu na odmienną politykę w stosunku do Syrii¹⁵. Kontakty irańsko-tureckie nigdy nie należały do najłatwiejszych. Obydwa kraje mają aspiracje do rządzenia w regionie, natomiast koncepcje na osiągnięcie tego celu są różne.

W związku z nową polityką turecką, uprawianą przez AKP przez ostatnie 10 lat, bardzo poprawiły się kontakty, zarówno gospodarcze, jak i polityczne, pomiędzy Ankarą i Teheranem. Iran został jednym z najważniejszych partnerów handlowych Turcji w regionie. W 2004 r. wymiana handlowa obu państw osiągnęła wartość 2,3 mld dolarów, a w 2008 r. aż 10,2 mld dolarów. Jednak zdecydowanie więcej Ankarę importuje z Iranu. W grudniu 2001 r. uruchomiony został gazociąg, którym Turcja importuje irański gaz ziemny. W 2007 r. import ten zaspokajał 17% wszelkich dostaw gazu ziemnego do Turcji¹⁶, a w 2011 r. – 40% potrzeb energetycznych (gaz ziemny i ropa) Ankarą¹⁷. W 2007 r. zostało podpisane porozumienie w sprawie budowy drugiego gazociągu (Nabucco), który będzie transportować gaz przez Turcję do Europy. Turecka spółka naftowa TPAO (Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı) podpisała umowę o rozwijanie złóż gazu w irańskim South Pars. Inicjatywa ta nie tylko pomoże Turcji przynajmniej częściowo uniezależnić się od rosyjskiego gazu, ale też stać się państwem tranzytowym na linii: Morze Kaspijskie i Bliski Wschód – Europa¹⁸. Tego typu praktyki i zacieśnianie stosunków handlowych z Iranem nie zy-

¹⁵ *Iran polepsza stosunki z Turcją*, <http://geopolityka.org/info-ecag/1824-iran-polepsza-stosunki-z-turcja> [dostęp 10.03.2012].

¹⁶ *Turcja szuka przyjaźni z Iranem*, <http://www.stosunki.pl/?q=content/turcja-szuka-przyjazni-z-iranem> [dostęp 10.03.2013].

¹⁷ C. Pivariu, *Turkey–Iran. Strategic Reassessments, Consideration to Geostrategic Pulse*, <http://www.ingepo.ro/en/materials/604/turkey-iran-strategic-reassessments> [dostęp 5.03.2013].

¹⁸ *Turcja szuka przyjaźni...*

skują aprobaty USA, jednak Turcja zdaje się tym nie przejmować, wytrwale obstając przy minimalnym egzekwowaniu sankcji ONZ i kontynuując politykę *soft power* w regionie.

Turcja, będąc członkiem NATO, związała się bardziej ideowo z Zachodem, co utrudnia kontakty z Iranem. Pojawiają się spekulacje, że jeśli ostatecznie nie zostanie przyjęta do UE, może zwrócić się w kierunku Azji.

Z militarnego punktu widzenia tureccy politycy, zajmujący się polityką zagraniczną swojego kraju w stosunku do Iranu, mają twardy orzech do zgryzienia, co wynika z próby spełnienia oczekiwań i Teheranu, i Waszyngtonu, i Brukseli. Ankara, zgadzając się na instalację radaru, będącego fragmentem systemu obrony antyrakietowej, ściągnęła na siebie gniew Iranu. Sam Ajatollah Ali Chamenei ostro skrytykował i potępił decyzję tureckiego przywódcy, a dodatkowo Turcja „dostała ostrzeżenie” przed poważnymi konsekwencjami. Natomiast zachodni przywódcy byli niezwykle zadowoleni z takiego obrotu sprawy. Zgoda na zainstalowanie radaru została odebrana jako „zwycięstwo militarne i dyplomatyczne Waszyngtonu oraz przywiązanie Turcji do jej partnerów z NATO ponad irańskim sąsiadem”¹⁹.

Z drugiej strony – AKP, w ramach prowadzenia polityki „zero problemów z sąsiadami”, stara się nie krytykować ostro irańskiego programu nuklearnego, co jest dość trudne, gdyż Teheran testuje rakiety o zasięgu 2 tys. km. Jednak dopóki Ankara nie udostępni swojego terytorium do przeprowadzenia manewrów przeciwko Iranowi, nie grozi jej niebezpieczeństwo.

Turcja opowiada się za całkowitą denuklearyzacją regionu bliskowschodniego, w związku z czym sama nie prowadzi programu nuklearnego. Popiera równocześnie europejskie zabiegi dyplomatyczne zmierzające do odwiedzenia państw na Bliskim Wschodzie od tego typu praktyk. Ankara, chcąc osobiście wesprzeć proces pojednania między USA i Iranem zaofiarowała, że zostanie mediatorem pomiędzy skonfliktowanymi stronami, co zaowocowało negocjacjami w Stambule (Iran vs pięciu stałych członków RB ONZ) w styczniu 2011 r. Swoją postawą dyplomatycznie próbuje wybrnąć z politycznej rozgrywki, i tak będąc krytykowana przez niektóre państwa, w szczególności Izrael (z którym stosunki bardzo się ochłodziły, odkąd Ankara zaczęła bliżej „współpracować” z Teheranem), za zbyt mało zdecydowaną postawę wobec irańskiego programu nuklearnego²⁰. Wprawdzie negocjacje w Stambule nie wniosły niczego do sprawy, natomiast zyskała na tym najbardziej Turcja, która po raz kolejny pokazała, że jest nie tylko wiarygodnym graczem w regionie, ale także stała się równorzędnym partnerem w dyskusjach z państwami Zachodu.

¹⁹ *Turcja i Iran – koniec romansu*, http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/artukul,1136,Turcja_i_Iran_koniec_romansu [dostęp 5.03.2013].

²⁰ A. G. Gürzel, *Turkey's Role in Defusing the Iranian Nuclear Issue*, „The Washington Quarterly”, Summer 2012, <http://csis.org/files/publication/twq12SummerGurzel.pdf> [dostęp 4.03.2013].

Irak

Po rozpoczęciu interwencji amerykańskiej w 2003 r. Departament Stanu USA stawiał Turcję wśród trzydziestu państw, które opowiedziały się po stronie koalicji antyirackiej. Istniały jednak poważne rozbieżności między interesami Ankary i operacją „Iracka Wolność”²¹. Już 1 marca 2003 r. parlament nie zgodził się na wykorzystanie tureckich baz wojskowych przez amerykańskich żołnierzy, którzy przygotowywali się do inwazji, przez co upadł pomysł „wejścia” od północy. Niektórzy twierdzą, że przyczyniło się to w późniejszym czasie do rozwoju sunnickiej partyzantki. W końcu Ankara zgodziła się na udostępnienie swojej przestrzeni powietrznej Amerykanom podczas ataku, ale i tak USA wycofały propozycję wielomiliardowej pomocy gospodarczej i częściowo opuściły bazę lotniczą Incirlik po ujęciu Saddama Huseina. Społeczeństwo tureckie niezwykle negatywnie odniosło się do wojny, a szczególnie niepokój wywołało zdobycie przez irackich Kurdów miasta Kirkuk²².

Obecnie stosunki gospodarcze pomiędzy Turcją i Irakiem nabierają tempa. W 2011 r. Bagdad stał się drugim co do wielkości rynkiem eksportowym Turcji, a tureckie spółki coraz widoczniej działają w kwestii odbudowy tego kraju. Mimo to niektóre obszary nadal stanowią wyzwanie – szczególnie chodzi tu o dostawę energii i wody.

Z perspektywy własnego bezpieczeństwa i pozycji polityczno-gospodarczej przywódcy tureccy przywiązują ogromną wagę do stabilnej sytuacji w Iraku. Naturalnie popycha to Ankarę do aktywnego zaangażowania politycznego w sprawy irackie, a szczególnie w kwestię irackich Kurdów, autonomicznie zajmujących północną część kraju. W relacjach z Bagdadem niezwykle istotnym wspólnym celem jest wyeliminowanie Partii Pracujących Kurdystanu²³. Turcja prowadzi jednak rozmowy nie tylko z oficjalnym rządem, ale również z Masoudem Barzani, przywódcą Kurdów w północnym Iraku. Podobne działania wydają się zasadne nie tylko z gospodarczego punktu widzenia (w północnej części Iraku znajdują się duże złoża ropy naftowej), ale także strategicznego – uzależnienie ekonomiczne irackich Kurdów mogłoby powstrzymać bojowników od podburzania nastrojów wśród mniejszości kurdyjskiej w Turcji.

Z powodu wojny, ale też wcześniejszych zawirowań politycznych, spora część rurociągów w północnym Iraku jest częściowo zniszczona i stoi nieużywana (m.in. wiertniczy gigant Kirkuk), rząd w Bagdadzie jak na razie nie ma

²¹ J. Bogusławska, *Interwencja w Iraku – stanowisko Turcji*, „Biuletyn PISM” 2003, nr 20 (124), http://www.pism.pl/files/?id_plik=158 [dostęp 4.03.2013].

²² *Stosunki dwustronne Turcja–USA*, http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/kraj,Turcja,stosunki_dwustronne,USA [dostęp 10.03.2013].

²³ H. Turunc, *Turkey and Iraq*, <http://www2.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/SR007/iraq.pdf> [dostęp 1.03.2013].

szczególnych planów na jego modernizację, a na tym właśnie korzysta Turcja. W zeszłym roku wymiana handlowa pomiędzy Ankarą i irackim Kurdystanem wyniosła 8 mld dolarów. AKP zainwestowała w budowę lotnisk w mieście Erbil i Dohuk. Bagdadowi zdecydowanie nie podobają się takie praktyki i rozbudowuje on własną infrastrukturę do wydobycia ropy na południu kraju. Podobna polityka turecka może zagrozić jedności Iraku i prowadzić do umocnienia autonomii kurdyjskiej. Zachodni przywódcy, obawiając się, że taki obrót zdarzeń mógłby wzmocnić Iran, wspierają rząd centralny i próbują wpłynąć na Turcję, by ograniczyła poparcie dla irackich Kurdów²⁴.

Podsumowanie

Polityka zagraniczna Turcji, prowadzona przez AKP w stosunku do krajów ościennych, opiera się na „nowej polityce” tureckiej. Jej założenia to „zero problemów z sąsiadami”, wykorzystywanie *soft power* do poszerzenia strefy wpływów w regionie, a także stworzenie wizerunku Turcji jako regionalnego mocarstwa na skraju Europy, o kluczowym położeniu geopolitycznym, które niezbędne jest do pośrednictwa między Bliskim Wschodem a wartościami i polityką prezentowaną przez Zachód.

Należy zauważyć, że w aspekcie gospodarczym AKP, pomimo trudnej sytuacji w regionie, udało się zrealizować dużą część swoich założeń nie tylko w kontaktach handlowych z sąsiadami. Wzrost gospodarczy pod koniec 2011 r. wyniósł 8,5%, plasując Turcję na 16. miejscu gospodarek świata, z PKB równym 773,091 mld dolarów²⁵. Taka sytuacja na pewno stawia Turcję w pozycji silnego i równego partnera dla Europy i Stanów Zjednoczonych w wymiarze ekonomicznym.

Militarna polityka sąsiedzka musi być prowadzona z niezwykłą rozważą ze względu na siatkę zależności i różne „sympatie” w regionie. Z powodu wspierania przez Turcję irackich Kurdów i udzielanie pomocy rebeliantom w Syrii relacje na linii Ankarą–Teheran stają się napięte. Natomiast chcąc przypodobać się Iranowi brakiem zdecydowanej reakcji w stosunku do prowadzonego przez to państwo programu nuklearnego, Ankarą naraża się na krytykę za strony Europy.

Turcja nigdy nie będzie państwem europejskim, co wynika nie tylko z różnic kulturowych i religijnych, ale również z jej silnych powiązań z Bliskim Wschodem. Na pewno wizerunek kraju na arenie międzynarodowej uległ zdecydowanie zmianie na lepsze, jednak polityka Tayyipa Erdoğan’a prowadzona jest

²⁴ *Iraq, Kurds, Turks and Oil: A Tortuous Triangle*, <http://www.economist.com/news/middle-east-and-africa/21568760-governments-turkey-iraq-and-iraqi-kurdistan-play-dangerous-game> [dostęp 7.03.2013].

²⁵ M. Kędziński, *Rosnąca potęga sprzyja Turcji?*, <http://www.gf24.pl/9882/turcja-rosnaca-potega-sprzyja-polsce> [dostęp 9.03.2013].

trochę na zasadzie „zjeść ciastko i mieć ciastko”. Z jednej strony próbuje on „przypodobać się” Zachodowi i zabłysnąć na arenie międzynarodowej wzmożoną aktywnością facylitatywną w regionie, z drugiej zaś – nie chce zbyt „zadzierać” z sąsiadami. Postawa godna naśladowania, ale czasem nie da się do końca pogodzić wszystkich interesów.

Kamil Pietrasik

SEPARATYŚCI W CZECZENII I DAGESTANIE – WCZORAJ I DZIŚ. ANALIZA I PROGNOZA

Wstęp

Niniejszy artykuł ma na celu przybliżenie dążeń oraz celów, jakie separatyści działający na terenie Czeczenii i Dagestanu mają obecnie i jakie mieli od niemal 1991 r. Będą oni nazywani także m.in.: bojownikami, mudżahediniami, wahabitami czy fundamentalistami muzułmańskimi (wszystkie te określenia odnoszą się do separatystów, którzy walczyli na wspomnianych terenach od czasu podpisania rozejmu pokojowego z Federacją Rosyjską w Dagestanie, czyli od 31 sierpnia 1996 r.).

Coraz większy wzrost znaczenia radykalnego islamu zmienił charakter konfliktu w Czeczenii. Od 1991 r. chodziło głównie o etniczny separatyzm, którego głównym zamierzeniem było oderwanie się od Moskwy, a dążono do tego w sposób czysto świeckonacjonalistyczny¹. Natomiast od dnia podpisania przez Czeczenów rozejmu pokojowego z Federacją Rosyjską w Chasawjurgie (31 sierpnia 1996 r.) jest to separatyzm islamski. Jak słusznie zauważa Maciej Falkowski, obecny konflikt w Republice Czecheńskiej jest nie tyle walką narodowyzwoleniczą, co przede wszystkim konfliktem o podłożu religijnym². Autor ten wskazuje też, że hasła niepodległościowe to wciąż ważny element ideologii bojowników, ale jej fundament stanowi islam³. Oprócz walki o wolność, konflikt w Czeczenii jest więc także wojną za wiarę, *gazawatem* (świętą wojną), walką z „niewiernymi” (Rosjanami) i „odstępcami od wiary” (Czeczenami współpracującymi z Moskwą). Celem tej wojny jest utworzenie w Czeczenii niezależnego państwa islamskiego i ustanowienie tam szariatu. Według Falkowskiego zdecydowanie kontrastuje to z poglądami i propagandą separatystów z czasów I oraz pierwszych lat II wojny czeczeńskiej⁴.

¹ W. Dietl, K. Hirschmann, R. Tophoven, *Terroryzm*, Warszawa 2009, s. 167.

² M. Falkowski, *Czeczenia między kaukaskim dżihadem a „ukrytym” separatyzmem*, Warszawa 2007, s. 12.

³ Ibidem.

⁴ Ibidem.

Dżihadyzm i wahabizm – cele i sposób działania na Kaukazie

We współczesnym dyskursie o radykalnym islamizmie, prowadzonym w kręgach akademickich i w mediach, wśród najczęściej używanych terminów spotykamy pojęcie *dżihadyzmu* (oraz pokrewne: *dżihad*, *dżihadysta*). *Dżihadyzm* to stosunkowo nowy termin, który zyskał na wartości w akademickim dyskursie lat 90. XX w.⁵ Ruch ten narodził się w latach 60. ubiegłego stulecia w Egipcie. Jak zauważa Jarret Brachman, dżihadyści uważają, że to oni stoją na wierzchołku islamu, i to w ich oczach pozostał ostatni ślad islamu, który był praktykowany i głoszony przez proroka Mahometa i pokolenia, które żyły natychmiast po nim (*sunnah*). Brachman wskazuje, że według dżihadystów religia islamu odeszła od prawdziwej drogi i muzułmanie nadal borykają się z opresją, upokorzeniem i prześladowaniami. Podkreśla on, że dżihadyzm nie jest w pełni zgodny z naukami i życiem Proroka – jest to islam, który odrzuca religijną innowację i interpretację, odłam islamu, gdzie każdy wierzący to wojownik⁶.

Autor ten dodaje, że dżihadyzm jest używany jako synonim „wojującego islamizmu sunnickiego”, podczas gdy islamizm jest szeroko określany jako „islamski aktywizm”⁷. Tradycyjny islam Dagestanu, Czeczenii i Inguszetii oparty jest na sufizmie bądź na mistyce islamskiej. Sufizm na północno-wschodnim Kaukazie przybrał wyjątkową formę już w XIIX/XIX stuleciu w walce przeciwko rosyjskiej ingerencji.

Wahabizm jest jednym z najbardziej skrajnych odłamów islamu, który wywodzi się z Arabii Saudyjskiej i jest postrzegany przez wyznawców innych odłamów za niebezpieczny. Założycielem ruchu był Muhammad ibn ‘Abd al-Wahab (1703–1792)⁸. Wahabici nie uznają współistnienia z innymi religiami, m.in. z chrześcijaństwem czy judaizmem, a nawet z wyznawcami innych odłamów islamu⁹. Stosują metody terrorystyczne, odrzucając przy tym jakikolwiek pokojowy dialog, który jest dla nich formą nie do przyjęcia w walce o swoje cele (w przypadku dżihadystów kaukaskich – utworzenie Emiratu Kaukaskiego)¹⁰.

⁵ R. Meijer, *Global Salafism: Islam's New Religious Movement*, New York 2009, s. 245–246.

⁶ J. M. Brachman, *Global Jihadism. Theory and Practice*, London–New York 2009, s. 5.

⁷ Idem, *Jihad in Saudi Arabia: Violence and Pan-Islamism since 1979*, Cambridge–New York 2010, s. 3.

⁸ Szerzej o założycielu ruchu wahabickiego: <http://atheism.about.com/od/islamicsects/a/wahhabi.htm>.

⁹ Niektóre zakazy i praktyki sekty: Nie ma innego obiektu kultu niż Bóg (*Allah*); święci mężczyźni i kobiety nie mogą być wykorzystywani jako pośrednicy łaski od Boga; żadna inna nazwa niż *Allah* nie może być używana w modlitwie; zakaz palenia tytoniu; broda nie musi być ogolona (oczywiście nie jest golona przez członków saudyjskiej rodziny królewskiej); bardzo ścisły zakaz picia napojów alkoholowych; zabronione są obraźliwe sformułowania; zabronione są różańce; meczety bez ozdobnej grafiki i minaretów; wszyscy wyznawcy muszą uczestniczyć w modlitwie (*salat*) w miejscach publicznych; jałmużna (*zakat*) jest należna od wszystkich dochodów; rzeźnicy, którzy wykonują ubój rytualny (*halal*), muszą być uczciwymi osobami, a nie tylko specjalistami w zakresie techniki uboju rytualnego; zob. *Encyclopedia of the Middle East – Wahhabi*, <http://www.mideastweb.org/Middle-East-Encyclopedia/wahhabi.htm> [dostęp 19.01.2013].

¹⁰ Emiraty Kaukaski miałyby obejmować takie republiki, jak: Czeczenia, Dagestan, Inguszetia, Osetia, Karaczajo-Czerkiesja i Kabardo-Bałkaria.

Pierwsze wzmianki o walce prowadzonej na wzór dżihadu na terenach Kaukazu można znaleźć już w 1785 r., gdy wybuchło pierwsze powstanie czeczeńskie pod dowództwem Szejcha Mansura. Walka toczyła się przeciwko wojskom rosyjskim, które już kilka lat wcześniej wkroczyły na tereny Czeczenii w celu ich kolonizacji. Mensur głosił, że jedynie zjednoczone w prawdziwej wierze ludy Kaukazu są w stanie skutecznie przeciwstawić się wpływowi najeźdźców. Sprzeciw wobec rosyjskiej kolonizacji, opierający się na czynniku religijnym, szybko przerodził się w wojnę w imię wyznania – *gazawat*. Walki z powstańcami tliły się do początku lat 90. XVIII w. Góralom udało się całkowicie rozbić oddział carski. Powstanie to jest istotne z wielu przyczyn. Szejk był pierwszym czeczeńskim, a nie dagestańskim przywódcą walczącym pod zielonym sztandarem islamu. Jednak, co najważniejsze, była to pierwsza tak znacząca przegrana rosyjskiego wojska na Północnym Kaukazie. Mimo wielu późniejszych niepowodzeń, upadku autorytetu i ostatecznej porażki szejka echa legendy pierwszego zwycięskiego powstania długo było słychać na Kaukazie¹¹.

Wahabizm w obecnej formie pojawił się po raz pierwszy w Czeczenii w 1991 r., kiedy Czeczeni mieli możliwość podróżowania, a niektórzy z nich skierowali się do Arabii Saudyjskiej, m.in. na studia religijne. Obecnie dżihadysty, którzy działają na terenach Czeczenii i Dagestanu, walczą przeciwko nieakceptowanym przez nich prorosyjskim władzom w poszczególnych republikach.

Państwo, jakie chcą utworzyć mudżahedini, miałyby się opierać na prawach szariatu, co jest sprzeczne z prawami człowieka, gdyż szariat nie może być źródłem konstytucji. Prawa szariatu na terenach Czeczenii zostały już zaaprobowane przez tymczasowego prezydenta Zelimchana Jandarbijewa¹² oraz przez wybranego w wyborach prezydenckich w 1997 r. Asłana Maschadowa, który w 1999 r. wprowadził szariat w całej Republice Czeczeńskiej pod naciskiem opozycji islamskiej (m.in. Szamila Basajewa czy Emira Chattaba), w większości składającej się z wahabitów. Wprowadzenie szariatu po części przyczyniło się do rozpoczęcia II wojny czeczeńskiej oraz do „rajdu” grupy Szamila Basajewa i Chattaba na przygraniczne wioski dagestańskie w kwietniu 1999 r. Zajęli oni rejony Tsumadi, Botlich i dziesięciu innych dagestańskich wiosek. Miały wówczas miejsce również inne terrorystyczne wydarzenia „autorstwa” czeczeńskich separatystów, m.in. w Riazaniu czy Wołgodońsku na terenach Federacji Rosyjskiej. Głównie to one doprowadziły do zerwania podpisanego 31 sierpnia 1996 r. traktatu pokojowego z Chasawjurty, kończącego I wojnę czeczeńską¹³.

¹¹ E. Matuszek, *Narody Północnego Kaukazu: historia – kultura – konflikty (1985–1991)*, Toruń 2007, s. 17.

¹² Zelimchan Jandarbijew, tymczasowy prezydent Czeczenii w latach 1996–1997, po tragicznej śmierci dotychczasowego prezydenta gen. Dżochara Dudajewa.

¹³ Ustawodawstwo Republiki Czeczenii opiera się na poszanowaniu: praw człowieka i obywatela, prawa narodów do samostanowienia, zasad równości narodów – w celu zapewnienia spokoju społecznego,

Mudżahedini na Kaukazie stawiają przed sobą dwa cele. Cel minimalny to zwycięstwo nad wrogiem (Kreml i obecne władze w republikach kaukaskich), a cel maksymalny to przede wszystkim ekspansja działalności i obecność wahabizmu w sąsiednich republikach muzułmańskich na Przedkaukaziu.

Szamil Basajew i Emir Chattab za wszelką cenę dążyli do rozpowszechnienia wahabizmu w Czeczenii. Wspomagała ich w tym Arabia Saudyjska, która na dużą skalę wspierała wahabistyczną odmianę islamu, jak również budowę i rozbudowę wahabistycznych wspólnot w Czeczenii¹⁴. Według autorów książki *Terroryzm* w takich okolicznościach separatysty czeczeńscy i arabscy czuli się tu znakomicie¹⁵.

Separatysty w Republice Czeczeńskiej

Pierwszym czeczeńskim wahabitą był Biesłan Gantemirow¹⁶, który brał aktywny udział w powstaniu czeczeńskim w 1991 r. oraz w I Kongresie Narodu Czeczeńskiego. Kim rzeczywiście był? Byłym sierżantem milicji drogowej, najbardziej skorumpowanej formacji mundurowej byłego ZSRR, który nagle okazał się założycielem religijnej partii Islamska Droga i samozwańczym przedstawicielem bliskowschodniego Bractwa Muzułmańskiego, oskarżanego o terroryzm¹⁷.

O czeczeńskim terroryzmie świat dowiedział się natomiast dawno temu, bo już w 1991 r. Nieznany wówczas nikomu, nawet samym Czeczenom, młody zapaleniec Szamil Basajew porwał samolot lecący z Mineralnych Wód na Kaukazie Północnym do Stambułu. Chciał w ten sposób zwrócić uwagę na wydarzenia w Czeczenii – republice, która niezauważana przez nikogo na świecie, ogłaszała wówczas niepodległość, wykorzystując zamieszanie związane z trwającym rozpadem Związku Radzieckiego. Basajew cel osiągnął, Czeczenia być może po raz pierwszy pojawiła się wówczas na lentach światowych agencji informacyjnych.

Kilka lat później byliśmy świadkami dwóch brawurowych akcji bojowników, którzy chcąc odwrócić niekorzystny dla Czeczenów przebieg pierwszej wojny z Rosją, a zarazem zdobyć sławę, dokonali dwóch ataków na szpitale w południowej Rosji, biorąc tysiące zakładników. Pierwszy znów był Basajew¹⁸. Podczas konferencji prasowej w Budionnowsku, w nocy z 17 na 18 czerwca

harmonii i bezpieczeństwa życia na terytorium Czeczenii obywatelom republiki niezależnie od ich pochodzenia etnicznego, religii i innych różnic, <http://chechenianphenomenon.tripod.com/Documents/Hasavurt.htm> [dostęp 19.01.2013].

¹⁴ W. Dietl, K. Hirschmann, R. Tophoven, op. cit., s. 166.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Późniejszy mer Groznego, od listopada 1991 do kwietnia 1993 r.

¹⁷ M. Kuleba, *Szamil Basajew: Rycerski etos a powinność żołnierska*, Warszawa 2007, s. 37.

¹⁸ M. Falkowski, I. Kaliszewska, *Matrioszka w hidżabie. Reportaże z Dagestanu i Czeczenii*, Warszawa 2010, s. 182–183.

1995 r., oświadczył, że jest dywersantem, a nie – jak się go oskarża – terrorystą; oświadczeniu temu przeczy jednak jego działalność¹⁹. Za sprawą brutalnego postępowania rosyjskich sił bezpieczeństwa coraz więcej tego rodzaju ugrupowań otrzymywało w Czeczenii bodziec do podjęcia walki terrorystycznej przeciwko Rosji. Biorąc pod uwagę model ideologiczny, w którego stworzeniu istotną rolę odegrały doświadczenia mudżahedinów z lat 80. w Afganistanie, sytuacja taka, jak się wydaje, sprzyjała dżihadowi²⁰.

Jednym z największych sukcesów prezydenta Ramzana Kadyrowa, dzięki któremu zyskuje on coraz więcej zwolenników, jest umiejętne ideologiczne wykorzystywanie islamu w prowadzonej przez niego polityce. Porażka idei czeczeńskiej niepodległości oraz brak jakiejkolwiek alternatywnej ideologii sprawiły, że dla wielu Czeczenów (a także dla wielu mieszkańców innych republik Kaukazu Północnego) jedynym możliwym do przyjęcia paradygmatem stał się islam²¹. Wielu Czeczenów to osoby niereligijne. Znękanie wojną społeczeństwo gotowe jest jednak zaakceptować proste, zrozumiałe wskazówki i recepty na życie, które daje im proponowana przez Ramzana „wersja” islamu. Ideologiczne użycie islamu pomaga prezydentowi nie tylko zdobyć zwolenników, ale również zaklasyfikować pewne jednostki jako niebezpieczne dla republiki, które trzeba zmusić do zmiany ideologii lub je wyeliminować²². W tym czasie Szamilowi Basajewowi udało się przypiąć całemu konfliktowi łatkę walki w imię religii. Określenie „czeczeńscy rebelianci”, używane w mediach, traci więc dzisiaj całkowicie na autentyczności. Trafniejsze byłoby określenie „wyznający dżihad terroryści”²³.

Gdy 8 marca 2005 r. zabito Aśłana Maschadowa, zmieniło to oblicze bojowników. Zaczął im przewodzić Abdul-Chalim Sadułow, który, co prawda, zrezygnował z terroru wobec cywilów, ale za to zaczął propagować ideologię islamu, a nie nacjonalizmu. Chciał odnowy moralnej, prawa szariatu, odcięcia się od Zachodu i objęcia powstaniem całego Kaukazu Północnego. Konflikt pełen był wewnętrznych problemów i chęci zemsty²⁴. W istocie bowiem całkowitą władzę w państwie przejęli tzw. *kadyrowcy*, a faktyczną stolicą republiki stała się rodowa wieś Kadyrowa – Centoraj. Chociaż obecnie sytuacja w Czeczenii nie jest już tak zaogniona jak kiedyś, gdyż ostrzejsze walki toczą się obecnie w Inguszetii czy Dagestanie, to nadal życie nie jest tam zwyczajne. Zwyczajnymi nie

¹⁹ Z. Czarnotta, Z. Moszumański, *Największe bitwy XX wieku. Czeczenia 94–95*, Warszawa 1995, s. 44.

²⁰ W. Dietl, K. Hirschmann, R. Tophoven, op. cit., s. 165.

²¹ I. Kaliszewska, *Czeczenia Ramzana*, „Nowa Europa Wschodnia” 2009, nr 5, s. 107.

²² Ibidem.

²³ Za W. Dietl, K. Hirschmann, R. Tophoven, op. cit., s. 167.

²⁴ *Współczesne stosunki międzynarodowe – problemy konfliktu i współpracy*, red. J. Węcławski, A. Chojan, nr 3/2009, s. 91, www.lazarski.pl/download/gfx/.../pl/.../mysl_ekonomiczna_3-09.pdf [dostęp 21.01.2013].

można bowiem nazwać porwań i wywiezień w nieznanym kierunku. Zwyczajna nie jest też władza, która budzi jedynie strach²⁵.

Do przenoszenia się konfliktu czeczeńskiego na Inguszetię i Dagestan przyczyniły się także działania prorosyjskich formacji czeczeńskich, podporządkowanych Ramzanowi Kadyrowowi. Dzięki doskonałej znajomości terenu, rozbudowanym więzom rodzinnym, klanowym i sąsiedzkim oraz znacznie większej niż federalne struktury siłowe możliwości infiltracji struktur separatystów *kadyrowcy* mogli rozpocząć dużo skuteczniejszą walkę z partyzantami. Jednym ze skutków akcji podejmowanych przez prorosyjskie formacje czeczeńskie przeciwko bojownikom było przeniesienie się części ich oddziałów (a co za tym idzie, również prowadzonych przez nie działań dywersyjnych) do Inguszetii i Dagestanu²⁶. W 2009 r. ówczesny prezydent Federacji Rosyjskiej Dmitrij Miedwiediew zakończył „operację antyterrorystyczną”, która została wprowadzona w życie w 1999 r.

Jak zauważa Iwona Kaliszewska, liczne bazy wojskowe – zwykle na wzgórzach – otoczone są drutem kolczastym. Czyżby nagłościone w rosyjskich mediach zniesienie reżimu operacji antyterrorystycznej w kwietniu 2009 r. było fikcją? Wygląda na to, że wbrew oczekiwaniom nie zlikwidowano baz armii federalnej w Czeczenii i nie wyprowadzono z republiki przynajmniej części wojsk. Mundurowi zostali, choć najczęściej siedzą w koszarach, nie mieszając się zbytnio do wewnętrzzczeczeńskich porachunków²⁷.

Tabela 1 ilustruje liczbę ataków terrorystycznych we wszystkich republikach na Kaukazie Północnym. Widać tu, że maleje liczba wybuchów w Czeczenii, a wzrasta m.in. w sąsiednim Dagestanie czy w Inguszetii oraz w Kabardo-Bałkarii. Spowodowane jest to tym, że system bezpieczeństwa w republice jest bardziej rozbudowany i dobrze skoordynowany, zaś działania organów ścigania i bezpieczeństwa uległy poprawie. Drugą przyczyną spadku liczby zamachów w Czeczenii jest to, że ludzie zmęczeni dwiema wojnami (I i II wojna czeczeńska), już nie tak chętnie jak kiedyś współpracują z separatystami, co powoduje, że działalność terrorystyczna przenosi się na sąsiednie republiki.

Tabela 1 pokazuje ponadto, że zagrożenie ze strony dżihadystów dotyczy nie tylko Dagestanu i Czeczenii, ale także innych części regionu, m.in.: Kabardyno-Bałkarii, Inguszetii czy nawet Osetii Północnej. Nie będzie ono słabnąć, a wręcz przeciwnie, może się nasilić, tym bardziej że w 2014 r. w Soczi (Kraj Krasnodarski) będą się odbywać Zimowe Igrzyska Olimpijskie. Będzie to trudny moment zarówno dla sił bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej, jak i dla milicjantów

²⁵ Ibidem.

²⁶ M. Falkowski, op. cit., s. 18.

²⁷ I. Kaliszewska, *Czeczeńska pielgrzymka*, „Nowa Europa Wschodnia” 2010, nr 3–4, s. 149.

z pobliskich republik, którzy będą dbać o bezpieczeństwo m.in. sportowców i turystów. Jak pokazują wcześniejsze ataki ze strony separatystów, działających w pojedynkę czy w grupie, m.in. na pociąg „Niewskij Ekspriess” w 2009 r., gdy zostało rannych i zabitych wiele osób, atak na lotnisko Domodiedowo w Moskwie w 2011 r. czy w końcu zajęcie szkoły w Biesłanie (Osetia Północna) w 2004 r., celem terrorystów z Kaukazu są zawsze większe skupiska ludzi, którzy nie mogą w żaden sposób obronić się przed atakiem.

Tabela 1

Ataki terrorystyczne i zamachy bombowe na Północnym Kaukazie w 2009 i 2010 r.

Lp.	Region	Liczba wybuchów	Ataki terrorystyczne	Wszyscy zabici / ranni	Zabici / ranni cywile	Zabici / ranni w zamachach samobójczych	Wybuchy w 2009 r.	Ataki samobójcze w 2009 r.
1	Dagestan	112	6	68 / 195	37 / 65	31 / 132	69	1
2	Czeczenia	39	4	41 / 88	4 / 17	23 / 54	62	9
3	Północna Osetia-Ałanija	3	2	22 / 163	20 / 163	20 / 163	-	-
4	Inguszetia	40	2	8 / 78	4 / 39	5 / 2	86	4
5	Kabardo-Bałkaria	41	1	4 / 53	1 / 37	1	12	-
6	Stawropol	3	-	8 / 79	8 / 79	-	-	-
	Razem	238	15	151 / 656	74 / 400	80 / 351	229	14

Źródło: <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/182170/>.

Obecność wahabitów w sąsiednim Dagestanie

Na Północnym Kaukazie doktryna wahabitów pierwotnie pojawiła się w latach 1980. w Dagestanie. Padła tu na podatny grunt, ponieważ odpowiadała celom Dagestańczyków domagających się zaprzestania przez ZSRR prześladowania islamu. Tutejsza ludność postrzegała ponowną islamizację społeczeństwa jako integralną część odrodzenia się zduszonej przez Sowietów tożsamości etnicznej i społeczno-kulturalnej. To właśnie Dagestańczycy, którzy tworzyli trzon Islamskiej Partii Odrodzenia, byli pierwszą grupą reprezentującą na terytorium ZSRR polityczny islam (organizacja została utworzona w Astrachaniu, w południowej Rosji, w lecie 1990 r.). Partia Odrodzenia miała na celu „obronę świętego prawa muzułmanów do życia według przykazań Boga”. Ożywione kontakty Dagestanu ze światem muzułmańskim oraz bezkrytyczne, euforyczne postrzeganie politycznego islamu wywołało gwałtowny napływ do tego kraju muzułmanów z Bliskiego i Środkowego Wschodu, działających w organizacjach humanitarnych i edukacji publicznej²⁸.

²⁸ E. Souleimanov, *Chechnya, Wahhabism and the Invasion of Dagestan*, <http://meria.idc.ac.il/journal/2005/issue4/jv9no4a4.html> [dostęp 21.01.2013].

Ludzie ci otwarcie lub potajemnie prowadzili propagandę w celu promowania idei „czystego islamu”, czemu niewątpliwie sprzyjał brak jednolitej polityki państwowej Machaczkały i Moskwy. Członkowie wahabickiej wspólnoty religijnej różnili się od innych muzułmanów pod względem wyglądu: mężczyźni nosili długie brody z ogolonymi wąsami i skrócone spodnie, zaś kobiety – czador, zakrywający całe ciało i twarz. Wraz ze wzrostem liczby wahabitów (często uzbrojonych) pojawiały spory między nimi a islamskimi tradycjonalistami. Mniej lub bardziej świecka inteligencja Machaczkały i innych miast Dagestanu coraz bardziej była zaniepokojona działaniami wahabickich emisariuszy²⁹.

II wojna czeczeńska między separatystami a władzami rosyjskimi rozpoczęła się w sierpniu 1999 r., kiedy z Czeczenii do Dagestanu wtargnął kilkusetosobowy oddział pod wodzą Szamila Basajewa i Chattaba. W odpowiedzi siły federalne ponownie obległy „niezależne terytorium islamskie”. Oddziały Basajewa wycofały się, lecz 5 września ponownie wkroczyły do Dagestanu, prawdopodobnie z zamiarem odcięcia sił federalnych, które od 29 sierpnia atakowały dwie wahabickie wsie – Karamachi i Czabanmachi. Atak poprzedzono 4 września zamachem terrorystycznym na blok w Bujnacku, zamieszkanym przez wojskowych. Zginęło 58 osób, potem zaś nastąpiła seria zamachów terrorystycznych w Moskwie i Wołgodońsku.

Operacja wojskowa, zarówno przeciwko Basajewowi, jak i miejscowym wahabitom, zakończyła się 17–19 września. Od tamtej pory wahabici są osłabieni, nie ma też mowy o „terytoriach islamskich”. Choć sami nie stanowią dużej siły, mogą mimo to zostać z powodzeniem użyty jako karta przetargowa w różnych sytuacjach³⁰. W istocie jednak miejscowa ludność nie była skłonna do przyłączenia się do prowadzących dżihad ugrupowań³¹. Ocenia się, że w Dagestanie jest ok. 40 tys. wahabitów: ok. 10 tys. czynnych członków i 30 tys. zwolenników. W republice został wprowadzony zakaz praktykowania wahabizmu. Po „rajdzie” Basajewa i Chattaba w 1999 r. na przygraniczne wioski dagestańskie uchwalono ustawę „O zakazie działalności wahabitów i innych grup ekstremistycznych na terytorium Dagestanu”. O dzisiejszej walce władz dagestańskich z wahabitami piszą Maciej Falkowski i Iwona Kaliszewska: „Teraz to już ludzie nawet brody boją się nosić, bo zaraz milicja się czepia (...) Jak człowiek do meczetu regularnie chodzi, szczególnie do głównego, to już jest podejrzany, A nie daj Boże jeszcze modli się trochę inaczej niż inni. Wahabita! (...) Przeszukania też są na porządku dziennym. Sprawdzają, czy człowiek ma w domu książki religijne, alkohol. Na wszelki wypadek trzymamy otwarte pół litra w lodówce (...)”³².

²⁹ Ibidem.

³⁰ Z. Zygała, *Islam w Dagestanie* [w:] *Islam na obszarze postradzieckim*, red. A. Łabuszewska, Warszawa 2003, s. 59.

³¹ W. Dietl, K. Hirschmann, R. Tophoven, op. cit., s. 167.

³² Rozmowa z wahabitą dagestańskim, cyt. za M. Falkowski, I. Kaliszewska, op. cit., s. 54.

Analiza i próba prognozy

1. Jednolitą działalność partyzancką na Kaukazie Północnym utrudnia spór między terrorystami sympatyzującymi z obozem Doku Umarowa³³ a Aśłambekiem Wadałowem (weteran I i II wojny czeczeńskiej z Rosją) oraz z innymi mniej znanymi opinii publicznej watażkami z Dagestanu czy Inguszetii, którzy walczą o wpływy i władzę nad grupami islamskich fundamentalistów obecnych na Przedkaukaziu. Cele fundamentalistów, którzy obecnie walczą na Kaukazie, wydają się bardziej lokalne i krajowe, a oświadczenia o globalnym dżihadzie – wyłącznie propagandowe; mają raczej na celu przyciągnięcie z zagranicy nowych bojowników do kaukaskich grup terrorystycznych.

2. Zagrożenie ze strony islamskich fundamentalistów, którzy obecnie działają na ziemiach Przedkaukazia, jest duże. Zmaga się z nimi nie tylko Kreml, ale także prorosyjskie władze republik Dagestanu i Czeczenii. Nawet ludność cywilna obydwu republik, która nie popiera metod działania kaukaskich mudżahedinów, odrzuca również cel, o jaki walczą fundamentaliści. Z omawianym problemem władze obydwu republik i Federacji Rosyjskiej mogą się zmagać jeszcze przez kilka lat, gdyż aktywność dżihadystów na terenach Czeczenii i Dagestanu nie słabnie wraz z upływem czasu, powodując destabilizację w regionie i brak poczucia bezpieczeństwa ze strony obywateli republik na Kaukazie, mimo wzrostu bezpieczeństwa wewnątrz samej Czeczenii.

3. Współczesna działalność mudżahedinów o korzeniach arabskich bądź też kaukaskich na terenie Dagestanu jest widoczna już od lat 80. XX w., natomiast w Czeczenii od I wojny czeczeńskiej, czyli od 1994 r. Metody walki nie ulegają zmianie i są niezwykle brutalne, powodując cierpienia ludności cywilnej w tych republikach. Oddziały mudżahedinów nie są już tak liczne, jak przed I czy II wojną czeczeńską. Nie przeszkadza to jednak działać im w trudno dostępnych miejscach i walczyć o swoje cele, pozbawiając życia wielu niewinnych ludzi.

4. Kolejnym „ułatwieniem” dla działań dżihadystów na terenie Czeczenii jest fakt, że w 2009 r. ówczesny prezydent Federacji Rosyjskiej Dmitrij Miedwiediew zniósł przepisy, które miały utrudnić działalność separatystów. Przez niemal 10 lat na ich podstawie można było m.in. przeprowadzać rewizje, zatrzymywać osoby podejrzane oraz stosować blokady na drogach w całej republice, czy wreszcie ustanawiać godzinę policyjną na terenie Czeczenii. Dzięki zawieszeniu tego przepisu, który istniał w ramach „operacji antyterrorystycznej” wprowadzonej w 1999 r. przez Władimira Putina, obecnie istnieje prawdopodobieństwo łatwości bojowników w przemieszczaniu się po terenach Czeczenii.

³³ Stał na czele separatystów w 2006 r. W 2007 r. ogłosił się „emirem Emiratu Kaukaskiego”, by podkreślić, że toczy walkę nie tylko o niepodległość Czeczenii, ale całego Kaukazu. Zapowiadał utworzenie niezależnego państwa na muzułmańskim Północnym Kaukazie, z prawem opartym na szariacie, http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,8206325,Czeczenia_Doku_Umarow_ustepuje_otruty_przez_FSB_html [dostęp 25.01.2013].

5. Główną strategią wahabizmu jest opieranie się na systematycznym zajmowaniu terytorium oraz „separacji” małych części terytoriów w różnych miejscach w celu zmobilizowania wszystkich sił do rozprzestrzeniania tego nurtu na sąsiednie ziemie na Kaukazie.

6. Działania wojowników skrajnego nurtu islamu, jakim jest wahabizm, mogą się nasilić tuż przed, w trakcie i zaraz po Zimowych Igrzyskach Olimpijskich w 2014 r., które odbędą się w Soczi (Kraj Krasnodarski). Lokalizacja terenu i ranga imprezy mogą jeszcze silniej podżegać separatystów do brutalnych działań na niewinnych ludziach czy urzędnikach państwowych. Bez wątpienia celami będą m.in. obiekty sportowe, tłumy ludzi zgromadzonych na danej imprezie, hotele w Soczi i w pobliżu czy gwarne ulice. Mankamentem w działaniach w trakcie olimpiady może być pora roku. Zima może utrudniać umieszczanie ładunków (gruba warstwa śniegu), komunikację między separatystami czy też przemieszczanie się z ładunkami z sąsiednich republik do Kraju Krasnodarskiego (oczywiście pod uwagę należy wziąć fakt werbowania nowych członków już na miejscu). Zapewne władze Kremla nie pozwolą na brak należytego bezpieczeństwa dla wszystkich osób, które będą w tym czasie przebywać w Soczi. Można domniemywać, że Moskwa wyśle zwiększone oddziały antyterrorystyczne, oddziały OMON-u oraz zwiększy liczbę żołnierzy.

7. Walka z separatystami z Kaukazu nie będzie szybko zakończona, gdyż jest nieodzowna, aby podnieść prestiż władzy rosyjskiej w oczach obywateli. Kremlowi zawsze była potrzebna zwycięska wojna z bojownikami. Borys Jelcyn potrzebował małej zwycięskiej wojny przed wyborami w 1993 r., a dla Władimira Putina zwycięstwo oznaczało wymazanie klęski rosyjskiego wojska z czasów I wojny czeczeńskiej i zyskanie większego poparcia wśród Rosjan przed wyborami prezydenckimi w 2000 r. W październiku 1999 r. wydał on rozkaz, by wojska rosyjskie wkroczyły ponownie do Czeczenii w ramach operacji antyterrorystycznej po „rajdzie” Basajewa i Chattaba do przygranicznych wiosek dagestańskich.

8. Wahabizm i prawo szariaty nie zostaną wprowadzone w najbliższych dekadach i nie będą miały większego poparcia wśród ludności cywilnej w Czeczenii czy w Dagestanie. Mimo że w Dagestanie istnieje większa liczba zwolenników wahabizmu (m.in. w wioskach Karamaczi, Czabanmaczi czy Wiedieno), to jednak liczba wahabitów nie będzie wyższa od liczby zwolenników islamskiego sufizmu, który jest obecnie religią dominującą w republice. Czeczeńska ludność cywilna chce stabilizacji w kraju, a ponadto jest zmęczona wojnami i w dużej mierze nie aprobuje działań separatystów. Przykładem może być sytuacja z 1999 r., gdy po „rajdzie” Basajewa i Chattaba zwykli obywatele popierali działania wojsk Federacji Rosyjskiej, które skutecznie rozprawiły się z bojownikami, zmuszając ich do wycofania się z zajętych miejscowości.

Skrajna forma islamu, o jaką walczą dżihadyści, nie zyskuje uznania wśród większych skupisk na Kaukazie, a tym bardziej wśród Czeczeńców, którzy są wrogo nastawieni do wahabizmu (m.in. czeczeńscy wyznawcy Bractwa Kadirija czy kultu Kunta-Hadżiego³⁴; wyznawcą tego kultu jest klan Kadyrowów); w Czeczenii niemal wszyscy są wyznawcami islamu sufickiego. Wprowadzenie chociażby zakazu używania muzułmańskiego różańca, noszenia kolorowych ubrań, słuchania muzyki może znaleźć zrozumienie tylko w Arabii Saudyjskiej czy w Afganistanie, skąd dżihadyści się wywodzą.

³⁴ Szanowany XIX-wieczny czeczeński duchowy, propagujący bierny opór i niestosowanie jakiegokolwiek przemocy.

Paweł Wiszniuk

PRZYSZŁOŚĆ RZĄDU SHINZO ABE W ŚWIETLE ROSNĄCYCH NAPIĘĆ W REGIONIE AZJI WSCHODNIEJ

Wstęp

Rząd Japonii, powołany 26 grudnia 2012 r., jest drugim w historii gabinetem kierowanym przez premiera Shinzo Abe. Partia Liberalno-Demokratyczna, odzyskując władzę pod jego przewodnictwem, powróciła na miejsce, które zajmowała od roku 1955 do 2009, z zaledwie jedną przerwą, krótszą niż rok. Wynik wyborczy był z pewnością odpowiedzią obywateli na nieudolność Demokratycznej Partii Japonii w rozwiązywaniu problemów, zarówno w sferze wewnętrznej, jak i zewnętrznej. Rozłam spowodowany przez Ichiro Ozawę, zły stan finansów publicznych, odejście od planów przeniesienia amerykańskiej bazy Futenma z Okinawy, nierozwiązana kwestia skażonych radioaktywnie terytoriów w prefekturze Miyagi oraz brak stanowczej reakcji na zaczepki Chin lub Korei Północnej spowodowały, że z 230 mandatów DPJ utrzymała zaledwie 57, a zwątpienie i brak alternatywy doprowadziły do najniższej w historii frekwencji wyborczej – 59%¹.

Wynik ten każe zadać pytanie, czy ktokolwiek poza PL-D, która jako sfrakcjonalizowany twór, sięgający programowo od centrum po skrajną prawicę, ma tak ogromne doświadczenie w przewodzeniu państwem japońskim, jest w stanie skutecznie przejąć władzę w Japonii. Warto zauważyć, że również partie radykalne, szczególnie w ich programowych odniesieniach do sfery stosunków międzynarodowych, odniosły spory sukces. Stowarzyszenie Odnowy Japonii i współpracująca z nim Partia Wszystkich, na czele których stanął niesławny, lecz popularny Ishihara Shintaro, zdobyły razem 72 mandaty. Oznacza to, że nastroje społeczne mocno zradykalizowały się w świetle ostatnich wyda-

¹ J. Brinsley, I. Reynolds, *Two-Party Japan Democracy Undone in 39 Months as DPJ Falls*, <http://www.bloomberg.com/news/2012-12-16/two-party-japan-democracy-undone-in-39-months-as-dpj-crumbles.html> [dostęp 7.03.2013].

rzeń, a wszelkie projekty zaostrażające politykę zagraniczną mogą zyskać poparcie również poza koalicją PL-D – Nowe Komeito (liczącą w sumie 325 miejsc na 480 w Izbie Niższej).

Shinzo Abe stwierdził, że wynik wyborów „jest odpowiedzią na trzy lata politycznego zamieszania” i dopiero teraz „trzeba udowodnić, że zasłużyliśmy na zwycięstwo”². Z pewnością ma on szerokie pole do działania i możliwość ukazania kontrastu wobec polityki DPJ, jeżeli kreując stosunki z państwami regionu czy z USA, będzie działał stanowczo i konsekwentnie. Należy pamiętać, że pierwsze kroki uzależnione są od konieczności utrzymania wysokiego poparcia, co wynika ze zbliżających się wyborów do Izby Radców, które mogą zdecydować o zdobyciu przez PL-D większości w Izbie Wyższej i znacznym ułatwieniu procesu legislacyjnego, również w sytuacji, gdyby rząd zdecydował się na przeprowadzenie próby rewizji konstytucji.

Gabinet Shinzo Abe – charakterystyka

Pozycja Shinzo Abe w polityce japońskiej jest głównie wynikiem statusu nadanego mu przez pochodzenie – jego dziadkiem był premier Japonii z końca lat 50., Nobusuke Kishi, wcześniej oskarżony o zbrodnie wojenne jako zbrodniarz klasy „A”. Ojciec, Abe Shintaro, przez wiele lat przewodził głównej frakcji konserwatywnej w PL-D (założonej przez Kishiego) i sprawował urząd ministra spraw zagranicznych w latach 1982–1986. Jak zostało wspomniane powyżej, Abe miał już okazję sprawować urząd premiera Japonii. Uprzednio, jako następcą Junichiro Koizumiego, miał kontynuować jego politykę reform. W rzeczywistości wytrzymał na stanowisku jedynie rok, od 26 września 2006 r. do 26 września 2007 r. Głównym powodem upadku były skandale wstrząsające jego pierwszym gabinetem, które doprowadziły do spadku poparcia z 67% po objęciu władzy do 35% w momencie rezygnacji³.

Wspomniana wyżej frakcja, z której pochodzi nowy-stary premier Japonii, znana jest jako *Seiwa Seisaku Kenkyukai* (Centrum Badań Politycznych Seiwa). Propaguje ona ideologię konserwatyzmu z nutą rewizjonizmu, cechującą się przekonaniem o konieczności zmiany konstytucji z 1947 r., promowania postaw patriotycznych oraz ustanowienia bardziej partnerskich stosunków z USA. Wśród należących do niej „jastrzębi” dominuje idea „normalnego państwa”, które może samodzielnie kreować swoją politykę zagraniczną i militarną, nieograniczone przez konstytucję czy ustalenia budżetowe dotyczące finan-

² *Japan's Election. DPJ, RIP?*, <http://www.economist.com/blogs/banyan/2012/12/japans-election-0> [dostęp 7.03.2013].

³ H. Envall, *Abe's Fall: Leadership and Expectations in Japanese Politics*, „Asian Journal of Political Science” 2011, vol. 19, no. 2, s. 151.

sów na zbrojenia⁴. Shinzo Abe wyłożył te idee w książce *Ku pięknemu krajowi*, w której nakreślił wizję Japonii silnej, samodzielnej, szanowanej w środowisku międzynarodowym, wewnętrznie przepełnionej racjonalnym zarządzaniem wynikającym z patriotyzmu⁵. Jeszcze przed ostatnimi wyborami, w październiku 2012 r., odwiedził świątynię Yasukuni, naśladując premiera Koizumiego. Obecnie większość członków nowego gabinetu należy do odrębnego ugrupowania wewnątrzpartyjnego, które wspiera podobne wizyty, jak również politykę opartą na patriotyzmie i rewizjonizmie, domagając się zaprzestania polityki przeproszenia za okres okupacji i wojny w Azji Wschodniej, w niektórych przypadkach negując również wyroki procesów dotyczących zbrodni wojennych, w tym procesu tokijskiego⁶.

Poza Shinzo Abe w gabinecie znajdują się także inni politycy o interesującej przeszłości i wyrazistych poglądach, niekoniecznie pochodzący z tej samej frakcji. Wicepremier i zarazem minister finansów Taro Aso był ostatnim premierem PL-D przed porażką wyborczą w 2009 r. Jest on na dodatek wnukiem Shigeru Yoshidy, którego doktryna pacyfistyczna nadal wywiera wpływ na japońską politykę bezpieczeństwa, a splendoru dodaje mu pokrewieństwo z rodziną cesarską. Aso był rywalem Abe w walce o schedę po Koizumim, na co dzień promując bardziej prochińską niż proamerykańską opcję w kreowaniu polityki zagranicznej. Poza nim większość stanowisk rządowych obsadzono znanyymi współpracownikami premiera (np. Hakubun Shimomur jako szef Ministerstwa Edukacji, znany z negowania udziału armii japońskiej w procederze wykorzystywania seksualnego koreańskich kobiet w czasie okupacji). Interesującym wyjątkiem jest Fumio Kishida, stojący na czele Ministerstwa Spraw Zagranicznych, który dotychczas zajmował się problemami Okinawy, określanej jako „gołąb”, w opozycji do swoich nowych kolegów stawiający dyplomację ponad otwarty konflikt⁷.

Jest to więc skład rządu obliczony na jednoczesne pogodzenie interesów frakcji wewnętrznych i zarazem na umożliwienie prowadzenia polityki nawiązującej do wyżej opisanych idei. Przyszłe plany ich realizacji mogą być, oczywiście, kontrowersyjne, mogą także zapewnić PL-D sukces wewnętrzny i dać szansę

⁴ K. Żakowski, *Przekonania a rzeczywistość. Podział Partii Liberalno-Demokratycznej na skrzydło liberalne i konserwatywne a japońska polityka zagraniczna* [w:] *Meandry japońskiej polityki*, red. J. Marszałek-Kawa, Toruń 2008, s. 13.

⁵ E. Nowicka, „Piękny Kraj” *Shinzo Abe – japońska wizja przyszłości?* [w:] *Japonia na początku XXI wieku. Polityka, gospodarka, społeczeństwo i stosunki z Polską*, red. K. Gawlikowski, M. Ławacz, Toruń 2008, s. 124.

⁶ *Japan's New Cabinet. Back to the Future*, http://www.economist.com/news/asia/21569046-shinzo-abes-appointment-scarily-right-wing-cabinet-bodes-ill-region-back-future?fsrc=scn/tw_ec/back_to_the_future [dostęp 10.03.2012].

⁷ L. Sieg, *Japan Abe Taps Allies for Cabinet, Pledges Deflation Fight* <http://www.reuters.com/article/2012/12/26/us-japan-politics-idUSBRE8BP00A20121226> [dostęp 9.03.2013].

na stały powrót do władzy i utrwalenie poparcia. Należy jednak pamiętać, że na nowy gabinet nie powinno się patrzeć w kontekście długoterminowym, gdyż ekstrapolacja trendu krótkiego życia rządu, który trwa właśnie od czasu, gdy Abe stracił władzę po raz pierwszy, daje mu szanse na utrzymanie jej jedynie przez najbliższy rok. Każdy kolejny miesiąc będzie oznaczał walkę o poparcie społeczne i partyjne, a na pewno znajdą się kwestie drażliwe zarówno dla opinii publicznej, jak i frakcji opozycyjnych w stosunku do obecnie dominującej, nawet wobec pozornego osłabienia roli elementu ideologicznego wewnątrz samej PL-D. Z pewnością nowego premiera optymistycznie nastrojać musi sytuacja, w której jego gabinet jako pierwszy od lat nie utracił poparcia zaraz po objęciu władzy, lecz jeszcze je powiększył, choć należy łączyć ten fakt głównie z rozluźnieniem polityki fiskalnej i jednoczesnym powrotem wartości jena na poziom z początku 2011 r., co dobrze rokuje dla japońskiej gospodarki⁸.

Sojusz z USA – gwarancja bezpieczeństwa

Główny cel polityki zagranicznej Japonii Shinzo Abe określił w odpowiedzi na artykuł amerykańskich politologów, którzy zasugerowali, że Japonia może stać się w stosunkach międzynarodowych państwem drugiej kategorii. Aby temu zapobiec, nowy rząd ma za zadanie zapewnić utrzymanie, a nawet zwiększenie roli przywódczej w Azji, kreując Japonię jako główną siłę promującą demokrację w regionie. Jak podkreślił, niezbędne będzie do tego wzmocnienie sojuszu z USA, a także stała współpraca z Republiką Korei czy też z Australią. Jako główne zagrożenia Abe wskazał nuklearne dążenia KRL-D i chińskie żądania dotyczące archipelagu Senkaku⁹.

G. Curtis zwraca uwagę, że głównym interesem japońskiej polityki zagranicznej jest „przetrwanie w systemie międzynarodowym stworzonym i zdominowanym przez silniejsze państwa”¹⁰. Jest to jedna z przyczyn ciągłego utrzymywania tak zażyłych stosunków z USA, głównie pod kątem bezpieczeństwa. Stałość zaangażowania politycznego i militarnego Stanów Zjednoczonych w Azji Wschodniej pozwala Japonii na uniknięcie zarówno kosztownego wyścigu zbrojeń, jak i oskarżeń o remilitaryzację, gdyby zaszła konieczność nagłego wzmocnienia sił zbrojnych. Sytuacja taka naraziłby cały region na wzrost napięcia, które niezależnie od postępowania KRL-D i tak jest bardzo wysokie od czasu nowych incydentów związanych z wyspami Senkaku za rządów PD.

⁸ I. Reynolds, *Abe First Leader Since Koizumi to See Support Rise After 1 Month*, <http://www.bloomberg.com/news/2013-01-28/abe-first-leader-since-koizumi-to-see-support-rise-after-1-month.html> [dostęp 10.03.2013].

⁹ S. Abe, *Japan is Back*, www.mofa.go.jp/announce/pm/abe/us_20130222en.html [dostęp 8.03.2013].

¹⁰ G. L. Curtis, *Japan's Cautious Hawks*, „Foreign Affairs” 2013, vol. 92, no. 2, s. 77.

W związku z powyższym, pomimo retoryki podkreślającej wagę samodzielności, używanej przez „jastrzębie” na potrzeby wewnętrzne, stosunki z USA, z którymi sojusz i jego kształt popierało w 2012 r. aż 81% obywateli, muszą być utrzymane przynajmniej na dotychczasowym poziomie¹¹. Z tego właśnie powodu jednym z pierwszych ruchów Abe była wizyta w Stanach Zjednoczonych w dniach 22–25 lutego 2013 r. i spotkanie z Barackiem Obamą (Abe m.in. potwierdził trwałość sojuszu oraz symbolicznie oddał cześć poległym żołnierzom amerykańskim spoczywającym na cmentarzu w Darlington).

Wspominając o sojuszu wojskowym z USA, nie można zapomnieć o problemie dotyczącym planów rewizji konstytucji, która miałyby przede wszystkim zmienić słynny artykuł dziewiąty, ograniczający prawa Japonii do posiadania wojska i prowadzenia działań wojennych. Kwestia ta obecna jest w dyskusjach dotyczących roli Kraju Kwitnącej Wiśni w ewentualnym konflikcie zbrojnym od samego początku obowiązywania ustawy zasadniczej z 1947 r. Premier Abe planował rewizję konstytucji już w czasie pierwszej kadencji, pozostała ona jednak niezmienna¹². W kwietniu 2012 r. PL-D przedstawiło nową wizję zmian, która oprócz usunięcia ograniczeń dotyczących wojny, wzmocniłaby także pozycję cesarza w systemie politycznym oraz ograniczyła część praw obywatelskich, które mają być jakoby nadużywane na niekorzyść ogółu – państwo i konstytucja miałyby stanąć nad międzynarodowo uznanymi prawami człowieka¹³.

Choć rewizję zapowiada się co chwila, stale wypatrując wzrostu sił frakcji nacjonalistycznych i ewentualnej radykalizacji nastrojów społecznych, używając przy tym terminu „remilitaryzacja”, nawet nieświadomie wskazując na powrót do polityki sprzed 1945 r., byłaby ona głównie utrudnieniem w kreowaniu stosunków z innymi państwami w regionie. Sama zmiana jest mało prawdopodobna przynajmniej z trzech powodów. Pierwszym z nich są właśnie kwestie wizerunkowe. Nie po to Japonia opierała swą politykę zagraniczną na *soft power*, promując politykę pacyfizmu, nieprolifracji broni masowego rażenia, unikając nawet szerszego udziału w misjach ONZ i wydając ogromne pieniądze na inwestycje w regionie, aby jednym krokiem kwestionować dorobek ostatnich 60 lat.

Po drugie, Amerykanie mogliby ograniczyć swoją obecność w Japonii, gdyby tylko ta pokazała, że może sama bronić swoje terytorium. Fakt współdzielenia kosztów obrony z USA jest dziś wystarczająco silnym argumentem, aby w sytuacji niejasnej przyszłości gospodarczej i finansowej państwa zrezygnować z gwałtownego zwiększania nakładów na Siły Samoobrony, co byłyby koniecz-

¹¹ Ibidem, s. 80.

¹² M. Green, N. Szechenyi, *Shinzo Abe and the New Look of Japanese Leadership*, „Harvard Asia Pacific Review” 2007, vol. 9, issue 1, s. 29.

¹³ M. Hoffman, *Constitutional Revision May Bring Less Freedom*, http://www.japantimes.co.jp/news/2013/02/03/national/constitutional-revision-may-bring-less-freedom/#.UT_JuDfy0tg [dostęp 11.03.2013].

ne, gdyby goście z USA zostawili sojusznika może nie samemu sobie, lecz zrzucając na jego barki większą odpowiedzialność za własne bezpieczeństwo. Oznaczałoby to nagłą konieczność zastąpienia przynajmniej części z 36 tys. żołnierzy stacjonujących na terytorium Japonii, łącznie ze sprzętem technicznym oraz flotą morską i powietrzną¹⁴.

Po trzecie, sam proces zmiany konstytucji jest utrudniony przez konieczność zdobycia poparcia zarówno w parlamencie, jak i w społeczeństwie. Poprawki mogą być wprowadzone jedynie w sytuacji, gdy w obydwu izbach parlamentu zdobędą poparcie większością co najmniej 2/3 głosów, a następnie zostaną zaakceptowane większością zwykłą w ogólnokrajowym referendum¹⁵. Starcie pomiędzy „gołębiami” a „jastrzębiami” wewnątrz PL-D lub z pacyfistycznym koalicjantem Komeito mogłoby skończyć się kryzysem politycznym; na szczęście dla Abe większość parlamentarzystów w Izbie Reprezentantów popiera powyższy projekt. W przypadku wygranych wyborów do Izby Radców głównym problemem pozostałoby więc zdobycie poparcia społecznego, zważywszy jednak na dotychczasowe doświadczenia, byłby to największy problem w całym procesie ewentualnej rewizji¹⁶.

Zmiana konstytucji mogłaby okazać się więc nie tylko niekorzystna, lecz również bardzo trudna do przeprowadzenia. Oczywiście, nie można odrzucać możliwości, że ewentualny konflikt zbrojny bądź sama jego groźba na tyle wzmocniłyby pozycję nacjonalistów i przstraszyły obywateli, że rządzący mieliby szansę przeforsować przedstawiony wcześniej projekt. Oznaczałoby to jednak rozpoczęcie otwartego konfliktu z najbliższymi państwami azjatyckimi, które obawiałyby się powrotu Tokio do polityki militarysty.

Wyzwania regionu

Głównym problemem japońskiej polityki zagranicznej jest sprzeczność jej interesów z interesami pozostałych aktorów w regionie. Obydwie Koree, Chińska Republika Ludowa oraz Rosja chcą w perspektywie długoterminowej albo poszerzyć, albo utrzymać swoje strefy wpływów, czy to w zakresie militarnym, czy też gospodarczym. Z każdym z wymienionych państw trwa spór o terytoria, jednocześnie zaszczości historyczne pozwalają na manipulację wizerunkiem kata i ofiary.

¹⁴ *Active Duty Military Personnel Strengths by Regional Area and by Country*, <http://siadapp.dmdc.osd.mil/personnel/MILITARY/history/hst1203.pdf> [dostęp 11.03.2013].

¹⁵ Jest to również powód, dla którego w planach zmian znalazło się obniżenie tych większości do zaledwie 1/2 w obydwu izbach. Por. Art. 96, Konstytucja Japonii z 3 listopada 1946 r., <http://www.pl.emb-japan.go.jp/relations/konstytucja.htm> [dostęp 10.03.2013].

¹⁶ W 2010 r., w badaniu przeprowadzonym przez Asahi Shinbun, 54% respondentów nie miało nic przeciwko samej zmianie konstytucji, jednak spośród nich zaledwie 14% zgadzało się na zmianę bądź usunięcie artykułu 9, za *Japan Security Watch*, <http://jsw.newpacificinstitute.org/?p=5983> [dostęp 14.03.2013].

Na najspokojniejszy przebieg rząd Abe może liczyć w przypadku utrwalenia relacji z Federacją Rosyjską. Zaszłości terytorialne dotyczące Wysp Kurylskich były główną przyczyną niemożności podpisania traktatu pokojowego po II wojnie światowej z ZSRR. Od 1956 r. sytuacja nie uległa zmianie, była ona również przyczyną kilku incydentów, w tym śmierci japońskiego rybaka w roku 2006. Już za kadencji nowego rządu, dokładnie 7 lutego 2013 r., doszło do naruszenia przestrzeni powietrznej Japonii przez rosyjskie samoloty, co było pierwszym tego typu przypadkiem od pięciu lat. Rozwiązanie problemu jest stale odsuwane w czasie, lecz nie przeszkadza w utrzymywaniu normalnych i w miarę poprawnych stosunków pomiędzy obydwojma państwami. Zaraz po objęciu urzędu premiera Shinzo Abe potwierdził w rozmowie z prezydentem Putinem chęć osiągnięcia porozumienia w powyższej sprawie¹⁷. Pod koniec lutego 2013 r. wysłał w tym celu do Moskwy byłego premiera Yoshiro Moriego z listem zapraszającym na spotkanie obydwu głów państw, które miałyby odbyć się w Japonii pod koniec roku. Istnieje więc szansa, że trwający od prawie siedemdziesięciu lat konflikt zostanie wreszcie zażegnany¹⁸.

O wiele większe problemy rząd Abe będzie miał ze swoimi chińskimi rywalami. Konflikt o archipeląg Senkaku/Diaoyu, rozbudzony ponownie za rządów PD przez incydenty związane z naruszeniem japońskich wód terytorialnych, rozgorzał jeszcze silniej po oficjalnym przejęciu spornych wysp przez administrację japońską z rąk prywatnych we wrześniu 2012 r. Antyjapońska histeria w Chinach doprowadziła do natychmiastowej eskalacji napięcia, która przyniosła ze sobą liczne naruszenia przestrzeni morskiej i powietrznej pozostającej pod administracją Japonii. Choć sytuacja uspokoiła się z czasem, a Stany Zjednoczone zapewniły, że w razie konfliktu zbrojnego wesprą Japonię, podczas jednego z kolejnych incydentów chiński patrolowiec namierzał okręt japońskiej straży przybrzeżnej, co wzbudziło kolejne obawy związane z ryzykiem nieplanowanego rozpoczęcia walki¹⁹.

Spór przeniósł się również na sferę społeczną, gdzie dostrzec można różne przejawy nacjonalizmu. Przykłady najczęściej pokazywane są w Internecie, który dociera do najszerszego gremium odbiorców i jednocześnie kreuje ich postawy. W ten oto sposób można było obejrzeć plakat na drzwiach chińskiej restauracji, który oznajmiał, że nie obsługuje ona Japończyków, Filipińczyków, Wietnamczyków i psów, lub przeczytać historię japońskiego chłopca, który od-

¹⁷ *Russian Fighter Jets „Breach Japan Airspace”*, <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-21364559> [dostęp 10.03.2013].

¹⁸ *Mori Takes Abe Letter to Russia for Putin*, <http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/T130220005318.htm> [dostęp 8.03.2013].

¹⁹ D. Arese, *The Crisis over the Senkaku Islands*, „JPRI Critique” 2012, vol. XVIII, no. 6, za http://www.jpri.org/publications/critiques/critique_XVIII_6.html [dostęp: 12 marca 2013].

wiedząc rodzinę w Chinach, został upokorzony przez swojego rówieśnika, przesiąkniętego nacjonalizmem wyniesionym ze szkoły²⁰. Tęgo typu narracje mogą podgrzewać atmosferę i legitymizować agresywną retorykę. Antyjapońska nagonka w Chinach, widoczna w szkole lub na ulicy, może w końcu spotkać się z podobną reakcją na terytorium Japonii, zwłaszcza że sympatia do Chińczyków spadła pod koniec 2012 r. do najniższego poziomu we współczesnej historii²¹.

Rozruchy, jakie miały miejsce pod koniec 2012 r., doprowadziły do zamknięcia wielu japońskich sklepów i fabryk w Chinach, przynajmniej na czas konieczny do uspokojenia wzburzonego tłumu. W związku z tym niektórzy producenci, jak Toyota, prawdopodobnie będą szukali nowych miejsc, w których produkcja będzie nie tylko tańsza, ale i bezpieczniejsza. Na inwestycje mogą liczyć choćby Tajlandia, Filipiny czy Wietnam, które już odczuwają wzrost zainteresowania japońskiego biznesu.

Niektóre z państw ASEAN-u również mają problemy terytorialne z Chinami, dodatkowo poziom resentymentów wojennych wobec Japonii jest u nich znacznie niższy niż w Państwie Środka. Są to niewątpliwie kraje z którymi współpraca będzie łatwiejsza, dlatego też Shinzo Abe odwiedził w styczniu 2013 r. Tajlandię, Wietnam i Indonezję, podczas gdy Fumio Kishida wizytował inne państwa regionu, w tym Filipiny. Dla Japonii aktualne pozostaje pytanie, czy można z Chin w ogóle wyjść – jest to największy rynek w regionie, druga gospodarka w skali globalnej, o nie do końca wykorzystanym potencjale wewnętrznym²².

Aktualny konflikt z ChRL może zostać paradoksalnie załagodzony przez konieczność współpracy przy rozwiązywaniu innego konfliktu – koreańskiego. Działania Kim Dzong Una są na rękę zarówno japońskim nacjonalistom, przestrzegającym przed biernością w sferze zapewniania bezpieczeństwa, jak i dyplomatom dążącym do uspokojenia sytuacji z Chinami. Po przeprowadzonym 12 lutego 2013 r. teście nuklearnym doszło do specjalnego spotkania w Pekinie, gdzie ustalono, że Japonia i ChRL będą współpracowały w celu ograniczenia zagrożenia ze strony Korei Północnej, co stanowi znaczący postęp w chińskim

²⁰ *Za Japanese Netizens Offended by Racist Sign in Chinese Diner*, <http://www.japancrush.com/2013/stories/japanese-netizens-offended-by-racist-sign-in-chinese-diner.html> oraz *Chinese Family Ashamed After Little Japanese Boy's Visit*, <http://www.chinasmack.com/2013/stories/chinese-family-ashamed-after-little-japanese-boys-visit.html> [dostęp 7.03.2013].

²¹ W badaniu przeprowadzonym na zlecenie rządu japońskiego od 1978 r. zaledwie 18% respondentów wyraziło uczucia pozytywne wobec Chińczyków. Za to sympatię w stosunku do USA wykazuje nawet 84% z nich, za *Japanese Feel No Affinity with China and Korea, Shows Survey*, <http://www.japancrush.com/2012/stories/japanese-feel-no-affinity-with-china-and-korea-shows-survey.html> [dostęp 13.03.2013].

²² B. Einhorn, *Battered in China, Japan Inc. Looks to Southeast Asia*, <http://www.businessweek.com/articles/2013-02-07/battered-in-china-japan-inc-dot-looks-to-southeast-asia> [dostęp 8.03.2013].

podejściu do koreańskiego sojusznika²³. Kryzys ten pozwala odsunąć w czasie niewygodne problemy, które z pewnością pojawią się ponownie, gdy tylko sytuacja się uspokoi. Dzięki temu rząd Japonii może skorzystać, zyskując poparcie społeczne, tak potrzebne przy przyszłych wyborach. Wystarczy jedynie, że będzie utrzymywał stanowczą postawę i prowadził aktywną współpracę w kreowaniu polityki przeciwko reżimowi Kimów.

Omawiając problem koreański, warto również zauważyć, że ewentualne zjednoczenie Północy i Południa w przyszłości, a nawet samo uspokojenie sytuacji na półwyspie mogłoby być dla Japonii co najmniej problematyczne. Dopóki istnieje poważne zagrożenie militarne, Republika Korei i Japonia muszą utrzymywać stosunki na tyle poprawne, aby nie doszło do większego konfliktu dyplomatycznego, gdyż obydwa państwa są potencjalnie zagrożone ze strony KRL-D i w razie wybuchu wojny mogą zostać do niej wciągnięte razem z USA. Obecnie punktami spornymi w stosunkach z Koreą Południową są: status terytorialny wyspy Dokdo/Takeshima, niezgodność co do nazwania morza leżącego pomiędzy państwami „Japońskim” lub, jak proponuje Korea, „Wschodnim” oraz problem okupacji w okresie II wojny światowej²⁴. Nowa premier Korei, Park Guen-hye, jeszcze przed wyborami zapowiedziała, że choć należy wznowić współpracę ekonomiczną i polityczną na najwyższym szczeblu, to sporny status Takeshimy/Dokdo nie może być przedmiotem dyskusji w stosunkach koreańsko-japońskich²⁵.

Mając za przykład poważny zgrzyt z Chinami, rząd Abe nie powinien ryzykować napędzania postaw nacjonalistycznych wewnątrz państw, z którymi dopiero co zapowiadał konieczność współpracy, jednak niektóre podjęte już kroki mogą dać taki właśnie efekt. Pierwszym z nich była zapowiedź cofnięcia przeprosin za zorganizowane wykorzystywanie seksualne koreańskich kobiet w okresie okupacji, silne protesty wywołała również wizyta dwóch reprezentantów japońskiego parlamentu na obchodach Dni Takeshimy w prefekturze Shimane. Ich obecność została odebrana jako prowokacja, gdyż po raz pierwszy w historii przedstawiciele władz stawili się na imprezie poświęconej archipelagowi będącemu kością niezgody w stosunkach z Koreą²⁶. Należy więc zastanowić się, jak do tej sytuacji mają się propozycje wspólnego promowania demokracji czy też powrotu do współpracy w ramach specjalnej grupy parlamentarnej obydwu państw.

²³ *Official: Japan, China to Cooperate on N. Korea*, <http://newsonjapan.com/html/newsdesk/article/101097.php> [dostęp 5.03.2013].

²⁴ S. Park, *If Korea Were to Unite*, <http://thediplomat.com/the-editor/2013/01/31/if-korea-were-to-unite/> [dostęp 8.03.2013].

²⁵ *Improve Japan Relations, Say Korean Presidential Candidates*, <http://www.japancrush.com/2012/stories/improve-japan-relations-say-korean-presidential-candidates.html> [dostęp 9.03.2013].

²⁶ *Senior Japanese Gov't Official Attends „Takeshima Day” Ceremony*, <http://newsonjapan.com/html/newsdesk/article/101114.php> [dostęp 11.03.2013].

Podsumowanie

Wydaje się, że polityka zagraniczna nowego rządu Japonii będzie skupiona przede wszystkim na wywarceniu wewnętrznego wrażenia, że rola tego państwa w regionie rośnie. Populistyczna retoryka o nacechowaniu nacjonalistycznym miesza się tutaj z działaniami racjonalnymi, obliczonymi na realizację interesów głównie w kwestiach bezpieczeństwa militarnego czy ekonomicznego. Wizerunek rządu stanowczego może okazać się korzystny, jeżeli nie będzie on unikał osiągnięcia korzystnego dla Japonii konsensusu oraz pozwoli na odsunięcie trudniejszych spraw, mogących wzbudzić poważne konsekwencje, na dalszą przyszłość, za którą będzie odpowiadała już inna ekipa rządząca.

Po zapowiadanych wyborach (jeżeli potoczą się one po myśli PL-D) główną osią sporu będzie, oczywiście, kwestia rewizji konstytucji – cel trudny, lecz przy korzystnej sytuacji w parlamencie możliwy do zrealizowania. Pociągnęłaby ona za sobą liczne konsekwencje w sferze stosunków zarówno z sojusznikami, jak i rywalami. Choć premier Abe nie będzie chciał zmian w korzystnym dla Japonii kształcie sojuszu ze Stanami Zjednoczonymi, tocząca się dyskusja o nierównej roli partnerów mogłaby wymusić w ostateczności konieczność większego zaangażowania się w kreowanie polityki bezpieczeństwa w regionie Azji Wschodniej i Pacyfiku, a nawet w skali globalnej, jak przystało na państwo pozujące na lidera w promowaniu pokoju i stabilizacji.

Obecnie jednak podstawowy czynnik decydujący o przyszłości regionu ma niejasny charakter. Niestabilność sytuacji na Półwyspie Koreańskim wymusza przynajmniej chwilowe zawieszenie broni w wojnie wizerunkowej na argumenty historyczne, gdyż w powietrzu wisi rzeczywisty konflikt zbrojny. Japonia może zostać wciągnięta w konfrontację niezależnie od swojej woli, dlatego też musi być w stałej gotowości do użycia Sił Samoobrony. Paradoks tej groźby polega jednak na tym, że jest to nie tylko poważny argument za zwiększaniem nakładów na armię, lecz również możliwość zdobycia silniejszego poparcia wewnętrznego dla polityki skracającej w stronę nacjonalizmu.

W ZACHODNIEJ HEMISFERZE

Paulina Matera

POLITYKA STANÓW ZJEDNOCZONYCH WOBEC AMERYKI ŁACIŃSKIEJ W XXI WIEKU

Zmiana charakteru relacji po zakończeniu zimnej wojny

Zakończenie rywalizacji między Stanami Zjednoczonymi i ZSRR miało zasadniczy wpływ na politykę Waszyngtonu wobec państw Ameryki Łacińskiej. Podczas zimnej wojny priorytetem było hamowanie wpływów partii lewicowych i ruchów rewolucyjnych¹. Stany Zjednoczone wielokrotnie ingerowały w sprawy wewnętrzne krajów zachodniej półkuli, kierując się założeniem, że każda partia o charakterze lewicowym może nawiązać bliskie kontakty z ZSRR, który rozpocznie tworzenie strefy wpływów w bliskim sąsiedztwie USA. Z tego samego powodu kolejne administracje Stanów Zjednoczonych wspierały rządy gotowe z nimi współpracować, także te o charakterze dyktatorskim, nieprzestrzegające praw człowieka. Można również wymienić pozytywne inicjatywy Waszyngtonu, np. program rozwojowy „Sojusz dla Postępu” (*Alliance for Progress*), zapoczątkowany przez Johna F. Kennedy’ego². Postrzeganie polityki Stanów Zjednoczonych przez społeczeństwa krajów latynoskich było jednak przeważnie negatywne – był to hegemon narzucający swoją wolę bez brania pod uwagę realiów panujących w tych państwach.

Po zakończeniu zimnej wojny zniknął czynnik ideologiczny, co zbiegło się w czasie z demokratyzacją w państwach Ameryki Łacińskiej. Zniknięcie dyktatur wojskowych i wprowadzanie wolnych wyborów w większości krajów, pozwalało mieć nadzieję na polepszenie stosunków ze Stanami Zjednoczonymi. Jedynym „reliktem” międzyblokowej rywalizacji pozostała polityka wobec Kuby.

¹ Na VIII Spotkaniu Konsultacyjnym Ministrów Spraw Zagranicznych Państw Amerykańskich w styczniu 1962 r. przyjęto rezolucję o traktowaniu działań partii lewicowych i ruchów rewolucyjnych jako „agresji wewnętrznej międzynarodowego komunizmu” (W. Dobrzycki, *System międzyamerykański*, Warszawa 2002, s. 128).

² Więcej na ten temat M. Fatałski, *Widmo rewolucji. Polityka USA wobec Ameryki Południowej 1961–1968*, Kraków 2011, s. 177–140.

Utrzymano nałożone na nią sankcje gospodarcze oraz wyrażano poparcie dla opozycji wobec rządów Fidela Castro. Celem nie była już jednak walka z komunizmem, ale zmuszenie reżimu w Hawanie do przestrzegania praw człowieka³.

Prezydent George H. Bush, w oświadczeniu wygłoszonym 27 czerwca 1990 r., zaproponował tzw. Inicjatywę dla Ameryk. Stwierdził wówczas, że „dobrobyt naszej hemisfery zależy od handlu, a nie od udzielania pomocy”⁴, postulując ożywienie wymiany handlowej, zmniejszanie zadłużenia (poprzez przeznaczenie jego części na ochronę środowiska naturalnego) oraz ułatwienie inwestycji. Zaproponował również stworzenie w przyszłości strefy wolnego handlu obejmującej całą półkulę zachodnią. Propozycja ta mogła rzeczywiście być korzystna dla krajów Ameryki Łacińskiej ze względu na możliwość otwarcia rynku Stanów Zjednoczonych. Z drugiej strony implikowało to konieczność wprowadzenia reform wolnorynkowych, bolesnych dla społeczeństw większości krajów o bardzo nierównomiernej dystrybucji dochodów. Państwa latynoamerykańskie obawiały się ponadto dominacji potężnego sąsiada, a nawet zagrożenia suwerenności gospodarczej. Te obawy, w połączeniu z animozjami wpływającymi z polityki Stanów Zjednoczonych w czasie zimnej wojny, z pewnością hamowały współpracę.

Poza tym USA wciąż aktywnie angażowały się w politykę na półkuli zachodniej. Podczas wyborów prezydenckich w Nikaragui popierały, przede wszystkim finansowo, Violetę Barrios de Chamorro, startującą z ramienia antysandinistowskiej partii Unión Nacional Opositora (UNO)⁵. Najbardziej kontrowersyjnym przykładem ingerencji w sprawy wewnętrzne była jednak interwencja w Panamie w grudniu 1989 r. W jej wyniku prezydent Manuel Noriega został aresztowany i skazany przez sąd amerykański. Zarzucono mu udział w międzynarodowym handlu narkotykami. Reakcje państw Ameryki Łacińskiej na tę interwencję były zdecydowanie negatywne. Organizacja Państw Amerykańskich wydała rezolucję wzywającą do natychmiastowego wycofania wojsk USA z Panamy⁶.

Chociaż obalenie Noriega miało bardziej złożone powody⁷, akcja oficjalnie wpisywała się w kolejny priorytetowy punkt polityki USA wobec Ameryki Łacińskiej: współpracę w walce z narkohandlem. Była wręcz wymuszana przez tzw. system certyfikacji, oceniający stopień zaangażowania poszczególnych

³ K. Michałek, *Amerykańskie stulecie. Historia Stanów Zjednoczonych Ameryki 1990–2001*, Warszawa 2004, s. 734.

⁴ *Inicjatywa dla Ameryk. Oświadczenie prezydenta George’a Busha*, Waszyngton, 27 czerwca 1990 r. [w:] W. Dobrzycki, op. cit., s. 531–534.

⁵ Violetta Barrios de Chamorro wygrała wybory w lutym 1990 r.

⁶ J. A. Baker III, *The Politics of Diplomacy. Revolution, War & Peace, 1989–1992*, New York 1995, s. 179–180.

⁷ Więcej na ten temat: A. Oberda, *Latynoamerykańska polityka Stanów Zjednoczonych* [w:] *Ameryka Łacińska we współczesnym świecie*, red. M. F. Gawrycki, Warszawa 2006, s. 261.

państw w zwalczanie tego procederu. Brak postępów był karany, np. wstrzymaniem pomocy gospodarczej. Przeciw kartelom prowadzono też operacje militarne, a ponadto udzielano pomocy wojskowej niektórym krajom. Waszyngton proponował również państwom borykającym się z problemem narkohandlu pomoc gospodarczą (np. Porozumienie o Preferencyjnych Taryfach Handlowych z Peru, Kolumbią, Boliwią i Ekwadorem)⁸.

Porozumienie w kwestii zwalczania grup przestępczych handlujących narkotykami podpisali na szczycie w Kartagenie w lutym 1990 r. przywódcy Stanów Zjednoczonych, Kolumbii, Peru i Boliwii⁹. Narkotyki produkowane w krajach latynoskich trafiały głównie do odbiorców w USA. Poza tym narkohandel powodował eskalację przemocy – zjawisko to dotyczyło także Stanów Zjednoczonych. Politykę współdziałania z sąsiadami, szczególnie z Meksykiem, kontynuował Bill Clinton. Najbardziej spektakularną ówczesną inicjatywą był wprowadzony w 2000 r. Plan Kolumbia. Państwa andyjskie (głównie Kolumbia) miały w jego ramach uzyskać pomoc w walce z narkohandlem wartą 1,3 mld USD (w większości w postaci pomocy wojskowej)¹⁰.

Ważną kwestią w stosunkach z Ameryką Łacińską była też nielegalna imigracja do Stanów Zjednoczonych, głównie z terytorium Meksyku. W latach 90. XX w. wprowadzono niezwykle surowe prawa federalne (*Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act*) i stanowe, uniemożliwiające korzystanie przez te osoby z dostępu do edukacji i opieki zdrowotnej¹¹.

Można jednak stwierdzić, że po zakończeniu zimnej wojny najbardziej aktywnie realizowanym punktem strategii Waszyngtonu było konstruowanie układów o wolnym handlu. Ważną inicjatywę stanowiło rozpoczęcie w 1990 r. rozmów na temat Porozumienia o Wolnym Handlu (*North American Free Trade Agreement* – NAFTA) między Stanami Zjednoczonymi, Kanadą i Meksykiem. Zostało ono podpisane jeszcze za kadencji G. H. Busha (7 października 1992 r.). Weszło w życie 1 stycznia 1994 r., bo burzliwej debacie w Kongresie¹².

Prezydent Bill Clinton bardzo aktywnie działał na rzecz ratyfikacji NAFTA, uważając, że w dobie tworzenia się i wzrostu znaczenia regionalnych organizacji integracyjnych (szczególnie Unii Europejskiej), Stany Zjednoczone również powinny inicjować nowe porozumienia handlowe. Realizując to przekonanie, podczas I szczytu Ameryk, zorganizowanego w Miami w grudniu 1994 r., za-

⁸ Ibidem, s. 263–264.

⁹ Tekst deklaracji z Kartageny: *Declaration of Cartagena*, 15.02.1990, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=18155> [dostęp 24.02.2013].

¹⁰ A. Oberda, op. cit., s. 264.

¹¹ K. Michałek, op. cit., s. 738.

¹² K. Żołądkiewicz, *Północnoamerykańska Strefa Wolnego Handlu – NAFTA* [w:] *Procesy integracyjne we współczesnej gospodarce światowej*, red. E. Oziewicz, Warszawa 2001, s. 141.

proponował rozpoczęcie negocjacji dotyczących utworzenia do 2005 r. Strefy Wolnego Handlu Ameryk (*Free Trade Area of the Americas* – FTAA), mającej obejmować wszystkie kraje zachodniej hemisfery. Propozycja ta została przyjęta, utworzono wiele grup roboczych, omawiających strategię współpracy w poszczególnych dziedzinach¹³.

Za prezydentury Clintona, we wrześniu 1994 r., doszło również do interwencji Stanów Zjednoczonych i wojsk innych państw amerykańskich na Haiti. Rok wcześniej został tam obalony demokratycznie wybrany prezydent – Jean B. Aristide. Tym razem, w przeciwieństwie do inwazji na Panamę, siły USA interweniowały na podstawie mandatu Rady Bezpieczeństwa ONZ¹⁴. W czasie drugiej kadencji Clintona Kongres zdecydował się na zaostrzenie polityki wobec Kuby, uchwalając ustawę Helmsa-Burtona, nakładającą sankcje gospodarcze na przedsiębiorstwa utrzymujące stosunki handlowe z Hawaną¹⁵.

Można stwierdzić, że wszystkie zagadnienia uznane za priorytetowe przez administracje G. H. Busha i B. Clintona, pozostały takimi w XXI stuleciu. Zmieniająca się sytuacja geopolityczna, ważne wydarzenia w stosunkach międzynarodowych doprowadziły jednak do przyjęcia nowych strategii, realizowanych przez George’a W. Busha i Baracka Obamę.

Prezydentura George’a Walkera Busha

George W. Bush objął prezydenturę 20 stycznia 2001 r. W przemówieniu z 30 stycznia 2001 r. Peter F. Romero, sekretarz w Departamencie Stanu odpowiedzialny za politykę wobec Ameryki Łacińskiej, stwierdził, że relacje z krajami półkuli zachodniej będą priorytetowe dla nowej administracji. Poinformował przy tym, że najważniejszymi celami realizowanymi w tych stosunkach będzie wzmacnianie demokracji, wspieranie rozwoju gospodarczego oraz walka z narkohandlem. Jako najważniejszych partnerów wymienił Chile, Argentynę, Brazylię, Meksyk oraz Organizację Państw Amerykańskich. Podkreślił umacnianie się demokracji w większości z tych krajów, choć stwierdził, że niektóre z nich wciąż wymagają fundamentalnych zmian, dając jako przykład Kubę. Promowanie rozwoju gospodarczego uznał za jeden z środków wzrostu zaufania obywateli dla systemu demokratycznego. Romero zauważył też, że głównym problemem krajów Ameryki Łacińskiej była najbardziej nierównomierna na świecie dystrybucja dochodów. Nie zgodził się ze stwierdzeniem, że rozwój poszczególnych

¹³ Więcej na ten temat P. Matera, *The Perspectives of Establishing FTAA (Free Trade Area of the Americas) in the Context of NAFTA's (North American Free Trade Agreement's) Experience* [w:] *Emerging Markets: Social, Political, and Economic Challenges*, ed. S. Rudolf, vol. 1, Łódź 2004, s. 153–164.

¹⁴ A. Oberda, op. cit., s. 262.

¹⁵ *Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act*, <http://www.state.gov/www/regions/wha/cuba/helmsburton-act.html> [dostęp 17.05.2011].

państw doprowadzi do wzbogacenia się także najniższych warstw społecznych. Zauważył, że ich sytuacja może pozostać niezmienna, ze względu np. na ograniczony dostęp do edukacji. Mogło to świadczyć o chęci zwrócenia większej uwagi i środków na dofinansowywanie projektów społecznych. Romero stwierdził, że powiększająca się liczba osób wykluczonych mogła zagrozić stabilności demokracji w Ameryce Łacińskiej. Zadeklarował również kontynuację wsparcia dla „Planu Kolumbia”, uznając sukces jej rządu w walce z narkohandlem za kluczowy dla walki z tym problemem na całej zachodniej półkuli¹⁶.

Z wypowiedzi Romero można wywnioskować, że nowa administracja USA planowała zasadniczo kontynuację polityki Clintona wobec regionu, dążąc przede wszystkim do zacieśnienia relacji handlowych. W tym celu planowano zwiększyć pomoc rozwojową, by rozwiać obawy niektórych krajów związane z możliwością niesprostania konkurencji towarów z USA. Ataki terrorystyczne na Nowy Jork i Waszyngton, przeprowadzone przez Al-Kaidę 11 września 2001 r., spowodowały jednak zasadnicze zmiany w polityce zagranicznej Stanów Zjednoczonych, także wobec Ameryki Łacińskiej.

Wielu ekspertów zgadza się z poglądem, że wydarzenia te zepchnęły zamiary konstruktywnej współpracy w regionie na drugi plan. Zahamowane zostały reformy praw dla imigrantów oraz programy wspierające rozwój gospodarczy. Ewidentnym przykładem zmiany priorytetów Waszyngtonu był początkowy brak reakcji na głęboki kryzys finansowy, który w 2001 r. dotknął Argentynę, powodując negatywne skutki również w innych państwach regionu, szczególnie w Brazylii, Urugwaju i Paragwaju, tworzących z Argentyną regionalną organizację integracyjną MERCOSUR¹⁷. Ta bierna postawa spowodowała falę niechęci wobec USA, która współgrała z rosnącymi wpływami przeciwników liberalizacji handlu¹⁸.

Wkrótce stało się oczywiste, że priorytetem dla USA stała się ogłoszona przez Busha „wojna z terroryzmem”, przenosząca główną aktywność amerykańską w region Bliskiego i Środkowego Wschodu. Stany Zjednoczone oczekiwały również od państw latynoamerykańskich współpracy w tym zakresie. Inne problemy, na rozwiązaniu których zależało głównie państwom Ameryki Łacińskiej, zostały przyćmione przez tę kwestię¹⁹.

¹⁶ P. F. Romero, *The Western Hemisphere in a New Administration, Remarks to the Baltimore Council on Foreign Affairs*, Baltimore, Maryland, 30.01.2001, <http://2001-2009.state.gov/p/wha/rls/rm/2001/520.htm> [dostęp 21.11.2012].

¹⁷ MERCOSUR (hiszp. *Mercado Comun del Sur*) – Wspólny Rynek Ameryki Południowej, organizacja integracyjna powstała w marcu 1991 r. na podstawie porozumienia z Kartageny, podpisanego przez przywódców Brazylii, Argentyny, Paragwaju i Urugwaju. W czerwcu 2012 r. pełne członkostwo uzyskała Wenezuela, a w grudniu tego roku z formalnym wnioskiem o przyjęcie do organizacji wystąpiła Boliwia.

¹⁸ J. G. Castañeda, *The Forgotten Relationship*, „Foreign Affairs” 2003, vol. 82, issue 3, s. 68.

¹⁹ C. Youngers, *The U.S. and Latin America After 9-11 and Iraq*, „Foreign Policy in Focus”, FPIF Report, June 2002, http://www.fpif.org/articles/the_us_and_latam_after_9-11_and_iraq [dostęp 21.01.2004].

Organizacja Państw Amerykańskich natychmiast potępiła ataki z 11 września. Z inicjatywy Brazylii 21 września 2001 r. odbyły się dwa spotkania konsultacyjne ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich OPA. Przyjęto wtedy Deklarację Solidarności Ameryk (*Declaration of Solidarity from the House of the Americas*) oraz rezolucje dotyczące współpracy w walce z terroryzmem. Powołano się na artykuł trzeci Międzyamerykańskiego Traktatu o Pomocy Wzajemnej, uznając atak na jednego z jego sygnatariuszy za atak na wszystkie państwa-strony traktatu. Podpisano także Międzyamerykańską Konwencję Antyterrorystyczną (w czerwcu 2002 r.) i zdecydowano o wzmocnieniu już istniejących mechanizmów przeciwdziałaniu tej metodzie walki. Przyjęto także bardzo szeroką definicję terroryzmu, włączając w nią działalność organizacji handlujących narkotykami oraz ruchów partyzanckich stosujących metody charakterystyczne dla terrorystów (porwania, wymuszania, zastraszania ludności cywilnej i morderstwa)²⁰.

Mimo wykazanej solidarności żadne z państw latynoamerykańskich nie wysłało swoich wojsk do Afganistanu. Odrzucono też propozycję Stanów Zjednoczonych dotyczącą powołania sił wielonarodowych OPA. Wynikało to z obaw, popartych zimnowojennym doświadczeniem, że wzmożona aktywność militarna USA na półkuli zachodniej doprowadzi do wymuszania współpracy i podporządkowania polityki państw latynoskich celom Waszyngtonu. O wiele bardziej kontrowersyjną interwencję USA w Iraku poparło sześć państw: Honduras, Kolumbia, Kostaryka, Nikaragua, Salwador i Dominikana²¹. Należy podkreślić, że powodem zaangażowania państw środkowoamerykańskich była chęć doprowadzenia do ratyfikacji układu o wolnym handlu ze Stanami Zjednoczonymi. Natomiast Kolumbia, korzystając z pomocy USA w walce z grupami terrorystycznymi, naturalnie poparła sojusznika.

Relacje z Meksykiem

Wśród państw regionu bardzo ważnym partnerem Stanów Zjednoczonych – ze względu na bezpośrednie sąsiedztwo i członkostwo w NAFTA – był Meksyk. W 2000 r. prezydentem tego państwa został Vincente Fox. Przełamano tym samym monopol Partii Rewolucyjno-Instytucjonalnej (*Partido Revolucionario Institucional* – PRI), która dzierżyła władzę od 1929 r. Podczas spotkania Busha z Foxem w lutym 2001 r. omawiano ambitne plany dalszego ożywienia relacji handlowych, walki z narkohandlem i zapobiegania nielegalnej imigracji do USA. Prezydent Bush zadeklarował, że proponuje: wdrożenie programu tymczasowej legalizacji osób pracujących na terenie Stanów Zjednoczonych,

²⁰ A. Oberda, op. cit., s. 265.

²¹ *Coalition Forces in Iraq*, <http://usiraq.procon.org/view.resource.php?resourceID=000677> [dostęp 22.02.2013].

przyznanie większej liczby wiz obywatelom Meksyku oraz zachęcanie przedsiębiorców z USA do inwestowania w tych regionach Meksyku, skąd pochodzi najwięcej imigrantów²².

Realizację tych planów uniemożliwiły ataki z 11 września, kiedy Stanom Zjednoczonym zależało przede wszystkim na uszczelnianiu granic. Wzmocnione kontrole na przejściach między USA i Meksykiem miały bardzo negatywny wpływ na gospodarkę tego państwa. Szacowano, że w ciągu dwóch tygodni po atakach terrorystycznych handel z USA skurczył się o 15%²³. W celu odwrócenia tego trendu, w 2002 r. zawarto *US-Mexico Border Partnership Agreement*. Koncentrował się on na współpracy w ułatwieniu bezpiecznego i sprawnego przepływu osób i towarów. W tym celu obie strony zobowiązały się do poprawienia i unowocześnienia infrastruktury granicznej. Miano także zwiększyć inwestycje w najnowocześniejszą technologię i szkolenie urzędników dokonujących kontroli granicznych²⁴. Mimo tej współpracy wciąż odnotowywano wzrost liczby nielegalnych imigrantów z Meksyku na terenie USA. Dlatego w październiku 2006 r. Bush podpisał zatwierdzoną przez Kongres ustawę o budowie na granicy z południowym sąsiadem muru, czyli systemu umocnień utrudniających nielegalne przedostawanie się osób – a także broni i narkotyków – z Meksyku na terytorium Stanów Zjednoczonych²⁵.

Relacje z Meksykiem były niezwykle istotne dla polityki USA wobec całej Ameryki Łacińskiej. Stanom Zjednoczonym, chcącym przekonać inne państwa do zawarcia układu o wolnym handlu (FTAA), zależało, by przykład Meksyku przekonywał innych o korzyściach zarówno gospodarczych, jak i politycznych. Natomiast skutki członkostwa w tej organizacji dla Meksyku były zarówno pozytywne, jak i negatywne. Po 10 latach jej działalności wartość meksykańskiego eksportu do USA wzrosła o 234% – przy dodatnim bilansie, jeśli chodzi o produkty przemysłowe, ale ujemnym w handlu produktami rolnymi i usługami. Korzystny był na pewno niemal dwukrotny wzrost bezpośrednich inwestycji zagranicznych. W tym samym tempie wzrastał PKB *per capita*, a pracownicy sektorów produkujących na eksport otrzymywali wyższe płace. Po stronie korzyści można zapisać też wzrost produktywności, transfer najnowocześniejszej technologii z USA i Kanady oraz wprowadzenie w życie bardziej restrykcyjnych praw dotyczących ochrony środowiska i warunków pracy²⁶.

²² C. Youngers, op. cit.

²³ J. G. Castañeda, op. cit., s. 69.

²⁴ *U.S.-Mexico Border Security and the Evolving Security Relationship. Recommendations for Policymakers. A Report of the U.S.-Mexico Binational Council*, s. 15, http://csis.org/files/media/isis/pubs/0404_border_security.pdf [dostęp 24.02.2013].

²⁵ R. C. Archibold, J. Preston, *Homeland Security Stands by Its Fence*, „The New York Times”, 21.03.2008, <http://www.nytimes.com/2008/05/21/washington/21fence.html?pagewanted=all> [dostęp 14.05.2008].

²⁶ J. G. Castañeda, *NAFTA at 10: A Plus or a Minus?*, „Current History”, vol. 103, s. 52. Por. J. J. Audley, D. G. Papademetriou, S. Polaski, S. Vaughan, *NAFTA's Promise and Reality. Lessons from Mexico for the*

Najbardziej negatywnym skutkiem dla Meksyku były natomiast straty w sektorze rolniczym, nieprzygotowanym na konkurencję produktów bardziej rozwiniętych partnerów. Ich import wzrastał, gdyż były tańsze, także dzięki subsydiom rządu USA. Według raportu *Carnegie Endowment for International Peace*, w latach 1994–2002 1,3 mln Meksykanów straciło zatrudnienie w rolnictwie, podczas gdy sektor przemysłowy wygenerował tylko 500 tys. nowych miejsc pracy. Według Departamentu Stanu, już w 2000 r. około 5 mln obywateli Meksyku znalazło nielegalną pracę w Stanach Zjednoczonych, co stanowiło znaczny wzrost od 1990 r. (2 mln). Oznaczało to, że jeden z celów NAFTA – zredukowanie nielegalnej imigracji dzięki rozwojowi meksykańskiej gospodarki – nie został zrealizowany. Według szacunków Banku Światowego dochody przesyłane przez emigrantów rodzinom w Meksyku stanowiły drugie co do wielkości źródło dochodu w tym państwie (po dochodach ze sprzedaży ropy)²⁷. Również budowa muru na granicy między Stanami Zjednoczonymi a Meksykiem zdaje się potwierdzać pesymistyczną konstatację, że na niektóre przewidywane pozytywne skutki NAFTA trzeba będzie jeszcze długo czekać. Trudno jednak stwierdzić, czy bez uczestnictwa w tym porozumieniu Meksyk nie borykałby się z takimi samymi lub jeszcze bardziej dotkliwymi problemami.

Poważnym problemem we wzajemnych stosunkach była również kwestia narkohandlu i związanej z nim eskalacji przemocy. Ponieważ większość nielegalnych substancji trafiała na rynek Stanów Zjednoczonych, oba zjawiska w dużym stopniu dotyczyły także tego kraju. W 2006 r. władzę w Meksyku objął Felipe Calderon, który wydał zdecydowaną wojnę kartelom narkotykowym, licząc na współpracę Stanów Zjednoczonych. W czerwcu 2008 r. Kongres przyjął tzw. Inicjatywę Merida (*Merida Initiative*), z budżetem 1,4 mld USD na wspieranie poprawy bezpieczeństwa. Środki przeznaczone zostały głównie na pomoc dla Meksyku: na wzmocnienie kontroli granicy, sprzęt militarny, ale także na szkolenie specjalnych służb i reformy prawne. Bardzo ważne było też budowanie wzajemnego zaufania: rozpoczęły się wspólne inicjatywy szkoleniowe, a obie strony w większym stopniu były skłonne dzielić się informacjami wywiadowczymi.

Relacje z Wenezuelą

Stosunki między Stanami Zjednoczonymi i Wenezuelą były napięte od momentu przejęcia władzy przez Hugo Chaveza w 1999 r. W swoich przemówie-

Hemisphere, Carnegie Endowment for International Peace, <http://www.ceip.org> [dostęp 17.10.2005]; *NAFTA: A Decade of Strengthening a Dynamic Relationship*, <http://www.ustr.gov/regions/whemisphere/nafta2003> [dostęp 17.10.2005].

²⁷ Oceniono również, że w 2002 r. emigranci wysłali do Meksyku ok. 14 mld USD, podczas gdy bezpośrednio inwestycje zagraniczne w tym kraju były warte 10 mld USD (J. J. Audley, D. G. Papademetriou, S. Polaski, S. Vaughan, op. cit.).

niach często poruszał on wątek konieczności uniezależnienia się od USA i stworzenia alternatywy dla dominacji tego państwa na zachodniej półkuli. Choć Wenezuela pozostawała jednym z głównych dostawców ropy naftowej do USA, relacje między tymi państwami uległy dalszemu pogorszeniu za prezydentury George'a W. Busha.

Kość niezgody stanowiły warunki działania amerykańskich firm naftowych na terenie Wenezueli. Amerykanów niepokoił radykalizm Chaveza – obawiali się, że niestabilna sytuacja w kraju może skłonić go do nacjonalizacji przemysłu wydobywczego. W 2001 r. chciał on renegocjować kontrakty na dostawy ropy z zagranicznymi firmami. Dochody te były kluczowe dla Chaveza, który przeznaczał duże kwoty na pomoc socjalną, a także na wsparcie innych państw w Ameryce Łacińskiej, gotowych wraz z nim budować alternatywne przywództwo w regionie.

W 2001 r. Chavez zaproponował utworzenie Boliwariańskiej Alternatywy dla Ameryk (*Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América* – ALBA). Inicjatywa była adresowana do wszystkich krajów latynoamerykańskich. Miała być oparta „na współpracy, solidarności i suwerenności”. Podstawą współdziałania miała być pomoc rozwojowa, barterowa wymiana i wsparcie dla programów socjalnych, a nie – tak jak chciały tego Stany Zjednoczone, organizując FTAA – wolny handel, który uznano za czynnik pogłębiający nierówności²⁸.

Waszyngton z niepokojem obserwował realizację priorytetów polityki zagranicznej Chaveza: podkreślaną na każdym kroku przyjaźń z Kubą i Iranem czy wspieranie kolumbijskiego FARC – organizacji uznawanej przez USA za terrorystyczną. Po atakach z 11 września, kiedy Stany Zjednoczone zdecydowały się na atak na Afganistan, Chavez skrytykował to posunięcie, stwierdzając, że „na terror nie można odpowiadać terrorem”. Wtedy ambasador USA – Donna Hrinak została odwołana do Waszyngtonu „na konsultacje”. W tym czasie w Wenezueli trwał strajk generalny – duża część społeczeństwa domagała się odejścia prezydenta (ówczesne komentarze relacjonowały podział Wenezuelczyków w relacji 50/50% na przeciwników i zwolenników Chaveza). Kulminacyjnym punktem była wielka demonstracja 11 kwietnia 2002 r., zakończona uwięzieniem Chaveza. Na czele rządu, ustanowionego przez część zbuntowanej armii, stanął jeden z liderów opozycji, biznesmen Pedro Carmona, jednak po dwóch dniach zwolennicy obalonego prezydenta zdołali przywrócić go do władzy. W przeciwieństwie do państw latynoamerykańskich, administracja Bu-

²⁸ J. McCoy, L. Neuman, *Defining the „Bolivarian Revolution”: Hugo Chávez’s Venezuela*, „Current History” 2001, vol. 100, no. 643, s. 80–85. Porozumienie weszło w życie 14 grudnia 2004 r., podpisane przez Chaveza i przywódcę Kuby Fidela Castro. Wkrótce dołączyła Boliwia, potem Nikaragua, Honduras (opuścił stowarzyszenie w 2010 r.), Dominikana, Antigua i Barbuda, Saint Vincent i Grenadyny oraz Ekwador. Status obserwatora uzyskały: Haiti, Iran i Urugwaj.

sha bardzo szybko uznała nowy rząd Carmony. Spowodowało to spekulacje, że przewrót był aktywnie wspierany przez Waszyngton. W prasie przypominało o wcześniejszych spotkaniach pracowników ambasady USA z przedstawicielami opozycji²⁹.

Po tych wydarzeniach relacje Stanów Zjednoczonych z Wenezuelą pogorszyły się jeszcze bardziej. W dobie walki z terroryzmem Waszyngton wysuwał oskarżenia wobec Wenezueli, że pozwala na swoim terytorium działać islamskim grupom terrorystycznym. Chavez dokonywał też zakupu znacznych ilości sprzętu militarnego z Rosji i Chin ze względu na deklarowane poczucie zagrożenia.

W maju 2007 r. prezydent Wenezueli podjął decyzję o znacjonalizowaniu pól naftowych. Amerykańskie firmy, które już tam zainwestowały, dostały propozycję odszkodowań, na które musiały przystać, by nie stracić całego majątku. W maju 2009 r. Chavez zdecydował o nacjonalizacji 60 zagranicznych i prywatnych firm usługowych w branży naftowej i przejęciu ich majątku. Dla Stanów Zjednoczonych był to kolejny dowód na brak możliwości negocjacji z wenezuelskim prezydentem.

Relacje z Kolumbią

W czasie prezydentury Busha nastąpił wzrost znaczenia współpracy Bogoty z Waszyngtonem w ramach wspomnianego już „Planu Kolumbia”. Trzy grupy działające na terenie tego państwa: FARC (Rewolucyjne Siły Zbrojne Kolumbii), ELN (Armia Wyzwolenia Narodowego) i AUC (Zjednoczone Siły Samoobrony Kolumbii), związane z narkohandlem i odpowiedzialne za porwania, zostały wpisane na listę organizacji terrorystycznych Departamentu Stanu USA. W roku fiskalnym 2003 na program antynarkotykowy w Kolumbii Stany Zjednoczone przeznaczyły 360 mln USD. Pomoc finansowa i militarna pozwoliła Kolumbii powiększyć armię o 35 tys. żołnierzy. Większość środków przeznaczona była na rozwój i szkolenie policji i wojska, a także na ochronę przechodzącego przez terytorium tego kraju ropociągu obsługiwanego przez firmę *Occidental Petroleum* z Kalifornii. Kiedy prezydent Alvaro Uribe poparł amerykańską interwencję w Iraku, Kolumbia otrzymała dodatkowe 105 mln USD na cele militarne³⁰. W latach 2000–2008 pomoc USA osiągnęła wartość blisko 5 mld USD. W raporcie *Government Accountability Office* – instytucji kontrolnej Kongresu Stanów Zjednoczonych – podano, że mimo to nie udało się osiągnąć zamierzonego celu, czyli zmniejszenia produkcji narkotyków o połowę.

²⁹ S. Ellner, F. Rosen, *Venezuela's Failed Coup, the U.S. Role, and the Future of Hugo Chavez*, „Foreign Policy in Focus”, 1.06.2002, http://www.fpiif.org/articles/venezuelas_failed_coup_the_us_role_and_the_future_of_hugo_chaacutevez [dostęp 17.12.2012].

³⁰ C. Hallinan, *Colombia: Old Domino's New Clothes*, 15.03.2004, <http://www.cipamericas.org/archives/1075> [dostęp 17.02.2013].

Przyznano jednak, że dzięki pomocy o charakterze militarnym zwiększył się poziom bezpieczeństwa³¹. Z pewnością tak ścisła współpraca spowodowała, że Kolumbia za prezydentury Busha stała się jednym z najlepszych sojuszników USA.

Relacje z Brazylią

Od początku swojej prezydentury George H. Bush doceniał znaczenie Brazylii na półkuli zachodniej. Było to dynamicznie rozwijające się państwo, wyrastające na regionalnego lidera w Ameryce Łacińskiej. W październiku 2002 r. prezydentem Brazylii został Luiz Inácio Lula da Silva – były działacz związkowy. W Stanach Zjednoczonych obawiano się, że – wzorem Chaveza – wprowadzi on lewicowe programy gospodarcze. Jednak tak się nie stało – Brazylią pozostała gospodarką rynkową, a wprowadzone przez da Silvę programy socjalne (np. *Bolsa Família*³²) okazały się skuteczne, mając pozytywny wpływ na rozwój tego kraju. Potwierdzeniem dużego znaczenia Brazylii dla USA była wizyta jej prezydenta w Waszyngtonie w czerwcu 2003 r. Został zaproszony, mimo że zdecydowanie potępiał amerykańską inwazję na Irak.

Bush zdawał sobie przy tym sprawę, że bez poparcia Brazylii nie będzie możliwa realizacja takich celów, jak możliwość nawiązania dialogu z Wenezuelą, powstrzymanie przestępczości w Kolumbii czy podpisanie układu FTAA. Da Silva skutecznie budował własną pozycję jako lidera broniącego interesów państw Ameryki Łacińskiej, stosując politykę swoistego balansowania między dobrymi stosunkami z USA i pozostałymi państwami półkuli zachodniej, także tymi uznawanymi przez Waszyngton za nieprzyjazne. Utrzymywał relacje z Kubą oraz osobiste kontakty z Chavezem – stał na czele nieformalnego forum „przyjaciół Wenezueli”, którego celem było wsparcie dla stabilizacji politycznej i uczciwych wyborów w tym kraju. Popierał też działania Alvaro Uribe w Kolumbii, choć krytykował zbyt daleko idącą ingerencję Stanów Zjednoczonych w tym kraju.

Istotną była również rola Brazylii w organizacjach i na forach międzynarodowych. W 2004 r. została ona niestałym członkiem Rady Bezpieczeństwa ONZ. Popularność da Silvy w kraju przekładała się na jego aktywność zagraniczną. Na międzynarodowych forach występował jako rzecznik interesów nie tylko Ameryki Łacińskiej, ale także innych krajów rozwijających się, co stawiało go często w opozycji do stanowiska prezentowanego przez Stany Zjednoczone.

³¹ *Colombia Aid Failed to Halve Drug Making, Report Finds*, „The New York Times”, 5.10.2008, http://www.nytimes.com/2008/11/06/world/americas/06colombia.html?_r=0 [dostęp 13.04.2012].

³² Program *Bolsa Família* miał na celu wspieranie finansowe rodzin, pod warunkiem wysyłania dzieci do szkoły, zapewnienie im regularnych szczepień itp. Inicjatywa ta przewidywała też program stypendialny, dożywianie dzieci, subsydia na gaz. Do 2009 r. z programu skorzystało 11 mln gospodarstw domowych (R. Roett, *How Reform Has Powered Brazil's Rise*, „Current History” 2010, vol. 109, no. 724, s. 50).

Brazylijski prezydent umacniał ponadto relacje polityczne i gospodarcze z innymi wschodzącymi mocarstwami: Indiami, Chinami, RPA³³. Brazylia była też „lokomotywą” najprężniej rozwijającego się regionalnego ugrupowania integracyjnego – MERCOSUR. Zależało jej jednocześnie na dobrych stosunkach z Waszyngtonem: liczone na preferencyjny dostęp na rynek północnoamerykańskiego mocarstwa oraz na pochodzące stamtąd inwestycje, nieodzowne dla wschodzącej gospodarki.

Fiasko projektu FTAA. „Lewicowy zwrot” w Ameryce Łacińskiej

Formalnie negocjacje w sprawie podpisania FTAA rozpoczęły się już w kwietniu 1998 r. w Santiago de Chile. Rozmowy dotyczyły kwestii pomocy w dostosowaniu się wszystkich potencjalnych państw członkowskich do zasad demokracji (zmiany w prawie, gwarancje działania dla niezależnych mediów) i wolnego rynku. Przewidywano uruchomienie programów pomocowych w celu zwalczania biedy i upowszechniania edukacji. W trakcie tych negocjacji rolę lidera państw latynoamerykańskich pełniła Brazylia. Jej przedstawiciele twierdzili, że także Stany Zjednoczone powinny zmodyfikować swoją politykę gospodarczą – np. zrezygnować z ustaw protekcyjnych, chroniących rolnictwo przed zewnętrzną konkurencją. Ponieważ w USA istniały bardzo restrykcyjne przepisy sanitarne i antydumpingowe, produkty z pozostałych krajów miałyby niewielkie szanse zaistnienia na tym rynku. Tymczasem średnie zatrudnienie w rolnictwie w krajach Ameryki Łacińskiej wynosiło ok. 30% – można było się spodziewać znacznego skurczenia się tego sektora, tak jak to miało miejsce w Meksyku po wejściu w życie układu NAFTA. Obawiano się również zalewu rynków przez bardziej konkurencyjne towary z USA i Kanady, co mogło zniszczyć małe rodzime przedsiębiorstwa. Brazylijczycy postulowali przy tym, by najpierw zredukować wewnętrzne problemy najbiedniejszych gospodarek latynoamerykańskich, a dopiero później ustalić plan redukcji barier handlowych. Zwracali uwagę na olbrzymie różnice rozwojowe między Stanami Zjednoczonymi a pozostałymi państwami. Poza tym musiały one dostosować się do wypełniania postanowień przewidywanych w porozumieniu, takich jak reguły pochodzenia towarów, znoszenie subsydiów, czy wprowadzić nowe standardy, np. dotyczące ochrony środowiska lub warunków pracy³⁴.

Po atakach z 11 września 2001 r. podstawowym celem Stanów Zjednoczonych – inicjatora FTAA – była wojna z terroryzmem. Nie oznaczało to jednak, że USA straciły zainteresowanie tą inicjatywą. Wręcz przeciwnie – administracja George’a W. Busha wzmogła naciski, by zakończyć negocjacje zgodnie z pla-

³³ A. Hurrell, *Brazil and the New Global Order*, „Current History” 2010, vol. 109, no. 724, s. 60–62.

³⁴ Więcej na temat negocjacji w sprawie FTAA: http://www.ftaa-alca.org/ngroup_e.asp.

nem, w 2005 r. W obliczu realnego zwolnienia ich tempa USA przedstawiały poszczególnym państwom propozycje zawierania dwu- lub wielostronnych układów o wolnym handlu. Ponieważ większości z nich zależało na preferencyjnym dostępie do rynku Stanów Zjednoczonych, pozostałe kraje znalazły się pod presją, by nie przedłużać rozmów i szukać kompromisowego rozwiązania³⁵. Przykładem tej polityki może być podpisanie bilateralnego układu z Chile w czerwcu 2003 r. czy wielostronnego układu z Gwatemalą, Hondurasem, Nikaraguą, Salwadorem, Kostaryką i Dominikaną w sierpniu 2005 r.

Na spotkaniu dotyczącym FTAA w Miami w listopadzie 2003 r. przedstawiciele 34 krajów potwierdzili, że w 2005 r. powinna zostać podpisana ostateczna wersja układu. Ustalono, że każdy kraj może zadeklarować różny stopień zaangażowania się w porozumienie, a podpisany dokument miał wyznaczać ogólne ramy jego funkcjonowania: zestaw praw i obowiązków odnoszący się do wszystkich państw. Poszczególni członkowie mieli rozszerzać ich zakres, w zależności od stanu własnej gospodarki. Najważniejszą decyzją było ustalenie, że wolny handel miał być wprowadzony w tych obszarach, co do których panowała pełna zgoda wśród wszystkich przyszłych członków porozumienia. Prezydent Brazylii Luiz Inacio Lula da Silva podsumował spotkanie słowami: „Zawarcie tak ogromnego porozumienia o wolnym handlu i jego dobre działanie będzie zależało od praktycznych warunków ekonomicznych, a nie od podpisanych w układzie życzeń, jak być powinno”³⁶.

Podczas Szczytu Ameryk w Mar de Plata w Argentynie w listopadzie 2005 r. nastąpił ostateczny upadek inicjatywy. Podczas gdy przywódcy rozmawiali o problemach półkuli zachodniej pod hasłem „Tworzyć miejsca pracy, aby walczyć z biedą i wzmacniać demokrację”, w mieście odbywały się potężne demonstracje przeciw podpisaniu FTAA. Wzięło w nich udział ok. 10 tys. alterglobalistów, także osobistości popularne w Ameryce Łacińskiej – Diego Maradona czy wielokrotny mistrz świata w skoku wzwyż Kubańczyk Javier Sotomayor. Przemawiał do nich Hugo Chavez, nazywając FTAA planem nowej kolonizacji Ameryki Łacińskiej. Proponował stworzenie nowej, niezależnej od USA organizacji, deklarując pomoc najbiedniejszym krajom regionu³⁷.

Na szczycie przywódców 29 głów państw opowiedziało się za wznowieniem w 2006 r. negocjacji na temat FTAA. Jednak pięciu pozostałych – w tym odgrywających kluczową rolę w Ameryce Łacińskiej państw: Brazylii i Argentynie, a także Paragwaju i Urugwaju, wyraziło chęć wcześniejszego omówienia

³⁵ K. Sampson, „*FTAA Lite*”: *Victory for the People or More Bargaining Power for Transnationals?*, 5.12.2003, <http://www.americaspolicy.org/commentary/2003/0312ftaaactivist.html> [dostęp 15.04.2005].

³⁶ J. J. Audley, D. G. Papademetriou, S. Polaski, S. Vaughan, op. cit.

³⁷ M. Reel, M. A. Fletcher, *Anti-U.S. Protests Flare at Summit*, „Washington Post”, 5.11.2005, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/11/04/AR2005110401724.html> [dostęp 22.12.2005].

projektu podczas rokowań w ramach Światowej Organizacji Handlu (WTO) w grudniu 2005 r. w Hong Kongu. Natomiast Wenezuela całkowicie odmówiła dalszych rozmów na ten temat. Zapowiedziano bliższą współpracę w ramach powołanej w grudniu 2004 r. Południowoamerykańskiej Wspólnoty Narodów³⁸. Wobec fiaska inicjatywy Stany Zjednoczone pozostały przy polityce zawierania układów o wolnym handlu z poszczególnymi państwami³⁹.

Należy stwierdzić, że upadek FTAA świadczył o znacznym spadku wpływów USA w Ameryce Łacińskiej, w momencie wzrostu znaczenia regionalnych liderów: Brazylii i Wenezueli. Coraz częściej pojawiały się zarzuty, że Stany Zjednoczone nie miały dalekosięznego planu dla regionu i realizowały tam wyłącznie własne interesy: walkę z terrorystami i narkohandlem, stawiając na rozwiązania o charakterze militarnym, a w sferze ekonomicznej na bezrefleksyjne otwieranie rynków⁴⁰. O pogorszeniu się relacji, a jednocześnie chęci sprawowania kontroli nad regionem, świadczy propozycja USA na forum Organizacji Państw Amerykańskich, zgłoszona w czerwcu 2005 r. Stany Zjednoczone chciały ustanowienia w jej ramach mechanizmu efektywnej promocji demokracji i dobrobytu. OPA mogłaby „interweniować w państwie, w którym demokracja byłaby zagrożona”. Propozycja została odrzucona⁴¹.

W ciągu roku, od grudnia 2005 r., w 11 krajach Ameryki Łacińskiej odbyły się wybory prezydenckie. W większości przypadków wygrali kandydaci partii o charakterze lewicowym (Tabela 1)⁴².

Przejęcie władzy przez partie lewicowe nie oznaczało jednak w każdym przypadku niechętnego stosunku do Stanów Zjednoczonych. Wiele rządów utrzymywało wolnorynkowy model gospodarki, istniały silne powiązania gospodarcze z USA, w związku z czym dążono do zawarcia z Waszyngtonem układów o wolnym handlu. „Lewicowy zwrot” był jednak wynikiem narastających ruchów społecznych przeciwko prywatyzacji podstawowych usług oraz międzynarodowej kontroli nad zasobami naturalnymi. Zauważono, że mimo poprawy wskaźników makroekonomicznych, z dobrodziejstw integracji ekonomicznej nie korzystają najbiedniejsi, a jedynie korporacje. Był to główny powód zablokowania FTAA na warunkach proponowanych przez Stany Zjednoczone.

Condoleezza Rice, sekretarz stanu USA, proponowała zmiany w działaniu amerykańskiej dyplomacji w kierunku „dyplomacji transformacyjnej”, mającej na celu promowanie demokracji bezpośrednio w poszczególnych krajach. Mia-

³⁸ J. Gugęła, *Ewolucja stosunków gospodarczych w zachodniej hemisferze* [w:] *Ameryka Łacińska...*, s. 174.

³⁹ Do lutego 2013 r. Stany Zjednoczone mają podpisane układy o wolnym handlu z następującymi krajami Ameryki Łacińskiej: Chile, Dominikaną, Gwatemalą, Hondurasem, Kolumbią, Kostaryką, Meksykiem (w ramach NAFTA), Nikaraguą i Peru, <http://export.gov/fta/index.asp> [dostęp 27.02.2013].

⁴⁰ M. Shifter, V. Jawahar, *The Divided States of the Americas*, „Current History” 2006, vol. 105, no. 668, s. 51–57.

⁴¹ J. Stec, *OPA i Ruch Panamerykański* [w:] *Ameryka Łacińska...*, s. 145.

⁴² J. Castañeda, *Latin's America Left Turn*, „Foreign Affairs” 2006, vol. 85, no. 3.

ło to być osiągnięte poprzez zwiększenie liczby amerykańskich placówek w różnych regionach, a także ścisłą współpracę z przedstawicielami rządów i organizacji pozarządowych⁴³. Krytycy wskazywali jednak, że „transformacja” polegała raczej na wymuszaniu określonych decyzji na rządach poszczególnych państw, zgodne z amerykańskim interesem. Jako przykład podawano relacje z Chile, które jako niestały członek RB ONZ, sprzeciwiały się amerykańskiej interwencji w Iraku. Z tego powodu Bush zdecydował o odroczeniu ratyfikacji układu o wolnym handlu⁴⁴.

Tabela 1

Wyniki wyborów w wybranych krajach Ameryki Łacińskiej (2005–2006)

Kraj	Prezydent rządzący przed wyborami	Nowy prezydent
Boliwia	Eduardo Rodriguez (tymczasowy prezydent, bezpartyjny)	Evo Morales (lewica)
Chile	Ricardo Lagos (umiarkowana lewica)	Michelle Bachelet (umiarkowana lewica)
Kraj	Prezydent rządzący przed wyborami	Nowy prezydent
Kostaryka	Abel Pacheco (umiarkowana prawica)	Oscar Arias (umiarkowana lewica)
Urugwaj	Jorge Batlle (umiarkowana lewica)	Tabaré Vázquez (lewica)
Haiti	Boniface Alexandre (tymczasowy prezydent, bezpartyjny)	Rene Preval (umiarkowana lewica)
Kolumbia	Alvaro Uribe (prawica)	Alvaro Uribe (prawica)
Peru	Alejandro Toledo (centrum)	Alan Garcia (umiarkowana lewica)
Meksyk	Vincente Fox (umiarkowana prawica)	Felipe Calderon (umiarkowana prawica)
Brazylia	Inácio Lula da Silva (umiarkowana lewica)	Inácio Lula da Silva (umiarkowana lewica)
Nikaragua	Enrique Bolanos (umiarkowana prawica)	Daniel Ortega (lewica)
Ekwador	Alfredo Palacio (umiarkowana lewica)	Rafael Correa (lewica)
Wenezuela	Hugo Chavez (lewica)	Hugo Chavez (lewica)

Źródło: Opracowanie na podstawie: J. Castañeda, P. Navia, *The Year of the Ballot*, „Current History” 2007, vol. 106, no. 697, s. 53.

⁴³ K. H. Nakamura, S. B. Epstein, *Diplomacy for the 21st Century: Transformational Diplomacy*, CSR Report for Congress, 23.08.2007, www.fas.org/sgp/crs/row/RL34141.pdf [dostęp 23.06.2012].

⁴⁴ L. Carlsen, T. Barry, *U.S.-Latin American Relations at Crossroads-U.S. Hegemony or Global Good Neighbor Policy?*, International Relations Center, www.irc.online.org [dostęp 30.01.2012].

Analitycy dostrzegali konieczność przedstawienia przez USA krajom Ameryki Łacińskiej nowej inicjatywy, swoistej reaktywacji „polityki dobrego sąsiedztwa”. W tym względzie liczone na nowego prezydenta – Baracka Obamę, który głosząc konieczność zmian w polityce swego poprzednika, objął prezydenturę 20 stycznia 2009 r.

Prezydentura Baracka Obamy

Zwycięstwo Baracka Obamy w wyborach prezydenckich zostało bardzo pozytywnie przyjęte w krajach Ameryki Łacińskiej. Już podczas kampanii wyborczej przedstawił on plan „odnowy przywództwa”, polegający na promocji demokracji, wspieraniu rozwoju i poprawy bezpieczeństwa. Obama proponował partnerstwo w walce z globalnym ociepleniem, handlem narkotykami i terroryzmem, a także współpracę w celu osiągnięcia niezależności energetycznej⁴⁵.

Symbolem zmian było obiegające cały świat zdjęcie Obamy ściskającego dłoń Chaveza podczas Szczytu Ameryk w kwietniu 2009 r. We wrześniu prezydent Wenezueli stwierdził, na forum Zgromadzenia Ogólnego ONZ, że tym razem „czuje zapach nadziei, a nie siarki”⁴⁶. Nie oznaczało to jednak pełnego zaufania. Chavez wciąż twierdził, że istnieje „dwóch Obamów” – jeden przyjaciel-ski, a drugi nadal traktujący Amerykę Łacińską jako własną strefę wpływów.

Oprócz pewnej normalizacji stosunków z Chavezem, obiecujące wydawały się gesty nowej administracji wobec Kuby. Zdecydowano o zniesieniu ograniczeń na kontakty Kubańczyków mieszkających w USA z wyspą. Pozwolono również, by niektóre firmy telekomunikacyjne działały na Kubie – był to poważny wyłom w embargu handlowym. Istotna była też, dotychczas niezrealizowana, zapowiedź zamknięcia więzienia w bazie Guantánamo. Na zachodniej półkuli z aprobatą spotkały się również energiczne działania nowego prezydenta w celu wyjścia z kryzysu, który miał negatywny wpływ na sytuację gospodarczą w całym regionie. Konieczność uporządkowania ważnych spraw w polityce wewnętrznej (kluczową inicjatywą była reforma ubezpieczeń zdrowotnych) sprawiła jednak, że plan Obamy nie zawierał konkretów i trudno było dostrzec tu nowe jakościowo i bardziej intensywne zaangażowanie się Stanów Zjednoczonych w problemy Ameryki Łacińskiej.

Amerykańskiej administracji szczególnie zależało na zbliżeniu z Brazylią. Państwo to, niezwykle dynamicznie rozwijające się gospodarczo, miało ważny głos nie tylko w sprawach regionalnych, ale także w polityce światowej. Jednak

⁴⁵ *A New Partnership for the Americas*, http://obama.3cdn.net/ef480f743f9286aea9_k0tmvyt7h.pdf [dostęp 23.02.2013].

⁴⁶ Nawiązał do własnych słów na tym samym forum we wrześniu 2006 r., kiedy dzień po przemówieniu G. Busha nazwał amerykańskiego prezydenta „diabłem” i stwierdził, że nadal czuć zapach siarki.

kraj ten, pod przywództwem da Silvy, prowadził niezależną politykę, często sprzeczną z interesami USA. Niepokojące były np. deklaracje składane przez brazylijskiego przywódcę podczas wizyty w Chinach w maju 2009 r. o tworzeniu wspólnej przeciwwagi dla dominacji politycznej i gospodarczej Stanów Zjednoczonych, Europy i Japonii. Nawoływał on do reformy światowego porządku i jego instytucji, odzwierciedlającej zmiany układu sił na świecie. Lula zaproponował też, by nie traktować we wzajemnych relacjach dolara jako waluty rozliczeniowej⁴⁷. Propozycja ta wynikała z zacieśniających się relacji gospodarczych między Brazylią i Chinami. W 2008 r. Chiny stały się pierwszym partnerem gospodarczym Brazylii, wyprzedzając USA⁴⁸.

Wzrost pozycji Brazylii skłonił jej przedstawicieli do domagania się większych możliwości decyzyjnych w organizacjach i instytucjach międzynarodowych. Lula podkreślał spadek autorytetu Zachodu, związany z faktem, że właśnie tam rozpoczął się kryzys. Trudno przewidzieć, czy pretendująca do roli nowego lidera krajów rozwijających się Brazylia będzie chciała jednocześnie ponosić związane z tym koszty, np. bronięcia interesów państw, które są jej potencjalnymi konkurentami. Stany Zjednoczone z pewnością potrzebują tej współpracy, by realizować swoje cele na półkuli zachodniej.

Drugim istotnym państwem jest Meksyk. Nasilająca się w ostatnich latach przestępczość i przemoc, związana z działalnością karteli narkotykowych, sprawiła, że współpraca tego kraju ze Stanami Zjednoczonymi zacieśniła się. Obama obiecał, że w przeciwieństwie do swego poprzednika, który skupiał się na krajach producenckich i pośredniczących, będzie walczył z problemem narkotykowym poprzez obniżanie poziomu konsumpcji także w USA. Zapowiadał również nową ustawę dotyczącą imigrantów oraz ułatwienia transportu w ruchu granicznym. Najważniejszym elementem współpracy było z pewnością zwiększenie sił na granicy w celu powstrzymania przemocy, przemytu narkotyków i broni⁴⁹.

Ważnym partnerem dla USA pozostała Kolumbia. Bliskimi kontaktami między nimi, a szczególnie obecnością wojsk amerykańskich na terytorium Kolumbii, niepokoiły się pozostałe kraje regionu. W październiku 2009 r. podpisano dziesięcioletnie porozumienie na temat dostępu Stanów Zjednoczonych do siedmiu baz wojskowych na terenie Kolumbii. Chociaż celem obecności Amerykanów

⁴⁷ S. Mallaby, *China's Dollar Problem*, „Washington Post”, 26.05.2009, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/05/25/AR2009052502110.html> [dostęp 22.01.2013].

⁴⁸ W 2008 r. handel i wzajemne inwestycje obu krajów sięgnęły 40 mld USD, a w 2009 r., mimo kryzysu, rosły nadal (w ciągu czterech miesięcy 2009 r. o blisko 15%). Brazylia eksportuje do Chin ogromne ilości surowców (rudę stali i ropę) oraz żywność, a Chiny do Brazylii – elektronikę, odzież, ale też kapitał inwestycyjny. Rola Brazylii zwiększyła się po odkryciu ogromnych złóż ropy naftowej pod dnem Atlantyku. Leżą one na dużej głębokości – by je eksploatować Brazylia potrzebuje dużych inwestycji z Chin.

⁴⁹ Więcej na ten temat: *Trafficking and International Crime*, „Americas Quarterly”, Spring 2010, www.americasquarterly.org/node/1476 [dostęp 21.02.2013].

była walka z terrorystami i handlarzami narkotyków, rząd kolumbijski stwierdził, że dodatkowym motywem było zabezpieczenie się przeciw ewentualnym wrogim posunięciom Wenezueli. Cała sprawa wywołała oburzenie nie tylko Chaveza (który zadeklarował zakupy broni w Rosji), ale i Brazylii, która nie została poinformowana o planach Obamy. Kraj ten miał ambicje umocnienia współpracy na rzecz bezpieczeństwa w ramach Unii Narodów Południowoamerykańskich⁵⁰.

Konkluzje

W ostatnich latach można było zaobserwować wyraźny spadek wpływów USA. Kraje Ameryki Łacińskiej wołały szukać rozwiązań między sobą, bez pośrednictwa Stanów Zjednoczonych. Tworzyły się organizacje regionalne, do których nie zapraszano przedstawicieli z Waszyngtonu. Kraje latynoamerykańskie szukały również sojuszników poza zachodnią półkulą – chociaż byli to często strategiczni rywale (Rosja, Chiny) lub wręcz wrogowie Stanów Zjednoczonych (Iran). Państwa trzecie mają bardzo ważne powody zaangażowania w regionie: Iran chce zredukować swoją dyplomatyczną izolację, Rosja – sprzedać broń, a Chiny – zapewnić sobie dostawy surowców naturalnych. Wiele krajów doświadczało bezprecedensowego wzrostu gospodarczego (średni wzrost dla regionu w 2011 r. wyniósł 5,6%), choć nie oznaczało to likwidacji biedy i dysproporcji między poszczególnymi państwami⁵¹.

Z pewnością za prezydentury Obamy Stany Zjednoczone były mniej zaangażowane w Ameryce Łacińskiej, przenosząc zainteresowanie głównie w region Azji i Pacyfiku. Poza tym okazało się, że kryzys finansowy, który rozpoczął się w Stanach Zjednoczonych, nie dotknął tak bardzo krajów zachodniej półkuli. Z nowym liderem – Brazylią państwa te próbują stworzyć nowy model współpracy regionalnej. Nie wszyscy są jednak gotowi podporządkować się nowemu przywództwu. Jak ujął to jeden z dyplomatów: „Pojawili się nowi imperialiści, którzy mówią po portugalsku”⁵².

Niektóre kraje dążą do całkowitego wyrugowania wpływów USA z zachodniej półkuli. Zwolennikiem takiego rozwiązania był na pewno Hugo Chavez, sponsor alternatywnej organizacji integracyjnej ALBA. Wenezuela została również przyjęta w 2012 r. jako piąty członek MERCOSUR-u, co nadało tej organizacji charakter bardziej polityczny niż gospodarczy. Biorąc pod uwagę, że jej członkiem jest Brazylia, można postawić tezę o zmniejszającym się znacze-

⁵⁰ M. Shifter, *Obama and Latin America: New Beginnings, Old Frictions*, „Current History” 2010, vol. 109, no. 724, s. 70.

⁵¹ R. Crandall, *The Post-American Hemisphere Power and Politics in an Autonomous Latin America*, „Foreign Affairs” 2011, vol. 90, issue 3, s. 85.

⁵² Cyt. za ibidem, s. 89.

niu dla tego kraju bliskich stosunków ze Stanami Zjednoczonymi. Przeciwnikiem wpływów USA jest również prezydent Boliwii Evo Morales – sojusznik Wenezueli.

Barack Obama, dla którego region zachodniej półkuli nie jest priorytetowy, stara się zbytnio nie ingerować w wewnętrzne sprawy sąsiadów. Chcąc współpracować z nimi w kwestiach ważnych dla bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych (w wojnie z gangami narkotykowymi czy zapewnieniu dostaw energii), zachęca, by sami rozwiązywali swoje problemy. Może to doprowadzić do sytuacji, gdy współpraca z USA nie będzie postrzegana jako uleganie „staremu” hegemonowi. Jednak brak zaangażowania może sprawić, że USA stracą znaczenie w tym prężnie rozwijającym się regionie.

Christopher Sabatini, ekspert ds. polityki USA wobec zachodniej półkuli, zauważył, że deklarowane przez waszyngtońską administrację priorytety, takie jak wzmacnianie instytucji demokratycznych czy zwiększanie możliwości rozwoju społeczeństw, leżą poza kontrolą Waszyngtonu. Dlatego USA tracą wpływy na rzecz nowych aktorów spoza zachodniej półkuli. Stwierdził również, że szansą na ich odzyskanie jest zawieranie kolejnych układów o wolnym handlu i promowanie nowych inicjatyw gospodarczych z udziałem państw latinoamerykańskich oraz azjatyckich. Stany Zjednoczone powinny skupić się głównie na inicjatywach międzynarodowych, a nie dotyczących polityki wewnętrznej poszczególnych państw⁵³.

Można mimo to stwierdzić, że niektóre kraje Ameryki Łacińskiej wciąż oczekują wsparcia dla swego rozwoju ze strony Stanów Zjednoczonych, jako kraju posiadającego największy potencjał gospodarczy na świecie. Kluczowe wydaje się przy tym odzyskanie zaufania, a celowi temu może sprzyjać bardziej samodzielne budowanie dobrobytu wewnętrznego i pozycji międzynarodowej. Wtedy też stanie się możliwe ustanowienie relacji o bardziej partnerskim charakterze.

⁵³ C. Sabatini, *Rethinking Latin America*, „Foreign Affairs” 2012, vol. 91, issue 2, s. 8–10.

Dorota Czyżyk

KONSOLIDACJA DEMOKRACJI W CHILE. ZWYCIĘSTWO SEBASTIANA PIÑERY ORAZ ZMIANA ELIT POLITYCZNYCH W WYBORACH PREZYDENCKICH W CHILE W 2009/2010 ROKU

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie i analiza wyników wyborów prezydenckich w Chile w 2009/2010 r. Zarysowane zostaną także zmiany sytuacji politycznej, które miały miejsce w Chile od 1970 r., ze szczególnym uwzględnieniem procesów zmian elit oraz ich roli w transformacji demokratycznej państwa.

Zwycięstwo w wyborach prezydenckich w 2009/2010 r. Sebastiana Piñery, kandydata prawicowej Renovación Nacional, stanowiło niezwykle ważne wydarzenie w historii Chile, przyniosło znaczącą zmianę zarówno w sytuacji politycznej kraju, jak i chilijskiego społeczeństwa. Wybory te otworzyły nową drogę w historii Chile, pozwoliły na odrzucenie obrazu przeszłości i odniesień do czasów dyktatury gen. Augusto Pinocheta obecnego w dyskursie centrolewicowej Concertación para la Democracia. Wyznacznikiem przemian była również nowoczesność i innowacyjność kampanii wyborczej Piñery.

Wybory prezydenckie 2009/2010

Nastroje polityczne towarzyszące wyborom prezydenckim w Chile w 2009/2010 r.¹ mają genezę w wydarzeniach ostatnich dziesięcioleci. Należy tu zwrócić uwagę przede wszystkim na kontrowersje związane z dojściem do władzy Salvadora Allende w 1970 r., jego prezydenturą oraz zamachem stanu z 1973 r. i wprowadzeniem rządów wojskowych gen. Augusto Pinocheta. Rządy junty wojskowej trwały do 1989 r., kiedy przeprowadzono demokratyczne wybory prezydenckie i rozpoczęły się 20-letnie rządy Concertación para la Democracia.

¹ Pierwsza runda odbyła się 13 grudnia 2009 r., druga została rozegrana 17 stycznia 2010 r. pomiędzy Sebastianem Piñerą a Eduardem Freiem.

Kandydaci do wyborów prezydenckich 2009/2010 reprezentowali dwa konglomeraty chilijskiej sceny politycznej. Pierwszy konglomerat centroprawicy, Coalición por el Cambio, który reprezentuje partie Renovación Nacional, Unión Demócrata Independiente i Chile Primero, poparł kandydaturę Sebastiana Piñery. Konglomerat Concertación para la Democracia, który jednoczy Partido Demócrata Crisitano, Partido por la Democracia i Partido Socialista, przedstawił kandydaturę Eduardo Freia Ruiz-Tagle, byłego prezydenta Chile (1994–2000).

Pierwsza tura wyborów prezydenckich na kadencję 2010–2014 odbyła się 13 grudnia 2009 r. Przyniosła zwycięstwo prawicowego kandydata, Sebastiana Piñery (poparcie 44,23%). Kandydatem z drugim najwyższym wynikiem głosowania (30,05%) był Eduardo Frei². Obaj kandydaci przeszli do drugiej tury wyborów, która została przeprowadzona 17 stycznia 2010 r., a jej wynik reprezentuje istotne zmiany w mentalności chilijskiego elektoratu. Po raz pierwszy od upadku dyktatury Augusto Pinocheta konglomerat Concertación para la Democracia przegrał wybory prezydenckie (51,61% głosów popierających Sebastiana Piñerę i 48,39% dla Eduardo Freia)³.

Kampania wyborcza i zwycięstwo Sebastiana Piñery

Druga tura wyborów prezydenckich przyniosła zwycięstwo Sebastiana Piñery, oficjalnego kandydata Coalición por el Cambio oraz prawicowej partii Renovación Nacional. Prezydentem Chile został biznesmen, inwestor i polityk, senator Republiki w latach 1990–1998 oraz kandydat na prezydenta z 2005 r. Na rok przed wyborami prezydenckimi w 2009 r. Piñera został liderem Coalición por el Cambio i zdobył poparcie Renovación Nacional oraz Unión Demócrata Independiente dla swojej kandydatury⁴.

Analizując karierę polityczną Piñery, należy pamiętać o jego ważnej pozycji ekonomicznej w kraju i na świecie. Według magazynu „Forbes” był on numerem 437. na liście najbogatszych ludzi na świecie w 2010 r., a jego fortuna szacowana była wówczas na 2,2 mld dolarów. Ponadto posiadał udziały w ważnych chilijskich firmach, takich jak linie lotnicze LAN Chile, kanał telewizyjny ChileVisión czy najbardziej popularny chilijski klub piłkarski Colo Colo⁵.

² M. Delano, *La derecha gana la primera vuelta en Chile*, „El País”, 14.12.2009, http://www.elpais.com/articulo/internacional/derecha/gana/primera/vuelta/Chile/elpepuint/20091213elpepuint_2/Tes [dostęp 26.05.2011].

³ *Chile: Sebastián Piñera será el próximo presidente de Chile*, Infolatam. Información y análisis de América Latina, 17.01.2010, <http://www.infolatam.com/2010/01/17/chile-sebastian-pinera-sera-el-proximo-presidente-de-chile/> [dostęp 29.05.2011].

⁴ G. Ketterer, *Biografía de Sebastián Piñera, Presidente de la República de Chile*, „Revista Democracia”, 14.10.2010, <http://www.revistademocracia.com/biografia/sebastian-pinera-biografia> [dostęp 15.05.2011].

⁵ P. Bonnefoy, *Piñera struggles to balance business interests and public duties*, „GlobalPost”, 24.01.2010, <http://www.globalpost.com/dispatch/chile/100123/president-sebastian-pinera> [dostęp 4.06.2011].

Ważnym czynnikiem, który przyczynił się do sukcesu kandydata Renovación Nacional, był innowacyjny charakter prowadzonej przez niego kampanii wyborczej. Była ona w dużej mierze oparta na Internecie: sieciach społecznych, takich jak Facebook, Twitter czy YouTube, oraz na stronach internetowych Piñery. Strategia prowadzenia kampanii wyborczej odzwierciedlała nowoczesność polityka, a dzięki jego stałej obecności w sieciach społecznych został nawiązany nowy rodzaj więzi i bezpośredniego kontaktu między kandydatem i potencjalnym elektoratem, który umożliwił łatwiejszą wymianę opinii i poglądów. Dzięki temu kontakt Piñery z wyborcami nabral horyzontalnego, bliskiego i nieformalnego charakteru. W materiałach prezentowanych podczas kampanii prezydenckiej przedstawiany był blisko swojej żony i dzieci, zawsze był uśmiechnięty, pełen radości i szczerości. Taki sposób prezentacji sylwetki kandydata jest szczególnie charakterystyczny dla amerykańskiego stylu prowadzenia kampanii wyborczej, jednak wykorzystanie Internetu na tak dużą skalę było w przypadku Piñery niezwykle innowatorskie i wpłynęło na jego poparcie szczególnie wśród młodych Chilijczyków.

Proces demokratyzacji w Ameryce Łacińskiej i w Chile

Obserwując sytuację polityczną ostatnich dekad, można zauważyć, że od lat 80. XX w. w państwach Ameryki Południowej i Środkowej miały miejsce liczne przemiany demokratyczne, które ilustruje teoria Samuela Huntingtona dotycząca fal demokratyzacji.

Zgodnie z założeniami Huntingtona „fala demokratyzacji to seria transformacji niedemokratycznych systemów w demokratyczne formy, które odbywają się w wielu krajach w tym samym momencie i występują w określonym czasie, w którym nie ma tak wielu przemian w przeciwnym kierunku”⁶. Z procesem demokratyzacji związane są zazwyczaj jeszcze inne zjawiska, takie jak liberalizacja i prywatyzacja.

Analizując procesy demokratyzacji można wyróżnić jej trzy rodzaje: liniowy, cykliczny lub dialektyczny. Model cykliczny jest możliwy do zaobserwowania w krajach, w których w sposób ciągły i naprzemienny dochodzi do zmian sposobu władzy, z demokratycznej na autorytarną i odwrotnie. W modelu tym wybory są zwoływane regularnie, jednak zazwyczaj nie dochodzi do ukończenia danej kadencji, gdyż zmiany rządu wymuszane są poprzez interwencję wojskową. Ważne jest, że kraj z cyklicznym procesem demokratyzacji, którego przykładem w Ameryce Łacińskiej są Peru, Boliwia czy Argentyna, może mieć trudności w osiągnięciu stabilnej demokracji. Z kolei kraj charakteryzujący się

⁶ S. P. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji* [w:] *Elity. Demokracja. Wybory*, opr. J. Szczupaczyński, Agencja Scholar, Warszawa 1993, s. 45–86.

liniowym modelem procesu demokratyzacji, innymi słowy, kraj o stabilnym systemie autorytarnym, jak Hiszpania czy Portugalia, może łatwiej osiągnąć stabilność w demokracji.

W przypadku modelu dialektycznego dla przemian demokratycznych ważny jest rozwój klasy średniej, która ma tendencję do wywierania wpływu na rząd autorytarny i domaga się zwiększonego udziału społeczeństwa w debacie politycznej. W modelu tym demokracja, powstała po obaleniu reżimu autorytarnego, jest słaba i często kończy się nową dyktaturą, która prowadzi z kolei do ustanowienia bardziej stabilnego systemu demokratycznego, co miało miejsce w Niemczech, we Włoszech, Austrii czy Grecji⁷.

W przypadku modelu dialektycznego rola elit jest bardzo ważna, gdyż to właśnie elity polityczne są odpowiedzialne za zmianę i obalenie, za pomocą różnych metod, reżimów autorytarnych, czego przykładem jest nie tylko sytuacja w Chile w latach 1980., ale także w Polsce pod koniec lat 80. ubiegłego wieku.

Według klasyfikacji Huntingtona Chile, jako jedyne państwo spośród analizowanych krajów Ameryki Łacińskiej, było niedemokratyczne tylko w jednej fazie w trakcie całego okresu od pierwszej (1828–1926) aż do trzeciej fali demokratyzacji (od 1974 r.), podczas tzw. drugiego odpływu, w latach 1958–1975⁸.

W czasie ostatnich zmian demokratycznych, zapoczątkowanych pod koniec dyktatury gen. Pinocheta, fala odpływu w Chile była podobna do tej, która miała miejsce w Polsce. Należy jednak podkreślić, że niedemokratyczna fala rządów gen. Pinocheta miała nietypowy charakter. Posiadała wszystkie cechy typowe dla dyktatury represyjnej, takie jak represje wobec opozycji czy ograniczenie swobód obywatelskich. Zawierała jednak przy tym elementy typowe dla systemów demokratycznych. Rząd Pinocheta zakładał w swoim programie przyjęcie liberalnej polityki gospodarczej oraz rozpoczęcie procesu liberalizacji i prywatyzacji, które, w porównaniu do Polski, miały miejsce znacznie wcześniej⁹.

Pomimo tego przejście do demokracji po latach dyktatury Pinocheta w Chile, podobnie jak w przypadku transformacji ustrojowej w Polsce, przebiegło stosunkowo spokojne i polegało głównie na zmianie elit rządzących. Ponadto, podobnie jak w Polsce, chilijska elita była jednym z głównych motorów i architektów transformacji demokratycznej. Sytuację w Chile można odnieść do opinii polskiego badacza, który uważa, że „pojęcie elit jest szczególnie mocno eksploatowane w okresach przyspieszonych przemian systemowych i przekształ-

⁷ Idem, *Condiciones para una democracia estable*, „Political Science Quarterly” 1984, vol. 99, s. 5, 26.

⁸ Idem, *Trzecia fala demokratyzacji...*, s. 46. Klasyfikacja ta nie pokrywa się jednak z okresem dyktatury Pinocheta (1973–1989).

⁹ W Polsce liberalizacja i prywatyzacja zapoczątkowane zostały po upadku komunizmu.

ceń struktur społecznych¹⁰. Dlatego też to właśnie rola elit często uważana jest za kluczową w procesie demokratyzacji systemu politycznego.

Należy jednak podkreślić, że przemiany systemowe nie polegają jedynie na zmianie elit politycznych i wprowadzeniu promowanych przez nie rozwiązań normatywnych i instytucjonalnych. Są one zależne także od zmian w świadomości społecznej, bez których trwałe zmiany systemowe w kierunku demokratyzacji nie byłyby możliwe. Zgodnie z teorią Huntingtona zmiany elit politycznych, grupy rządzącej i polityki rządzenia są jednym z elementów stabilizujących demokrację. Wynika to z faktu, że systemy demokratyczne są bardziej odporne na zmiany i pewnego rodzaju rewolucje niż reżimy autorytarne¹¹.

Z punktu widzenia elit proces demokratyzacji obejmuje wiele grup walczących o różne cele. Po stronie grupy rządzącej są ci, którzy popierają systemowe *status quo* (*standpatters*), zwolennicy częściowej liberalizacji (*liberal reformers*) oraz zwolennicy reform demokratycznych (*democratic reformers*). Natomiast po drugiej stronie kurtyny można wyróżnić zwolenników kompromisowej demokratyzacji (*democratic moderates*) i rewolucyjnych ekstremistów¹².

Zmiany systemowe w kierunku demokracji są możliwe jedynie w momencie, gdy to prodemokratyczne grupy polityczne, a nie ekstremiści, dominują po obu stronach kurtyny. Analizując przyczyny i sam proces demokratyzacji, należy jednak pamiętać, że każde państwo i jego system polityczny jest wyjątkowym przypadkiem i nie jest możliwe ustalenie wspólnej listy czynników, które z pewnością doprowadzą do rozpoczęcia tego procesu.

Przed ustanowieniem w Chile rządów autorytarnych w 1973 r. kraj ten cieszył się długą tradycją rządów demokratycznych i przez cztery dekady przedstawiciele polityczni wybierani byli w legalnych wyborach. Sytuacja, jaka miała miejsce na początku dekady lat 1970., była wynikiem nadmiernej polaryzacji zarówno wśród rządzących, jak i wśród społeczeństwa, niestabilności politycznej i złej sytuacji gospodarczej kraju. Z powodu długich tradycji demokratycznych przejęcie władzy w Chile przez juntę wojskową musiało być związane z niepełną formą zawieszenia demokratycznych procedur, takich jak np. społeczny wyrok i publiczny dyskurs dotyczący działań rządu. Dzięki temu zapewniono większą efektywność i zgodę społeczną dla zaplanowanych zmian¹³.

Wprowadzenie reżimu autorytarnego w Chile wynikało głównie ze złej sytuacji gospodarczej, spowodowanej przez trzyletnią socjalistyczną politykę rzą-

¹⁰ J. Nacoń, *Elity polityczne w procesie demokratyzacji* [w:] T. Godlewski, W. Jurkiewicz, *Demokracja i społeczeństwo. Studia z myśli politycznej i zmian ustrojowych w Polsce*, Warszawa 2003, s. 75, 125.

¹¹ S. P. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji...*, s. 52.

¹² *Ibidem*, s. 71.

¹³ *Ibidem*, s. 60; R. Yocelvezky, *Partidos, elite y democracia en Chile* [w:] *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 6, no. 011, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México 1997, s. 72.

du Salvadora Allende. Pinochet twierdził, że celem reżimu wojskowego będzie przywrócenie funkcjonalności i prosperity chilijskiej gospodarki, zapewniając jednocześnie o woli wprowadzenia całkowicie apolitycznego systemu. Jednak, jak zauważył R. Yocelevzky, niektóre chilijskie grupy społeczne postrzegały dyktaturę Pinocheta jako zwycięstwo praworządności nad nieakceptowanymi przez nie ideami socjalistycznymi. Kulminacją zwycięstwa tych grup był rok 1980 i zatwierdzenie przez rząd Pinocheta nowej konstytucji¹⁴.

Pinochet w teorii odrzucał wszystko, co mogłoby mieć charakter polityczny, w tym również samych polityków, a co za tym idzie, zmierzał do utrzymania systemu apolitycznego, w którym wszystkie partie polityczne zostały zakazane. W ten sposób walczył z dawną elitą polityczną, która przeciwstawiała się autorytarnemu reżimowi. Wówczas, aby unikać w swoim dyskursie odwołań do partii politycznych, opozycja i lewicowi przywódcy zaczęli odnosić się do pojęcia nowych ruchów społecznych.

Nowa konstytucja, zatwierdzona w 1980 r., dała Pinochetowi mandat prawny do pozostania u władzy przez osiem lat. Porażka opozycji w konstytucyjnym plebiscycie podkreśliła jej brak jedności i możliwości wspólnego artykułowania własnych potrzeb. Zwrócono wówczas szczególną uwagę na potrzebę sojuszu między partią demokratyczno-chrześcijańską (Partido de la Democracia Cristiana) i partiami lewicowymi.

Kryzys gospodarczy z 1982 r. wywołał społeczną mobilizację i protesty opozycji. W latach 1983–1986 nasiliły się represje rządu wobec Kościoła katolickiego, studentów i członków związków zawodowych. Posiadanie wspólnego celu, w postaci chęci obalenia dyktatury Pinocheta, sprawiło, iż stało się możliwe, że Democracia Cristiana, która sprzeciwiała się polityce rządu Salvadora Allende między 1970 a 1973 r., sprzymierzyła się z ugrupowaniami socjalistycznymi i jako Coalición del NO (Koalicja NIE przeciwko rządowi Pinocheta) wygrała plebiscyt w 1988 r. Po wygranej elity po raz kolejny doszły do kompromisu i, chcąc pokonać utworzoną w 1987 r. przez rząd Pinocheta partię Renovación Nacional, zjednoczone w konglomeracie Coalición de Partidos para la Democracia, wygrały wybory prezydenckie w 1989 r.¹⁵

Analizując proces demokratyzacji w Chile, można też mówić o demokratyzacji częściowo odgórnej. Niepodważalny jest fakt, że w czasie dyktatury istniała silna opozycja wobec reżimu Pinocheta, jednak referendum z 1988 r., które otworzyło drzwi dla zmian systemowych, zostało zwołane z woli rządu i wynikało z wcześniej przyjętej konstytucji. Istotnym elementem przemian demo-

¹⁴ R. Yocelevzky, op. cit., s. 84–85.

¹⁵ Ibidem; M. J. Romero, *Plebiscitos y reglas de juego en la transición a la democracia: Chile y Uruguay*, „Revista Uruguaya de Ciencia Política”, vol. 18, no. 1, s. 121–133.

kratycznych, które wpłynęły na decyzję o organizacji politycznego referendum, była wiara, że w procesie demokratycznych przemian rząd Pinocheta będzie mógł pozostać u władzy.

Innym ważnym czynnikiem w kontekście przemian demokratycznych są działania przeciwników reżimu autorytarnego. Huntington pisze, że nie jest wystarczające samo istnienie opozycji, ważne jest również, by zyskiwała ona przewagę i mogła podejmować działania równoważne z działaniami rządu¹⁶. Kulminacją procesu demokratyzacji w Chile było wspomniane wcześniej referendum zwołane przez rząd wojskowy oraz konsolidacja opozycji przeciwko Pinochetowi w koalicji Coalición del NO.

Pierwszym działaniem zwycięskiej opozycji, zarówno w systemach autorytarnych, jak i demokratycznych, jest oczyszczenie systemu ze zwolenników obalonego reżimu. Takie działania zostały podjęte także w Chile, gdzie, po wygranym referendum i wyborach prezydenckich w 1989 r., rząd Patricio Aylwina został utworzony z architektów przemian demokratycznych, takich jak Ricardo Lagos, Carlosa Ominami czy Enrique Correi. Ważną cechą nowo powstałego rządu demokratycznego był fakt, że Pinochet pozostał na stanowisku głównego dowódcy chilijskich sił wojskowych, co nie pozwoliło na całkowitą zmianę elit.

Proces demokratyzacji to jednak nie tylko zmiana elit i polityki rządu, ale także próba „pogodzenia się” z przeszłością. W Chile proces rozliczania się z wydarzeniami z okresu dyktatury rozpoczął się już za prezydentury Aylwina, kiedy to w 1991 r. wydany został Raport Rettiga (Raport Narodowej Komisji Prawdy i Pojednania), zapoczątkowujący proces rekoncylacji.

Wedle badaczy stabilność i trwałość demokracji są wynikiem konsensusu w sprawie zasad gry politycznej i wartości wspólnych dla elit politycznych danego kraju. Przywołując słowa Sartori, zależność między elitami powinna mieć zatem charakter aukcji, a nie wojny, natomiast wynik współpracy elit powinien mieć wartość dodatnią, a nie być „sumą zerową”¹⁷. Jeśli chodzi o Chile, jak pisał Huntington, demokratyczna transformacja może wynikać ze „współpracy z konieczności”, ponieważ zarówno koalicja rządząca, jak i opozycja nie są wystarczająco silne, aby realizować własne interesy. Proces transformacji rozpoczyna się, gdy obie strony, po przejściu pewnego rodzaju testu siły i uzyskaniu przekonania o własnej bezsilności, zgadzają się na współpracę¹⁸.

Przekształcenia końca lat 80. i przemiany lat 90. w Chile doprowadziły do rozwoju demokracji na wysokim poziomie. Według Latinobarometro demokratyczny system polityczny w tym kraju jest jednym z najbardziej stabilnych

¹⁶ S. P. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji...*, s. 76.

¹⁷ M. Burton, R. Gunther, J. Higley, *Elity a rozwój demokracji [w:] Elity. Demokracja. Wybory...*, s. 28.

¹⁸ S. P. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji...*, s. 81.

i rozbudowanych w regionie¹⁹. Freedom House natomiast dał Chile najwyższą ocenę praw politycznych i wolności obywatelskich²⁰. Dane z Latinobarometro i Freedom House podkreślają wyjątkowy polityczny charakter Chile. Jest to jedyny kraj Ameryki Łacińskiej (razem z Kostaryką), który doświadczył stabilności politycznej już w 1830 r., a więc przez ponad wiek, aż do zamachu stanu w 1973 r., nie przechodził żadnej poważnej zmiany politycznej. Chile często przedstawiane są także jako wzór dla rozwoju, zarówno politycznego, jak i gospodarczego oraz społecznego. W gospodarce Chile są prekursorem w Ameryce Łacińskiej w dziedzinie otwartości, przejrzystości i łatwości inwestycji. W aspektach społecznych kraj ten skutecznie walczy z ubóstwem. Ponadto w polityce jest eksporterem praktyk dobrego zarządzania.

Również w innej wspomnianej wcześniej kwestii, związanej z potrzebą pojednania i zamknięcia dyskursu przeszłości, Chile przyczyniło się do budowy globalnego modelu rekoncylacji, wraz z utworzeniem Komisji Rettiga w 1990 r., której wynikiem było powstanie Raportu Rettiga²¹.

Gdy będziemy analizować czynniki gospodarcze i społeczne, z pewnością stwierdzimy, że istnieją bardziej wydajne kraje regionu niż Chile. Jednak gdy weźmiemy pod uwagę polityczne aspekty rozwoju państwa, chilijski przypadek będzie wyjątkowy, gdyż żaden z krajów Ameryki Łacińskiej nie ma tak silnego monopolu na *good governance*²².

Przed wyborami prezydenckimi w 2009/2010 r. wielu badaczy i analityków zastanawiało się, co stanie się z Chile, jeżeli Concertación przegra wybory. Czy przyczyni się to do powstania systemu wielopartyjnego, czy też przyniesie niestabilność?

Od wygranych wyborów w 1990 r. rządy Concertación charakteryzowała ciągła obawa o zachowanie równowagi, zarówno ekonomicznej, jak i politycznej, co wiąże się z logiką demokracji paktów. Podobnie w czasie kryzysu, związanego z aresztowaniem Augusto Pinocheta w Londynie w październiku 1998 r., te same zasady równowagi były przestrzegane przez rząd Eduardo Freia. Wiele osób, zarówno członków rządu, jak i zwolenników Pinocheta, postrzegało tę sytuację jako kryzys założeń okresu przejściowego dla konsolidacji demokracji i krytykowało Freia za unikanie stanowczości w polityce rządu²³.

¹⁹ Latinobarometro, *Informe 2011*. Corporación Latinobarometro, Santiago de Chile, <http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos.jsp>, s. 7 [dostęp 10.01.2012].

²⁰ Freedom House, *Freedom in the World 2011. The Authoritarian Challenge to Democracy*, <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=594> [dostęp 10.01.2012].

²¹ M. Cea, P. Díaz, G. Kerneur (eds.), *Chile: ¿De país modelado a país modelo? Una mirada sobre la política, lo social y la economía*, LOM Ediciones Ltda, Santiago de Chile 2008, s. 13–14.

²² Ibidem, s. 18.

²³ M. Alcántara Saez, L. M. Ruiz Rodríguez, *Chile. Política y modernización democrática*, Ediciones Bellaterra, Barcelona 2006, s. 119–122.

W momencie aresztowania Pinocheta i jego bezsilności wobec prawa międzynarodowego ogromne różnice, które ograniczały dyskusję polityczną w Chile, zaczęły się zmniejszać. Chilijskie społeczeństwo, uzdrowione przez konsensus przejścia, zaczęło publicznie przedstawiać i analizować podziały dzielące masy i elity. Po tym wydarzeniu wiele grup społecznych organizowało publiczne protesty i manifestacje, aby pokazać swoje poparcie dla byłego dyktatora. Przywódcy polityczni kraju mieli na celu utrzymanie atmosfery konsensusu, z kolei reakcja wielu polityków była podyktowana w znacznym stopniu uwarunkowaniami historycznymi, dlatego też obrona Pinocheta nie była preferowana przez większość członków Concertación. Decyzja rządu Freia, aby osądzić generała w Chile i nie zezwolić na jego zatrzymanie w Wielkiej Brytanii, miała na celu zapewnienie politycznej równowagi, a spotkała się z zarzutem, że działał on pod wpływem strachu przed sądem społecznym²⁴.

Porozumienie elit i konsolidacja demokracji

Jak stwierdził M. Burton, proces konsolidacji demokracji charakteryzują przemiany rozdrobnionych elit w grupie zintegrowanej normatywnie. Jednak umowa pomiędzy różnymi frakcjami elit nie zdarza się często, ponieważ wiąże się to ze zmianą relacji poprzez wynegocjowanie nowego kompromisu w kwestiach najtrudniejszych i najważniejszych dla walczących frakcji. W ocenie tego badacza porozumienie elit jest porównywalne do rewolucji społecznych, jako że zakłada ono przekształcenie systemu w kierunku skonsolidowanej demokracji, a także zaakceptowanie nowej wartości, a mianowicie pokojowej konkurencji politycznej. Czynniki, które mogą przyspieszyć proces konsolidacji elit to: konflikt, który zazwyczaj oznacza straty dla wszystkich frakcji walczących, oraz kryzys polityczny, który grozi wybuchem przemocy na dużą skalę. Porozumienie elit w takich przypadkach powinno być szybkie (tzw. porozumienie początkowe), tak by mogło dać możliwość dalszej współpracy i pogłębienia konsolidacji po zakończeniu konfliktu²⁵.

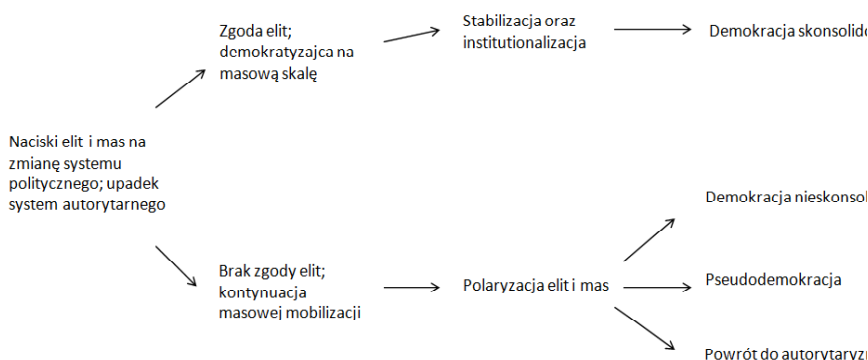
Porozumienie elit jest jednym z początkowych etapów konsolidacji demokracji. W procesie budowania dojrzałej demokracji równie ważne są masowa mobilizacja i wniosek o partycypację polityczną. Wszystkie wprowadzone zmiany muszą być długotrwałe i mieć swobodę zarówno w utrzymaniu, jak i rozwoju konsensusu, a także włączeniu nowych członków systemu do istniejących ram politycznych.

Rysunek 1 przedstawia możliwe scenariusze rozwoju porozumienia elit w momencie transformacji reżimu autorytarnego w system demokratyczny.

²⁴ Ibidem, s. 124–125; Flasco, *Chile. Entre la II Cumbre y la detención de Pinochet*, Santiago de Chile 1999.

²⁵ M. Burton, R. Gunther, J. Higley, op. cit., s. 32–34.

Demokracja i porozumienie elit



Źródło: M. Burton, R. Gunther, J. Higley, *Elity a rozwój demokracji* [w:] *Elity. Demokracja. Wybory*, opr. J. Szczupaczyński, Agencja Scholar, Warszawa 1993, s. 40.

Odnosząc przedstawiony model do sytuacji politycznej w Chile, możemy stwierdzić, że utworzenie Coalición del NO, która reprezentowała interesy grup społecznych w kwestii zmiany systemu rządzenia, przyczyniło się do upadku systemu autorytarnego. Punktem kulminacyjnym dla procesu demokratyzacji było wygranie przez opozycję referendum w sprawie utrzymania u władzy rządu gen. Pinocheta. Utworzenie koalicji przeciwko chilijskiemu dyktatorowi odzwierciedlało społeczną mobilizację przeciwko reżimowi wojskowemu. Sam proces referendum oraz zmiany w systemie, wynikające z konsensusu elit politycznych, były początkiem procesu demokratyzacji.

Utworzenie Concertación para la Democracia jest również przykładem konsensusu pomiędzy różnymi elitami, które nie tylko nie wyrażały tych samych poglądów politycznych, ale w przeszłości były także przeciwnikami. Od początku lat 90. i utworzenia rządu Aylwina stabilizacja i instytucjonalizacja zostały wypracowane m.in. poprzez wydanie Raportu Rettiga czy publiczne debaty na temat wydarzeń z przeszłości. Wszystkie podejmowane działania miały na celu konsolidację demokracji.

Zdaniem M. Burtona, skonsolidowana demokracja charakteryzuje się nie tylko akceptacją przez wszystkie elity zasad postępowania w polityce i porozumienia dotyczącego wartości instytucji publicznych, ale także wyraża się przez sieć formalnych i nieformalnych powiązań, które pozwalają wywierać wpływ na procesy decyzyjne w kraju. Zależności te z kolei mogą być rozumiane jako pokojowe współistnienie i konkurencja. Ponadto w systemie demokratycz-

nym ordynacja wyborcza pozwala na udział w wyborach wszystkich segmentów społeczeństwa, a korupcja polityczna z zasady powinna być minimalna.

Inną cechą skonsolidowanej demokracji jest brak obaw o możliwość przegranej w wyborach, ponieważ pokonane ugrupowania wiedzą, że w nadchodzących wyborach będą miały szansę ponownie wystartować i wygrać²⁶.

Silnie związany jest z tym również brak obaw obywateli wynikający ze zmiany elit. Wyborcy podczas głosowania mają na uwadze dobro wspólne oraz rozwój i nie podejmują decyzji przez pryzmat historycznych uprzedzeń, co wskazuje na dojrzałość społeczeństwa i systemu demokratycznego. Choć, jak pisze M. Cea, w Ameryce Łacińskiej zawsze istniały fale zmian politycznych, z punktu widzenia badań naukowych nie jest jednak łatwe udowodnienie istnienia pewnego rodzaju procesu naśladownictwa, który świadczyłby o istnieniu jakiegokolwiek modelu przemian²⁷.

Jednym z głównych problemów analizy i rozwoju sytuacji w Ameryce Łacińskiej, ale także w innych regionach świata, jest fakt, że modele zmian stosowane do analizy sytuacji politycznej czy gospodarczej są w głównej mierze importowane z Zachodu. Należy do nich np. konsensus waszyngtoński, wprowadzony w życie w latach 90., który w wymiarze politycznym miał na celu przemianę w kierunku ogólnej konwergencji i nałożenie jednego modelu, w którym znaczenie ideologii politycznej zostało bardzo ograniczone, a kampanie wyborcze stały się nudne, gdyż wszyscy kandydaci proponowali te same rozwiązania. Był to okres jednego modelu neoliberalnego²⁸.

Jak zauważył R. Yocelvezky, w Chile, a także w innych krajach Ameryki Łacińskiej, istnieje nowa generacja elity politycznej, składająca się z technokratów, wykształconych i wyszkolonych za granicą, którzy po zakończeniu reżimu Pinocheta dołączyli do systemu utworzonego z już istniejących partii. Nowa elita stara się zwracać w swoim dyskursie do wyborców w nowoczesny sposób, bez odwoływania się do konfliktów społecznych z przeszłości, koncentrując się natomiast na wizji polityki jako rynku spersonalizowanego²⁹.

Według raportu Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) 3% chilijskiej elity reprezentuje największą klasę społeczną, czyli ludzi ubogich. Klasa średnia reprezentowana jest przez 31% elit, a najwyższe warstwy społeczne posiadają aż 65% przedstawicieli w rządzie³⁰. Podział władzy państwowej podlega więc interesom i decyzjom gospodarczym, a nie politycznym, ponieważ ci, którzy zyskują dostęp do władzy państwowej, mają zazwyczaj silną po-

²⁶ Ibidem, s. 29, 42.

²⁷ M. Cea, P. Díaz, G. Kerneur (eds.), op. cit., s. 15.

²⁸ Ibidem, s. 17.

²⁹ R. Yocelvezky, op. cit., s. 88.

³⁰ C. A. Vergara, *En Chile el Poder está mal distribuido*, Radio Universidad de Chile 2005, s. 1.

zycję gospodarczą i w swojej polityce dążą do maksymalizacji prywatnych interesów, przedkładając je nad interesy publiczne³¹.

Analizując wybory prezydenckie w Chile 2009/2010, należy zwrócić również uwagę na fakt, że w momencie przedwyborczej konkurencji między projektami Concertación para la Democracia i Coalición por el Cambio, mimo dużej popularności rządu ówczesnej pani prezydent, Michelle Bachelet z Concertación³², kandydat z tego samego konglomeratu, Eduardo Frei, zajmował jedną z niższych pozycji w rankingu przedwyborczym i posiadał jedynie 7% poparcia³³. Sytuacja ta, nazywana „paradoksem chilijskim”, pozwoliła Piñerze wykorzystać przewagę nad Freiem i dzięki umiejętnemu kierowaniu kampanią wyborczą wygrać wybory po raz pierwszy w swojej karierze.

Kampania wyborcza Piñery rozpoczęła się już w 2008 r., czyli na ponad rok przed wyborami prezydenckimi. Dlatego też miał on wystarczająco dużo czasu na ukierunkowanie swoich działań na grupy, które nie wykazywały wówczas dużego poparcia dla jego kandydatury, np. na grupy o najniższej pozycji społeczno-ekonomicznej czy na pokolenie, które żyło w czasach dyktatury i tym samym było przeciwne rządowi partii Renovación Nacional, przez wielu utożsamianą z tym okresem. Wyniki drugiej tury wyborów pokazały, że Piñera odniósł ogromny sukces w kampanii przedwyborczej. Potrafił zarówno sprawnie ukierunkować swoją działalność przedwyborczą, jak i wykorzystać własną wysoką pozycję ekonomiczną. W wielu aspektach wizerunek stworzony przez tego polityka podczas kampanii odzwierciedlał zachodnie modele personalizacji kandydatów politycznych.

Podsumowanie: Transformacja czy konsolidacja demokracji chilijskiej?

Proces demokratyzacji w Chile ma początek w działalności opozycji w czasie dyktatury Augusto Pinocheta, takiej jak utworzenie Coalición del NO czy współpracy różnych elit politycznych i ich zjednoczenie we wspólnym celu oraz powstanie partii przeciwnej reżimowi autorytarnemu – Concertación para la Democracia. Poprzez te działania opozycja zdołała zdobyć przewagę nad rządzącym dyktatorem. Po upadku reżimu autorytarnego rozpoczęto proces tworzenia nowego systemu i rządu. Te przemiany stały się przyczyną zmian wśród elit rządzących.

³¹ J. A. Gomez Arismendi, *La distribución del poder en el aparato del estado: Imbricación entre el campo empresarial y estatal y las lógicas de distribución del poder en el sistema democrático*, Universidad Jesuita Alberto Hurtado, *Santiago de Chile*, www.cienciapolitica.cl/pdf/ponenciagomez.pdf, s. 13 [dostęp 24.01.2012].

³² Posiadała wówczas ponad 84% poparcia wśród chilijskiego społeczeństwa.

³³ C. Ysart, *La paradoja de Chile*, Infolatam, 14.10.2009, <http://www.infolatam.com/2009/10/15/la-paradoja-de-chile/> [dostęp 7.06.2011].

Obecnie w Chile pojawiają się nowe generacje elit politycznych, w skład których wchodzi technokraci wykształceni za granicą, zazwyczaj w Stanach Zjednoczonych. Osoby te przystąpiły do nowego systemu ukształtowanego już po upadku dyktatury. Dlatego też nowa elita nie odwołuje się w swoim dialogu politycznym do konfliktów z przeszłości, a jest ukierunkowana na przyszłość, rozwój gospodarczy i dobrobyt. Sebastián Piñera wydaje się reprezentatywnym wzorcem tej grupy.

Jeśli demokracja skonsolidowana jest definiowana przede wszystkim jako ta, w której powrót do autorytarnych rządów jest bardzo trudny lub nawet niemożliwy, to chilijska demokracja może być uważana za skonsolidowaną. Wybór Piñery na urząd prezydenta oznaczał pełną konsolidację chilijskiej demokracji i skłaniał do refleksji o dojrzałości chilijskiego społeczeństwa, ponieważ społeczeństwo obywatelsko dojrzałe nie motywuje swoich decyzji politycznych uprzedzeniami, wynikającymi z wydarzeń ostatnich dziesięcioleci, ale wybiera kandydata, który najlepiej pasuje do ich wyobrażenia silnego lidera.

Pokojowe i demokratyczne zakończenie 20-lecia rządów Concertación para la Democracia pokazuje, że chilijskie społeczeństwo było gotowe na zmianę charakteru dialogu politycznego, w którym nie ma już miejsca na obawy wynikające z przeszłości i okresu dyktatury. Również Concertación para la Democracia zaakceptowała porażkę, wiedząc, że ma szansę na wygraną w kolejnych wyborach prezydenckich w 2013 r.

Chile jest często przedstawiane jako model dla regionalnego rozwoju gospodarczego. Jednak kraj ten może być również reprezentatywny ze względu na swój wyjątkowy charakter polityczny i społeczny, biorąc pod uwagę jego najwyższe noty za prawa polityczne i swobody obywatelskie. Chile postrzegane jest jako najbardziej udana demokracja w Ameryce Łacińskiej, co więcej, często było identyfikowane jako model demokratycznych przemian i pojednania. Dlatego też wynik wyborów prezydenckich z 2009/2010 r. oraz zwycięstwo Sebastiána Piñery to czynnik stabilizujący, który oznacza pełną konsolidację chilijskiej demokracji.

**WYBRANE PROBLEMY
MIĘDZYNARODOWYCH
STOSUNKÓW GOSPODARCZYCH**

Karina Jędrzejowska

MIĘDZYNARODOWY SYSTEM WALUTOWY – PRZEOBRAŻENIA I WYZWANIA

Rozwój handlu międzynarodowego nie byłby możliwy bez mechanizmu umożliwiającego wykonywanie płatności międzynarodowych, jakim jest międzynarodowy system walutowy. Jego sprawne funkcjonowanie ułatwia również przepływ kapitału pomiędzy państwami i akumulację bogactwa poprzez gromadzenie rezerw walutowych. Słabości tego systemu mogą jednak prowadzić do zakłóceń w rozwoju państw i niestabilności gospodarki światowej. W szczególności współczesny system walutowy często uznawany jest za dysfunkcyjny. Wydaje się, że obecny system jedynie częściowo spełnia wymogi, jakie stawia przed nim skala globalizacji i wynikających z tego procesu współzależności w gospodarce światowej.

Efektywność międzynarodowego systemu walutowego postawiła pod znakiem zapytania seria kryzysów finansowych ostatniej dekady, w tym kryzys *subprime* (2008+) i kryzys zadłużenia w strefie euro, oraz pogłębiające się różnice w poziomie rozwoju poszczególnych państw. Upowszechnił się przy tym pogląd, że niedostosowanie międzynarodowego systemu walutowego do obecnego poziomu współzależności międzynarodowych leżało u podstaw kryzysu finansowego 2008+, gdyż doprowadził on do wzrostu globalnych nierównowag, a liberalizacja gospodarki została dokonana bez odpowiedniej rozbudowy instytucji nadzorczych na poziomie międzynarodowym. Powyższe czynniki oraz przesunięcia w układzie sił w gospodarce światowej spowodowały zintensyfikowanie trwającej od końca ubiegłego wieku debaty na temat reformy międzynarodowego systemu finansowego i walutowego.

Celem artykułu jest dokonanie charakterystyki międzynarodowego systemu walutowego. Artykuł podzielony został na trzy części. W pierwszej części dokonano krótkiego przeglądu kolejnych etapów ewolucji międzynarodowych regulacji walutowych. W części drugiej scharakteryzowano współczesny międzynarodowy system walutowy. Następnie przedstawiono słabości tego systemu i kierunki jego reformy. Artykuł zamyka próba podsumowania zagadnienia.

Ewolucja międzynarodowego systemu walutowego

Międzynarodowy system finansowy to suma instytucji i regulacji wpływających na dostępność kredytu i relacje finansowe pomiędzy państwami oraz wszystkie czynniki oddziałujące na kursy i warunki wymiany walut. Tym samym w międzynarodowej sferze finansów funkcjonują, wzajemnie się uzupełniając, mechanizmy umożliwiające kreację kredytu oraz międzynarodowy system walutowy¹.

Wśród elementów składających się na międzynarodowy system walutowy można wskazać regulacje, praktyki oraz instytucje odnoszące się do warunków dokonywania płatności międzynarodowych, wyboru reżimu kursu walutowego oraz sposobu zarządzania i wielkości rezerw walutowych. Ich celem jest m.in. ułatwienie międzynarodowej wymiany towarów i usług, akumulacja oszczędności oraz oddziaływanie na ceny w obrocie międzynarodowym. Kluczowym elementem tak zdefiniowanego systemu walutowego są zasady wymiany walut oraz istnienie walut pełniących funkcję pieniądza na skalę międzynarodową. Sprawny system walutowy powinien ponadto umożliwiać państwom-uczestnikom utrzymywanie deficytu na rachunku obrotów bieżących, a także szybkie bilansowanie tego deficytu w zależności od potrzeb².

Historycznie międzynarodowe systemy walutowe znacząco się od siebie różniły. Podstawowe różnice dotyczyły stopnia elastyczności kursów walutowych. Na tej podstawie w ciągu ostatnich dwóch wieków można wyróżnić cztery podstawowe etapy rozwoju międzynarodowego systemu walutowego. Były to: 1) system waluty złotej (*gold standard*), 2) system waluty sztabowo-złotej (*gold bullion standard, gold-exchange standard*), 3) system z Bretton Woods oraz 4) współczesny – *ad hoc* – system kursów płynnych. Ponadto pomiędzy poszczególnymi systemami występowały swoiste okresy przejściowe. Warto przy tym podkreślić, że do czasu wykształcenia się współczesnego systemu walutowego pieniądza, poprzez powiązanie z wartością metali szlachetnych, był – z wyjątkiem stosunkowo krótkich okresów przejściowych – dobrem trwałym i posiadał materialną wartość, a przynajmniej istniały uzasadnione podstawy, by tak sądzić³.

Od lat 70. XIX w. do 1914 r. obowiązywał system waluty złotej. Charakteryzowały go stałe kursy walutowe i znaczna swoboda przepływu kapitału.

¹ K. Jędrzejowska, *Międzynarodowe struktury finansów* [w:] *Geoekonomia*, red. M. E. Haliżak, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 124–128.

² World Economic Forum, *Euro, Dollar, Yuan Uncertainties Scenarios on the Future of the International Monetary System*, „World Scenarios Series”, June 2012, s. 6.

³ G. P. O’Driscoll Jr., *Toward a Global Monetary Order*, „Cato Journal”, vol. 32, no. 2, Spring /Summer 2012, s. 439; J. de Larosière, *Evolution of the International Financial System*, Leon Koźmiński Academy of Entrepreneurship and Management (WSPiZ) and TIGER Distinguished Lectures Series no. 8, Warsaw, 7.06.2002, s. 3.

W tym systemie złoto stanowiło podstawowy składnik rezerw państw. Każda waluta miała przypisany parytet w złocie (*par value*), a banki centralne były zobowiązane do sprzedaży i kupna złota po stałej cenie. Powiązanie wartości pieniądza narodowego z uniwersalnym aktywem rezerwowym, jakim było złoto, przyczyniało się do rozwoju relatywnie wolnego handlu i przepływów kapitału. Sprzyjała temu również swoboda transferu złota pomiędzy uczestnikami systemu. Równocześnie dostosowanie (*adjustment*) bilansu płatniczego państw-uczestników przebiegało w stosunkowo niezakłócony sposób. Z tego względu system ten bywa uznawany za najbardziej efektywny z dotychczasowych, a okres jego funkcjonowania określa się niekiedy jako złotą epokę rozwoju finansów międzynarodowych⁴.

W czasie I wojny światowej większość państw zawiesiła wymienialność walut narodowych na złoto. Równocześnie banki centralne – wówczas jeszcze w znacznym stopniu zależne od rządów – drukowały „puste” pieniądze, przeznaczane następnie na finansowanie działań wojennych. Praktyka ta prowadziła do wzrostu cen, a – w niektórych przypadkach – nawet do hiperinflacji. Kursy walutowe wielu państw stały się w rezultacie braku powiązania ze złotem kursami płynnymi. Dopiero w okresie powojennym część państw próbowała powrócić do przedwojennych kursów walutowych opartych na złocie. Efektem tych działań było wykształcenie się swoistej mutacji systemu waluty złotej, jakim był system sztabowo-złoty czy dewizowo-złoty. Miał on zapobiegać nadmiernej utracie rezerw złota przez poszczególne państwa dzięki ograniczeniu wymienialności banknotów do kilkukilogramowych sztab złota, co eliminowało wymianę dokonywaną przez niewielkie podmioty. Jednak system ten nigdy nie funkcjonował płynnie. Wartość złota była niedoszacowana względem większości walut narodowych. Ponadto ze względu na ograniczone rezerwy złota występowały chroniczne problemy płatnicze wśród banków centralnych. System ten *de facto* przestał istnieć wraz z wybuchem kryzysu finansowego w 1930 r.⁵

Konsekwencją Wielkiej Depresji było funkcjonowanie wielu państw – w tym Stanów Zjednoczonych – w oparciu o waluty *fiat*. Określenie to, pochodzące z łaciny, oznacza dosłownie „niech się stanie” i jest używane w odniesieniu do pieniądza nieposiadającego zabezpieczenia w postaci dóbr materialnych. Tym samym wartość pieniądza wynika jedynie z zaufania uczestników systemu do danej waluty i jej emitenta. Stąd również określenie pieniądza fiducyjny (*fiduciary money*)⁶. Lata 30. ubiegłego wieku to okres znacznego ograniczenia

⁴ J. Bilski, *Międzynarodowy system walutowy*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2006, s. 101–102; P. Isard, *Globalization and the International Financial System. What's Wrong and What Can Be Done*, Cambridge University Press, Cambridge 2005, s. 14–21.

⁵ G. P. O'Driscoll Jr., op. cit., s. 440–441; J. Bilski, op. cit., s. 109.

⁶ J. Bilski, op. cit., s. 97.

międzynarodowego przepływu towarów i kapitału. Wiązało się to ze stosowanym przez niektóre państwa swoistym nacjonalizmem walutowym i konkurencją na rynku za pomocą deprecjacji walut. Stąd stosowane niekiedy określenie tego okresu jako nieskoordynowany system hybrydowy (*uncoordinated hybrid system*). Problemy związane z przepływem kapitału i generowane przez niesprawny system walutowy straty doprowadziły do utworzenia systemu, który w założeniu miał zapobiegać brakowi koordynacji oraz elidować niestabilność finansową i nierównowagi⁷.

Wyróżnikiem powstałego w 1944 r. systemu z Bretton Woods były stałe kursy walutowe i kontrola przepływu kapitału. Za sprawne działanie systemu odpowiedzialny był Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW). System opierał się na powiązaniu kursów walut narodowych z dolarem amerykańskim, którego wartość powiązana była ze złotem. Przedział wahań kursowych dla poszczególnych walut był minimalny, a skuteczne zabezpieczenie przed atakami spekulacyjnymi zapewniały narodowe banki centralne przy wsparciu MFW. Każda waluta w systemie była wymierna na dolary, a tym samym pośrednio na złoto. Jeśli okazało się, że kurs którejś z walut był przeszacowany lub niedoszacowany, wówczas możliwa była jego renegotjacja z MFW. Stabilne kursy walutowe i wymiennalność walut miały zapewniać stały rozwój handlu międzynarodowego, eliminować inflację, a przede wszystkim zapobiegać kryzysom finansowym. Cele te zostały w znacznej mierze zrealizowane, jednak utrzymanie systemu stało się w pewnym momencie bardzo utrudnione. Główną przyczyną problemów było oparcie systemu z Bretton Woods na walucie narodowej, jaką był dolar amerykański⁸.

Na upadek systemu kursów stałych w znacznym stopniu wpływ miała polityka monetarna i fiskalna Stanów Zjednoczonych. W okresie od utworzenia systemu do jego upadku USA z największego wierzyciela zmieniły się w największego dłużnika świata. W 1971 r., w wyniku presji spekulacyjnej wywieranej na dolara przez przekonanych o jego przewartości inwestorów, prezydent Richard Nixon ogłosił zaprzestanie wymiennalności dolara na złoto. Do roku 1973 system kursów sztywnych stał się przeszłością, dając miejsce obecnemu systemowi kursów płynnych i postępującej liberalizacji przepływów kapitału⁹.

Specyfika współczesnego systemu walutowego

Współczesny system walutowy – w przeciwieństwie do wcześniejszego reżimu – trudno uznać za efekt skoordynowanych wysiłków państw. Wprawdzie jego wykształcenie było możliwe dzięki deregulacji sfery finansów, liberalizacji

⁷ P. Isard, op. cit., s. 24–25.

⁸ P. Chowla, B. Sennholz, J. Griffiths, *At Issue: Dollars, Devaluations and Depressions: How the International Monetary System Creates Crises*, Bretton Woods Project, September 2009.

⁹ J. Bilski, op. cit., s. 120.

przepływów kapitału i zniesieniu ograniczeń wymienialności walut, lecz większość tych działań podejmowana była – przynajmniej w początkowym okresie – doraźnie, a sam proces nie był koordynowany na poziomie ponadnarodowym. Niemniej jednak umożliwiło to stworzenie systemu, w którym przepływ kapitału nie jest zależny od „fizycznych” przepływów towarów i usług, a przepływy kapitału same w sobie stały się potencjalnym źródłem bogactwa¹⁰.

Współczesny system walutowy, określane niekiedy jako brak systemu (*non-system*), wykształcił się z pozostałości po upadku systemu z Bretton Woods na początku lat 70. ubiegłego wieku. Jego powstaniu towarzyszyły liczne reformy na poziomie narodowym. System ten charakteryzuje szeroko zakrojona liberalizacja finansowa, upowszechnienie niezależnych banków centralnych oraz dążenie do stabilności finansowej w warunkach kursu płynnego. Można go określić jako system kursów płynnych oraz bezpośrednich celów inflacyjnych (*direct inflation targeting*) w warunkach pełnej mobilności kapitału¹¹.

Mimo powszechnego posługiwania się terminem „współczesny system walutowy” (względnie „nowe Bretton Woods”, *post-Bretton Woods regime*) wielu ekonomistów kwestionuje fakt istnienia obecnie międzynarodowego systemu walutowego. Ich zdaniem, wielość i zmienność reżimów kursowych nie pozwala na użycie słowa „system międzynarodowy”, w szczególności, jeśli porówna się obecną sytuację z regulacjami systemów monetarnych sprzed 1971 r.¹² Jeśli za system uznać „układ elementów mający określoną strukturę i stanowiący logicznie uporządkowaną całość”¹³, łatwo zauważyć, że obecny mechanizm wymiany walut nie spełnia tych kryteriów. O ile poprzedzający go system z Bretton Woods stanowił przemyślaną – choć niedoskonałą – konstrukcję, mającą wspierać odbudowę gospodarek po zniszczeniach II wojny światowej oraz zapobiegać konkurencyjnym dewaluacjom walut okresu kryzysu lat 30., obecny system stanowi w znacznym stopniu przypadkową „mieszankę” pozostałości systemu z Bretton Woods oraz nowych elementów. Trudno mówić o systemie wobec braku instytucji regulujących reżimy kursowe: zmiana reżimu kursowego w większości przypadków jest wynikiem wyłącznie decyzji poszczególnych państw. Ponadto w „systemie” funkcjonuje ponad 180, w mniejszym lub większym stopniu niezależnych jednostek monetarnych, z których nawet te podstawowe są jedynie pieniądzem symbolicznym¹⁴.

¹⁰ J. de Larosière, op. cit., s. 3; K. Jędrzejowska, *Międzynarodowe...*, s.

¹¹ I. Angeloni, *Testing Times for Global Financial Governance*, Bruegel Essay and Lecture Series, Brussels 2008, s. 2.

¹² G. P. O'Driscoll Jr., op. cit., s. 439.

¹³ *Słownik Języka Polskiego*, <http://sjp.pwn.pl/szukaj/system> [dostęp 17.04.2013].

¹⁴ G. P. O'Driscoll Jr., op. cit., s. 439; M. Friedman, *Money Mischief: Episodes in Monetary History*, A Harvest Book, New York 1994, s. 249.

Jednym z wyróżników współczesnego *non-system* jest zjawisko globalizacji finansowej. Oznacza ono integrację narodowych systemów finansowych poprzez zwiększony międzynarodowy przepływ kapitału i posiadane aktywa rezerwowe. Zdaniem wielu ekonomistów drugiej połowy XX w., system ten miał sprzyjać realizacji pełnego zatrudnienia, stabilnego poziomu cen oraz zrównoważeniu sald na rachunku obrotów bieżących, przynajmniej w państwach rozwiniętych. Dbłość o stabilność wewnętrzną miała przełożyć się na stabilność w skali międzynarodowej. Mimo że niektóre jego elementy okazały się skuteczne, większość nadziei pokładanych w systemie kursów płynnych nie została spełniona¹⁵.

Wspominanym już czynnikiem konstytuującym współczesny system walutowy jest liberalizacja przepływów kapitału. Jednak również w tym zakresie trudno uznać międzynarodowy system walutowy za jednorodny. Z jednej strony obecny poziom liberalizacji i deregulacji rynków finansowych często uznaje się za nadmierny. Z drugiej strony – pełna liberalizacja przepływów kapitału w skali globalnej nigdy nie została osiągnięta. Wiele państw utrzymuje znaczące bariery w międzynarodowym przepływie kapitału. Są wśród nich m.in. współczesni liderzy gospodarki światowej, jak Chiny czy Indie. Na otwarcie rynków finansowych nie zdecydowała się również większość państw arabskich, a integracja międzynarodowych rynków finansowych ograniczona jest w znacznej mierze do Europy, Ameryki Północnej i nielicznych centrów finansowych na terenie Azji¹⁶.

Poniżej przedstawiono kilka założeń, na których opierają się obecne mechanizmy płatności w wymianie międzynarodowej oraz narodowe systemy finansowe, powiązania między którymi stanowią o istnieniu obecnego systemu walutowego. System ten wykazuje trzy główne cechy. Są to przede wszystkim: 1) płynne kursy walutowe, 2) dominująca pozycja dolara jako pieniądza międzynarodowego oraz 3) niedostateczny nadzór międzynarodowy oparty na szczątkach systemu z Bretton Woods.

Reżimy kursowe

Mimo że jednym z częstszych określeń stosowanych w odniesieniu do systemu walutowego po 1973 r. jest system kursów płynnych, w rzeczywistości system ten jest mozaiką szeregu reżimów kursowych. Ponadto nawet główne waluty we współczesnym systemie finansowym – charakteryzujące się w założeniach kursem płynnym – trudno uznać za takie. Powodem tego jest polityka kursowa banków centralnych, które od upadku systemu z Bretton Woods wielokrotnie interweniowały w obronie kursu swoich walut.

¹⁵ J. Bibow, *The International Monetary (Non-)Order and the „Global Capital Flows Paradox”*, „The Levy Economics Institute Working Paper Series”, no. 531, April 2008, s. 7; I. Angeloni, op. cit., s. 3.

¹⁶ Więcej na ten temat: K. Jędrzejowska, *Gospodarka światowa wobec nadmiernej liberalizacji rynków finansowych* [w:] M. Guzek (red.), *Ekonomia i polityka w kryzysie. Kierunki zmian w teoriach*, Uczelnia Łazarskiego i Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2012, s. 106–126.

Teoretycznie płynny kurs walutowy powinien zapewniać właściwą (rynkową) wycenę danej waluty, zapobiegając jej niedoszacowaniu lub przeszacowaniu. Równocześnie ma prowadzić do stabilności finansowej. W praktyce płynne kursy walutowe powodują jednak często znaczną niestabilność kursów oraz – w przypadku słabszych walut – podatność na ataki spekulacyjne¹⁷.

Płynne kursy walutowe w połączeniu z wymiennalnością walut spowodowały gwałtowny rozwój międzynarodowego rynku finansowego (*Foreign Exchange Market* – Forex). W wyniku rozwoju tego rynku oraz postępującej integracji pozostałych segmentów międzynarodowego rynku finansowego sfera finansowa stała się w znacznym stopniu niezależna od sfery materialnej. Obecnie wzrost liczby i wolumenu transakcji finansowych znacznie przewyższa wzrost produkcji i obrotów handlowych, a ponadto stale wzrasta znaczenie sektora finansowego w wytwarzaniu dochodu narodowego¹⁸.

Niestabilność kursów walutowych i związane z tym zjawiskiem zwiększenie ryzyka w wymianie handlowej skłania wiele państw do prowadzenia polityki kursowej w oparciu o powiązanie kursu waluty narodowej z inną, silniejszą, walutą lub koszykiem walut. Obecnie, zgodnie z klasyfikacją MFW, 43 państwa mają waluty powiązane z dolarem, dla 27 państw punkt odniesienia stanowi euro, a dla 13 koszyk walut¹⁹.

Jedynie nieliczne waluty charakteryzuje kurs płynny, który w zdecydowanej większości przypadków jest kursem płynnym sterowanym. Ponadto kursy walutowe czterech głównych walut świata – dolara amerykańskiego, euro, jena i funta brytyjskiego – ustalane są wprawdzie na zasadach rynkowych, ale przede wszystkim w relacji do siebie nawzajem (*float against each other*), pośrednio oddziałując na kursy słabszych walut²⁰. W systemie tym występuje też swoisty paradoks. Z jednej strony wiele państw, w tym Chiny, dąży do upłynnienia kursu walutowego. Z drugiej – te same państwa postulują reformę międzynarodowego systemu walutowego, w tym powrót do systemu kursów sztywnych, względnie utworzenie ponadnarodowej jednostki rezerwowej, a nawet jednej światowej waluty²¹.

W skrajnych przypadkach państwa rezygnują z przejawu suwerenności, jakim jest posiadanie waluty narodowej, na rzecz korzyści w postaci eliminacji ryzyka kursowego, jakie daje unia monetarna. Najśłynniejszym przykładem unii

¹⁷ A. Sławiński, *Rynki finansowe*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2006, s. 186–187.

¹⁸ K. Jędrzejowska, *Międzynarodowe...*, s. 125–126.

¹⁹ International Monetary Fund, *Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions 2012*, CD-ROM Edition including Overview, Washington D.C. 2012, s. 4.

²⁰ G. P. O'Driscoll Jr., op. cit., s. 439.

²¹ E. Moulin, *France, G20 and Reforming of the International Monetary System* [w:] W. Puschra, S. Burke (red.), *New Directions for International Financial & Monetary Policy. Reducing Inequality for Shared Societies*, International Policy Analysis, Friedrich Ebert Stiftung, FES New York, September 2011, s. 12.

walutowej jest, oczywiście, europejska Unia Gospodarcza i Walutowa (UGW) ze wspólną walutą euro. Ostatni kryzys zadłużeniowy i problemy związane z prowadzeniem jednolitej polityki monetarnej wobec braku jednolitej polityki fiskalnej postawiły przyszłość unii walutowej w tym kształcie pod znakiem zapytania. Jest to jednak kwestia konstrukcji unii walutowej, gdyż sama idea wspólnego pieniądza znajduje wielu zwolenników, optujących – wzorem Johna Maynarda Keynesa w 1944 r. – za wspólną walutą na skalę światową. Ponadto UGW nie jest jedyną obecnie istniejącą unią walutową. Osiem państw Afryki Zachodniej jest członkami *Communauté Financière d’Afrique* – CFA, a dalsze inicjatywy integracyjne odnotowuje się na obszarze Ameryki Łacińskiej czy Azji Wschodniej²².

Dominująca pozycja dolara amerykańskiego

Chociaż oparcie międzynarodowego systemu walutowego na walucie narodowej było jedną z głównych przyczyn upadku systemu z Bretton Woods, dolar amerykański – mimo wielu problemów – pozostaje światową walutą rezerwową. W 2012 r. transakcje z udziałem dolara stanowiły 86% transakcji na międzynarodowym rynku walutowym (euro – około 37%), a około 62% światowych zasobów rezerw walutowych nadal denominowanych jest w dolarze. Widoczne są jednak symptomy zmian w tym zakresie²³.

Dominacja dolara w międzynarodowym systemie finansowym niesie ze sobą znaczące konsekwencje. Po pierwsze, pozycja emitenta światowej waluty pozwala Stanom Zjednoczonym na relatywnie tanie zadłużanie się we własnej walucie, co rodzi poważne skutki dla pozostałych państw. W czasie kryzysu finansowego *subprime* jedną z przyczyn było nadmierne zadłużenie USA, finansowane w znacznym stopniu przez Chiny i pozostałe rynki wschodzące, rozbudowujące własne rezerwy walutowe w oparciu o amerykańskie papiery wartościowe. Bezpieczeństwo, jakie dawał Stanom Zjednoczonym popyt na ich walutę ze strony państw rozwijających się, pozwalał Rezerwie Federalnej (*Federal Reserve*) na utrzymywanie niskich stóp procentowych, co z kolei przekładało się na zwiększony popyt na tani kredyt ze strony sektora prywatnego, a następnie narastanie niebezpiecznej bańki na rynku nieruchomości. Po drugie, mimo że amerykańskie decyzje odnośnie do polityki fiskalnej i monetarnej oddziałują na resztę świata, administracja amerykańska nie jest zmuszona do uwzględniania tych konsekwencji w swoich decyzjach. Stany Zjednoczone, jako emitent świa-

²² A. G. Marshall, *The Financial New World Order: Towards a Global Currency and World Government*, Global Research, Centre for Research on Globalization, 6.04.2009, <http://www.globalresearch.ca/the-financial-new-world-order-towards-a-global-currency-and-world-government/13070> [dostęp 12.04.2013]; D. Furceri, *From Currency Unions to a World Currency: A Possibility?*, „International Journal of Applied Economics”, 4(2), September 2007, s. 23.

²³ International Monetary Fund, *Currency Composition of Official Foreign Exchange Reserves (COFER)*, March 2013, <http://www.imf.org/external/np/sta/cofer/eng/cofer.pdf> [dostęp 1.04.2013].

towej waluty rezerwowej, nie muszą utrzymywać rezerw walutowych, gdyż są w stanie finansować deficyt w obrotach zewnętrznych własną walutą, podczas gdy zdecydowana większość państw, chcąc uczestniczyć w obrocie międzynarodowym, musi posługiwać się walutą obcą. Tym samym – w przeciwieństwie do USA – ich udział w międzynarodowych transakcjach handlowych i finansowych jest limitowany przez posiadane zasoby dewiz²⁴.

Dolar amerykański nie jest i nigdy – nawet w okresie systemu z Bretton Woods – nie był jednak jedyną walutą międzynarodową. Obecnie rolę pieniądza na skalę międzynarodową pełnią również euro, jen czy funt brytyjski. O swoistej koncentracji oddziaływania na system walutowy przez ograniczoną grupę państw świadczy fakt, że cztery wymienione powyżej waluty stanowią ponad 95% rezerw światowych. Ponadto specyficzną rolę w międzynarodowym systemie walutowym pełni jednostka monetarna MFW, czyli specjalne prawa ciągnięcia (*Special Drawing Rights* – SDR), stanowiące w pewnym sensie ponadnarodowy zasób rezerwowy²⁵.

Zmiany w strukturze rezerw dewizowych odzwierciedlają zmiany w pozycji poszczególnych państw w gospodarce światowej. Mimo relatywnego spadku znaczenia gospodarki amerykańskiej udział dolara w światowych rezerwach zmniejszył się jedynie w nieznacznym stopniu. Jego deprecjacja sprawiła, że wiele spośród państw rozwijających się – w szczególności państwa Azji Południowej i Wschodniej – rozpoczęły starania na rzecz dywersyfikacji portfela rezerw walutowych. Utrzymanie tego trendu doprowadziłoby zapewne do wielowalutowego systemu walutowego. Osiągnięciu tego celu może przeszkodzić obecny kryzys zadłużeniowy w strefie euro. Mimo że na razie trudno mówić w tym zakresie o kryzysie walutowym, obserwuje się powolne zmniejszanie się rezerw denominowanych w euro. Walutą, która w tych warunkach zyskuje na znaczeniu, jest – ponownie – dolar amerykański, a w mniejszym stopniu również japoński jen²⁶.

Ciekawa w tym zakresie jest sytuacja nieposiadającego jeszcze statusu waluty międzynarodowej chińskiego juana. W ostatniej dekadzie Chiny podjęły wiele inicjatyw na rzecz umiędzynarodowienia swojej waluty. W ich efekcie m.in. partnerzy handlowi Chin otrzymali możliwość dokonywania rozliczeń w juanach, rozpoczęto emisję papierów wartościowych denominowanych w juanach oraz tworzenie rynków finansowych *offshore*²⁷.

²⁴ R. Dobbs, D. Skilling, W. Hu, S. Lund, J. Manyika, C. Roxburgh, *An Exorbitant Privilege? Implications of Reserve Currencies for Competitiveness*, McKinsey Global Institute Discussion Paper, December 2009, s. 9–10; P. Chowla, B. Sennholz, J. Griffiths, op. cit.

²⁵ International Monetary Fund, *Currency Composition...*

²⁶ R. Harding, *Emerging Markets Dump Euro Reserves*, 31.03.2013, <http://www.cnbc.com/id/100604785> [dostęp 13.04.2013].

²⁷ World Economic Forum, *Euro, Dollar...*, s. 9–11.

Ponadto w ostatnich dekadach obserwuje się bezprecedensowy wzrost światowych rezerw dewizowych. Zwiększyły się one w ciągu ostatniej dekady z niepełna 2 bilionów USD w 2000 r. do niemal 11 bilionów na koniec 2012 r. Obok zmian w strukturze walutowej i wartości rezerw, od początku wieku znacząco zmieniła się struktura własnościowa rezerw. W dziesiątce państw o największych zasobach rezerw dewizowych znajdują się dzisiaj głównie państwa rozwijające się, które posiadają ponad 60% światowych rezerw²⁸.

Institucje regulacyjne

Obok wielości reżimów walutowych i dominacji dolara amerykańskiego jako waluty rezerwowej, obecny system charakteryzuje również relatywnie słaby i rozproszony nadzór na poziomie międzynarodowym. Pierwotnie rolę nadrzędnej instytucji finansowej w systemie walutowym miał spełniać MFW. Jednak po upadku systemu z Bretton Woods jego aktywność ograniczona była przede wszystkim do państw rozwijających się. Od 1976 r., gdy po pożyczkę zgłosiła się Wielka Brytania, do 2008 r. (Islandia) żadne państwo rozwinięte nie korzystało z pomocy Funduszu i tym samym nie musiało stosować się do narzucanych przez tę instytucję warunków. Ponadto system podejmowania decyzji w MFW jest w przeważającej mierze wyrazem układu sił z 1944 r., który ma niewiele wspólnego ze strukturą współczesnej gospodarki światowej²⁹.

Dodatkowo wiele założeń obecnego systemu jest odzwierciedleniem charakterystycznego dla lat 80. i 90. ubiegłego wieku neoliberalnego podejścia do regulacji sfery gospodarczej, opartego na wierze w efektywność wolnego rynku i słabość interwencji państwa. Obok procesów liberalizacji i deregulacji rynków, podejście to doprowadziło również do wykształcenia się modelu rozwoju gospodarczego zorientowanego na eksport. Efektem takiej strategii jest m.in. wspomniana wyżej akumulacja rezerw dewizowych przez rynki wschodzące, których nadwyżka eksportowa jest równoważona przez popyt na import w Stanach Zjednoczonych i pozostałych państwach rozwiniętych. W skali świata prowadzi to jednak do wykształcenia się nierównowagi między obszarami nadwyżkowymi a deficytowymi³⁰.

Liberalizacji rynków finansowych nie towarzyszył odpowiedni wzrost współpracy międzynarodowej w sferze finansów, w szczególności w zakresie nadzoru finansowego. Sytuacja zmieniła się dopiero w czasie kryzysu *subprime*. Dzięki zaangażowaniu szerszej grupy państw w reformę systemu (m.in. poprzez gru-

²⁸ K. Jędrzejowska, *Międzynarodowe...*, s. 137.

²⁹ Eadem, *Reforma Międzynarodowego Funduszu Walutowego jako ilustracja zmiany w globalnej architekturze finansów* [w:] R. Kuźniar (red.), *Kryzys 2008 a międzynarodowa pozycja Zachodu*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2011, s. 272; P. Chowla, B. Sennholz, J. Griffiths, op. cit.

³⁰ P. Chowla, B. Sennholz, J. Griffiths, op. cit.

pę G20) międzynarodowy system walutowy stał się bardziej demokratyczny, angażując w większym stopniu państwa rozwijające się. Ponadto na znaczeniu zyskały standardy ostrożnościowe upowszechniane przez Komitet Bazylejski do Spraw Nadzoru Finansowego. Nie zmienia to jednak faktu, że w skali świata brak jest instytucji zdolnej oddziaływać na reżimy walutowe, a instytucje regionalne (w tym Europejski Bank Centralny) wykazują znaczące ograniczenia w tym zakresie.

Słabości i kierunki reformy międzynarodowego systemu walutowego

Mimo wspomnianego już braku dostatecznie uporządkowanej struktury i regulacji obecny system finansowy funkcjonuje już czterdzieści lat. W tym okresie przyczynił się on do wzrostu gospodarczego wielu państw oraz rozwoju handlu międzynarodowego i międzynarodowych przepływów kapitału.

Równocześnie system ten wykazał wiele niesprawności, które szczególnie uwidoczniły kryzysy finansowe ostatnich dekad. Widocznym przejawem zmienności przepływów kapitału (*volatility*), a tym samym niestabilności międzynarodowego systemu walutowego, stały się kolejne fale kryzysów finansowych. Mimo że kryzysy finansowe występowały również przed 1971 r., w ostatnich dekadach parokrotnie zwiększyła się ich częstotliwość³¹. Od kryzysu w Azji Południowej i Wschodniej, poprzez kryzys *subprime* i kryzys zadłużeniowy w strefie euro, w systemie walutowym narastają nierównowagi, a swobodny przepływ kapitału zdaje się czynnikiem destabilizującym. Ponadto ostatnie kryzysy finansowe wykazały, że nawet państwa rozwinięte – dotychczasowi główni beneficjenci swobody przepływu kapitału – nie są odporne na słabości międzynarodowego systemu walutowego³².

Słabości międzynarodowego systemu walutowego

Już przytoczona we wcześniejszej części opracowania charakterystyka systemu wskazywała jego liczne słabości. Dominacja waluty narodowej jako światowej waluty rezerwowej i brak międzynarodowego nadzoru nad przepływem kapitału nie wyczerpują jednak listy jego niesprawności. Wskazywane najczęściej w literaturze słabości systemu zostały przytoczone poniżej. Problemy te są w różnym stopniu odczuwane przez różne grupy państw. W sposób oczywisty podmiotami najbardziej narażonymi na niestabilność systemu są państwa roz-

³¹ P. Isard, op. cit., s. 120.

³² E. Farhi, P.-O. Gourinchas, H. Rey, *Introducing a New eReport: Reforming the International Monetary System*, 19.09.2011, VOX, <http://www.voxeu.org/article/reforming-international-monetary-system-introducing-new-ereport> [dostęp 12.04.2013].

wijające się, w szczególności te najuboższe. Równocześnie podmioty te są w najmniejszym stopniu zintegrowane z obecnym systemem.

Można stwierdzić, że współczesny system walutowy nie przyczynia się do równomiernego rozwoju. Nierówności dochodowe pomiędzy poszczególnymi państwami wznoszą się i nic nie wskazuje, aby trend ten miał zostać zatrzymany. Relacja między dochodami 5% najbogatszych a 5% najuboższych państw wynosi obecnie 165:1. Jeśli brać pod uwagę dochody 20% najbogatszych do 20% najbiedniejszych, dysproporcja nadal jest ogromna i wynosi 50:1. Oczywiście system walutowy nie jest jedynym czynnikiem powodującym dualizm rozwojowy, lecz – biorąc pod uwagę problemy państw najbiedniejszych, związane z otwarciem gospodarek, i oparcie systemu na prywatnych przepływach kapitału – często staje się istotną barierą rozwoju państw³³.

System ten, niestety, sprzyja niestabilności kursu walutowego, a ryzyko kursowe oddziałuje na decyzje inwestycyjne przedsiębiorstw. Jeśli przedsiębiorstwa ograniczają inwestycje ze względu na ryzyko kursowe, wówczas tworzona jest mniejsza liczba miejsc pracy, ograniczony jest rozwój handlu, a tym samym również wzrost gospodarczy. Szczególnie wrażliwe na zmiany kursu walutowego są małe i/lub najmniej rozwinięte państwa. W sytuacji kryzysowej często są one zmuszone dewaluować kurs waluty. Prowadzi to do wyższych kosztów obsługi zadłużenia zagranicznego, będącego w przypadku słabszych ekonomicznie państw podstawowym składnikiem długu publicznego. Wzrasta również koszt importu, w tym importu żywności i najpotrzebniejszych dóbr konsumpcyjnych. Równocześnie niewielkie rozmiary rynku tych państw czynią je „atrakcyjnym” obiektem ataku spekulacyjnego³⁴.

Ponadto wiele państw rozwijających się dokonało w ostatnich latach znaczącej akumulacji rezerw walutowych. Było to podyktowane chęcią zabezpieczenia się przed ewentualnym atakiem spekulacyjnym i uniezależnienia się od dość powszechnie krytykowanej pomocy ze strony MFW. Jednak utrzymywanie wysokiego poziomu rezerw jest kosztowne. Ponadto są to środki, które potencjalnie mogłyby zostać wykorzystane na cele rozwojowe, takie jak infrastruktura, edukacja czy opieka medyczna. Niekiedy wskazuje się w tym kontekście na wręcz nadmierne zapotrzebowanie na aktywa rezerwowe.

Problemem charakterystycznym również dla wcześniejszych reżimów walutowych pozostaje tzw. dylemat Triffina. Zjawisko to dotyczy w szczególności państw-emitentów walut rezerwowych. W długim okresie niemożliwa wydaje się równoczesna realizacja celów wewnętrznej polityki monetarnej i zaspokojenie popytu innych państw na walutę rezerwową. Pojawia się konflikt mię-

³³ W. Puschra, S. Burke, *Preface* [w:] W. Puschra, S. Burke (red.), op. cit., s. 2.

³⁴ P. Chowla, B. Sennholz, J. Griffiths, op. cit.

dzy wiarygodnością aktywów rezerwowych a zapotrzebowaniem na płynność w skali międzynarodowej. W efekcie, polegając na dolarze amerykańskim jako dominującej walucie rezerwowej, pozostałe państwa są narażone albo na niedobór, albo na nadmiar waluty rezerwowej³⁵.

Z powyższymi ograniczeniami płynności międzynarodowej związana jest również niedostateczna płynność środków „awaryjnych” w systemie. Środki te, zarówno będące do dyspozycji MFW, jak i ugrupowań regionalnych, od upadku systemu z Bretton Woods pozostały na relatywnie niezmiennym poziomie w relacji do PKB państw-beneficjentów. Nastąpił jednak równocześnie wielokrotny wzrost wolumenu przepływów kapitału. Przepływy te generują szoki, na jakie narażone są państwa. W razie problemów płatniczych brak jest w systemie podmiotu pełniącego funkcję międzynarodowego pożyczkodawcy ostatniej szansy, a instytucje mogące udzielić wsparcia nie dysponują wystarczającymi środkami. Nawet kolejne alokacje utworzonych w tym celu SDR nie rozwiązują problemu³⁶.

Dodatkowo system generuje wspomniane już nierównowagi bilansu płatniczego. Były one charakterystyczne już dla lat 60. i 70. ubiegłego wieku, jednak od dwóch dekad obserwuje się ich stały wzrost oraz narastanie zadłużenia sektorów publicznego i prywatnego. Relacje między państwami posiadającymi nadwyżkę i deficyt kapitału determinują sposób funkcjonowania międzynarodowego systemu finansowego oraz wpływają na relacje między tymi podmiotami w sferze gospodarki realnej. Szczególne znaczenie ma tutaj deficyt obrotów bieżących USA. Mimo że problem ten dotyczy sfery realnej, fakt, że Stany Zjednoczone to emitent podstawowej waluty rezerwowej świata, nabiera szczególnego znaczenia dla równowagi w międzynarodowej przestrzeni finansowej. Równocześnie powstaje paradoks, gdy państwa rozwijające się, które powinny inwestować w swój wzrost, same stają się dostarczycielem kapitału niezbędnego na inwestycje gospodarek rozwiniętych³⁷.

Reforma międzynarodowego systemu walutowego

Załamanie systemu i powszechne przekonanie o konieczności zmian doprowadziły do debaty na temat reformy międzynarodowego systemu walutowego oraz wprowadzenia nielicznych usprawnień systemu³⁸. W ciągu ostatniej dekady udało się dokonać zmian przede wszystkim w zakresie zarządzania stabilnością

³⁵ M. Camdessus, *Toward a New International Monetary System*, International Conference, Guanghua School of Management, Beijing, 17.11.2009, s. 3.

³⁶ E. Farhi, P.-O. Gourinchas, H. Rey, op. cit.; J. Bilski, op. cit., s. 126.

³⁷ R. Michalski, *Towards a New Bretton Woods*, TIGER Working Paper Series, no. 120, Warsaw, May 2010, s. 15; J. Bibow, op. cit., s. 10–13.

³⁸ M. Camdessus, op. cit., s. 6.

systemu walutowego i finansowego. Jeszcze w 1999 r. zostało powołane Forum Stabilności Finansowej (*Financial Stability Forum* – FSF), następnie przekształcone w Radę Stabilności Finansowej (*Financial Stability Board* – FSB), monitorujące kondycję międzynarodowych instytucji finansowych. Jednak dopiero kryzys 2008+ dał przyzwolenie ze strony najbardziej znaczących uczestników systemu na przeprowadzenie reformy międzynarodowej architektury finansów, w tym jej centralnej instytucji – MFW. Obok korekty systemu głosów ważnych, Fundusz wyposażono w rozszerzone kompetencje w zakresie monitoringu stabilności finansowej w postaci m.in. Programu Oceny Stabilności Sektora Finansowego (*Financial Sector Stability Assessment* – FSAP)³⁹.

Wszystkie zmiany wskazują na dążenie do wyeliminowania niestabilności systemu. Widoczna jest również coraz wyższa pozycja niektórych państw rozwijających się, w tym głównie reprezentantów tzw. grupy BRICS (Brazylia, Rosja, Indie, Chiny, Republika Południowej Afryki). Wśród diskutowanych, ale jak dotąd dalekich do rozwiązania, kwestii znajdują się m.in. konieczność zapewnienia globalnej płynności, międzynarodowy nadzór nad przepływami kapitału oraz mechanizmy dostosowawcze dla uniknięcia nierównowag⁴⁰.

Były dyrektor zarządzający MFW – Michel Camdessus – w jednym z wystąpień w czasie kryzysu *subprime* stwierdził, że najważniejszą kwestią do rozwiązania jest nie tyle sama reforma międzynarodowego systemu walutowego, ile określenie, jaka światowa waluta rezerwowa w najlepszy sposób spełniałaby wymóg zapewnienia stabilności finansowej na poziomie międzynarodowym i zabezpieczenia stabilnego tempa wzrostu gospodarczego⁴¹. Ponieważ główną wadą systemu z Bretton Woods było oparcie na walucie narodowej, wiele głosów dotyczących reformy obecnego systemu nawołuje do utworzenia analogicznego systemu, jednak tym razem opartego na jednej – w pełni światowej – walucie. Światowa unia rozliczeniowa oznaczałaby, że państwa nie trzymałyby własnych zasobów rezerw walutowych. W zamian polegałyby na międzynarodowych rezerwach, zarządzanych przez ponadnarodową instytucję i denominowanych w nowej walucie światowej, której wartość byłaby powiązana z ceną surowców, w tym złota⁴².

W obecnej sytuacji – mimo powtarzających się debat o korzyściach takiego rozwiązania na forum G20 – światowa unia walutowa wydaje się jedynie koncepcją teoretyczną. Nie zmienia to jednak faktu, że międzynarodowy system

³⁹ K. Jędrzejowska, *Reforma...*, s. 281.

⁴⁰ J. Williamson, *Key Issues in Monetary Reform* [w:] W. Puschra, S. Burke (red.), op. cit., s. 9–10.

⁴¹ M. Camdessus, op. cit.; G. P. O'Driscoll Jr., op. cit., s. 445–447; A. G. Marshall, op. cit.

⁴² G. P. O'Driscoll Jr., op. cit., s. 445–447; A. G. Marshall, op. cit.; B. Steil, *The End of National Currency*, „Foreign Affairs”, May/June 2007, <http://www.foreignaffairs.com/articles/62614/benn-steil/the-end-of-national-currency> [dostęp 13.04.2013].

walutowy ulega przemianom, co do kierunku których nie ma jednak zgodności. O ile jeszcze pięć lat temu perspektywa wielowalutowego systemu walutowego wydawała się prawdopodobna, obecnie mówi się raczej o systemie trójwalutowym, opartym na dolarze, euro i – docelowo – juanie. Problemy w strefie euro mogą jednak doprowadzić również do powstania systemu dwuwalutowego, gdzie główne aktywa rezerwowe denominowane będą w dolarze i juanie. Istnieje też prawdopodobieństwo, że ze względu na nierozwiązane problemy strefy euro oraz Stanów Zjednoczonych w miejsce globalnego systemu walutowego powstanie wiele systemów regionalnych lub system walutowy oparty na państwach grupy BRICS⁴³.

Podsumowanie

Międzynarodowy system walutowy jest niezbędnym narzędziem dla rozwoju międzynarodowego przepływu dóbr, usług i kapitału. Efektywny system walutowy powinien spełniać kilka warunków. Przede wszystkim powinien zapewniać stabilność finansową. W tym celu należy wyposażyć go w mechanizm dostosowawczy bilansu płatniczego dla uniknięcia długotrwałych nierównowag. Oznacza to również, że w systemie musi być zapewniona odpowiednio wysoka podaż płynności międzynarodowej. Płynność ta powinna być z kolei wyrażona w powszechnie wyrażonych aktywach rezerwowych.

Międzynarodowy system walutowy, jaki wykształcił się po upadku systemu z Bretton Woods w latach 70. ubiegłego wieku, trudno uznać za doskonały. Jedynie w niewielkim stopniu spełnia on powyższe założenia. Często oskarża się, że sprzyja on kryzysom finansowym i jest niestabilny. Niekiedy w tym kontekście pojawiają się głosy na rzecz wprowadzenia waluty światowej, która pozwoliłaby wyeliminować ryzyko kursowe, wyrównać ceny surowców, zacieśnić współpracę międzynarodową oraz – przede wszystkim – zapobiegać przyszłym kryzysom finansowym. Propozycje te nie mają obecnie większych szans na realizację. Nie zmienia to jednak faktu, że w ostatnich latach w funkcjonowaniu systemu walutowego zaszło wiele zmian, z których za najważniejszą można uznać zwiększony wpływ państw rozwijających się na jego funkcjonowanie.

⁴³ B. Eichengreen, *International Monetary Arrangements: Is There a Monetary Union in Asia's Future?*, Brookings, Spring 1997, <http://www.brookings.edu/research/articles/1997/03/spring-globaleconomics-eichengreen> [dostęp 12.04.2013]; World Economic Forum, *Euro, Dollar...*, s. 17–23.

Marta Götz

PRZYSZŁE PRAWDOPODOBNE UWARUNKOWANIA MAKROEKONOMICZNE ROZWOJU STOSUNKÓW GOSPODARCZYCH W UE

Tło do rozważań na temat przyszłej prawdopodobnej sytuacji gospodarczej Unii Europejskiej (UE) stanowią trzy kwestie: zjawisko konwergencji między krajami członkowskimi, a więc procesy zbieżności głównie w poziomie ich możliwości, oraz stopniowe upodabnianie się ich w zakresie kształtowania się podstawowych kategorii makroekonomicznych; efekty rozlewania się czy też zarażania wzajemnego gospodarek (*spillovers*) oraz spodziewana przez niektórych ekonomistów, m.in. w wyniku kryzysu i następującego w jego efekcie powrotu do protekcyjizmu czy też patriotyzmu ekonomicznego, reorientacja charakteru międzynarodowych stosunków gospodarczych. Analiza prowadzona w dalszej części artykułu opiera się na materiale dostępnym w bazach Międzynarodowego Funduszu Walutowego, dotyczącym prognoz na lata 2013–2017.

Konwergencja gospodarcza

Kraje członkowskie Unii Europejskiej, w tym także strefy euro, różni zarówno polityka fiskalna (jej rola, działanie automatycznych stabilizatorów koniunktury itp.), polityka monetarna (różnice w systemie bankowym czy problem tzw. *one size fits all* – niedopasowania stóp procentowych do sytuacji gospodarczej poszczególnych członków), jak i ogólna dyspersja makroekonomiczna – przebieg cykli koniunkturalnych, struktury gospodarki itp.¹ Brak wewnętrznej spójności, widoczny na różnych płaszczyznach uważany jest za jedno ze źródeł obecnych napięć kryzysowych. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera konwergencja, będąca popularnym pojęciem we współczesnej literaturze ekonomicznej², w uproszczeniu oznaczającym proces stopniowego upodabniania się (zbieżności) gospodarek³.

¹ Ch. Schalk, *Coordination of Fiscal Policies: A Necessary Step toward a Fiscal Union*, „CESifo Forum” 1/2012, s. 25.

² K. Malaga, *Konwergencja gospodarcza w krajach OECD w świetle zagregowanych modeli wzrostu*, Akademia Ekonomiczna, Prace habilitacyjne 10, Poznań 2004.

³ Z. Matkowski, M. Próchniak, *Real Economic Convergence in the EU Accession Countries*, „International Journal of Applied Econometrics and Quantitative Studies”, 1/2004, s. 5–38.

Zbieżność typu *beta* (β) oznacza, że kraje (regiony) biedniejsze, czyli notujące niższy poziom PKB p.c. w momencie wyjścia, rozwijają się szybciej aniżeli gospodarki zamożniejsze i w ten sposób zmniejszają dzielący je dystans. Z kolei konwergencja *sigma* (σ) zachodzi, gdy różnice w poziomie PKB czy też dochodu, mierzone jako *per capita*, maleją wraz z upływem czasu. Należy tu zaznaczyć, że wystąpienie konwergencji *beta* nie oznacza automatycznego pojawienia się konwergencji *sigma*. Analizy wskazują, że obserwowane w krajach „starej” UE procesy konwergencji gospodarczej typu *beta* nie pociągają za sobą konwergencji *sigma*⁴. Może się zatem zdarzyć, że pomimo szybszego tempa wzrostu różnice w poziomie PKB *per capita* nie będą maleć⁵. Przykładowo, niewłaściwa polityka gospodarcza w słabiej rozwiniętych krajach może uniemożliwić zamknięcie tzw. luki technologicznej, co nie pozwoli na wyrównywania standardu życia⁶. Tymczasem taka zbieżność jest kluczowa dla zachowania spójności strefy euro i gwarantuje, że stosowane instrumenty, np. wspólne dla członków stopy procentowe EBC, są faktycznie adekwatne do ich sytuacji makroekonomicznej. Zbieżność ta stanowi też jeden z warunków funkcjonowania optymalnego obszaru walutowego. Trudno bowiem wyobrazić sobie efektywne działanie grupy zróżnicowanych gospodarek, które zrzekają się autonomicznej polityki monetarnej w sytuacji, gdy wyzwania ekonomiczne, przed którymi stoją, są tak odmienne i wymagają odmiennych narzędzi.

Kraje świata analizowane łącznie nie potwierdzają występowania konwergencji absolutnej typu *beta* (β) ani też konwergencji *sigma* (σ)⁷. Także prosta analiza dostępnego materiału statystycznego nie pozwala na jednoznaczną ocenę konwergencji typu *sigma* w strefie euro⁸. W zależności bowiem od liczebności badanej grupy, tj. uwzględniania różnego składu strefy euro, uzyskane rezultaty sugerują pewną zbieżność lub przeciwnie – dywergencję, czyli wzrost dysproporcji w zakresie PKB p.c. między członkami. Brak konwergencji i utrzymujące się dysproporcje, mimo posiadania wspólnej waluty – czynnika uważanego za istotny wzmacniacz procesów zbieżności – uważa się za jedną z fundamentalnych przyczyn kryzysu o charakterze systemowym i długookresowym⁹. Reformy strukturalne, stymulujące wzrost PKB w słabiej rozwiniętych gospo-

⁴ A. Tsagkanos, C. Botsaris, E. Koumanakos, *Exploring Trend of Per-capita GDP among EU-15 Members*, „International Research Journal of Finance and Economics”, 4/2006.

⁵ Przyczyn można się doszukiwać np. w migracji ludności.

⁶ A. Jungmittag, *Innovations, Technological Specialization and Economic Growth in the EU*, European Commission DG Ecfm, „Economic Paper” 2004, no. 199.

⁷ M. Próchniak, *Realna konwergencja typu (β) i (σ) w świetle badań empirycznych*, „KGŚ. Zeszyty Naukowe”, SGH Warszawa 2006, s. 74–92.

⁸ M. Gotz, *Kryzys i przyszłość strefy euro*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2012.

⁹ N. Xingyuan Che, A. Spilimbergo, *Structural Reforms and Regional Convergence*, <http://voxeu.org/article/structural-reforms-and-regional-convergence-pointers-eurozone>, 11.07.2012.

darkach, a przez to doganianie przez nie bogatszych krajów, powinny stać się podstawą trwałego wychodzenia z obecnego kryzysu i zapobiegania kolejnym.

Przeprowadzona w dalszej części artykułu analiza prognoz MFW w zakresie kształtowania się podstawowych kategorii makroekonomicznych ma pozwolić ustosunkować się do kwestii ewentualnych rozbieżności/podobieństwa i spójności w UE.

***Spillovers* – procesy rozlewania się pewnych efektów gospodarczych**

Stopień integracji w UE, zwłaszcza wewnątrz strefy euro, implikuje szybkie rozprzestrzenianie się określonych efektów, zarówno pozytywnych, jak i negatywnych, między państwami członkowskimi, a także między zintegrowanymi, ale niedostatecznie zabezpieczonymi i odpornymi na szoki obszarami gospodarki, tj. systemem bankowym i sferą finansów publicznych. Powiązania między nimi nierzadko prowadzą do eskalacji kryzysu. W wymiarze między państwowym oznaczać mogą one konieczność ratowania bankruta (*bail-out*), zarażanie się rynków „zdrowych”, a także presje inflacyjne (zastosowanie tzw. represji finansowej)¹⁰. Procesy rozprzestrzeniania się, będące pewną formą znanych w ekonomii „efektów zewnętrznych”, czyli efektów odczuwanych przez nieuczestników danego procesu, uzasadniają potrzebę obserwacji i znajomości kondycji gospodarczej partnerów. Mogą być zatem traktowane jako podstawa dla, podejmowanej w dalszej części opracowania, próby oceny przyszłej stabilności makroekonomicznej członków UE.

Reorientacja w relacjach gospodarczych?

Wydaje się, że relacjach gospodarczych możemy spodziewać się przeformułowania priorytetów z międzynarodowej współpracy ekonomicznej na rzecz prymatu krajowej polityki gospodarczej¹¹. Zdaniem obserwatorów, kryzys spowodował przesunięcie akcentów w prowadzonej zagranicznej polityce ekonomicznej. Prymat spraw wewnętrznych wydaje się skutkować zarówno patriotyzmem gospodarczym, jak i nowymi formami protekcjonizmu. Krajowa polityka gospodarcza zaczyna dominować nad międzynarodową współpracą gospodarczą (*Domestic Political Economy* >> *International Economic Cooperation*). Tym samym w relacjach między państwami można oczekiwać, że wspomniane już procesy *spillovers*, wynikające z prowadzonych w poszczególnych krajach polityk monetarnej i fiskalnej, staną się nowym nadrzędnym tematem

¹⁰ Ch. Keuschnigg, *Should Europe Become a Fiscal Union?*, „CESifo Forum”, 1/2012, s. 37.

¹¹ J. Frieden, M. Pettis, D. Rodrik, E. Zedillo, *After the Fall: The Future of Global Cooperation*, Geneva Report on the World Economy, 14/2012.

negocjacji międzyrządowych w miejsce dotychczasowych kwestii liberalizacji handlu, czy likwidacji barier inwestycyjnych. Stąd przypuszczenia, że międzynarodowa współpraca gospodarcza ustąpi miejsca krajowej ekonomii politycznej, a społeczność międzynarodowa uczyni w sposób niezamierzony pewien krok wstecz (dosł. *Macro is the New Trade*).

Prognozy makroekonomiczne dla UE

Kondycja makroekonomiczna tworzy warunki dla współpracy i stanowi punkt wyjścia dla formułowania polityki gospodarczej. Wiedza na jej temat wydaje się zatem niezbędna dla aktorów zaangażowanych w prowadzenie polityki zagranicznej, ulegającej coraz wyraźniejszej ekonomizacji.

W tej części opracowania starano się ocenić kształtowanie się podstawowych kategorii charakteryzujących gospodarki krajów członkowskich UE. Analiza oparta na prognozach MFW dotyczy zarówno ogólnej kondycji gospodarczej, jak i procesów konwergencji nominalnej oraz sigma. Proponowane, wybiegające w przyszłość spojrzenie na jednorodność i wewnętrzną spójność UE może stanowić pewne wzbogacenie obecnej dyskusji nad przyszłością Wspólnoty, które obecnie koncentruje się głównie na wymiarze reform instytucjonalnych.

Pomimo pewnej deprecjacji badań prognostycznych, będącej swoistym „naukowym” efektem ubocznym kryzysu, prognozy mają sens i są przydatne¹². Podejmowanie decyzji gospodarczych, zarówno przez rządy, firmy, jak i obywateli, wymaga choćby ogólnej znajomości kształtowania się pewnych kategorii ekonomicznych w przyszłości. Prognozy, będąc jedynie najbardziej prawdopodobnymi scenariuszami rozwoju, powinny stanowić jedną z wielu przesłanek przy podejmowaniu decyzji.

Rozpoznanie kwestii podobieństw i różnic w sytuacji gospodarczej kraju jest ważne w kontekście postulatów wprowadzenia międzynarodowego zarządzania gospodarczego i większej koordynacji polityk gospodarczych. Wiedza na temat sytuacji makroekonomicznej wydaje się zatem konieczna nie tylko dla usprawnienia bieżących działań, ale także dla identyfikacji globalnych nieprawidłowości i zapobiegania w przyszłości ewentualnym kryzysom.

Rezultaty

W badaniu kondycji makroekonomicznej UE, będącym próbą oceny jej konwergencji i spójności, wykorzystano materiał statystyczny baz MFW, obejmujący prognozy najważniejszych kategorii w okresie 2013–2017¹³. Uwzględ-

¹² *Warum Forscher die Krise nicht kommen sahen*, <http://www.handelsblatt.com/politik/oekonomie/wissenswert/wissenswert-warum-forscher-die-krise-nicht-kommen-sahen/6558730.html> [dostęp 29.04.2012].

¹³ *World Economic Outlook Database, October 2012* [dostęp 10.01.2013].

niono zmienne opisujące w sposób kompaktowy gospodarkę, współtworzące tzw. pięciokąt stabilizacji makroekonomicznej (PSM).

Koncepcja ta obejmuje następujące elementy: tempo wzrostu PKB w procentach, będące syntetycznym wyrazem przyrostu poziomu rozwoju gospodarczego danego kraju; stopę bezrobocia, mierzoną jako stosunek liczby zatrudnionych do zasobów siły roboczej zdolnej do pracy; stopę inflacji (wskaźnik poziomu cen konsumpcyjnych) w procentach; relację salda budżetu do PKB w procentach oraz relację salda rachunku obrotów bieżących do PKB w procentach¹⁴. Składowe pięciokąta umożliwiają szybki i prosty wgląd w bieżącą sytuację danej gospodarki.

W literaturze rozróżnia się konwergencję nominalną i realną (strukturalne podobieństwo gospodarek), cykli koniunkturalnych czy poziomu dochodów¹⁵. W niniejszej pracy dla oceny procesów zbieżności wybrano konwergencję *sigma* i zmodyfikowaną koncepcję konwergencji nominalnej¹⁶. Szacunki konwergencji nominalnej wymagają analizy zbieżności stóp podstawowych kategorii ekonomicznych, a konwergencji *sigma* – obliczenia zmian w zakresie kształtowania się różnic PKB p.c. mierzonych odchyleniem standardowym ln PKB p.c.¹⁷

Konwergencja *Sigma*

Systematycznie malejące wartości odchylenia standardowego ln PKB p.c. mogą sugerować rosnącą spójność UE, a więc postępującą konwergencję gospodarczą. Tak mierzone zróżnicowanie¹⁸ w poziomie zamożności, jeśli wierzyć prognozom, powinno w grupie 27 członków UE maleć systematycznie w okresie 2013–2017 od prawie 0,38 do 0,35.

¹⁴ J. Misala, *Stabilizacja makroekonomiczna w Polsce w okresie transformacji ze szczególnym uwzględnieniem deficytów bliźniaczych*, Prace i Materiały, nr 283, Instytut Gospodarki Światowej, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2007.

¹⁵ S. Magrini, *Regional (Di)Convergence* [w:] J. Henderson, J.-F. Thisse (eds.), *Handbook of Regional and Urban Economics* [w:] R. Colavecchio, D. Curran, M. Funke, *Drifting Together or Falling Apart? The Empirics of Regional Economic Growth In Post-Unification Germany*, „CESifo Working Paper” 2005, no. 1533, s. 3.

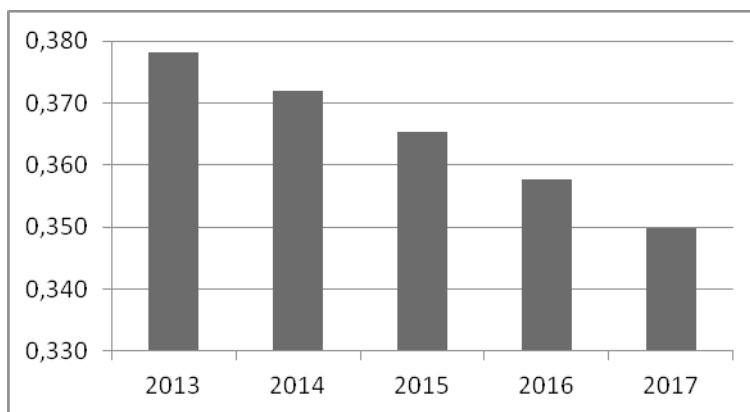
¹⁶ Oryginalnie konwergencja nominalna, zwana też „konwergencją obrazującą poziom”, najczęściej łączona jest z wymogami koniecznymi do spełnienia przed przystąpieniem do trzeciego etapu UGW, czyli tzw. kryteriami Maastricht. Dla potrzeb badania zmieniono listę wskaźników, adaptując ją do kategorii wyznaczonych PSM.

¹⁷ K. Malaga, op. cit., s. 17.

¹⁸ Gross domestic product based on purchasing-power-parity (PPP) per capita GDP.

Wykres 1

Odchylenie standardowe ln PKB p.c., 27 krajów UE, 2013–2017



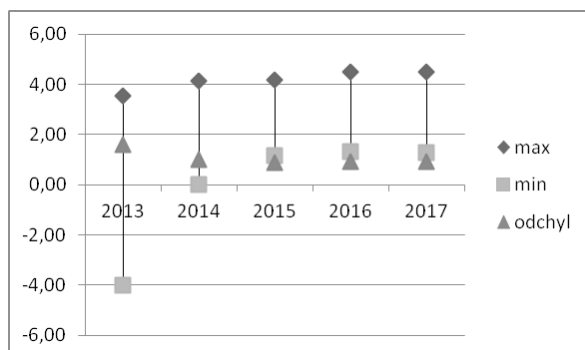
Źródło: obliczenia własne.

Konwergencja nominalna

W okresie 2013–2017 najprawdopodobniej zaobserwować będzie można coraz większą zbieżność w zakresie kształtowania się stóp wzrostu PKB. Rozdział między wartościami maksymalnymi i minimalnymi notowanymi w tym czasie w krajach UE powinien spadać; podobnie jak (z wyjątkiem roku 2016) wartości odchylenia standardowego, przybliżające zróżnicowanie w tym zakresie. Co istotne, byłoby to spowodowane poprawą tempa wzrostu, a więc pozytywną tendencją zwiększania się dynamiki przyrostu PKB (poprawa w zakresie wartości maksymalnych i minimalnych).

Wykres 2

Tempo wzrostu PKB (%), 27 krajów UE, 2013–2017

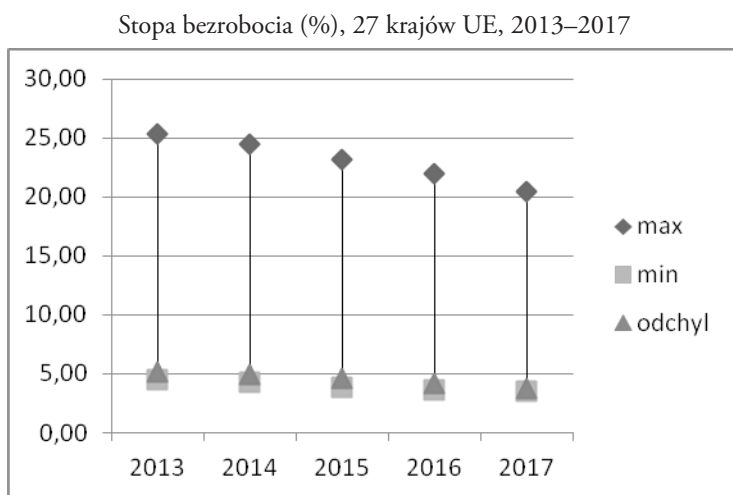


Źródło: obliczenia własne.

Liderami tempa wzrostu mają być w kolejnych latach, notując wartości maksymalne, Estonia, Łotwa i Bułgaria, podczas gdy najniższe przyrosty produktu krajowe zaobserwować będzie można najpewniej w Grecji, na Cyprze i w Republice Federalnej Niemiec.

Dysponując danymi MFW, można też starać się szacować przyszłą sytuację na rynkach pracy UE. Najprawdopodobniej spodziewać się będzie można malejącego zróżnicowania w zakresie poziomów bezrobocia wśród państw unijnych. W okresie 2013–2017 powinno spadać, stanowiące jego przybliżenie, odchylenie standardowe, a także rozdzźwięk między najwyższymi i najniższymi stopami bezrobocia w kolejnych latach. Byłoby to wynikiem pozytywnej tendencji jednoczesnego spadku wartości maksymalnych i minimalnych. Miano lidera w tym obszarze podzieliłyby między siebie Austria (2013–2014) oraz Dania (2015–2017), niechlubne rekordy, z największym udziałem pozostającej bez pracy w ogóle ludności w wieku produkcyjnym, notować mają Grecja (2013–2014) i Hiszpania (2015–2017).

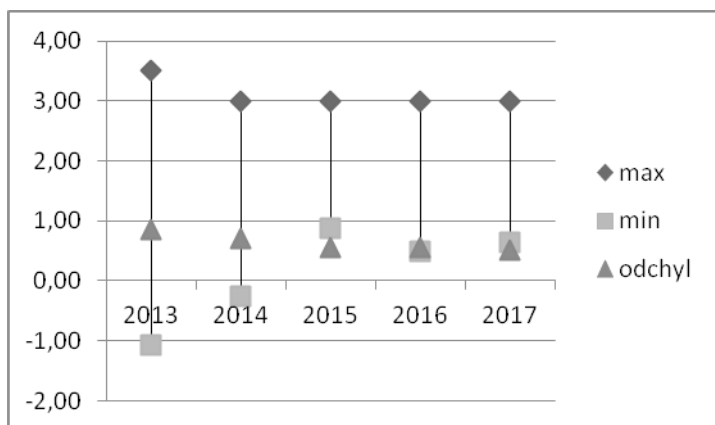
Wykres 3



Źródło: obliczenia własne.

Dobrze wypada także ocena konwergencji nominalnej w zakresie przewidywanej inflacji. Szacunki wskazują, że zróżnicowanie w poziomie kształtowania się średniego poziomu cen powinno spadać, choć trudno o jednoznaczną tendencję, ponieważ wartości minimalne będą lekko fluktuować, a maksymalne utrzymają się na poziomie 3%. Co ciekawe, przez cały analizowany okres liderem niskich cen – z okresową deflacją – niezmiennie pozostawać ma Grecja, natomiast najwyższą inflację notować będą Węgry.

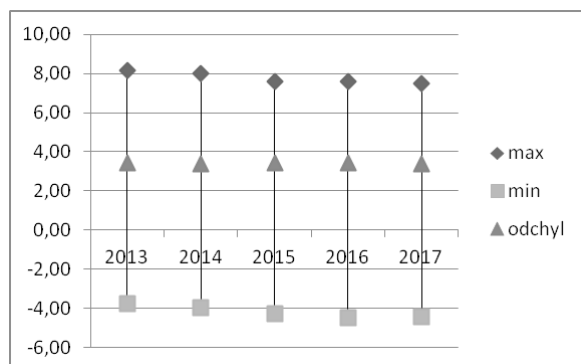
Stoпа inflacji (%), 27 krajów UE, 2013–2017



Źródło: obliczenia własne.

W zasadzie na niezmiennym poziomie pozostać może zróżnicowanie wewnętrzne członków UE w zakresie bilansu obrotów bieżących, mierzone odchyleniem standardowym poziomów ich sald na rachunku obrotów bieżących. Choć dysponując tak krótkim szeregiem czasowym i zagregowanymi danymi, trudno o konkretne konkluzje, można spodziewać się lekko negatywnych tendencji związanych ze spadkiem maksymalnych nadwyżek i pogłębieniem deficytów. Holandia w latach 2013–2014 i Szwecja w okresie 2015–2017 wykazywać mają najwyższe wartości nadwyżek, podczas gdy Polska w roku 2013 i Rumunia w kolejnych latach – największe deficyty spośród wszystkich państw UE.

Saldo na rachunku obrotów bieżących (% PKB), 27 krajów UE, 2013–2017

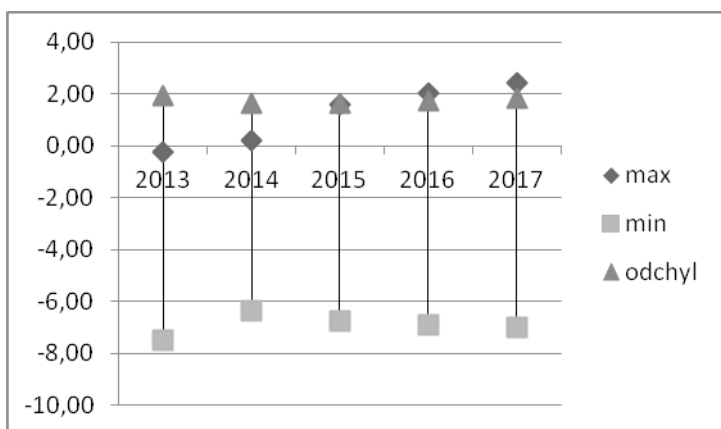


Źródło: obliczenia własne.

Prostej ocenie nie poddaje się sytuacja w finansach publicznych państw UE. Wartości odchylenia standardowego, stanowiące miernik zróżnicowania obszaru w tym zakresie, będą, z wyjątkiem roku 2014, rosnąć, co może oznaczać spadek spójności i homogeniczności UE. O ile wzrost wartości maksymalnych w kolejnych latach sugerować może pewną poprawę, będącą wynikiem konsolidacji fiskalnej, o tyle nie potwierdza jej przewidywany także wzrost poziomów maksymalnych deficytów. W całym analizowanym okresie liderem wykazującym nadwyżki budżetowe pozostanie Szwecja, podczas gdy Irlandia (2013) i Cypr w latach 2014–2017 notować będą największe deficyty.

Wykres 6

Stan finansów publicznych (% PKB), 27 krajów UE, 2013–2017



Źródło: obliczenia własne.

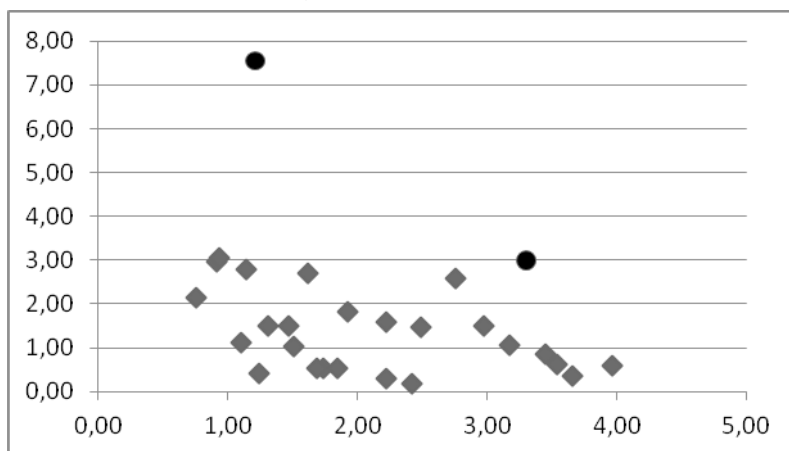
Wykresy rozrzutu

Pobieżna analiza wykresów rozrzutu, przedstawiających zarówno wartości średnie każdej z kategorii dla każdego z państw, jak i zmiany poziomów tych kategorii, wyrażone w punktach procentowych jako różnica między ostatnim a pierwszym rokiem analizy (2017 wobec 2013), pozwala na wysunięcie wstępnych ogólnych wniosków. Nie upoważnia ona jednak do dalej idących konkluzji i wyodrębnienia skupisk podobnych gospodarek.

W zakresie tempa zmian PKB należy zwrócić uwagę na Grecję, która wyróżnia się na tle reszty państw najsilniejszą poprawą tempa wzrostu, oraz Bułgarię, notującą relatywnie wysokie średnioroczne tempo i doświadczającą również znacznej poprawy w tym zakresie.

Wykres 7

Tempo wzrostu PKB (%) 27 krajów UE – średnie poziomy i zmiana 2017/2013

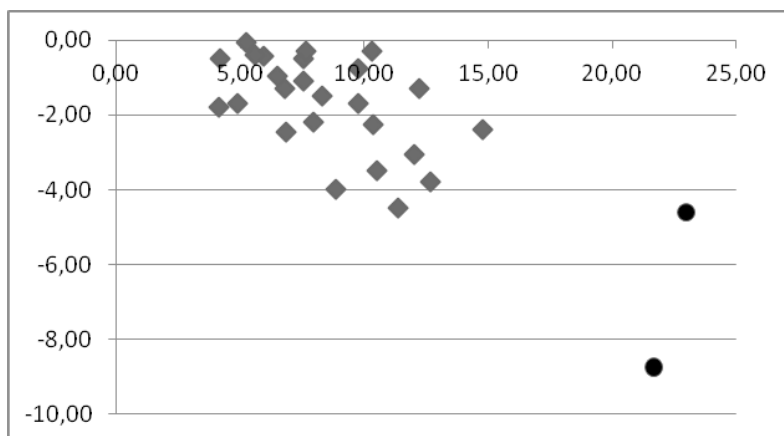


Źródło: obliczenia własne.

Grecja, obok Hiszpanii, będzie się też najprawdopodobniej wyróżniać się na tle reszty krajów UE w zakresie sytuacji na rynku pracy mierzonej stopą bezrobocia. Oba te kraje, notujące najwyższe odsetki pozostających bez pracy, powinny w analizowanym okresie doświadczać najsilniejszych zmian – najbardziej redukując stopę bezrobocia rejestrowanego.

Wykres 8

Stopa bezrobocia (%) 27 krajów UE – średnie poziomy i zmiana 2017/2013



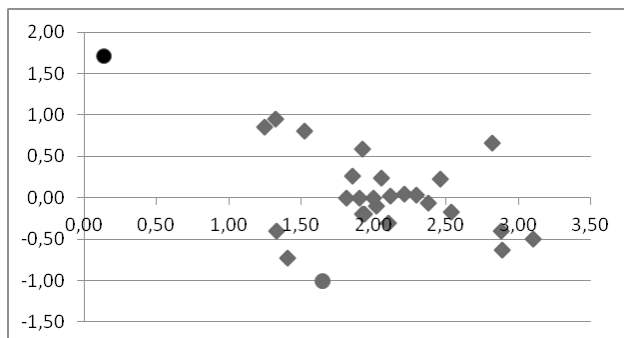
Źródło: obliczenia własne.

Oceniając wykres rozrzutu dla średnich poziomów inflacji oraz stopnia jej zmian dla każdego z krajów, trzeba podkreślić brak jakiegokolwiek wyraźnej tendencji gru-

powania się państw czy tworzenia skupisk. Po raz kolejny jednak uwagę zwraca Grecja, która z najniższym średnim poziomem wzrostu cen powinna doświadczać najsilniejszego ich wzrostu, co w tym przypadku należy odbierać w kategoriach pozytywnego przywracania równowagi po okresie deflacji i zapaści gospodarczej.

Wykres 9

Stopa inflacji (%) 27 krajów UE – średnie poziomy i zmiana 2017/2013

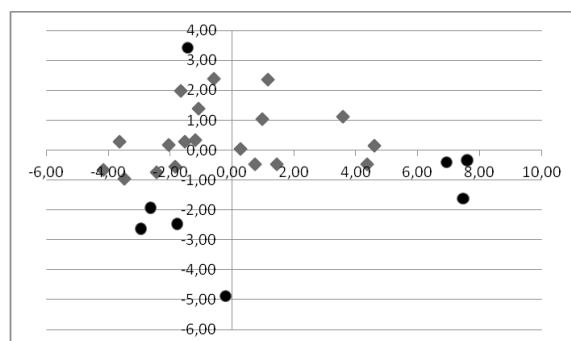


Źródło: obliczenia własne.

Silne zróżnicowanie pod względem średnich wartości sald na rachunku obrotów bieżących, zarówno nadwyżek, jak i deficytów, oraz zmian w tym zakresie nie pozwala na dostrzeżenie wyraźnych prawidłowości w grupie badanych krajów UE. Uwagę zwracać może jedynie sytuacja notujących wysokie średnie nadwyżki i najprawdopodobniej lekkie ich pogorszenie Szwecji, Luksemburga i Holandii oraz Węgier, które doznać mogą największego pogorszenia niewielkiego początkowo deficytu. Odwrotna sytuacja, tj. najwyraźniejszej poprawy, ma być udziałem Grecji. Bułgaria, Litwa i Estonia nie tylko mogą się wyróżniać wysokimi deficytami na rachunku obrotów bieżących, ale także ich dalszym pogłębieniem.

Wykres 10

Saldo na rachunku obrotów bieżących (% PKB) 27 krajów UE – średnie poziomy i zmiana 2017/2013

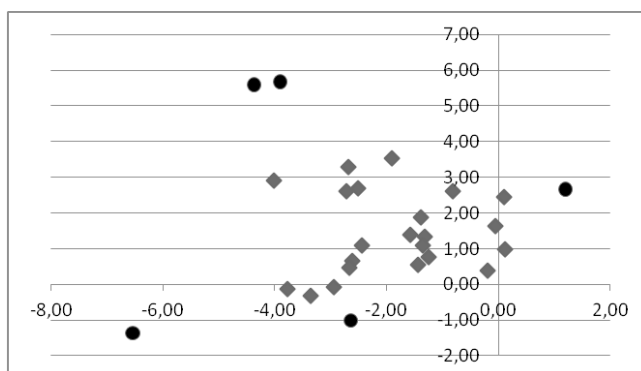


Źródło: obliczenia własne.

W obszarze finansów publicznych wyróżnia się Szwecja, notująca nie tylko średnioroczną nadwyżkę, ale także spodziewająca się w 2017 r. dalszego wzrostu wyrażonego w punktach procentowych wobec roku 2013. Poprawę wykazywać powinny też notujące średnioroczne deficyty Wielka Brytania i Irlandia. Natomiast Cypr i Luksemburg mają doświadczać przeciętnie w analizowanym okresie wysokich deficytów budżetowych i dodatkowo istotnego ich pogłębienia na tle reszty krajów UE.

Wykres 11

Stan finansów publicznych (% PKB) 27 krajów UE – średnie poziomy i zmiana 2017/2013



Źródło: obliczenia własne.

Podobnie jednak, jak miało to miejsce dla pozostałych rozpatrywanych kategorii stanowiących o stabilności makroekonomicznej kraju, nie jest możliwe wyodrębnienie skupisk gospodarek wykazujących podobieństwo zachowania w zakresie konkretnego wskaźnika i wyciąganie głębszych wniosków co do tworzenia się ewentualnych podgrup rozwojowych/ekonomicznych klastrów.

Wnioski

Punktem wyjścia dla prezentowanych w artykule rozważań było rosnące wśród specjalistów przekonanie o potrzebie precyzyjnej, opartej na fundamentach makroekonomicznych ocenie krajów UE i odejścia od „ryczałtowego” traktowania państw, np. w zależności od przynależności do strefy euro. Abstrahując zatem od kwestii instytucjonalnych, należy zastanowić się nad faktycznym stanem gospodarek tworzących UE, w szczególności zaś procesem zbieżności bądź pogłębienia zróżnicowania, jakie może wystąpić w nadchodzących latach, a więc ocenić stabilność makroekonomiczną państw członkowskich.

Z przeprowadzonej analizy dostępnego w bazach MFW materiału statystycznego, prognozującego sytuację na lata 2013–2017, można wyciągnąć na-

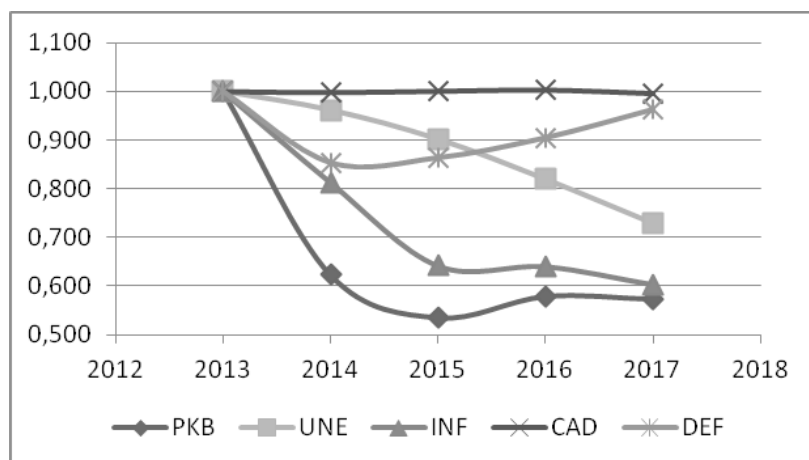
stępujące – ogólne i wstępne, z racji krótkiego szeregu czasowego, stopnia agregacji danych i prostoty zastosowanej metody statystycznej – wnioski.

W nadchodzących latach powinniśmy zaobserwować systematyczny spadek zróżnicowania poziomów zamożności między 27 krajami tworzącymi UE. Zapowiada to wystąpienie konwergencji *sigma*, o której świadczy przewidywane systematyczne zmniejszanie się wartości odchylenia standardowego ln PKB pc.

Unia Europejska powinna poprawić swoje wyniki w zakresie spójności wewnętrznej, czyli powinna podlegać konwergencji nominalnej. Wspólnota, jeśli wierzyć prognozom, będzie mniej zróżnicowana pod względem kształtowania się podstawowych wskaźników makroekonomicznych. Szczególnie szybko spadać powinno zróżnicowanie w zakresie stóp bezrobocia, a także w początkowym okresie tempa wzrostu PKB i inflacji. Niepokoić może spadek podobieństwa i rosnące różnice pod względem kondycji finansów publicznych oraz salda na rachunku obrotów bieżących. To właśnie te dwa obszary są szczególnie newralgicznymi aspektami gospodarki wiązanymi z przyczynami i przebiegiem kryzysu. Brak konkurencyjności niektórych państw, jeśli idzie o działalność eksportową i silne przewagi innych skutkują nierównowagami, które uznaje się za jeden z najistotniejszych problemów strefy euro. Także utrzymujące się różnice w zakresie finansów publicznych mogą sugerować niepowodzenia programów konsolidacji. Takie przypuszczenia potwierdzać mogą względne zmiany (w stosunku do pierwszego roku analizy) odchyłeń standardowych w ramach każdej z kategorii, wskazujące na tempo redukowania dysproporcji.

Wykres 12

Względne zmiany w zakresie konwergencji nominalnej 27 krajów UE, 2013–2017



Źródło: obliczenia własne.

Jak zastrzeżono wcześniej, bardzo krótki, bo zaledwie pięcioletni okres, dla którego dostępne są prognozy, wraz z wysokim stopniem agregacji danych, nie uprawnia do formułowania szczegółowych wniosków i wyciągania daleko idących konkluzji. Mimo to można zaryzykować przypuszczenie o względnej niezmienności na pozycjach „liderów”/„maruderów” w poszczególnych kategoriach i możliwej w związku z tym petryfikacji podziału na permanentnie lepszych i gorszych, a więc i pewnej stygmatyzacji.

Proste analizy wykresów rozrzutu, obrazujące średnie poziomy podstawowych kategorii makroekonomicznych, jak i przewidywane zmiany w ich zakresie dla każdego z państw, nie pozwalają na wnioskowanie odnośnie do wyraźnego tworzenia się pewnych skupisk krajów, czy też wyłaniania grup podobnych gospodarek.

Anna Wróbel

BILATERALNE POROZUMIENIA HANDLOWE JAKO ODPOWIEDŹ NA KRYZYS NEGOCJACJI WIELOSTRONNYCH NA FORUM WTO

Ważnym ubocznym skutkiem przedłużających się negocjacji na forum WTO w ramach Rundy Doha jest proliferacja regionalnych i bilateralnych porozumień handlowych jako alternatywy globalnego systemu handlowego. Tylko w samym regionie Azji i Pacyfiku w latach 2002–2006 liczba bilateralnych porozumień o wolnym handlu wzrosła ponad pięciokrotnie, z 57 do 176 umów¹. Od zakończenia rundy urugwajskiej minęły dwie dekady, w trakcie których nie udało się wprowadzić w życie nowych projektów liberalizacyjnych. Tak długiej przerwy w skutecznych negocjacjach handlowych nie odnotowano dotychczas w historii powojennego międzynarodowego systemu handlowego. Wiele państw, niezadowolonych z przebiegu rundy katarskiej, dążąc do pogłębienia przyjętych na forum WTO multilateralnych zobowiązań liberalizacyjnych, wyraża przekonanie, że w związku z ograniczeniem liczby państw uczestniczących w procesie negocjacji większy postęp w zakresie liberalizacji handlu można osiągnąć w drodze regionalnych lub bilateralnych rokowań.

Celem artykułu jest analiza obserwowanej w ostatnich latach bilateralizacji stosunków handlowych oraz wskazanie konsekwencji tego procesu dla wielostronnego systemu handlowego.

Przyczyny kryzysu wielostronnych negocjacji handlowych na forum WTO

Pierwsza runda wielostronnych negocjacji handlowych na forum Światowej Organizacji Handlu została zainicjowana przez ministrów państw członkowskich w trakcie konferencji ministerialnej, która odbyła się w stolicy Kataru – Dosze (9–13 listopada 2001 r.)². W deklaracji ministerialnej zapisano, że

¹ J. Menon, *Bilateral Trade Agreements and the World Trade System*, „ADBI Discussion Paper” 2006, no. 57, s. 25.

² Program wielostronnych negocjacji objął początkowo następujące tematy: wdrożenie obowiązujących porozumień, rolnictwo, dostęp do rynków towarów nierolnych (*Non-Agriculture Market Access – NAMA*),

głównym celem negocjacji jest wypracowanie zasad handlu międzynarodowego, które w większym zakresie niż dotychczasowe porozumienia uwzględniałyby interesy krajów rozwijających się, co pozwoliłoby na szersze włączenie tej grupy państw do wielostronnego systemu handlowego WTO³. Dotychczasowy przebieg negocjacji i spory na linii: państwa wysoko rozwinięte i rozwijające się pokazują jednak, że te szczytne deklaracje są niezwykle trudne do realizacji.

Głównym przedmiotem sporu, utrudniającym zakończenie negocjacji w ramach rundy Doha, jest liberalizacja handlu artykułami rolnymi. Paradoksalnie handel artykułami rolnymi, stanowiący zaledwie nieco ponad 7% całości wymiany międzynarodowej, od dziesięcioleci jest jednym z centralnych problemów i wyzwań stojących przed członkami wielostronnego systemu handlu GATT/WTO. Przyczyną takiej sytuacji jest skala protekcjonizmu stosowanego w rolnictwie przez państwa wysoko rozwinięte. Na skutek interwencjonizmu państwowego w sektorze rolnym tych państw powstały poważne deformacje, rzutujące negatywnie na stan światowego rynku i interesy tańszych producentów⁴. O istocie problemu świadczy fakt, że odmienne stanowiska wobec problematyki rolnej prawie zrywały wielostronne negocjacje handlowe prowadzone w ramach systemu GATT/WTO. Takim przykładem jest runda urugwajska, w przypadku której spory dotyczące liberalizacji handlu rolnego niemal spowodowały przerwanie obrad i opóźniły zakończenie negocjacji. Z podobną sytuacją mamy do czynienia również w ramach trwającej rundy negocjacji⁵.

Negocjacje rolne podzieliły członków WTO, nie tylko według linii Północ-Południe, na państwa rozwijające się, domagające się zmiany polityki krajów bogatych w zakresie produkcji rolnej i obrotu surowcami rolnymi, w tym znaczącego ograniczenia subsydiów dla rolnictwa, zmiany polityki celnej i ograniczenia limitów importowych dla tej grupy towarów, oraz państwa wysoko rozwinięte, dążące do utrzymania szerokiej ochrony dla własnej produkcji rolnej. Znaczące różnice stanowisk dostrzegalne są bowiem również w ramach

usługi, ochrona własności intelektualnej (oznaczenia geograficzne, TRIPS, reguły ochrony zdrowia), tematy singapurskie (inwestycje, polityka konkurencji, zasada przejrzystości przy zamówieniach rządowych, ułatwienia w handlu), reguły WTO (odnoszące się do antydumpingu, subsydiów, regionalnych porozumień handlowych, rozstrzygania sporów handlowych), ochrona środowiska, handel za pośrednictwem Internetu, problemy krajów małych, współpraca techniczna, problemy krajów najmniej rozwiniętych, traktowanie na warunkach specjalnych i uprzywilejowanych krajów rozwijających się, związek między handlem i zadłużeniem oraz sprawami finansowymi, a także związek między handlem i przepływem technologii.

³ M. Gracik-Zajczkowska, *Unia Europejska i Stany Zjednoczone w Światowej Organizacji Handlu*, Warszawa 2010, s. 243–245; *Ministerial Declaration*, Doha, 14.11.2001, http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm [dostęp 14.12.2013].

⁴ J. Kaczurba, *Unia Europejska w WTO*, Warszawa 2004.

⁵ A. Wróbel, *Stanowisko Unii Europejskiej w negocjacjach rolnych WTO – implikacje dla wspólnej polityki rolnej*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie: Problemy Rolnictwa Światowego” 2012, t. 12, z. 2, s. 140–141.

państw wysoko rozwiniętych. Z jednej strony występują państwa, które należą do grupy Cairns⁶ (Australia, Kanada, Nowa Zelandia) i, podobnie jak państwa Grupy G20⁷, postulują eliminację wszystkich form wsparcia eksportu rolnego. Z drugiej strony jest natomiast Unia Europejska i Stany Zjednoczone, prowadzące rozbudowane programy ochrony i wsparcia sektora rolnego. Należy jednocześnie podkreślić, że również państwa dążące do utrzymania pewnej ochrony w handlu rolnym mają inną wizję ustępstw, jakie powinny być dokonane na rzecz państw rozwijających się.

Brak porozumienia między USA, UE i G-20 jest nie tylko przyczyną przedłużających się negocjacji w tym sektorze, ale również całej rundy. Zgodnie bowiem z przyjętą formułą *single undertaking* nic nie jest postanowione, dopóki wszystko nie zostanie uzgodnione. Bez zakończenia negocjacji we wszystkich obszarach negocjacyjnych runda Doha nie może zostać zakończona. W ten sposób, stanowiący w zasadzie margines wymiany gospodarczej, handel rolny może skutecznie blokować wielostronne negocjacje prowadzone na forum WTO. Nie oznacza to jednak, że w pozostałych obszarach negocjacyjnych nie zarysowały się ostre spory na linii Północ-Południe – wręcz przeciwnie.

Różnice stanowisk między państwami rozwijającymi się i wysoko rozwiniętymi dostrzegalne są również w innym obszarach negocjacyjnych, w szczególności w rokowaniach dotyczących handlu usługami i handlowych aspektów praw własności intelektualnej. W przypadku usług szeroko dyskutowanym zagadnieniem jest zwłaszcza czwarty sposób świadczenia usług – obecność poza granicami kraju osób fizycznych⁸. Kraje najmniej rozwinięte i rozwijające się są zainteresowane dostępem do rynku usług w pozostałych państwach WTO w ramach tego sposobu przepływu usług. Postulują one, aby kraje rozwinięte podję-

⁶ Grupa Cairns – koalicja 18 państw, reprezentujących jedną trzecią światowego eksportu rolnego (Argentyna, Australia, Boliwia, Brazylia, Chile, Gwatemala, Indonezja, Kanada, Kolumbia, Kostaryka, Malezja, Nowa Zelandia, Paragwaj, Filipiny, RPA, Fidzi, Tajlandia i Urugwaj). Opowiada się za eliminacją wszystkich form wsparcia eksportu rolnego. Nazwa grupy pochodzi od miejscowości Cairns w Australii, gdzie w 1986 r. odbyło się pierwsze spotkanie przedstawicieli tych krajów. Grupa przyczyniła się do włączenia problematyki rolnictwa do rokowań wielostronnych na forum GATT. Część członków grupy należy jednocześnie do grupy G20 (Brazylia, Indie).

⁷ Grupa G20 to grupa państw rozwijających się, członków WTO, określanych mianem zaawansowanych. Obecnie tworzą ją 23 państwa: Argentyna, Boliwia, Brazylia, Chile, Chiny, Kuba, Egipt, Ekwador, Gwatemala, Indie, Indonezja, Meksyk, Nigeria, Pakistan, Paragwaj, Peru, Filipiny, RPA, Tanzania, Tajlandia, Urugwaj, Wenezuela, Zimbabwe. Zawiązała się przed szczytem w Cancún, dąży do ograniczenia wszelkich form wsparcia rolnego, w tym przede wszystkim wsparcia zakładającego handel międzynarodowy (kategorie *Amber Box*, *Blue Box*) oraz wsparcia poszczególnych produktów.

⁸ W Układzie ogólnym w sprawie handlu usługami wyróżniono cztery tryby świadczenia usług w skali międzynarodowej. Zgodnie z art. I ust. 2 handel usługami ma miejsce, gdy usługa jest świadczona „z terytorium jednego Członka [WTO] na terytorium któregośkolwiek innego Członka; na terytorium jednego Członka dla usługobiorcy któregośkolwiek innego Członka; przez usługodawcę jednego Członka poprzez obecność handlową na terytorium któregośkolwiek innego Członka; przez usługodawcę jednego Członka poprzez obecność osób fizycznych członka na terytorium któregośkolwiek innego Członka”. *Układ ogólny w sprawie handlu usługami*, Załącznik do DzU nr 34 z 1998 r. poz. 195.

ły pełne zobowiązania w tym zakresie i tym samym umożliwiły usługodawcom z krajów rozwijających się świadczenie usług przez tymczasową obecność osób fizycznych na terytorium kraju przyjmującego⁹. Kraje LDC i pozostałe państwa rozwijające się, z uwagi na ograniczone możliwości inwestycyjne, nie mogą bowiem na dużą skalę rozwijać handlu usługami poprzez obecność handlową¹⁰.

Z kolei państwa wysoko rozwinięte, podobnie jak miało to miejsce w rokowaniach urugwajskich, nie są skłonne do przyjmowania daleko idących zobowiązań w tym trybie świadczenia usług z obawy przed wzrostem nasilenia ruchów migracyjnych. Powodem niechęci do zobowiązań dotyczących czwartego trybu świadczenia usług jest również dążenie do ochrony krajowych miejsc pracy i względy polityki socjalnej. Rozwiązanie dwóch sprzecznych problemów – liberalizacji handlu usługami i chęci ochrony krajowych miejsc pracy – jest jednym z najtrudniejszych zadań, przed jakim stoją negocjatorzy rokowań usługowych. Oprócz zwiększenia stopnia otwarcia rynków, m.in. poprzez większą liberalizację w przepływie osób fizycznych świadczących usługi, obecna runda negocjacji usługowych koncentruje się również na zmianie lub uzupełnieniu generalnych zasad GATS, w tym ustanowieniu specjalnego mechanizmu ochronnego na wzór GATT 1994, wprowadzeniu do układu definicji subsydium, uregulowaniu kwestii zamówień publicznych, przepisów wewnętrznych, w tym wymogów kwalifikacyjnych i procedur, standardów technicznych i wymogów licencyjnych.

Kolejnym obszarem generującym konflikty na linii Północ-Południe jest ochrona własności intelektualnej. O wadze tego zagadnienia świadczy wzrost zainteresowania problematyką ochrony własności intelektualnej ze strony państw rozwijających się. W okresie bezpośrednio poprzedzającym Konferencję Ministerialną w Dosze kraje rozwijające się przedstawiły więcej propozycji reform TRIPS niż dotychczas najbardziej aktywne w tych żądaniach państwa wysoko rozwinięte¹¹. W tym miejscu należy zauważyć, że działania państw roz-

⁹ A. Mattoo, *Services in a Development Round: Three Goals and Three Proposal*, „Journal of World Trade” 2005, vol. 39, no. 6, s. 1228–1229.

¹⁰ Por. WTO, *Guide to the GATS: An Overview of Issues for Further Liberalization of Trade in Services*, Hague–London–Boston 2001, s. 591.

¹¹ W tym czasie państwa wysoko rozwinięte przedstawiły tylko jedną propozycję, dotyczącą ustalenia ostatecznego terminu zakończenia negocjacji na temat oznaczenia geograficznego win i alkoholi wysokoprocentowych. Od czasu rundy urugwajskiej problem ochrony oznaczeń geograficznych stanowi istotny element sporu między Unią Europejską i Szwajcarią z jednej strony a Stanami Zjednoczonymi, Australią i Kanadą z drugiej. Państwa Starego Kontynentu przywiązują bowiem dużą wagę do problemu tzw. lokalizacji produkcji, czyli uwzględniania związku, jaki łączy miejsce pochodzenia produktu z jego nazwą i posiadanymi właściwościami. W tym ujęciu tożsamość produktu – jego wyjątkowość i odrębność – jest określana przez miejsce wytworzenia. Staje się ona zatem pochodną właściwości ziemi i klimatu na danym obszarze geograficznym oraz jest determinowana przez takie czynniki, jak tradycja, kultura i obyczaje kulturalne zamieszkującej go ludności. Podejście to sprzeciwia się tendencjom ujednoczenia i standaryzacji produkcji, związanym z procesami globalizacji gospodarki światowej. W przypadku

wijających się w tym zakresie były wspierane przez organizacje pozarządowe, które od wielu już lat prowadzą kampanie na rzecz zwiększenia dostępu do leków (m.in. Health Action International [HAI¹²], Médecins Sans Frontières [MSF¹³], Oxfam¹⁴). Organizacje pozarządowe służyły również pomocą techniczną i prawną misjom państw rozwijających się przy WTO w Genewie, m.in. w przygotowaniu stanowisk dotyczących ochrony własności intelektualnej, które były następnie prezentowane na forum organizacji (m.in. South Centre¹⁵, Third World Network [TWN¹⁶])¹⁷.

Rozwój dwustronnych umów handlowych

Analizując przyczyny obserwowanej w ostatnich latach proliferacji dwustronnych stosunków handlowych (Wykres 1) w oparciu o różnego typu porozumienia preferencyjne, warto omówić przyczyny tego procesu. Należy jednak podkreślić, że trudno wskazać jedną, główną przyczynę rosnącej liczby dwustronnych porozumień handlowych. W kontekście opisanego powyżej kryzysu negocjacji handlowych na forum Światowej Organizacji Handlu zwraca się uwagę na większą efektywność negocjacji dwustronnych z uwagi na ograniczoną liczbę stron rokowań. Dodatkowym argumentem jest fakt, że dwustronne lub regionalne rozmowy zazwyczaj wzbudzają znacznie mniejsze zainteresowanie oraz sprzeciw ze strony przeciwników wolnego handlu i poszczególnych grup interesów, co znacząco skraca okres prowadzenia negocjacji i przekłada się na liczbę porozumień tego typu. Ponadto w celu uzasadnienia tego zjawiska, podobnie jak w przypadku negocjacji WTO czy dotyczących tworzenia regionalnych struktur integracyjnych, można przywołać tradycyjne argumenty na rzecz wolnego handlu.

państw tzw. Nowego Świata produkcja towarów tradycyjnych, zdeterminowanych miejscem pochodzenia surowców bądź specyficzną technologią wytwarzania, charakterystyczną dla ludności zamieszkującej dane miejsce, jest w tych krajach zjawiskiem raczej marginalnym. W związku z tym postrzegają one regulacje TRIPS, gwarantujące właścicielom oznaczeń prawo wyłączności, jako sposób na utrzymanie legalnej formy monopolu, a zarazem istotną przeszkodę w realizacji zasady wolnego handlu i wolnej konkurencji. Przyjęty w porozumieniu TRIPS sposób ochrony oznaczeń geograficznych, zawierający liczne formy jej łagodzenia, nie zadowolili żadnej ze stron i nadal stanowi przedmiot kontrowersji między jej zwolennikami i przeciwnikami (A. Szymecka, *Ochrona oznaczeń geograficznych jako przedmiot sporu między „Starym Kontynentem” a „Nowym Światem”*, „Wspólnoty Europejskie” 2005, nr 5 (162), s. 26–27).

¹² <http://www.haiweb.org>.

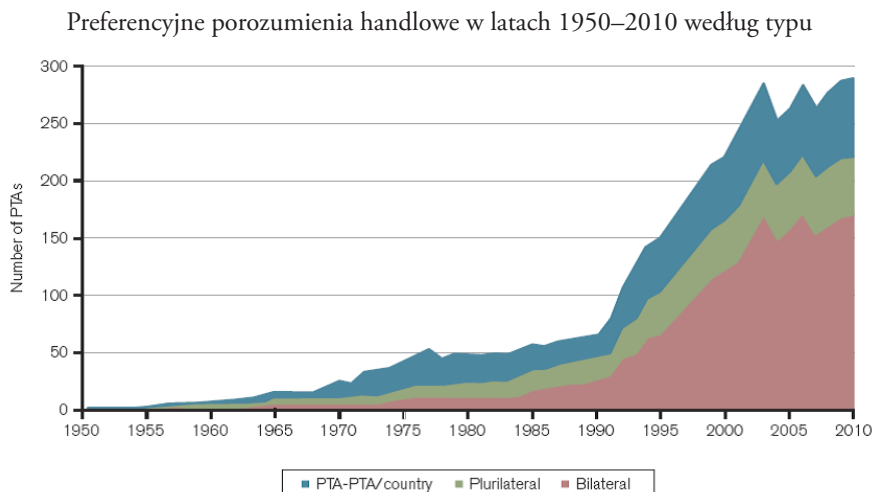
¹³ <http://www.msf.org>.

¹⁴ <http://www.oxfam.org>.

¹⁵ <http://www.southcentre.org>.

¹⁶ <http://www.twinside.org.sg>.

¹⁷ R. Mayne, op. cit., 246–247.



Źródło: WTO, *World Trade Report 2011, The WTO and Preferential Trade Agreements: From Co-Existence to Coherence*, Geneva 2011, s. 60.

W literaturze przedmiotu wskazuje się również liczne specyficzne dla poszczególnych państw przyczyny zawierania dwustronnych i regionalnych porozumień handlowych¹⁸. Przykładowo, John Menon, ekonomista Azjatyckiego Banku Rozwoju, wyróżnił trzy grupy przyczyn rozwoju bilateralnych porozumień we współczesnej gospodarce światowej:

- względy ekonomiczne: pogłębienie współpracy w sektorach ważnych dla stron, a nieobjętych lub ujętych w sposób niezadowolający przez światowy system handlowy; utrzymanie lub zdobycie rynku zbytu; zintensyfikowanie obrotów handlowych stron;

¹⁸ Zob. R. Baldwin, *A Domino Theory of Regionalism*, „NBER Working Paper” 1993, no. 4465; S. Baier, J. Bergstrand, *On the Economic Determinants of Free Trade Agreements*, „Journal of International Economics” 2004, vol. 64, no. 1, s. 29–63; J. Ravenhill, *Regionalism, Global Political Economy*, red. J. Ravenhill, Oxford 2008; E. Mansfield, H. Milner, P. Rosendorff, *Why Democracies Cooperate More: Electoral Control and International Trade Agreements*, „International Organization” 2002, vol. 56, no. 3, s. 477–513; E. Mansfield, H. Milner, J. Pevehouse, *Democracy, Veto Players, and the Depth of Regional Integration*, „The World Economy” 2008, vol. 31, no. 1, s. 67–96; L. Baccini, *Democratization and Trade Policy: An Empirical Analysis of Developing Countries*, „European Journal of International Relations”, 11.03.2011, <http://ejt.sagepub.com/content/early/2011/03/06/1354066110391307.full.pdf> [dostęp 10.04.2012]; W. Mattli, *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*, Cambridge 1999; K. Chase, *Trading Blocs: States, Firms, and Regions in the World Economy*, Ann Arbor 2005; A. Dür, *EU Trade Policy as Protection for Exporters: The Agreements with Mexico and Chile*, „Journal of Common Market Studies” 2007, vol. 45, no. 4, s. 833–855; M. Elsig, *The EU’s Choice of Regulatory Venues for Trade Negotiations: A Tale of Agency Power?*, „Journal of Common Market Studies” 2007, vol. 45, no. 4, s. 927–948; M. Elsig, C. Dupont, *European Union Meets South Korea: Bureaucratic Interests, Exporter Discrimination and the Negotiations of Trade Agreements*, Paper presented at the EUSA Biennial Conference, Boston 2011; E. Mansfield, E. Reinhardt, *Multilateral Determinants of Regionalism: The Effects of GATT/WTO on the Formation of Preferential Trading Arrangements*, „International Organization” 2003, vol. 57, no. 4, s. 829–862.

– względy strategiczne: rozwój współpracy w dziedzinach dotychczas nieuregulowanych szczegółowo na forum WTO, tworzenie tym samym swobodnego wzoru dla przyszłych regulacji multilateralnych (np. podjęcie przez USA kwestii standardów pracy i ochrony środowiska naturalnego w ramach strefy wolnego handlu z Jordanią); zacieśnienie dotychczasowej współpracy politycznej; wyróżnienie partnerów popierających międzynarodowe inicjatywy danego państwa;

– umowy dwustronne jako środek realizacji określonego celu: wykorzystanie stosunków gospodarczych z jednym państwem do zacieśnienia współpracy z ugrupowaniem integracyjnym, którego dany kraj jest członkiem (np. porozumienie Indie-Tajlandia i chęć pogłębienia przez Indie stosunków z pozostałymi członkami Strefy Wolnego Handlu ASEAN [AFAS – ASEAN Free Trade Area]); umowy z czołowymi gospodarkami jako element procesu akcesji do WTO (umowa USA-Rosja); dążenie do integracji politycznej (umowy ChRL z Hongkongiem i Makau)¹⁹.

Analizując przyczyny rozwoju bilateralnych porozumień handlowych należy również zwrócić uwagę na tzw. efekt domina. Państwa, nie chcąc pozostać poza przemianami zachodzącymi w gospodarce światowej, naśladują zachowania innych i starają się włączyć w zachodzące procesy, o czym świadczy stale rosnąca liczba dwustronnych porozumień handlowych²⁰.

Z uwagi na znaczącą liczbę dwustronnych porozumień handlowych ich analiza powinna uwzględnić co najmniej kilka kryteriów. W literaturze przedmiotu dla scharakteryzowania tych umów zwraca się uwagę na poziom rozwoju gospodarczego stron, zasięg geograficzny, stopień integracji rynków oraz zakres przedmiotowy porozumienia²¹.

Bilateralne porozumienia handlowe są zawierane przez państwa o podobnym poziomie rozwoju gospodarczego (powiązania typu Północ-Północ lub Południe-Południe), a także między gospodarkami różniącymi się pod tym względem (powiązania typu Północ-Południe). Analizując strukturę podmiotową tego typu porozumień, należy zwrócić uwagę, że obok rosnącej liczby umów negocjowanych przez państwa wysoko rozwinięte, systematycznie rośnie w ostatnich latach liczba umów zawieranych przez państwa rozwijające się. Stawia to dowód nie tylko rosnącego udziału państw rozwijających się w światowych obrotach handlowych, ale również świadczy o zmianie w polityce handlo-

¹⁹ J. Menon, op. cit., s. 7–12; A. Wróbel, *Regulacje przepływu usług w bilateralnych porozumieniach handlowych w Azji Wschodniej i Południowo-Wschodniej*, „Stosunki Międzynarodowe/International Relations” 2009, nr 1–2, t. 39, s. 231–233.

²⁰ Por. F. M. Abbott, *A New Dominant Trade Species Emerges: Is Bilateralism a Threat?*, „Journal of International Economic Law” 2007, vol. 10, no. 3, s. 571.

²¹ Por. WTO, *World Trade Report 2011, The WTO and Preferential Trade Agreements: From Co-Existence to Coherence*, Geneva 2011, s. 54.

wej tej grupy państw. Dostrzec można bowiem wyraźnie rysującą się tendencję do uzupełniania preferencji uzyskiwanych w wyniku jednostronnych działań państw wysoko rozwiniętych w ramach Generalnego Systemu Preferencji Celnych (*Generalized System of Preferences*, GSP), aktywną polityką zapewniającą szerszy dostęp do rynków zbytu poprzez zawieranie umów z innymi gospodarkami rozwijającymi się i stopniową liberalizację powiązań handlowych w ramach tych struktur. Dodatkowo porozumienia typu Południe-Południe mogą być traktowane jako narzędzie służące przyspieszeniu procesu uprzemysłowienia w państwach rozwijających się, środek zwiększający możliwości eksportowe oraz platforma do wypracowywania wspólnego stanowiska prezentowanego na forum WTO²².

Dwustronne preferencyjne umowy handlowe są zawierane zarówno przez państwa położone w tym samym regionie, jak i gospodarki znacznie od siebie oddalone. Analiza umów zawartych w ostatnich latach wskazuje na dominację bilateralnych powiązań międzyregionalnych. Dla przykładu Stany Zjednoczone podpisały porozumienia o wolnym handlu z: Izraelem (1985), Jordanią (2000), Singapurem (2003), Chile (2003), Marokiem (2004), Bahrajnem (2004), Omanem (2006), Peru (2006), Kolumbią (2006), Panamą (2007) oraz Republiką Korei (2007). Z kolei Unia Europejska 6 października 2010 r. podpisała umowę o wolnym handlu z Republiką Korei²³. Następnie 26 czerwca 2012 r. w Brukseli uroczyście podpisano Umowę o handlu między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi z jednej strony, a Kolumbią i Peru z drugiej strony²⁴. Trzy dni później w Tegucigalpie w Hondurasie odbyła się ceremonia podpisania Umowy ustanawiającej stowarzyszenie między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi z jednej strony, a Ameryką Środkową z drugiej strony²⁵.

²² Ibidem, s. 56.

²³ Parlament Europejski 17 lutego 2011 r. wyraził zgodę na zawarcie umowy. Obowiązuje tymczasowo od 1 lipca 2011. Szerzej A. Wróbel, *The EU-Korea Free Trade Agreement*, „Stosunki Międzynarodowe /International Relations” 2012, nr 1, s. 241–258.

²⁴ Rada UE 31 maja 2012 r. podjęła decyzję umożliwiającą podpisanie umowy w imieniu Unii i tymczasowe jej stosowanie. Umowa jest otwarta dla innych członków Wspólnoty Andyjskiej.

²⁵ Zgodnie z decyzją Rady UE z 31 maja 2012 r. Unia Europejska będzie tymczasowo stosować umowę częściowo (część IV dotyczącą handlu) do czasu jej wejścia w życie, które nastąpi po zakończeniu przez strony wewnętrznych procedur niezbędnych do związania się umową, <http://www.mg.gov.pl/Wspolpraca+miedzynarodowa/Handel+zagraniczny/Umowy+handlowe/Umowa+stowarzyszeniowa+UE+Ameryka+Srodkowa> [dostęp 2.02.2013].

Tabela 1

Liczba bilateralnych porozumień handlowych w 2010 r. według typu

Porozumienia wewnątrzregionalne	81
Porozumienia międzyregionalne	89
Porozumienia Północ-Północ	6
Porozumienia Północ-Południe	29
Porozumienia Południe-Południe	135

Źródło: WTO, *World Trade Report 2011, The WTO and Preferential Trade Agreements: From Co-Existence to Coherence*, Geneva 2011, s. 61.

Tabela 2

Zakres przedmiotowy preferencyjnych porozumień handlowych w 2010 r.

	Towary	Towary i usługi	Usługi
Umowy bilateralne	104	64	0
Umowy plurilateralne	38	11	2
Umowy, w których przynajmniej jedną stroną jest preferencyjne porozumienie handlowe (PTA)	52	15	0

Źródło: ibidem, s. 63.

Analizując zakres przedmiotowy dwustronnych umów handlowych, należy podkreślić, że zwłaszcza od lat 90. XX w. wiele z nich stawia przed sobą ambitne cele w zakresie liberalizacji handlu nie tylko towarami, lecz również obrotów usługowych. Wiąże się to z postępującym procesem „serwicyzacji” gospodarek narodowych; włączeniem kwestii usług do rokowań rundy urugwajskiej GATT i stworzeniem w jej wyniku ram prawno-traktatowych, sprzyjających znoszeniu barier protekcjonistycznych w handlu usługami w postaci Układu ogólnego w sprawie handlu usługami (*General Agreement on Trade in Services*, GATS), oraz dążeniem państw do pogłębienia przyjętych na forum WTO multilateralnych zobowiązań usługowych, co wydaje się łatwiejsze do realizacji w ramach preferencyjnych porozumień handlowych w związku z ograniczeniem liczby państw uczestniczących w procesie negocjacji. Współcześnie ponad 30% umów bilateralnych zawiera zobowiązania dotyczące liberalizacji handlu usługami²⁶. Zakres przedmiotowy dwustronnych umów handlowych, oprócz dyscyplin służących

²⁶ Por. R. Adlung, M. Molinuevo, *Bilateralism in Services Trade: Is There Fire Behind the (Bit-)Smoke?*, „Journal of International Economic Law” 2008, vol. 11, no. 2, s. 366.

redukcji stawek celnych i liberalizujących obroty usługowe, coraz częściej obejmuje również inwestycje, ochronę własności intelektualnej, bariery techniczne oraz rozstrzyganie sporów. Niektóre z porozumień zawierają ponadto postanowienia dotyczące standardów pracy i ochrony środowiska naturalnego.

Bilateryzacja współczesnych stosunków handlowych: przykład Republiki Korei

Dla przybliżenia procesu proliferacji bilateralnych umów handlowych warto posłużyć się konkretnym przykładem. W tym celu wybrano państwo, które do niedawna opierało swoją politykę handlową na wielostronnych zobowiązaniach w ramach systemu WTO, a obecnie zdecydowało się również na uzupełnienie zobowiązań multilateralnych umowami dwustronnymi. Republika Korei nie ma długiej tradycji w zakresie dwustronnych umów o wolnym handlu. Państwo południowokoreańskie stosunkowo późno podjęło wysiłki zmierzające do zacieśnienia dwustronnych stosunków gospodarczych z głównymi partnerami handlowymi. Do znamiennej porażki konferencji WTO w Seattle Korea, podobnie jak Japonia, ograniczała się do uczestnictwa w wielostronnych negocjacjach w ramach międzynarodowego systemu handlowego GATT/WTO. Oba państwa, niezadowolone ze sposobu funkcjonowania tego systemu, wobec trudności z rozpoczęciem nowej rundy negocjacji podjęły wysiłki na rzecz liberalizacji handlu w ramach porozumień zawieranych z ważnymi partnerami gospodarczymi²⁷. Obecnie Republika Korei posiada strefę wolnego handlu z Chile, Singapurem, państwami EFTA (*European Free Trade Association*), Unią Europejską, USA, Peru, Stowarzyszeniem Narodów Azji Południowo-Wschodniej (*Association of South East Asian Nations, ASEAN*), Indiami oraz prowadzi negocjacje z Meksykiem, Kanadą, Japonią, Australią i państwami Rady Współpracy Zatoki Perskiej (*Gulf Cooperation Council, GCC*).

Tabela 3

Porozumienia o wolnym handlu, w których uczestniczy Republika Korei

Strefy wolnego handlu	
Porozumienie	Przebieg negocjacji/Data wejścia w życie
Republika Korei-Chile	Negocjacje dotyczące utworzenia strefy wolnego handlu między Republiką Korei i Chile rozpoczęto we wrześniu 1999 r. w trakcie szczytu państw APEC. Po sześciu rundach negocjacji, 15 lutego 2003 r. w Seulu podpisano tekst porozumienia. Weszło w życie 1 kwietnia 2004 r.

²⁷ J. J. Scott, S. C. Bradford, T. Moll, *Negotiating the Korea-United States Free Trade Agreement*, „Policy Briefs in International Economics” 2006, no. PB06-4, s. 1.

Republika Korei-Singapur	Negocjacje w sprawie utworzenia strefy wolnego handlu między Republiką Korei i Singapurem rozpoczęły się w styczniu 2004 r. Po pięciu rundach negocjacji 4 sierpnia 2005 r. w Seulu podpisano tekst porozumienia. Weszło w życie 2 marca 2006 r. W styczniu 2009 r. dokonano pierwszego przeglądu dotychczasowej realizacji postanowień umowy.
Republika Korei-EFTA	Negocjacje rozpoczęto w styczniu 2005 r. Po czterech rundach negocjacji 15 grudnia 2005 r. w Hongkongu podpisano porozumienie ustanawiające strefę wolnego handlu między Republiką Korei i państwami EFTA. Umowa weszła w życie 1 września 2006 r.
Republika Korei-ASEAN	W maju 2006 r. osiągnięto porozumienie w kwestii liberalizacji handlu towarami. 24 sierpnia 2006 r. podpisano porozumienia w sprawie handlu towarami między Republiką Korei i państwami ASEAN. Porozumienie weszło w życie 1 czerwca 2007. Negocjacje w sprawie handlu usługami zakończono podpisaniem porozumienia w tej sprawie w Singapurze 21 listopada 2007 r. Weszło ono w życie 1 maja 2009 r. W czerwcu 2009 r. Republika Korei i ASEAN zawarły porozumienie inwestycyjne dotyczące ułatwień w zakresie przepływu kapitału. Porozumienie weszło w życie 1 września 2009 r.
Republika Korei-Indie	Negocjacje rozpoczęto w marcu 2006 r. Po dwunastu rundach negocjacji 7 sierpnia 2009 r. w Seulu podpisano Porozumienie o współpracy gospodarczej między Republiką Korei i Indami (<i>Comprehensive Economic Partnership Agreement, CEPA</i>). Umowa weszła w życie 1 stycznia 2010 r.
Republika Korei-Stany Zjednoczone	Negocjacje rozpoczęto w czerwcu 2006 r. Po ośmiu rundach negocjacji 30 czerwca 2007 r. w Waszyngtonie podpisano tekst układu. Porozumienie weszło w życie 15 marca 2012 r.
Republika Korei-UE	Negocjacje Umowy o wolnym handlu między UE i jej państwami członkowskimi z jednej strony a Republiką Korei z drugiej strony* rozpoczęły się w maju 2007 r. Umowa została paraflowana w październiku 2009 r. Następnie 16 września 2010 r. Rada Unii Europejskiej wyraziła zgodę na podpisanie porozumienia. Uroczyste podpisanie umowy przez Prezydentkę belgijską, Unię Europejską oraz Republikę Korei nastąpiło w Brukseli 6 października 2010 r., podczas szczytu UE-Korea. Jednocześnie postanowiono, że od 1 lipca 2011 r. umowa będzie tymczasowo stosowana.
Republika Korei-Peru	Po czterech rundach negocjacji handlowych (Seul, 16–20 marca 2009 r.; Lima, 11–14 maja 2009 r.; Seul, 29 czerwca – 3 lipca 2009 r.; Lima, wrzesień 2009 r.) 30 sierpnia 2009 r. w Limie strony ogłosiły zakończenie negocjacji dotyczących utworzenia strefy wolnego handlu między Republiką Korei i Peru. Umowa weszła w życie 1 sierpnia 2011 r.
Negocjowane porozumienia	Stan prac
Republika Korei-Meksyk	We wrześniu 2005 r. rozpoczęto negocjacje dotyczące wzmocnienia współpracy gospodarczej między Republiką Korei i Meksykiem. Po trzech rundach rozmów prowadzonych w 2006 r. zmieniono charakter rokowań. Od sierpnia 2007 r. prowadzone są negocjacje w sprawie utworzenia strefy wolnego handlu między Republiką Korei i Meksykiem. W zmienionej formule przeprowadzono dwie rundy rokowań, w grudniu 2007 r. i czerwcu 2008 r.

Negocjowane porozumienia	Stan prac
Republika Korei-Kanada	Rokowania rozpoczęto 28 lipca 2005 r. Do marca 2008 r. odbyło się trzynaście rund negocjacji handlowych.
Republika Korei-Japonia	Negocjacje rozpoczęto w grudniu 2003 r. Po sześciu rundach rokowań proces negocjacji został wstrzymany. Od czerwca 2008 r. prowadzone są konsultacje w ramach grupy roboczej, które mają doprowadzić do zbliżenia stanowisk pozwalającego na powrót do formalnych negocjacji w sprawie utworzenia strefy wolnego handlu między Republiką Korei i Japonią.
Republika Korei-GCC	W latach 2008–2009 odbyły się trzy rundy negocjacji w sprawie utworzenia strefy wolnego handlu między Republiką Korei i państwami Rady Współpracy Zatoki Perskiej (Seul, 9–10 lipca 2008 r.; Riyadh, 9–10 marca 2009 r.; Seul, 8–10 lipca 2009 r.).
Republika Korei-Australia	W grudniu 2006 r. ogłoszono plan opracowania wspólnej analizy skutków porozumienia ustanawiającego strefę wolnego handlu między Koreą i Australią. Od maja 2009 r. do maja 2010 r. odbyło się pięć rund negocjacji handlowych w sprawie utworzenia strefy wolnego handlu między tymi państwami, na przemian w Seulu i Canberze.
Republika Korei-Nowa Zelandia	W grudniu 2006 r. ogłoszono plan opracowania wspólnej analizy skutków porozumienia. Od czerwca 2009 r. do maja 2010 r. odbyły się cztery rundy negocjacji handlowych w sprawie utworzenia strefy wolnego handlu między Republiką Korei i Nową Zelandią, na przemian w Seulu i Wellington.
Republika Korei-Kolumbia	W marcu 2009 r. ogłoszono plan opracowania wspólnej analizy skutków porozumienia. Od grudnia 2009 r. do października 2010 r. odbyły się cztery rundy negocjacji handlowych w sprawie utworzenia strefy wolnego handlu między Republiką Korei i Kolumbią, na przemian w Seulu i Bogocie.
Republika Korei-Chiny	We wrześniu 2004 r. Republika Korei i Chiny podjęły decyzję o rozpoczęciu wspólnych prac studyjnych dotyczących możliwości utworzenia strefy wolnego handlu między tymi państwami. Od marca 2007 r. do czerwca 2008 r. odbyło się pięć spotkań poświęconych opracowaniu wspólnej analizy skutków ewentualnego porozumienia. Od września 2010 r. przedmiotem rozmów są obszary stanowiące przedmiot sporów w stosunkach gospodarczych Chin i Korei. W dniu 2 maja 2012 r. rozpoczęto negocjacje dotyczące utworzenia strefy wolnego handlu między Republiką Korei i Chinami.
Republika Korei-Turcja	W styczniu 2008 r. ogłoszono plan opracowania wspólnej analizy skutków porozumienia. Dokument opublikowano w maju 2009 r. Od kwietnia 2010 r. do marca 2012 r. odbyły się cztery rundy negocjacji handlowych w sprawie utworzenia strefy wolnego handlu między Republiką Korei i Turcją.
Republika Korei-Chiny-Japonia	W październiku 2010 r. Republika Korei, Chiny i Japonia podjęły decyzję o rozpoczęciu wspólnych prac studyjnych dotyczących możliwości utworzenia strefy wolnego handlu między tymi państwami. Od maja do sierpnia 2011 r. odbyło się sześć spotkań Joint Study Group, mających na celu wypracowanie wspólnego studium ukazującego korzyści z utworzenia strefy wolnego handlu między Koreą, Chinami i Japonią. Opracowanie opublikowano 16 grudnia 2011 r.

Republika Korei-Wietnam	Od czerwca 2010 r. do października 2011 r. w ramach Joint Study Group pracowano nad przygotowaniem raportu dotyczącego efektów procesu integracji między Republiką Korei i Wietnamem. Raport został przyjęty w trakcie spotkania na szczycie w Seulu 8 listopada 2011 r.
Republika Korei-Indonezja	W maju 2011 r. oba państwa podjęły decyzję o rozpoczęciu wspólnych prac studyjnych dotyczących podpisania Porozumienie o współpracy gospodarczej (<i>Comprehensive Economic Partnership Agreement</i> , CEPA). W tym samym roku odbyły się trzy spotkania grupy roboczej opracowującej zapisy porozumienia.
Planowane porozumienia	Stan prac
Republika Korei-MERCOSUR	W listopadzie 2004 r. Republika Korei i państwa MERCOSUR podjęły decyzję o przygotowaniu wspólnego studium ukazującego korzyści z utworzenia strefy wolnego handlu. Dokument został opublikowany w październiku 2007 r. W listopadzie 2008 r. Korea wezwała państwa MERCOSUR do podjęcia dalszych działań na rzecz integracji gospodarczej zgodnie z zaleceniami tego dokumentu. W czerwcu 2009 r. podjęto decyzję o powołaniu wspólnej grupy roboczej zajmującej się promocją handlu i inwestycji między Koreą i państwami MERCOSUR.
Republika Korei-Rosja	W listopadzie 2005 r. Republika Korei i Rosja podjęły decyzję o przygotowaniu wspólnego studium dotyczącego zawarcia między tymi państwami Porozumienia o partnerstwie gospodarczym (<i>Bilateral Economic Partnership Agreement</i> , BEPA). Dotychczas odbyły się dwa spotkania służące opracowaniu tego dokumentu (Seul, 31 października – 1 listopada 2007 r.; Moskwa, lipiec 2008 r.).
Republika Korei-Izrael	W maju 2009 r. podjęto decyzję o rozpoczęciu wspólnych prac studyjnych dotyczących możliwości zawarcia porozumienia o wolnym handlu między Republiką Korei i Izraelem. W sierpniu 2010 r. opublikowano raport dotyczący potencjalnych skutków dla stron wynikających z zawarcia takiej umowy.
Republika Korei-SACU**	W grudniu 2008 r. podjęto decyzję o rozpoczęciu wspólnych prac studyjnych dotyczących możliwości zawarcia porozumienia o wolnym handlu między Republiką Korei i państwami SACU.
Republika Korei-Ameryka Środkowa	W październiku 2010 r. rozpoczęto wspólne prace studyjne dotyczące utworzenia strefy wolnego handlu między Republiką Korei i państwami Ameryki Środkowej. W maju 2011 r. opublikowano raport dotyczący potencjalnych skutków dla stron wynikających z zawarcia takiej umowy.
Republika Korei-Malezja	W maju 2011 r. podjęto decyzję o rozpoczęciu wspólnych prac studyjnych dotyczących możliwości zawarcia porozumienia o wolnym handlu między Republiką Korei i Malezją.

* *Umowa o wolnym handlu między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Korei, z drugiej strony*, Bruksela, 6.10.2010, Preambuła, <http://clo.mg.gov.pl> [dostęp 1.03.2013].

** Unia Celna Afryki Południowej (Southern African Customs Union, SACU) powstała 1 marca 1970 r. po wejściu w życie porozumienia podpisanego 11 grudnia 1969 r. między RPA, Botswaną, Lesoto, Namibią i Suazi. Porozumienie zastąpiło umowę o unii celnej z 1910 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: W. H. Cooper, M. E. Manyin, *The Proposed South Korea-U.S. Free Trade Agreement (KORUS FTA)*, CRS Report for Congress, April 2007, RL33435, s. 19; Ministry of Foreign Affairs and Trade, Republic of Korea, <http://www.mofat.go.kr> [dostęp 4.02.2013].

Wnioski

Jedną z tendencji obserwowanych we współczesnej gospodarce światowej jest wzrost liczby bilateralnych umów handlowych. Dwustronne porozumienia preferencyjne są zawierane zarówno przez państwa wysoko rozwinięte, jak i rozwijające się. Obejmują one coraz szerszy zakres zagadnień. Oprócz tradycyjnej liberalizacji handlu towarami, zawierają postanowienia dotyczące przepływu usług, ochrony własności intelektualnej, inwestycji, zamówień publicznych, praw pracowniczych czy wręcz postanowienia dotyczące standardów pracy i ochrony środowiska naturalnego.

Za główną przyczynę bilateralizacji współczesnych stosunków handlowych uznaje się brak postępu w negocjacjach prowadzonych na forum WTO. Jednocześnie można stwierdzić, że uzyskanie przez państwa dostępu do innych rynków zbytu w ramach umów dwustronnych i regionalnych porozumień osłabia zainteresowanie rokowaniami WTO, co może dodatkowo utrudniać uzyskanie porozumienia na tym forum i pogłębiać kryzys organizacji.

Negatywną konsekwencją bilateralizacji wymiany handlowej jest również tzw. efekt spaghetti (*Spaghetti Bowl Effect*)²⁸. Zjawisko to przejawia się m.in. w postaci zagęszczenia sieci regulacji dotyczących pochodzenia towarów, standardów technicznych i innych wymogów dostosowawczych oraz wzrostu kosztów transakcyjnych i administracyjnych dla przedsiębiorstw działających w skali regionu związanych z koniecznością operowania w obrębie kilku, a czasem nawet kilkunastu porozumień dwustronnych, różnicujących warunki handlu w zależności m.in. od kraju pochodzenia towaru. Rozwijający się dynamicznie w ostatnich latach bilateralizm w stosunkach handlowych może zatem stać się czynnikiem powodującym chaos w światowym systemie handlu poprzez zmniejszenie przejrzystości obowiązujących regulacji.

²⁸ Termin ten po raz pierwszy został użyty przez J. N. Bhagwatię w pracy *U.S. Trade Policy: The Infatuation with Free Trade Agreements* (Columbia University, „Discussion Paper Series” 1995, no. 726). Autor posługuje się tym pojęciem także w kolejnych publikacjach analizujących rosnącą rolę preferencyjnych porozumień handlowych w gospodarce światowej (zob. J. Bhagwati, *Termites in the Trading System, How Preferential Agreements Undermine Free Trade*, Oxford–New York 2008). Również wielu innych autorów podejmujących się analizy procesu liberalizacji handlu przejęło terminologię Bhagwatię (w szczególności wiele analiz poświęconych integracji w regionie Azji i Pacyfiku). Zob. L. A. Majluf, *Swimming in the Spaghetti Bowl: Challenges for Developing Countries under the „New Regionalism”*, „Policy Issues in International Trade and Commodities Study Series” 2004, no. 27; S. N. Katada, M. Solis (red.), *Cross Regional Trade Agreements: Understanding Permeated Regionalism in East Asia*, Berlin–Heidelberg 2008.

Małgorzata Grącik-Zajaczkowski

***FAIR TRADE* JAKO ALTERNATYWNY MODEL ROZWOJU DLA KRAJÓW POŁUDNIA?**

Wstęp

Skutkiem globalizacji jest nie tylko poprawa warunków życia w wielu krajach rozwijających się, ale też pogłębienie dysproporcji rozwojowych i gospodarczych nierówności. *Fair trade* traktować można jako odpowiedź na powstałe problemy rozwojowe, a więc pomoc marginalizowanym producentom z krajów Południa przez umożliwienie im wytwarzania, sprzedaży i dystrybucji towarów na rynki państw wysoko rozwiniętych. Jest to alternatywna, w stosunku do istniejącej, formuła handlu międzynarodowego, której zadaniem jest pomoc producentom z Południa przez włączenie ich do systemu handlowego na określonych zasadach. Założeniem jest tworzenie nowej relacji handlowej na linii producent-konsument, gdzie następuje ponowne związanie produkcji i konsumpcji za pomocą łańcucha dostaw, a korzyści ekonomiczne są rozdzielane w sposób bardziej sprawiedliwy. Ceny produktów ustala się na poziomie, który gwarantowałby producentowi stały zysk, a więc podniesienie poziomu jego życia.

Takie są założenia twórców ruchu *fair trade* i promotorów rozwoju alternatywnego modelu handlowego. Nieco inaczej wygląda praktyka, a więc realizacja celów i zadań nakreślonych w definicji i programach działania instytucji *fair trade*. W związku z tym pojawia się pytanie, czy mechanizm ten może skutecznie działać? Czy przyczynia się on do trwałego ograniczenia ubóstwa w krajach rozwijających się, czy może stanowić element strategii rozwojowej w długim okresie i czy wreszcie ten model transakcji handlowych rzeczywiście oparty jest na „sprawiedliwych” zasadach? Skoro, zgodnie z założeniami, służy realizacji pomocy biednym producentom z krajów Południa, to dlaczego budzi coraz więcej wątpliwości i jest kwestionowany? Celem artykułu jest analiza zjawiska „sprawiedliwego handlu” i próba odpowiedzi na postawione wyżej pytania.

Geneza

W literaturze przedmiotu wyróżnić można przynajmniej trzy perspektywy, w jakich występuje zjawisko *fair trade*. Pierwsza z nich to *fair trade* jako koncepcja/ruch alternatywny wobec globalizacji. Przedstawiany jest on jako mechanizm prowadzący do stworzenia systemu handlowego działającego obok już istniejącego, którego celem jest poprawa warunków życia najbardziej potrzebujących producentów z Południa. Środkiem do tego prowadzącym jest system zwrotu producentom z krajów rozwijających się jak największej części ostatecznej ceny ze sprzedaży produktów przez nich wytwarzanych. Ostatecznym celem w ramach tego podejścia jest stworzenie alternatywnych rynków, które służyłyby interesom zarówno producentów, jak i konsumentów przez ustanowienie minimalnych kryteriów dotyczących standardów socjalnych i środowiskowych dla międzynarodowego obrotu towarami.

Druga z propozycji dotyczy zjawiska dekomodyfikacji, a więc uniezależnienia się jednostki od wolnego rynku¹. Próbuje się w tym przypadku ustanowić więź łączącą producenta towaru i jego nabywcę, zrywając z dotychczasową bezosobową naturą rynku, a wprowadzając do niego wartości związane z zasadami solidarności i działania we wspólnocie. Zgodnie z tym podejściem zdecydowana większość literatury dotyczącej *fair trade* poświęcona jest wspólnotom, a właściwie spółdzielniom producenckim, gdzie wytwarzane są określone towary. W tym kontekście przedstawiany jest obraz grup producenckich *fair trade* inwestujących pieniądze pochodzące z premii społecznych na cele związane z rozwojem danej społeczności. Są to projekty na budowę szkół, szpitali czy systemów sanitarnych. Tworzy się więc wrażenie, że konsumenci z krajów Północy bezpośrednio przyczyniają się do tego typu inwestycji.

Trzecia, ostatnia perspektywa to *fair trade* jako formuła dająca pewne korzyści ograniczonej liczbie producentów z Południa, którzy otrzymują dostęp do rynków międzynarodowych pod ściśle określonymi warunkami. Wykorzystuje się tu pewien stopień instytucjonalizacji (wspólnoty producenckie) i umiejętności marketingowe do uzyskania przewagi na rynku niszowym.

Współczesny ruch *fair trade* to połączenie wszystkich trzech wariantów. Jest to zjawisko skomplikowane i niejednoznaczne, co wynika z dużej liczby jego uczestników. Mimo wspólnie podzielanych celów i zasad sposoby realizacji są odmienne, a czasami nawet trudne do pogodzenia. Połączenie idei z praktyką nie jest łatwe, zwłaszcza gdy próbuje się porzucić dotychczas zajmowaną pozycję niszową i włączyć się do głównego nurtu.

¹ S. Lyon, M. Moberg, *Fair Trade and Social Justice: Global Ethnographies*, New York University Press, New York–London 2010, s. 7.

Generalnie ruch *fair trade* przeciwstawia się w swoim założeniu neoliberalnej polityce globalizacji promowanej współcześnie przez większość rządów oraz międzynarodowe instytucje gospodarcze, takie jak Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy czy Światową Organizację Handlu. Niechęć wobec zmian wywołanych procesami globalizacji i współzależności w gospodarce światowej oraz świadomość dotycząca nierówności w światowym podziale dochodów leżą u podstaw rozwoju współczesnego ruchu *fair trade*.

Początkowo termin ten użyty był w ramach debaty toczącej się w ONZ na temat bardziej sprawiedliwych warunków wymiany handlowej między państwami rozwijającymi się i rozwiniętymi². W Komisji NZ ds. Ameryki Łacińskiej (ECLA) oraz Komisji NZ ds. Handlu i Rozwoju (UNCTAD) domagano się wprowadzenia kontroli towarowej, która zapewniłaby bardziej „sprawiedliwe” ceny na podstawowe produkty eksportowe z krajów Południa³. Uzależnienie państw rozwijających się od eksportu podstawowych produktów stawiało je w niekorzystnej sytuacji względem krajów uprzemysłowionych. Celem ruchu *fair trade* stało się więc uczynienie wymiany handlowej bardziej sprawiedliwą przez ustanowienie lepszych i korzystniejszych warunków pracy i płacy dla biednych i zmarginalizowanych producentów i pracowników z krajów rozwijających się oraz wprowadzenie form produkcji bardziej przyjaznych środowisku naturalnemu.

Pierwsze inicjatywy „sprawiedliwego handlu”, jako koncepcji realizującej cele sprawiedliwości społecznej przez wykorzystanie mechanizmów rynkowych, pojawiły się już w latach 40. XX stulecia. W Stanach Zjednoczonych i Europie Zachodniej próbowano tworzyć alternatywne sieci sprzedaży produktów pochodzących z państw i regionów słabo rozwiniętych oraz objętych kryzysem. Organizacje takie, jak Sales Exchange for Refugee Rehabilitation and Vocation (SERRV) i Oxfam zaczęły kupować rękodzieła artystów z krajów Południa po cenie wyższej niż rynkowa i eksportować je do państw wyżej rozwiniętych. Był to sposób, który pomijał pośredników w handlu, gwarantując jednocześnie wyższe ceny dla wykonawców z krajów Południa⁴. Organizacją, która sprawowała nadzór nad tego rodzaju wymianą, była Alternative Trade Organization (ATO). W latach 60. i 70. pod auspicjami ATO powstała sieć sprzedaży produktów z krajów rozwijających się w tzw. sklepach „Word Shops”. W tym samym czasie w Stanach Zjednoczonych rozwijały się sieci małych sklepów i ka-

² G. Fridell, *Coffee: The Prospects and Pitfalls of Market-Driven Social Justice*, University of Toronto Press, Toronto 2007, s. 24–30.

³ M. Moberg, S. Lyon, *What's Fair? The Paradox of Seeking Justice through Markets* [w:] *Fair Trade in Social Justice*, red. S. Lyon, M. Moberg, New York University Press, New York 2010, s. 2.

⁴ *Ibidem*, s. 5.

talogi wysyłkowe oferujące towary z państw rozwijających się⁵. Wszystkie te działania zaczęły na początku lat 80. przekształcać się w zorganizowany ruch *fair trade*, którego wspólnym elementem były podobne zasady oparte na idei „sprawiedliwości”. Instytucjonalne ramy dla tworzącego się ruchu zapewniła organizacja ATO. W latach 90. podjęła się ona dalszej konsolidacji ruchu w ramach pięciu stowarzyszeń: Fairtrade Labelling Organizations International (FLO), International Fairtrade Association (IFAT), Network of European World Shops (NEWS!), European Fairtrade Association (EFTA), Fairtrade Federation (FTF)⁶.

Przełomowym momentem było wprowadzenie certyfikatów produktów i oznakowania ich logo *fair trade*. Celem było rozszerzenie sprzedaży na inne produkty niż wyroby rzemieślnicze i wprowadzenie ich do dużych sieci detalicznych w Europie Zachodniej i Stanach Zjednoczonych, co nastąpiło pod koniec lat 80. Sukces tego przedsięwzięcia zachęcił instytucje *fair trade* do dalszych działań integracyjnych, czego wynikiem było powołanie organizacji Fairtrade Labelling Organizations International (FLO), która objęła swoim zasięgiem i kontrolą wszystkie dotychczasowe, a także nowo tworzone narodowe ruchy *fair trade*. Członkami nowej instytucji zostali przedstawiciele narodowych inicjatyw *fair trade*, reprezentanci grup producenckich z Południa, a także importerów i grup konsumenckich⁷.

W związku z intensywnym rozwojem sprzedaży produktów certyfikowanych, w tym przede wszystkim żywności, wzrosło znaczenie instytucji certyfikującej FLO⁸. Tym samym mniej ekspansywna i bardziej przywiązana do tradycyjnych form działania organizacja ATO straciła na znaczeniu. Wprawdzie zajęła się ona także dystrybucją produktów z certyfikatem, jednak jej pomysły dotyczące kierunków dalszego rozwoju *fair trade* okazały się mniej postępowe od tych, jakie wybrała organizacja FLO.

Źródeł obecnej krytyki pod adresem *fair trade* należy szukać w relacjach między dwoma nurtami ruchu: ATO i FLO. Obie formacje zgadzają się co do celów, jednak odmiennie widzą sposób ich realizacji⁹. ATO dąży do tworzenia nowych kanałów sprzedaży towarów *fair trade* przy bezpośrednim zaangażowaniu w import i dystrybucję. Chodzi o utrzymanie jak najbliższych relacji handlowych między producentem i konsumentem, co oznacza eliminację po-

⁵ L. T. Raynolds, M. A. Long, *Fair/Alternative Trade. Historical and empirical dimensions* [w:] *Fair Trade: The Challenges of Transforming Globalization*, red. L.T. Raynolds, D. Murray, J. Wilkinson, Routledge, New York 2008, s. 16.

⁶ Ibidem.

⁷ Ibidem. s. 17.

⁸ W ramach centralnego systemu FLO powołano specjalną komórkę do spraw certyfikatów – FLO-Cert.

⁹ Ibidem, s. 18.

średników spoza ruchu. ATO opowiada się za rozwojem modelu „gęstej sieci połączeń”, opartym na zaufaniu i wzajemnej wymianie informacji. Jednak w związku z potrzebą rozszerzania istniejących kanałów sprzedaży formuła proponowana przez ATO jest trudna do realizacji. Relacje handlowe, oparte na wzajemnym zaufaniu oraz informowaniu obu stron o celach i zasadach ruchu, są nie do pogodzenia w sytuacji masowej sprzedaży i konieczności udziału podmiotów spoza ruchu.

Z kolei podstawą działania FLO jest system niezależnych certyfikatów. Relacje między konsumentem i producentem budowane są w oparciu o sformalizowane reguły, standardy i procedury oznakowania produktów¹⁰. W modelu FLO import i dystrybucja obsługiwane są w przeważającej mierze przez firmy komercyjne działające na rynku konwencjonalnym. Odmiennie niż w przypadku ATO komunikacja między FLO i producentami przebiega w oparciu o standardy i procedury, natomiast między instytucją i konsumentami ogranicza się do niewielkiej etykiety na produkcie *fair trade*. Realizacja naczelnego celu, jakim jest budowanie „bliskich relacji handlowych”, jest w tym układzie trudna do spełnienia.

We współczesnym międzynarodowym ruchu *fair trade* dominującą pozycję uzyskał nurt związany z systemem certyfikatów (FLO). Dzięki jego determinacji i decyzji o włączeniu dużych firm komercyjnych, w tym przede wszystkim korporacji transnarodowych, nastąpił dynamiczny wzrost sprzedaży produktów *fair trade*. Negatywnym efektem tego posunięcia jest natomiast odchodzenie od pierwotnych zasad na rzecz komercjalizacji ruchu. Dostrzega się tu brak dostatecznej informacji na temat faktycznych mechanizmów działania *fair trade* oraz przejrzystości w zakresie podziału dochodów.

Najlepiej opisany i zbadany rynek *fair trade* występuje w sektorze kawy. Wynika to, po pierwsze, ze specyfiku samego produktu, a po drugie – z historycznych uwarunkowań rozwoju ruchu w latach 60. XX w. System certyfikowania *fair trade* rozwinął się właśnie w oparciu o kawę produkowaną w Meksyku. W miarę rozwoju rynku liczba certyfikowanych produktów zwiększyła się w 2004 r. do 18, a w 2006 r. do 40¹¹. Główne produkty *fair trade* to, oprócz kawy: banany, kakao, herbata, cukier, świeże owoce, soki. Liderem jest tu Ameryka Łacińska, na którą rocznie przypada średnio 77% wszystkich produkowanych towarów z certyfikatem¹². Zaraz za nią znajduje się Afryka z dynamicznie rozwijającymi się spółdzielniami producenckimi, a także Azja.

¹⁰ L. T. Reynolds, M. A. Long, op. cit., s. 18.

¹¹ D. Jaffe, *Brewing Justice. Fair Trade Coffee, Sustainability and Survival*, University of California Press, Berkeley 2007, s. 2.

¹² L. T. Reynolds, M. A. Long, op. cit., s. 25.

Towary ze znakiem *fair trade* pochodzą z przeszło 66 krajów z Ameryki Łacińskiej, Afryki i Azji. Następstwem jest szybki wzrost spółdzielni producenckich posiadających certyfikat. W 2011 r. było ich 991¹³. Udział obrotów *fair trade* w handlu światowym to około 1%. To wciąż niewielki rynek, jednak powiększa się on z każdym rokiem. Mimo kryzysu gospodarczego dynamika wzrostu sprzedaży produktów w 2008–2009 wynosiła 15%¹⁴.

Nowy etap w rozwoju *fair trade* rozpoczął się wraz z włączeniem do ruchu uczestników z rynku konwencjonalnego zaliczanych do tzw. głównego nurtu, a więc duże przedsiębiorstwa handlowe, korporacje, międzynarodowe sieci sprzedaży. Krok ten był następstwem rozszerzenia asortymentu certyfikowanych towarów o produkty świeże i łatwo psujące się, a także te wymagające dużych powierzchni uprawy (plantacje). Zaangażowanie firm działających na rynku konwencjonalnym wynikało z wysokich kosztów produkcji, przechowywania i dystrybucji świeżych produktów. Konieczność ponoszenia takich kosztów przekraczała możliwości małych grup producenckich i lokalnych sieci sprzedaży.

Decyzje FLO o nadaniu certyfikatów dużym przedsiębiorstwom narodowym i korporacjom transnarodowym spowodowało zwiększenie ich znaczenia w systemie *fair trade*. Certyfikaty uzyskiwały takie firmy, jak Kraft, Nestlé, Procter & Gamble, Sara Lee, McDonald, Starbucks czy Chiquita. Sytuacja ta rodzi pewne obawy, że proces ten będzie postępował kosztem drobnych producentów. Konsekwencje tych decyzji są dwojakiego rodzaju. Po pierwsze, produkty *fair trade* stały się łatwo dostępne i tańsze. Uzyskanie przez duże firmy certyfikatu zobowiązało je do przestrzegania podstawowych reguł pracowniczych. Może to przyczynić się do poprawy warunków pracy i życia pracowników najemnych, którzy w pierwotnych założeniach ruchu byli pomijani. Po drugie, obecny trend rozwoju *fair trade* może prowadzić do marginalizowania drobnych producentów zrzeszonych w spółdzielniach. Ich praca jest bowiem mało efektywna i nisko wydajna w porównaniu z plantacjami, zarządzanymi głównie przez większe firmy i korporacje. Jeżeli kierunek ten zostanie zachowany, dysproporcje te mogą się pogłębiać.

Zasady i cele

Dla różnych uczestników i badaczy termin *fair trade* oznacza co innego, chociaż nie zawsze są to cechy wzajemnie się wykluczające. Sytuacja ta wynika z wielości i różnorodności podmiotów i instytucji związanych z *fair trade*, sposobów realizacji przez nie tylko podstawowych zasad i celów, a także ewolucji

¹³ *Monitoring the Scope and Benefits of Fairtrade*, Fourth Edition, FLO 2012, http://www.fairtrade.net/fileadmin/user_upload/content/2009/resources/2012-Monitoring_report_web.pdf.

¹⁴ *Ibidem*.

i zmian towarzyszących temu zjawisku w ciągu ostatnich dekad¹⁵. Przymiotnik „alternatywny” oznacza, że celem „sprawiedliwego handlu” jest budowa innego, bardziej sprawiedliwego systemu wymiany, odmiennego od powszechnie obowiązującego modelu rynku. Definiując koncepcję *fair trade*, często przeciwstawia się ją terminowi *free trade*, co jest powszechnie stosowane w literaturze przedmiotu¹⁶. Organizacje *fair trade* otwarcie krytykują rynek oparty na zasadach wolnego handlu, dążąc do wprowadzenia nowych reguł uznanych za bardziej sprawiedliwe. Opowiadają się za dodatkowymi regulacjami, które prowadzą do ochrony jednej grupy kosztem innych uczestników rynków. Działania ich są więc ze swej natury dyskryminujące i protekcjonistyczne, chociaż podporządkowane celowi pomocy biednym.

Różne organizacje *fair trade* ustanawiają nieznacznie różniące się od siebie standardy, niemniej można wymienić kilka wspólnie używanych kryteriów. Są to:

1. gwarantowana cena minimalna,
2. certyfikaty,
3. premia socjalna,
4. spółdzielnie producenckie działające w oparciu o demokratyczne ustanowione reguły,
5. długoterminowe kontrakty i powiązania handlowe,
6. produkcja sprzyjająca środowisku naturalnemu i bezpieczne warunki pracy¹⁷.

Ad 1. Jednym z najważniejszych elementów *fair trade* jest cena. Przy jej ustalaniu bierze się pod uwagę lokalną sytuację gospodarczą producenta. Przy małej skali produkcji danego towaru organizacja *fair trade* (np. Fairtrade Labelling Organizations International, FLO) ustala najniższą cenę produktu (*floor price*), poniżej której nie można zejść; zawiera ona koszty produkcji oraz prowizję dla producentów. Jeśli cena za określony towar spada na rynkach światowych (np. kawy lub kakao) poniżej minimalnej ceny *fair trade*, to importer jest zobowiązany do zapłacenia ceny wyjściowej. Innymi słowy, jeżeli cena rynkowa wzrasta powyżej maksymalnej ceny *fair trade*, to minimalną ceną *fair trade* jest cena rynkowa. Tak więc, gdy cena rynkowa rośnie, to cena minimalna produktów *fair trade* wzrasta razem z nią. Cena za jednostkę produktu ustalana jest na podstawie średnich kosztów produkcji oraz płacy minimalnej w danym

¹⁵ D. Jaffe, op. cit., s. 1.

¹⁶ M. Sabry, *Free Trade or Fair Trade: Solving the Dilemma*, VDM Verlag Dr. Muller, Saarbrücken 2011, s. 25–35; V. C. Claar, *Sprawiedliwy handel. Czy Fair trade rzeczywiście zwalcza problem ubóstwa?*, Wydawnictwo Prohibita, Warszawa 2011, s. 79–80; J. DeCarlo, *Fair Trade. A Beginner's Guide*, One-world, Oxford 2007, s. 104; A. Nicholls, C. Opal, *Fair Trade: Market-Driven Ethical Consumption*, Sage Publication, London 2005, s. 17–19.

¹⁷ D. Jaffe, op.cit., s. 2.

regionie. Producenci otrzymują więc, zgodnie z zasadami *fair trade*, najniższą płacę gwarantowaną przez dane państwo.

Koszty utrzymania różnią się w zależności od kraju i regionu. Koszty produkcji obejmują uprawę ziemi, koszty pracy, wynagrodzenia pracowników. Koszty związane z przestrzeganiem standardów *fair trade* zależą od przynależności do grup producenckich i stowarzyszeń. Może to być udział w ugrupowaniach lokalnych, a także regionalnych i sieci międzynarodowej. Cena za wyroby tekstylne oraz rękodzieło, które nie posiadają certyfikatu, jest uzależniona od warunków lokalnych i opiera się na uzgodnieniach między producentami i nabywcami. Uwzględnia się tu warunki socjalne i środowiskowe.

**Cena *fair trade* = koszty produkcji + koszty utrzymania spółdzielni
+ koszty dostosowania do standardów *fair trade***

Producentom płaci się więc cenę *fair trade*, która przewyższa cenę rynkową danego produktu pod warunkiem, że spełniają oni wymagane standardy. Oponenti i krytycy *fair trade* wskazują, że tylko niewielki odsetek ostatecznej ceny produktu powraca w formie zapłaty do producenta. Na przykład jedynie 4% z finalnej ceny tabliczki czekolady dostaje producent. Z kolei za 1 funt wyprodukowanej kawy producent otrzymuje minimum 1,26 USD albo 0,05 USD powyżej ceny rynkowej, jeśli przekroczy ona cenę maksymalną *fair trade*. W przypadku typowych produktów w supermarkecie proporcja ta jest jeszcze dwa razy mniejsza¹⁸.

Ad 2. Wszystkie towary produkowane i sprzedawane pod szyldem *fair trade* muszą mieć certyfikaty. Ich nadawaniem zajmują się organizacje narodowe zrzeszone w instytucji Fairtrade Labelling Organizations (FLO). Międzynarodowe oznaczenie certyfikatu *fair trade* (International Fairtrade Certification Mark) przyjęte zostało przez FLO w 2002 r., aby zunifikować różnego rodzaju wzory oznakowań dla sprzedaży detalicznej. Przyjmuje się, że produkty posiadające oznakowanie spełniają te same standardy dotyczące traktowania producentów, a więc zobowiązują ich do zrzeszenia się w ugrupowania producenckie i spółdzielnie, a także oferuje się im najniższą gwarantowaną cenę za towary. Ponadto farmerzy i producenci są zobowiązani do przestrzegania zasad związanych z ochroną środowiska naturalnego. Niektórzy z nich otrzymują specjalne premie za inwestowanie w rozwój upraw organicznych, które uzyskują o wiele wyższe ceny. Zabronione jest wykorzystywanie organizmów genetycznie modyfikowanych¹⁹. Ponadto zatrudnienie pracowników wiąże się z przestrzeganiem

¹⁸ A. Nicholls, Ch. Opal, op. cit., s. 29.

¹⁹ *Fairtrade Leading the Way*, Fairtrade Labelling Organizations International, Annual Report 2008/2009, s. 5.

minimalnych standardów pracy przyjętych przez Światową Organizację Pracy. Zabroniona jest praca niewolnicza oraz zatrudnianie dzieci do 15. roku życia. Zatrudnianie dzieci powyżej 15. roku życia nie może im ograniczać prawa do nauki i wypoczynku. Wszyscy pracownicy mają możliwość zrzeszania się.

Aby otrzymać certyfikat *fair trade*, producenci muszą, po pierwsze, stworzyć grupę producencką lub spółdzielnię, która będzie spełniała warunki narzucone przez tę instytucję. Po drugie, zanim otrzymają certyfikat, muszą otrzymać gwarancję od kupca detalicznego lub hurtownika, że część lub całość towaru (np. kawy) zostanie przez niego zakupiona. Biorąc pod uwagę fakt, że cena kawy *fair trade* jest średnio od 20 do 50 centów wyższa od ceny rynkowej (różnice dotyczą rodzajów kawy), tylko niewielu kupcom detalicznym udaje się spełnić te wymogi. Minimalna opłata za uzyskanie certyfikatu *fair trade* dla niewielkiej grupy producenckiej, która liczy poniżej 100 osób, wliczając w to zarówno producentów, jak i pracowników, wynosi od 2200 do 2400 euro. Dodatkowo spółdzielnia jest zobowiązana do regulowania corocznej opłaty na rzecz instytucji certyfikującej, która wynosi około 1260 euro. Biorąc pod uwagę stosunkowo niski roczny dochód w krajach rozwijających się, który wynosi poniżej 1000 USD, kwota ta jest stosunkowo wysoka.

Warunki, które muszą spełniać producenci *fair trade*, dotyczą określonego sposobu organizacji pracy. W przypadku producentów kawy certyfikaty dostępne są tylko dla drobnych farmerów zrzeszonych w organizacjach i spółdzielniach. Nie mogą ich otrzymać duże plantacje, co powoduje, że robotnicy, którzy tam pracują, są pozbawieni możliwości korzystania z tego rodzaju systemu pomocy, który oferuje *fair trade*.

Ze względu na długotrwały proces przyznawania zaświadczeń niewiele grup produktów posiada taki atest. Są to przede wszystkim towary rolnicze. Produkty niemające certyfikatów FLO nie mogą nosić oznakowania *fair trade* nawet, gdy są sprzedawane zgodnie z tymi zasadami. Dotyczy to np. produktów tekstylnych i rzemieślniczych, których dystrybucją zajmują się m.in. takie organizacje międzynarodowe, jak Oxfam czy Traidcraft²⁰. Towary bez certyfikatu sprzedawane przez instytucje i jednostki zaangażowane w ruch *fair trade* mogą być członkami Międzynarodowego Stowarzyszenia *Fair Trade* (International Fair Trade Association), które skupia producentów i handlowców zarówno posiadających certyfikaty, jak i nieposiadających.

Wprawdzie certyfikat gwarantuje otrzymanie przez rolnika stałej ceny za określony produkt, jednak nie dotyczy to całości upraw. Oznacza to, że duża

²⁰ Oxfam jest międzynarodową organizacją humanitarną, zajmującą się walką z głodem na świecie i pomagającą w krajach rozwijających się. Organizacja prowadzi m.in. kampanię Make Trade Fair, mającą na celu promowanie tzw. sprawiedliwego handlu. Traidcraft to największa brytyjska organizacja Sprawiedliwego Handlu. Sprzedaje produkty pochodzące z krajów ubogich i wspiera producentów.

część produkcji *fair trade* nie jest sprzedawana po cenie gwarantowanej. Według szacunków organizacji FLO około 20% produkcji certyfikowanej jako *fair trade* jest sprzedawana po cenach *fair trade*²¹. Z kolei Harriet Lamb (dyrektorka brytyjskiej instytucji Fairtrade Foundation) przyznała, że rolnicy zadowoleni są, gdy 15% ich upraw dopuszczona jest do sprzedaży jako *fair trade* (niekiedy tylko 5%)²². System gwarantowanej ceny minimalnej odnosi się więc jedynie do niewielkiej części produkcji *fair trade*. Rolnicy, którzy ponoszą pewne koszty związane z dostosowaniem swojej produkcji do warunków *fair trade* i przynależnością do organizacji producenckich (jednorazowa opłata za przyznanie certyfikatu plus coroczne opłaty), nie mają pewności, jaka część ich upraw zostanie zakupiona po cenach *fair trade*. Pozostałe uprawy są więc sprzedawane na wolnym rynku po cenie lokalnej. Czy zatem najbiedniejsi rolnicy mają szansę na poprawę swojej sytuacji w ramach tego systemu? W krótkim okresie wysokie ceny za produkty *fair trade* prowadzą do poprawy poziomu ich życia. Jednak mogą pojawić się także skutki negatywne. Wyższe ceny skłaniają w dłuższym okresie do większej produkcji i zachęcają innych rolników do przyłączania się do spółdzielni. To prowadzi do większej podaży, co w konsekwencji może spowodować obniżkę cen na produkty.

Ad 3. Kolejnym podstawowym elementem modelu *fair trade* jest premia społeczna. Każdy towar *fair trade* powinien zawierać tzw. premię na rzecz społeczności lokalnej (*social premium*), która wynosi minimum 10% ceny produktu. Dostają ją spółdzielnie i ugrupowania producenckie, które wspólnie decydują o przeznaczeniu dodatkowych dochodów. Najczęściej inwestuje się w budowę szkół, rozwój edukacji, opiekę zdrowotną, wyposażenie gospodarstw rolnych i kupno urządzeń produkcyjnych. Inspektorzy z FLO kontrolują, czy środki z premii społecznej zostały wydane zgodnie z ich przeznaczeniem. Premia ta stanowi bowiem ważną część transakcji *fair trade*, która przeznaczana jest w całości na cele rozwojowe danej społeczności lokalnej. Decyzje na temat premii podejmowane są przez wszystkich członków organizacji producenckiej.

Krytycy wskazują, że jedynie 10% premii wliczonej w cenę produktu *fair trade* trafia do grup producenckich, pozostałe 90% stanowi wynagrodzenie dla kupców detalicznych, w tym sieci sklepów i licencjonowanych punktów sprzedaży. Jest to więc niewielka kwota, którą konsumenci, kierowani chęcią pomocy najbiedniejszym, przekazują bezpośrednio dla najbardziej potrzebujących. System *fair trade* i jego „ideologia” daje więc bogatym konsumentom wrażenie, że przyczyniają się do obniżenia skali ubóstwa²³. Większość konsu-

²¹ Shaping Global Partnership, Fairtrade Labelling Organizations International, Annual Report 2006/2007, s. 12.

²² H. Lamb, *Fighting the Banana Wars and Other Fairtrade Battles*, Rider Books, London 2008, s. 134.

²³ *Good Food*, „The Economist”, 9.12.2006, s. 9.

mentów sądzi bowiem, że całość premii przekazywana jest na rzecz rolników, a tylko niewielka część przeznaczona jest dla pośredników. Z kolei hurtownicy i dystrybutorzy są zobowiązani do płacenia 1,8% ze swoich obrotów *fair trade* na rzecz instytucji nadającej certyfikaty²⁴. Główne źródło dochodów FLO (blisko 90%) pochodziło właśnie z opłat wnoszonych przez sprzedawców hurtowych. Blisko 50% z tych dochodów było przeznaczonych na tzw. cele edukacyjne, co w praktyce oznaczało kampanie reklamujące markę *fair trade* oraz inne działania promocyjne. Pozostałe 40% dochodów FLO pochłonęły sprawy administracyjne związane z przyznawaniem certyfikatów producentom oraz rozwojem nowych produktów. Zaskakujące jest to, że większa część zysków fundacji i stowarzyszeń *fair trade* wydawana jest na akcje promocyjne marki²⁵.

Ad 4. Czynnikiem warunkującym działanie systemu są spółdzielnie i grupy producenckie zrzeszające rolników i wytwórców. Warunkiem otrzymania certyfikatu jest członkostwo w tego typu organizacjach. Udział poszczególnych członków jest proporcjonalny do sprzedaży ich produktów w systemie *fair trade*. Dodatkową korzyścią jest to, że rolnicy i rzemieślnicy udzielają sobie wzajemnej pomocy przez wypożyczanie maszyn i sprzętu do pracy. Ważnym elementem procesu produkcji i sprzedaży jest dostęp do informacji na temat kształtowania się cen produktów na rynkach światowych. Jest to szczególnie istotne w przypadku cen bawełny, kakao czy kawy, które ustalane są na giełdach towarowych w Nowym Jorku i Londynie. Rolnicy z odległych rejonów, będący członkami spółdzielni, mogą uzyskać dostęp do tego typu informacji przez zakup odpowiedniego sprzętu komputerowego i telefonicznego. Spółdzielnie i inne formy zrzeszania producentów i farmerów dają im większą siłę przetargową podczas negocjacji z nabywcami ich towarów. Sposób działania i kierowania spółdzielniami producenckimi opiera się na poszanowaniu praw wszystkich ich członków. Głosowanie i wybór przedstawicieli powinien odbywać się na równych zasadach.

Ad 5. Mechanizm *fair trade* polega na gwarantowaniu ceny powyżej kosztów produkcji, co pozwala producentowi planować przyszłą produkcję i inwestować w jej rozwój. Preferowane są zatem długookresowe kontrakty z importerami, aby producenci mieli możliwość rozwoju działalności, a jednocześnie pewność odbioru swoich produktów i zapłatę. Importerzy są nierzadko zobowiązani do finansowania całego zakupu towaru, np. sezonowych upraw nawet do 60%. Otrzymanie wcześniejszego wynagrodzenia pozwala farmerom utrzymać ciągłość dochodów i finansować inne uprawy. W praktyce średnia długość kontraktu wynosi od 6 miesięcy do 1 roku²⁶. Bezpośrednie korzyści dla produ-

²⁴ P. Booth, L. Whetstone, *Half a Cheer for Fair Trade*, Institute of Economic Affairs, London 2007, s. 7.

²⁵ Ibidem.

²⁶ *Fairtrade Standard for Contract Production*, FLO, s. 6, http://www.fairtrade.net/fileadmin/user_upload/content/2009/standards/documents/2012-09-25_CP_EN.pdf.

centa to: możliwość płatności z góry, uzyskanie zaliczki, pozyskanie informacji na temat warunków zbytu towarów na rynku. Importerzy są zobowiązani do kupowania, w miarę możliwości, bezpośrednio od farmerów lub lokalnych wytwórców, którzy są zrzeszeni w grupach producenckich, stowarzyszeniach i różnego rodzaju związkach spółdzielczych.

Ad 6. Producenci zobowiązują się przestrzegać minimalnych standardów dotyczących ochrony środowiska i zachowania bezpiecznych warunków pracy. Zakazuje się używania pestycydów oraz nawozów sztucznych czy chemicznych środków ochrony roślin. W przypadku upraw posiadających dodatkowy certyfikat, świadczący o uprawie organicznej, bezwzględnie muszą być przestrzegane normy dotyczące sposobu uprawy, przechowywania czy pakowania²⁷.

Podsumowując: warunkiem sprzedaży produktów jako *fair trade* jest otrzymanie certyfikatu od instytucji FLO-Cert. Podstawowym kryterium, jakie należy spełnić, jest utworzenie spółdzielni, która zobowiązuje się do działania według określonych standardów. Po pierwsze, decyzje podejmowane są przez wszystkich producentów zrzeszonych w danej spółdzielni, po drugie, wynagrodzenie jest dzielone równomiernie między wszystkich członków, po trzecie, zachowane muszą być podstawowe standardy pracy. Warunki pracy muszą być bezpieczne, a metody produkcji czy przetwarzania pozbawione szkodliwych środków chemicznych i pestycydów. W pierwotnych założeniach istniał zakaz zatrudniania długoterminowych pracowników najemnych, co oznaczało, że spółdzielnie musiały zachować „rodzinny” charakter. Zapisy te straciły rację bytu za sprawą rozszerzenia systemu certyfikatów na nowe produkty, takie jak herbata, banany czy cukier uprawiane na dużych plantacjach. Certyfikaty uzyskały te farmy, gdzie podstawą działania jest praca najemna. Nowe standardy oznaczają m.in. bezpieczne warunki pracy i wyznaczanie demokratycznej reprezentacji wśród pracowników zatrudnianych na plantacjach.

Dylematy

System *fair trade* i mechanizmy jego działania budzą wiele wątpliwości. Wraz z ekspansją sieci sprzedaży *fair trade* i promocją samej idei powiększa się grono krytyków i przeciwników koncepcji. Narastające problemy podzielić można na trzy grupy. Pierwszy z nich można rozpatrywać z punktu widzenia konsumentów, drugi producentów, a trzeci reguł funkcjonowania międzynarodowego systemu handlowego.

Ad 1. Konsumenci są filarem całego systemu, ponieważ dokonując wyboru i kupna produktów *fair trade*, faktycznie go finansują. Problem polega na tym,

²⁷ D. Jaffe, op. cit., s. 147–152.

że przeciętny konsument wprowadzany jest w błąd, jeśli chodzi o skalę pomocy kierowanej do producenta z Południa. Nie ma wystarczających informacji, w jaki sposób dokonuje się podziału dochodów w ramach *fair trade*, a więc, jaką płacę otrzymują ostatecznie producenci i spółdzielnie. Konsument, kierując się względami etycznymi, kupuje produkt za wyższą cenę, bo wierzy, że znacząca jej część trafi do biednego wytwórcy z Południa. Można zakładać, że w sytuacji niepełnej informacji korzystają pośrednicy, a więc importerzy, dystrybutorzy, sieci sprzedaży, a także coraz bardziej zbiurokratyzowane instytucje systemu²⁸. Coraz bardziej rozbudowane kanały sprzedaży wymagają odpowiedniej obsługi w postaci organizacji *fair trade*, a także licznych podmiotów biznesowych spoza systemu.

Do szerokiego grona klientów i sympatyków ruchu trafiają przede wszystkim liczne materiały promocyjne i programy edukacyjne przygotowane przez instytucje zrzeszone pod szyldem FLO, które nie przedstawiają stanu faktycznego i rzeczywistych skutków działania mechanizmu. Na przykład *fair trade* nie gwarantuje płacy minimalnej producentom, a jedynie spółdzielniom producenckim. Oznacza to, że płaca, którą otrzymuje indywidualny producent, jest o wiele niższa niż ta wynikająca z poziomu ustalanego przez instytucje FLO. Ponadto spółdzielnia ponosi w związku ze swoją działalnością liczne koszty, które musi pokryć ze wspólnych dochodów wszystkich producentów. Każdy z nich może więc sprzedać swoje plony jedynie po cenie, jaka została określona w kontrakcie eksportowym spółdzielni, przy odliczeniu kwoty przeznaczonej na pokrycie jej bieżących wydatków. Ponadto zatroskany producent z Północy nie zdaje sobie sprawy, że spółdzielnie producenckie z krajów rozwijających się muszą ponosić znaczące koszty związane z uzyskaniem certyfikatu FLO i jego utrzymaniem.

Ad 2. Producenci to, zgodnie z założeniem, główni beneficjenci systemu *fair trade*. W praktyce okazuje się jednak, że członkostwo w spółdzielni nie jest aż tak opłacalne. Prawdą jest, że przynosi ono pewne korzyści niektórym grupom producenckim, ale nawet najwięksi zwolennicy idei przyznają, że są to zyski niewielkie²⁹. Tylko ograniczona liczba drobnych producentów w krajach Południa ma możliwość uczestniczenia w organizacji producenckiej typu *fair trade*. Powodem są liczne bariery. Największą z nich jest koszt związany z uzyskaniem certyfikatu i jego utrzymaniem przy konieczności spełnienia ściśle określonych kryteriów. Kolejną są ograniczone możliwości produkcyjne. Stymulowana przez wyższe ceny produkcja w ramach *fair trade* napotyka naturalne ograniczenia. Niska produktywność i wydajność spółdzielni producenckich utrudnia indywidualnym rolnikom otrzymywanie wyższych wynagrodzeń za większe ilości pro-

²⁸ H. Weitzman, *The Bitter Cost of „Fair Trade” Coffee*, „Financial Times”, 9.09.2006; idem, *„Fair” Coffee Workers Paid Below Minimum Wage*, „Financial Times”, 9.08.2006.

²⁹ P. Booth, L. Whetstone, op. cit., s. 31; D. Jaffe, op. cit., s. 237.

duktów. Sytuacja ta wynika z tradycyjnych form uprawy i zarządzania małymi farmami rolnymi. Na przykład na rynku kawy coraz większe jej ilości nie są wynikiem zwiększania produkcji w ramach spółdzielni, ale skutkiem nadawania kolejnych certyfikatów przez organizacje FLO.

Uczestnictwo w systemie *fair trade* pociąga za sobą konieczność ponoszenia wyższych kosztów przez producentów i spełnienia przez nich ściśle określonych warunków. W przeciwnym razie istnieje groźba odebrania certyfikatu, co wiąże się z poważnymi stratami dla spółdzielni. Wprawdzie producenci *fair trade* otrzymują wyższe wynagrodzenie w porównaniu z tym, na jakie mogą liczyć rolnicy spoza systemu, jednak oznacza to dla tych pierwszych większe wydatki, więcej obowiązków i wyższe nakłady pracy. W związku z koniecznością eliminacji pośredników w systemie *fair trade* spółdzielnia musiała podjąć się wykonywania wielu dodatkowych działań. Przejęła wykonywanie takich czynności, jak przygotowanie, sortowanie i wysłanie produktów, co w innym układzie mógłby wykonywać pośrednik. Słabe zarządzanie procesem eksportu w ramach spółdzielni i ogólny brak doświadczenia w tej dziedzinie pochłania większą część ceny *fair trade*. Tylko nieliczne grupy potrafią to dobrze wykonywać. Ponadto dochodzą jeszcze wysokie opłaty za certyfikaty. Największe korzyści odnoszą najlepiej zarządzane i najsilniejsze organizacje producenckie, natomiast eliminuje się mniejsze i słabsze przez odbieranie im certyfikatów. Spełnienie wszystkich narzucanych przez FLO warunków jest trudne. Dlatego spółdzielnie korzystają często ze specjalnych programów wsparcia ze strony instytucji pomocowych, fundacji czy stowarzyszeń³⁰.

Małe możliwości produkcyjne spółdzielni wynikają z ich przestarzałej struktury zarządzania. Spółdzielnie oparte na tradycyjnych formach zależności są w dużej mierze mało postępowe i utrudniają przeprowadzanie zmian. Niemniej w porównaniu z indywidualnym rolnikiem mają większą możliwość skutecznego działania na rynku lokalnym, otrzymują wsparcie techniczne i finansowe od organizacji *fair trade*, a także pewne zaplecze logistyczne. Mają możliwość inwestowania (premia społeczna) oraz przejmują na siebie ryzyko działania na rynku. Z drugiej strony spółdzielnia utrwała tradycyjne formy produkcji. Zasady, na jakich działa, zachęcają do pozostania na dotychczasowym miejscu pracy i kontynuowania nieefektywnej produkcji. Gwarantowana cena minimalna powoduje, że nawet nisko opłacani producenci nie mają wystarczających powodów do zmiany miejsca pracy i poszukiwania innych form zarobku. System ten może więc przyczyniać się w dłuższym okresie do utrwalania ubóstwa wśród drobnych producentów.

³⁰ D. Jaffe, op. cit., s. 151–163.

Ad 3. Trzeci problem wynika z oceny potencjalnego wpływu, jaki *fair trade* może wywierać na międzynarodowy system handlowy. Generalnie pogarsza on sytuację producentów znajdujących się poza nim, zakłóca bowiem poziom cen na rynku i alokację zasobów pracy. Sztucznie ustalona cena minimalna ogranicza konkurencję i tworzy przeszkody dla rozwoju. Po pierwsze, wynika to z małej produktywności i efektywności działania spółdzielni, a po drugie – z braku możliwości sprzedaży całości zbiorów po cenie *fair trade*. W konsekwencji część produktów sprzedawana jest po cenie rynkowej. Dla każdej spółdzielni produkcyjnej głównym celem jest natomiast sprzedaż jak największej ilości towaru po cenie preferencyjnej. W praktyce powody do zadowolenia daje sprzedaż około 30–40% całości produkcji po cenie minimalnej, reszta kierowana jest na rynek konwencjonalny. Jeżeli więc znaczące ilości produktu, np. kawy, nie są sprzedawane po cenie *fair trade*, ale kierowane na wolny rynek, to sytuacja taka stwarza zagrożenie dla tych, którzy są poza systemem, powiększając negatywne efekty związane z nadprodukcją i spadkiem ceny.

Ponadto system *fair trade* zniechęca producentów do poszukiwania innego miejsca pracy. Utrwala zatem stary porządek i tradycyjne formy produkcji. Przykładem jest rynek kawy. System stałej ceny gwarantuje producentowi zbyt i chroni go przed fluktuacją cen. Zachęca więc innych rolników do uprawy kawy, co prowadzi w długim okresie do nadprodukcji i spadku cen na rynku lokalnym. W małym zakresie dąży się do specjalizacji i przejścia na wyższy poziom w procesie produkcji o większej wartości dodanej, jak np. palenie kawy, sortowanie, przetwarzanie i przygotowanie do sprzedaży.

W związku z toczącą się debatą na temat kierunków rozwoju *fair trade* pytaniem pozostaje istota samej koncepcji związana z podniesieniem poziomu życia drobnych producentów z krajów rozwijających się. Czy zatem nadal pozostają oni głównym punktem odniesienia dla działania *fair trade*? Czy decyzje podejmowane przez instytucje *fair trade* mają na uwadze przede wszystkim interesy tych producentów, czy może interesy nowych uczestników ruchu wywodzących się z głównego nurtu, którzy gwarantują większą sprzedaż i dystrybucję towarów?

Wnioski końcowe

Analiza koncepcji *fair trade* jako ruchu i modelu alternatywnego handlu prowadzi do kilku zasadniczych wniosków.

Po pierwsze, *fair trade* przyczynił się do poprawy warunków życia określonej grupy producentów z krajów rozwijających się. Grupa ta jest jednak ograniczona, a koszty utrzymania się w niej wysokie. Najwięcej przykładów na potwierdzenie tej tezy można znaleźć w sektorze kawy, który jest najlepiej rozwiniętym i najbardziej znanym rynkiem *fair trade*. Trudno mimo to jednoznacznie ocenić

rzeczywisty wpływ działania *fair trade* na poprawę warunków życia ludzi z nim związanych. Uczestnictwo w nim na pewno uchroniło wielu producentów zrzeszonych w spółdzielniach od długów, pozwoliło na utrzymanie ciągłości dostaw i dało szansę na lepszy rozwój danej społeczności lokalnej pod względem edukacji czy dostępu do służby zdrowia. Ruch najlepiej sprawdził się w sytuacjach nagłego spadku cen za kawę na rynkach międzynarodowych³¹. System stałej gwarantowanej ceny za kawę pozwolił jej producentom otrzymywać wyższą płacę i przetrzymać okres kryzysu.

Po drugie, *fair trade* nie może być traktowany jako remedium na problemy w krajach rozwijających się. W większości przypadków nie przyczynił się do obniżenia ubóstwa wśród uczestników systemu. Znamienne jest, że stała cena za określone produkty *fair trade* bardzo często nie pokrywa kosztów produkcji ponoszonych przez samych rolników³². Inny problem stanowią ograniczenia w dostępie do systemu. Wysokie koszty uzyskania i utrzymania certyfikatów skutecznie powstrzymują chętnych producentów przed wstąpieniem do „klubu”. A przecież zgodnie z założeniem *fair trade* ma on zapewniać „marginalizowanym wytwórcom i robotnikom – głównie w krajach Południa – lepsze warunki handlowe oraz ochronę ich praw”³³.

Po trzecie, *fair trade* może niekorzystnie wpływać na producentów znajdujących się poza systemem, gdyż jego reguły zakłócają działanie na rynku konwencjonalnym. Biorąc pod uwagę ograniczoną skalę i zasięg *fair trade*, jego potencjalnie szkodliwy wpływ na strony trzecie nie może być jednak zbyt duży. Z drugiej jednak strony, mechanizm ten może dodatkowo pogorszyć i tak już trudną sytuację na rynku kawy, potęgując negatywne skutki nadmiernej podaży kawy i fluktuacji cen na rynku międzynarodowym.

Po czwarte, problem z *fair trade* może wynikać z odmiennego postrzegania i rozumienia tego pojęcia przez liczne grono zaangażowanych podmiotów, takich jak: grupy producenckie, organizacje pozarządowe, aktywiści, promotorzy idei, importerzy, dystrybutorzy, eksperci od marketingu, sprzedawcy. Różnego rodzaju wizje rozwoju ruchu oraz modelu *fair trade* prowadzą do nieporozumień dotyczących jego celów i zasad. Brak spójności może prowadzić do zakłóceń w systemie i wyrządzać szkody producentom z Południa. Skutkiem tego jest rozłam

³¹ W latach 2000–2004, kiedy cena za kawę na rynku konwencjonalnym była wyjątkowo niska, cena minimalna za kawę *fair trade* znacząco podnosiła dochód jej producentów. Z kolei w latach 2005–2008 minimalna cena kawy *fair trade* mieściła się już w granicach fluktuacji cen kawy na rynku międzynarodowym, co miało mniejsze znaczenie dla dochodów producentów *fair trade*. J. Valkila, P. Haaparanta, N. Niemi, *Empowering Coffee Traders? The Coffee Value Chain from Nicaraguan Fair Trade Farmers to Finnish Consumers*, „Journal of Business Ethics” 2010, vol. 97, s. 262–263.

³² D. Jaffe, op. cit., s. 8.

³³ Ujednolicona definicja *fair trade*, 2009, http://www.fairtrade.org.pl/s1_co_to_jest_sprawiedliwy_handel_fair_trade.html.

w szeregach jego promotorów, aktywistów i pracowników instytucji *fair trade*. Dylemat polega na tym, czy rozszerzać zakres działania *fair trade*, czy może pozostawić go niezmiennym, zgodnie z pierwotnymi zasadami? Pierwsze rozwiązanie wiąże się z wprowadzeniem do systemu nowych uczestników, co prowadzi do jego komercjalizacji. Pozytywnym efektem jest większy dostęp produktów *fair trade* do rynku konwencjonalnego i wyższa sprzedaż. Komercjalizacja *fair trade* rodzi jednak pewne negatywne skutki, związane z odejściem od tradycyjnych zasad i reguł.

Po piąte, *fair trade* nie jest w stanie zmienić systemu handlu międzynarodowego w taki sposób, aby jego reguły były mniej szkodliwe dla interesów krajów rozwijających się. Bez wątpienia rozwój *fair trade* i jego coraz powszechniejsza obecność w państwach Europy Zachodniej i Stanach Zjednoczonych ma wpływ na zmianę postrzegania relacji handlowych między Północą i Południem, jednak nie można tu mówić o sile, która jest w stanie przeprowadzić transformację całego „niesprawiedliwego” systemu. Możliwości działania *fair trade* w systemie handlu międzynarodowego są ograniczone. Jest to wciąż rynek niszowy, a jego udział w handlu światowym oscyluje wokół 1%³⁴. Skoro instytucje *fair trade* nie mogą sobie poradzić z kontrolą nowych uczestników w systemie, jakimi są korporacje, to jaka jest szansa na zmianę reguł handlowych?

W ramach toczących się wielostronnych negocjacji Światowej Organizacji Handlu (runda z Doha) głównym ich celem jest przyjęcie nowych reguł handlowych, które w większym stopniu niż dotychczasowe uwzględniałyby sytuację i interesy krajów rozwijających się. *Fair trade* i innego rodzaju ruchy społeczne mogą mieć pośredni wpływ na toczące się rokowania przez udział w międzynarodowej debacie na temat sytuacji krajów rozwijających się. Jednak to nie one decydują o ostatecznych ustaleniach. Liczą się interesy i siła przetargowa poszczególnych państw członkowskich, a także ich skłonność do ustępstw i współpracy. O trudnościach z przyjęciem ostatecznego porozumienia świadczą przedłużające się negocjacje rundy WTO z Doha, które trwają już od 13 lat. Celem jest dalsza wielostronna liberalizacja handlu, ale z pewnymi dodatkowymi preferencjami dla krajów rozwijających się i najmniej rozwiniętych (*least developed countries*, LDCs). Konieczność obniżania barier handlowych jest powszechnie akceptowana, jednak napięcia i spory dotyczą sposobów i terminów realizacji tego celu. Natomiast sposób działania mechanizmu *fair trade* jest ze swej natury dyskryminujący i protekcyjnistyczny, chociaż podporządkowany szczytnemu celowi. W toczących się negocjacjach rundy z Doha chodzi zaś o eliminację i ograniczanie barier handlowych, a nie tworzenie kolejnych. W interesie kra-

³⁴ P. Pelsmacker, L. Driesen, G. Rayp, *Do Consumers Care about Ethics? Willingness to Pay for Fair-Trade Coffee*, „The Journal of Consumer Affairs” 2005, vol. 39, no. 2, s. 364.

jów rozwijających się leży włączenie się do głównego nurtu handlu międzynarodowego, zaś nowe reguły WTO mają im to zadanie ułatwić.

Bez odpowiedzi pozostają pytania dotyczące kierunku rozwoju ruchu. Czy *fair trade* może rozwinąć się w system, który pozwoli na nowe redystrybuowanie dochodów w skali globalnej? Czy może stać się on alternatywnym modelem handlu międzynarodowego uwzględniającym interesy producentów z krajów Południa? Umiarkowani zwolennicy tej koncepcji twierdzą, że tak, ale pod warunkiem, że instytucje *fair trade* wykażą się odpowiednim działaniem i wytrwałością³⁵. Z kolei zwolennicy i promotorzy ruchu starają się nie dostrzegać negatywnych elementów całego systemu, pokazując nieograniczone możliwości i korzyści z uczestnictwa w *fair trade*³⁶. Przeciwnicy wskazują na nieefektywność i ograniczone korzyści dla uczestników systemu, a także na szkodliwe skutki, jakie może on wyrządzić tym wszystkim producentom z Południa, którzy znajdują się poza nim. Jednoznaczna odpowiedź jest niemożliwa, zwłaszcza że koncepcja się zmienia, a instytucje *fair trade* poszukują dla siebie nowej formuły działania w rzeczywistości międzynarodowej. Chodzi o to czy ruch ten pozostanie wyłącznie mechanizmem marketingowym dla ograniczonej liczby produktów tropikalnych, czy też może stać się środkiem prowadzącym do bardziej sprawiedliwych stosunków handlowych?

Prawda może leżeć pośrodku, z tym, że jest ona bliższa krytykom *fair trade*, którzy dostrzegają pewne niebezpieczne cechy działania tego systemu. Proste analizy wskazują, że może on prowadzić do zakłóceń na rynku lokalnym lub międzynarodowym, co negatywnie oddziałuje nie tylko na osoby spoza systemu, ale na samych jego uczestników. Wyjście *fair trade* poza obecny status rynku niszowego wydaje się, jak na razie, mało realne. Szansa na powstanie nowej siły, która byłaby w stanie zmienić „niesprawiedliwe” reguły systemu handlowego, jest jeszcze bardziej nieprawdopodobna.

³⁵ D. Jaffe, op. cit., s. xv–xvi.

³⁶ J. Decarlo, *Fair Trade and How It Works*, Rosen Publishing, New York 2010, s. 1–125; J. Hunt, *Fair Trade. Hot Topics*, Heinemann Library, Chicago 2012, s. 4–59.

**BEZPIECZEŃSTWO
A STOSUNKI MIĘDZYNARODOWE**

Bogdan Nowosad

STOSUNKI UE-NATO W KONTEKŚCIE BEZPIECZEŃSTWA EUROPEJSKIEGO

Powstałe w latach 50. ubiegłego stulecia Wspólnoty Europejskie były projektami o charakterze gospodarczym, opartymi na metodzie funkcjonalnej, zgodnie z którą integracja gospodarcza miała być motorem dla integracji politycznej, gdzie element centralny stanowił komponent bezpieczeństwa i obrony. Po niepowodzeniach Europejskiej Wspólnoty Politycznej i Europejskiej Wspólnoty Obronnej panowało przeświadczenie, że Europa nie jest gotowa na tak daleko idące rozwiązania. Czynnikiem utrwalającym tę sytuację było istnienie NATO, które w istocie zapewniało Europie Zachodniej skuteczny system obrony, oparty na sojuszu z USA. Aspiracje polityczne państw członkowskich Wspólnot jednak nie wygasły. Ich wyrazem był projekt utworzenia Unii Europejskiej, której traktat założycielski z 1992 r. przewidywał w tytule V ustanowienie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa.

Postanowienia traktatu w zakresie dawnego II filaru UE w istocie obejmowały kwestie związane z „realizacją wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym stopniowe określanie wspólnej polityki obronnej, która [...] mogłaby doprowadzić do wspólnej obrony”¹, ze szczególną rolą w tym obszarze dla innej, formalnie odrębnej od UE organizacji – Unii Zachodnioeuropejskiej, która miała stać się „zbrojnym ramieniem UE”. Jak pisze M. Soja, to właśnie UZE, działająca „w imieniu UE”, miała być „wykonawcą wspólnej polityki bezpieczeństwa [...] lecz nie jako instrument szerszej europeizacji NATO, lecz osobna organizacja”².

Konstrukcja ta od początku budziła sporo kontrowersji odnoszących się do natury wzajemnych powiązań prawnych, instytucjonalnych i faktycznych pomiędzy dwoma organizacjami, komplikowanych dodatkowo relacją łączą-

¹ Art. 2 (ex. B). *Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej z 29 grudnia 2006, seria C, nr 321 E.

² M. Soja, *Stosunki EU-NATO w dziedzinie bezpieczeństwa europejskiego i obrony na przełomie XX i XXI wieku*, Toruń 2011, s. 66.

ca ą UZE z NATO. Kontrowersje owe wzmacniał fakt, że większość państw członkowskich UE była jednocześnie członkiem zarówno UZE, jak i NATO, co oznaczało, że korzystanie z zasobów militarnych tych państw podlegało zasadom owych organizacji.

Od czasu powstania WPZB relacje te uległy ewolucji i przeformułowaniu w kierunku faktycznej emancypacji UE wobec NATO i wygaszenia UZE. Obecnie, jak podkreśla J. Broch Hueso, „rozdzielenie pomiędzy NATO i coraz bardziej autonomiczną UE jest oczywistością”³.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest nie tyle analiza omawianych relacji z pozycji ich chronologii i rozwoju odnośnych struktur instytucjonalnych, ale opisanie i wyjaśnienie istoty stosunków łączących UE i NATO. Założeniem wyjściowym jest przyjęcie tezy, że budowanie własnego systemu obrony przez UE wynika z jej aspiracji do uzyskania statusu „globalnego gracza” na arenie międzynarodowej, co skutkuje kwestionowaniem pozycji NATO. Chociaż wzajemne relacje cechuje oficjalna „komplementarność”, to w sferze faktycznej stosunkami tymi rządzi „konkurencyjność”, co utrudnia wypracowanie pożądanego kompromisu.

Aspiracje UE do uzyskania statusu „globalnego gracza”

Załamanie się w latach 90. ubiegłego wieku geopolitycznego dwubiegowego układu sił skutkowało pytaniami o dalszą rolę, a nawet zasadność istnienia NATO. W istocie bowiem o ile przez lata zimnej wojny rola Sojuszu była jasno określona, to „po zniknięciu tradycyjnego przeciwnika i zmniejszeniu się zagrożenia zewnętrznego, zdaniem niektórych komentatorów, NATO utraciło swój główny cel i tym samym usunięta została potrzeba istnienia organizacji”⁴. Sytuacja ta wzmacniała aspiracje UE do „zapewnienia sobie bezpieczeństwa własnymi środkami”, co przecież mogło stać się koniecznością z uwagi na niepewność co do dalszych losów NATO. Już w latach 80. nastąpiło uaktywnienie „uspionej” UZE. W 1984 r. w Deklaracji Rzymskiej organizacja ta wskazywała na potrzebę określenia europejskiej tożsamości bezpieczeństwa, a w roku 1987 w „Platformie europejskich interesów w dziedzinie bezpieczeństwa” sugerowała włączenie spraw bezpieczeństwa i obrony do procesu integracji europejskiej⁵. W trakcie negocjacji nad TUE wyraźnie postulowano, aby UZE stało się „zbrojnym ramieniem” przyszłej Unii⁶. W konsekwencji w traktacie znalazł

³ J. Broch Hueso, *La relation UE-OTAN: complémentarité ou subordination?* [w:] *La revue géopolitique*, 14.03.2010, www.dipoweb.com [dostęp 12.03.2013].

⁴ M. Soja, op. cit., s. 94.

⁵ A. Demkowicz, *Integracja Europy Zachodniej w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. Od EWO do WEPBiO*, Toruń 2007, s. 153.

⁶ *WEU Concil of Ministers, Communiqué, vianden (Luxembourg)*, 27 June 1991, s. 2.

się zapis, że cele UE mogą w przyszłości obejmować kwestie wspólnej obrony. Jednocześnie w czerwcu 1992 r. Deklaracją Petersberską UZE do swoich zadań włączyła misje wojskowe wykonywane poza obszarem państw członkowskich.

Siły zbrojne UZE miały być wykorzystywane w ramach klasycznych misji pokojowych i operacji humanitarnych i ratowniczych oraz do misji ukierunkowanych na przywracanie pokoju lub opanowanie kryzysów. Deklaracja ta wykraczała poza ramy traktatu brukselskiego i tworzyła podstawę dla polityczno-instytucjonalnej tożsamości bezpieczeństwa europejskiego⁷. Opisywane zabiegi budziły niepokój USA, które dostrzegały w tym zagrożenie dla pozycji NATO. W klimacie konkurencyjności pojawiła się amerykańska koncepcja stworzenia „europejskiego filaru” NATO, czyli Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony. Zakładała ona utworzenie autonomicznych struktur obronnych w Europie, przełamując w ten sposób dotychczasowy „monopol” NATO w tej dziedzinie.

Debata na temat ESDI antagonizowała dwie grupy krajów: nurt „atlantycki” i nurt „europejski”. Podczas gdy nurt „atlantycki” podkreślał nadrzędną wobec inicjatyw unijnych rolę NATO w dziedzinie europejskiego bezpieczeństwa oraz aktywną, przywódczą rolę USA jako gwaranta bezpieczeństwa dla Europy, nurt „europejski” kwestionował rolę NATO i USA, podkreślając potrzebę emancypacji Europy w tej dziedzinie. Kompromisem stało się włączenie ESDI w struktury Unii Zachodnioeuropejskiej, bo w ten sposób doszło do powiązania instytucyjnego pomiędzy tymi trzema organizacjami, ale taki kompromis nie był trwały. Unia Zachodnioeuropejska nie osiągnęła w konsekwencji wystarczającej zdolności operacyjnej do prowadzenia misji petersberskich, ponieważ ESDI było w aspekcie militarnym zależne od NATO, a w aspekcie politycznym – od UE jako jej „zbrojne ramię”⁸. Prace nad bardziej funkcjonalnym rozwiązaniem podjęto w trakcie spotkania Rady Północnoatlantyckiej w styczniu 1994 r. w Brukseli, a następnie w Berlinie w czerwcu 1996 r., co zaowocowało koncepcją „berlińską”, wskazującą na pewne, dosyć jednak ograniczone możliwości uzyskania dostępu przez UE do zasobów NATO. Poparcie USA dla budowania ESDI wynikało jednak głównie z tego, że wiązało się z perspektywą zwiększenia kosztów na utrzymanie struktur militarnych NATO w Europie po stronie sojuszników europejskich⁹.

Zawarte w Berlinie w czerwcu 1996 r. porozumienie przyniosło określenie zasad wykorzystania przez kraje europejskie Połączonych Sił Wielonarodowych do Zadań Specjalnych (CJTF) w operacjach, na które USA przyzwały, ale

⁷ Deklaracja Petersberska przyjęta na spotkaniu Rady Ministrów UZE, Bonn, 19 czerwca 1992 r. [w:] J. Menkes, S. Parzymies, A. Prystrom, *UZE a Europa Środkowa i Wschodnia. Dokumenty*, Warszawa 1994, s. 70–71.

⁸ J. Broch Hueso, op. cit.

⁹ M. Soja, op. cit., s. 99–102.

nie zamierzały w nich uczestniczyć. To właśnie w treści tej umowy pojawia się znane, symboliczne określenie zasobów militarnych użyczonych NATO do wykorzystywania przez UZE jako „typy rozdzielne, ale nie odrębne”¹⁰. Oznaczało to, że UZE uzyskała prawo do wykorzystania CJTF w Europie dla potrzeb własnych operacji militarnych, przy czym Rada NATO zachowała prawo monitorowania użycia wypożyczonych sił i zażądania zwrotu w razie konieczności użycia ich przez cały Sojusz dla innych potrzeb. W gruncie rzeczy zatem, w kontekście możliwości zaistnienia amerykańskiego „weta”, możliwości te oznaczały prowadzenie wyłącznie „miękkich” operacji petersberskich, „natomiast „twarde” działania militarne miały być zastrzeżone dla NATO jako całości. Kryzys bałkański i faktyczna bezradność UE i UZE wobec konfliktów w tym regionie wykazały jednak nieskuteczność przyjętej formuły: zbyt skomplikowany schemat instytucjonalny i niemożność podjęcia realnych działań przesądziły o całkowitym odstąpieniu od rozwijania formuły ISDN. Dowodziło to bezradności Unii bez wsparcia ze strony NATO.

Aby uzdrowić tę sytuację, traktat amsterdamski z 1996 r. nadał UE kompetencje do wspólnego z UZE prowadzenia misji petersberskich. Był to krok w kierunku usamodzielnienia się UE wobec NATO, ale konieczna była formuła – bardziej precyzyjna niż „berlińska” (1996) – korzystania z zasobów NATO dla skutecznego prowadzenia tych misji. Dla uzgodnienia takiej formuły z NATO konieczne było opracowanie jednolitego stanowiska wśród samych państw członkowskich UE, co odbywało się w atmosferze przetargów między nurtem „atlantyckim” i „europejskim”.

Za moment przełomowy w tym zakresie uznaje się francusko-brytyjski szczyt z Saint-Malo z roku 1998, kiedy to przywódcy obu nurtów osiągnęli porozumienie w sprawie stworzenia europejskiej zdolności obronnej, która dawałaby Unii realne możliwości prowadzenia misji utrzymania pokoju poprzez pełne włączenie UZE do UE, na co wcześniej nie zgadzały się państwa „atlantyckie” z Wielką Brytanią na czele. R. Zięba pisze, że „jakkolwiek zmiana stanowiska Wielkiej Brytanii nie oznaczała konsekwentnego porzucenia atlantyckiej orientacji w kwestiach bezpieczeństwa, to była rozsądną reakcją na rosnące wyzwania dla WPZiB UE”¹¹. Chodziło zatem przede wszystkim o wyposażenie UZE w takie wiarygodne zdolności wojskowe, które umożliwiłyby jej działania niezależnie od tego, czy USA wyraziłyby wolę przyłączenia się do tego rodzaju akcji. Jednak jednocześnie z intencjami stworzenia możliwości autonomicznych działań po stronie UE „Deklaracja w sprawie obrony europejskiej” podkreśla konieczność unikania dublowania rozwiązań istniejących już w NATO¹².

¹⁰ J. Broch Hueso, op. cit.

¹¹ R. Zięba, op. cit., s. 83.

¹² *From St-Malo to Nice, European Defence: Core Documents*, compiled by M. Rutten, Chaillot Papier, no. 47, May 2001, s. 8–9.

Jak podkreśla M. Soja, „deklaracja zapowiadała realizację programu polityki obronnej w oparciu o ramy instytucjonalne Unii Europejskiej [...] uwzględniając jednak istniejące zasoby Unii Zachodnioeuropejskiej i ewolucję jej stosunków z Unią Europejską”¹³. Postanowienia deklaracji dały na tyle silny impuls dalszym działaniom UE, że R. Kuźniar określił wręcz ten dokument mianem „kopernikańskiego przewrotu w endogenicznym dążeniu Europy do zapewnienia sobie bezpieczeństwa”¹⁴.

W roku 1999 na szczycie NATO w Waszyngtonie, wraz z koncepcją nowych misji NATO, pojawił się projekt kolejnej formuły współpracy, zwanej Berlin Plus, w pewnej mierze akceptujący dążenia UE do autonomii w zakresie prowadzenia działań militarnych. Zgodnie z tym projektem Unia miała uzyskać łatwiejszy dostęp do zasobów, zdolności i danych planistycznych NATO poprzez każdorazowo zawierane porozumienia. Jednocześnie środowiska unijne podkreślały, że rola UZE wygasła na rzecz UE i tym samym staje się ona nowym międzynarodowym aktorem w dziedzinie bezpieczeństwa.

Najważniejszym efektem tego „przewrotu” było proklamowanie na szczycie UE w Helsinkach w grudniu 1999 Wspólnej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, której wyraźnie artykułowanym celem było zbudowanie autonomicznej zdolności UE do prowadzenia operacji wojskowych w razie kryzysów międzynarodowych. Nową inicjatywę UE postanowiła oprzeć na stosownych strukturach instytucjonalnych w ramach dawnego II filaru, ale jej istotą było faktyczne budowanie potencjału militarne go poprzez realizację programu tworzenia wojskowych zasobów i zdolności – „Europejskiego Celu Operacyjnego Zasadniczego”¹⁵.

Owe „globalne cele” zakładały zbudowanie potencjału złożonego z 15 brygad (liczących od 50 000 do 60 000 żołnierzy), zdolnych wykonywać „zadania petersberskie”, oraz struktur polityczno-wojskowych zdolnych do wykorzystywania tego potencjału (w szczególności Komitetu Politycznego Bezpieczeństwa, Komitetu Wojskowego, Sztabu Wojskowego). Uzupełnieniem powyższego były decyzje szczytu w Santa Maria da Fera z czerwca 2000 r., który określił zasady i tryb uczestniczenia europejskich członków NATO niebędących członkami UE, oraz krajów kandydackich, w kierowanych przez Unię procesach zarządzania kryzysowego, a także priorytetowe obszary konsultacji. Natomiast szczyt w Nicei z grudnia 2000 r. wyraźnie wskazywał, że EPBiO jest oddzielną polityką UE, co podkreślało jej autonomię wobec NATO.

¹³ M. Soja, op. cit., s. 91.

¹⁴ R. Kuźniar, *Europejska Strategia Bezpieczeństwa*, „Polska w Europie” 2004, nr 2, s. 16.

¹⁵ C. Robinson, *The European Union's Goal – Current Status*, Centre for Defense Information, 23.05.2002.

Kontynuacją koncepcyjną tej linii była Europejska Strategia Bezpieczeństwa z grudnia 2003 r. („Bezpieczna Europa w lepszym świecie”, identyfikująca zarówno zagrożenia dla bezpieczeństwa europejskiego, cele strategiczne UE, jak i sposoby ich realizacji¹⁶. Głównym przesłaniem tego dokumentu jest podkreślenie, że Europa posiada potencjał do zbudowania własnego systemu bezpieczeństwa i obrony i że „mogłaby wywierać wpływ na skalę globalną [...] przyczynić się do stworzenia efektywnego i wielostronnego systemu prowadzącego do sprawiedliwszego, bezpieczniejszego i bardziej zjednoczonego świata”. Aspekt praktyczny powodzenia europejskich aspiracji zależał jednak nadal od sposobu porozumienia się z NATO odnośnie do wykorzystywania militarnych zasobów Sojuszu.

Począwszy od 17 marca 2003 r. relacje UE i NATO regulowane są obszernym porozumieniem Berlin Plus¹⁷. Zasadniczym elementem tej umowy są procedury udostępniania, kontrolowania, odbioru zasobów NATO, dostępność zasobów i środków NATO na potrzeby realizacji misji prowadzonych przez UE, dostęp UE do zasobów planistycznych NATO, procedury w zakresie wymiany tajnych informacji, a także więzy instytucjonalne między obiema organizacjami. Porozumienie zawiera także uzgodnienia odnośnie do udziału nieunijnych członków NATO w EPBiO. Dokument stanowi w gruncie rzeczy potwierdzenie, że doszło do ustalenia podstawowej kwestii we wzajemnych relacjach, a mianowicie tego, że UE miała koncentrować się na wykonywaniu zadań petersberskich, natomiast NATO – na zapewnieniu zbiorowej obrony¹⁸.

Konkretnym wymiarem operacyjnym z wykorzystaniem formuły Berlin Plus była pierwsza w historii misja wojskowa UE na Bałkanach z roku 2003 o nazwie Concordia, która zastąpiła kierowaną przez NATO operację Allied Harmony; doszła do skutku, bo po raz pierwszy UE uzyskała dostęp do zasobów NATO. Następną inicjatywą w tej formule była unijna misja Althea z 2004 r. w Bośni i Hercegowinie. Była ta najbardziej liczna (7500 żołnierzy), jak do tej pory, unijna misja, która przejęła zadania od kierowanej przez NATO misji SFOR. Od początku istnienia misja korzysta z ekspertyz planifikacyjnych NATO i innych zasobów i środków Sojuszu. Równolegle w tym samym regionie NATO prowadzi misję konsultacyjną, co stwarza warunki do współdziałania w kontekście operacyjnym. Z kolei unijna misja w Kosowie z roku 1999 EULEX-Kosovo podkreślała specyfikę UE w zakresie możliwości wysłania w teren sił cywilnych. W istocie w ramach wspólnych sił cywilno-wojskowych UE

¹⁶ *Bezpieczna Europa w lepszym świecie. Europejska strategia bezpieczeństwa*, concilium.europa.eu/eudoc/cmsupload/031208ESSIPL.pdf [dostęp 12.03.2013].

¹⁷ *Berlin Plus Agreement*, NATO Allied Command Operations, Supreme Headquarters Allied Powers Europe, http://www.nato.int/shape/news/2003/shape_eu/se030822a/html.

¹⁸ M. Soja, op. cit., s. 154–156.

współpracowała z NATO w dziedzinie realizowania zadań związanych z budowaniem „państwa prawa”. Tego rodzaju współpraca, ale już na dużo mniejszą skalę, raczej symboliczną, ma miejsce od 2007 r. w Afganistanie, gdzie UE prowadzi misję EUPOL Afganistan, zakładającą współpracę na miejscu z obecnymi tam siłami NATO. Formuła Berlin Plus była zastosowana ponadto w Darfurze w 2007 r., gdzie zarówno UE, jak i NATO wsparły misję UA o nazwie MINUAD, oraz w ramach działań sił morskich na wybrzeżach Somalii, gdzie celem operacji Atalante było zwalczanie piractwa morskiego¹⁹.

Oficjalna komplementarność

Przez ponad 60 lat klauzula zbiorowej obrony zawarta w traktacie waszyngtońskim i oparte na nim działania NATO skutecznie gwarantowały bezpieczeństwo Europy. Europejskie inicjatywy ukierunkowane na emancypację UE w tym obszarze muszą uwzględniać stan zastany, dlatego koncepcja komplementarności obydwu struktur wydaje się bardzo racjonalna. W istocie przepisy Traktatu o Unii Europejskiej w części poświęconej EPBiO oficjalnie potwierdzają tę koncepcję. Art. 42 ust. 2 (dawny artykuł 17 TUE) określa ramy kompatybilności struktur bezpieczeństwa i obrony UE i NATO: „Polityka Unii w rozumieniu niniejszej sekcji nie uchybia specyficznemu charakterowi polityki bezpieczeństwa i obronnej niektórych Państw Członkowskich. Szanuje ona wynikające z Traktatu Północnoatlantyckiego zobowiązania Państw Członkowskich, które uważają, że ich wspólna obrona jest wykonywana w ramach Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO) oraz jest zgodna z przyjętą w tych ramach wspólną polityką bezpieczeństwa i obroną”²⁰.

W tym samym artykule uznaje się jednocześnie możliwość wzmocnionej współpracy poszczególnych państw należących zarówno do UZE, jak i do NATO, a zatem niejako poza strukturami UE. Artykuł ustanawia zasadę komplementarności, opierającej się na kompatybilności struktur UE i NATO. Jak zauważa J. Broch Hueso, „można zatem stwierdzić, że inspiruje on prawdziwą hierarchię pomiędzy tymi dwoma organizacjami oraz pewnego rodzaju podporządkowanie UE wobec NATO”²¹. P. Verluise przedstawia NATO jako „zamknięty krąg, w ramach którego EPBiO może się przemieszczać i zmieniać swój kształt i swój rozmiar, ale z którego nie może wyjść”²². Należy się zgodzić z tą opinią,

¹⁹ *Les relations OTAN-Union européenne*, www.documentationfrancaise.fr/dossier/d00053-l-otan-apres-la-guerre-froide/les-relations-otan-union-europenne [dostęp 12.03.2013]

²⁰ *Skonsolidowany Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej*, Dziennik Urzędowy C 306 z 17.12.2007 r.

²¹ J. Broch Hueso, op. cit.

²² P. Verluise, *Union européenne et lien transatlantique*, CID, Septembre 2008, cyt. za J. Broch Hueso, op. cit.

bo w art. 42 ust. 7 doprecyzowuje się, że w ramach EPBiO „nie ma to wpływu na szczególny charakter polityki bezpieczeństwa i obrony niektórych Państw Członkowskich [...] zobowiązania i współpraca w tej dziedzinie pozostają zgodne ze zobowiązaniami zaciągniętymi w ramach Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, która dla państw będących jej członkami pozostaje podstawą ich zbiorowej obrony i forum dla jej wykonywania”²³.

Owa zgodność jest zwykle przedstawiana jako komplementarność, jednak powyższe treści artykułu 17 wskazują wyraźnie sytuację hierarchiczności, gdzie „zgodność” oznacza jednocześnie „podporządkowanie” priorytetom Sojuszu. Broch Hueso zadaje w tym kontekście raczej retoryczne pytanie: „Jak w ogóle współistnienie tych dwóch struktur może być możliwe, jeżeli od swych narodzin jedna musi dostosować się do istnienia i do nadrzędności tej drugiej?”²⁴ O ile rzeczywiście zakreślony porozumieniem Berlin Plus podział ról polega na tym, że UE zajmuje się „bezpieczeństwem”, a NATO „obroną”, oznacza to, że „UE może zajmować się tylko tą częścią, którą nie zajmuje się NATO, i realizować tę część dziedziny bezpieczeństwa i obrony, którą nie zajmuje się Sojusz Atlantycki”²⁵.

Teoretyczna komplementarność sprowadza się w praktyce do konieczności negocjowania zakresu autonomii EPBiO wobec silniejszego NATO, przy czym NATO w tym zakresie ma „prawo weta”, bo to ono decyduje, czy dla danej operacji udostępni UE swoje środki i zasoby. Ponadto to właśnie NATO decyduje o tym, czy Sojusz jako całość jest zainteresowany podjęciem danych działań. UE jest w konsekwencji uprawniona do zarządzania jedynie kryzysami mniejszej wagi, z mniejszym zaangażowaniem środków, mającymi w gruncie rzeczy mniejsze znaczenie międzynarodowe. Przykładem takich operacji są działania cywilne, bo nimi NATO w ogóle nie jest zainteresowane. W tym kontekście pozostaje ono niezmiennie strażnikiem europejskiego bezpieczeństwa, tym bardziej że dysponuje ku temu o wiele większym i skuteczniejszym potencjałem wojskowym, za którym stoi potencjał polityczny i militarny USA.

Oficjalna komplementarność w relacjach UE-NATO opiera się na dosyć kruchym założeniu, że zarówno unijna siła *soft*, jak i sojusznicza siła *hard* mogą i powinny się uzupełniać, tworząc pewną wartość dodaną. Problem w tym, że, jak zauważa R. Cooper, Europa obrazuje „system ponowoczesny”, który opiera się na „rezygnacji z siły”²⁶, natomiast „twarde bezpieczeństwo” zasadza się na równowadze sił, co stanowi o genetycznej niekompatybilności obu kon-

²³ Skonsolidowany Traktat o Unii Europejskiej...

²⁴ J. Broch Hueso, op. cit.

²⁵ Ibidem.

²⁶ R. Cooper, *Pęknięcie granic. Porządek i chaos w XXI wieku*, Media Rodzina 2005, s. 101.

cepcji. Wprawdzie, jak twierdzi M. Soja, „Europejczycy mogli pozwolić sobie na rezygnację z siły i realizację idei powszechnego pokoju, bo od końca II wojny światowej bezpieczeństwo zbiorowe na kontynencie zapewniały z zewnątrz, w ramach struktur wojskowych, NATO, Stany Zjednoczone”, ale sytuacja ta doprowadziła do powstania „monopolu” NATO w dziedzinie zapewniania obrony dla Europy, a przejawy europejskiej emancypacji postrzegane są jako zagrożenie dla pozycji USA jako mocarstwa światowego. Broch Hueso podkreśla, że UE i NATO nie mogą być komplementarne, ponieważ „NATO jest sojuszem wojskowym pomiędzy narodami, którego jedynym zadaniem jest dbanie o wspólną obronę jego członków, chociaż stara się stanowić forum dyskusji o bezpieczeństwie i zbliżenia politycznego. Natomiast UE stanowi ponadnarodową strukturę, która obejmuje wszystkie dziedziny, na które zgodziły się państwa członkowskie, bez zakreślonych *a priori* ograniczeń, z czego WPZiB i EPBiO stanowią jedynie pewien specyficzny wyraz aktywności polityczno-instytucjonalnej”²⁷.

Rywalizacja w praktyce relacji UE-NATO

Decyzja UE o ustanowieniu EPBiO spotkała się z niechęcią państw NATO, które już na etapie koncepcyjnym krytykowały emancypacyjne orientacje po stronie państw Unii. Koncepcja ta oznaczała bowiem, że UE daje sobie prawo do decydowania, które misje i w jaki sposób będą prowadzone wyłącznie przez nią, a to rodziło poważne konsekwencje dla postrzegania roli NATO. Wręcz symbolicznym początkiem poważnej konfrontacji stała się wypowiedź sekretarz stanu USA Madeleine Albright z grudnia 1998 r. Jej formuła „3 x D” wyraża główne obawy wobec europejskiej aspiracji do autonomii w dziedzinie obrony: obawy wobec „odcinania się” (*decoupling*) europejskiego systemu obrony od NATO, obawy wobec dublowania się (*duplication*) zasobów i struktur NATO oraz obawy wobec dyskryminowania (*discrimination*) europejskich członków NATO niebędących członkami UE w dostępie do unijnego systemu bezpieczeństwa i obrony²⁸. Oficjalnie ostrość tego dyskursu złagodzano w trakcie szczytu waszyngtońskiego z 1999 r., na którym wypracowano koncept „komplementarności” poprzez retorykę, w stosunku do europejskich sił NATO „typów rozdzielnych, ale nie odrębnych”. Porozumienie Berlin Plus, które ostatecznie zawarto w marcu 2003 r., wydawało się wygaszać te emocje poprzez zastosowanie konkretnych rozwiązań instytucjonalnych. W istocie od tego czasu, z braku kolejnych bardziej precyzyjnych porozumień, umowa stanowi główną platformę relacji UE-NATO. Z porozumienia tego UE korzystała w sposób bardzo ograniczony, faktycznie bowiem tylko dwie misje na Bałkanach (Con-

²⁷ J. Broch Hueso, op. cit.

²⁸ M. Soja, op. cit., s. 127.

cordia i Althea) odbyły się z wykorzystaniem wspomnianej formuły, co świadczy o tym, że jest ona dla UE mało atrakcyjna, a to z powodu „kontroli” i „prawa weta”, którym w odniesieniu do tych operacji dysponuje NATO²⁹.

Od czasu powstania EPBiO obszarem napięć i przetargów stały się relacje pomiędzy europejskimi członkami EPBiO i NATO (kandydatami i niekandydatami do UE). Funkcjonowanie zarzutu dyskryminacji na przykładzie Turcji można uznać za pewien model pogładowy uwarunkowań stwarzanych przez Berlin Plus w klimacie konkurowania o pierwszeństwo między UE i NATO. Konflikt wewnątrz UE pomiędzy nurtem „atlantyckim” i „europejskim” istnieje nadal i dotyczy formuły ewentualnego uczestnictwa Turcji w Europejskiej Agencji Obrony. Wcześniej podobne napięcia dotyczyły debaty o formułę spotkań w ramach Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa i uczestniczenia w procesie decyzyjnym oraz w misjach przez państwa kandydackie będące członkami NATO. Kompromis z roku 2000, polegający na przyjęciu jednocześnie dwóch formuł: 15 + 6 oraz 15+15, nie okazał się satysfakcjonujący dla wszystkich krajów. Przez długi czas tureckie weto, powodowane rzekomym poczuciem dyskryminacji, blokowało zawarcie Berlin Plus, co w gruncie rzeczy blokowało w ogóle rozwój EPBiO. Obawiając się, że to UE, a nie NATO, będzie ponosić główną odpowiedzialność za bezpieczeństwo w Europie i że WPBiO osłabi jej szansę na akcesję, Turcja domagała się miejsca w Komitecie Politycznym i Bezpieczeństwa UE, co przecież nie było możliwe. Osiągnięty w 2001 r. kompromis polegał na wymuszeniu od UE gwarancji dla Turcji o nieagresji oraz obietnicy konsultacji odnośnie do projektów przyszłych misji. Kompromis z Turcją zaowocował jednak z kolei protestem Grecji, która wyraziła weto dla porozumienia z Ankarą. W 2002 r. uzgodniono, że Turcja będzie automatycznie zapraszana do wszystkich misji UE z użyciem zasobów NATO oraz że żadna unijna misja nie będzie się odbywać w obszarze Morza Egejskiego, z zapewnieniem, że Cypr nie weźmie nigdy czynnego udziału w misjach kierowanych przez EPBiO i nawet – wręcz kuriozalnie – że siły UE nigdy nie zaatakują członka NATO. Natomiast Grecja uzyskała klauzulę, że NATO nigdy nie zaatakuje członka UE³⁰. Podkreśla się jednak, że zgoda Ankary dla Berlin Plus nie byłaby możliwa bez nacisków na Turcję ze strony USA, które liczyły na poparcie przez UE swojej polityki wobec Iraku³¹.

Największy kryzys w historii relacji UE-NATO stanowiła niewątpliwie sytuacja na tle interwencji USA w Iraku w 2003 r. Bardzo wyraźny rozdźwięk pomiędzy nurtem „atlantyckim” i „europejskim” wykazał słabość solidarno-

²⁹ J. Broch Hueso, op. cit.

³⁰ M. Soja, op. cit., s. 150.

³¹ J. Broch Hueso, op. cit.

ści w ramach UE, a w szczególności kruchość EPBiO. Kryzys iracki stanowił „punkt kulminacyjny amerykańskiego unilateralizmu, podkreślając rozbieżne punkty pomiędzy kilkoma krajami założycielskimi i nowymi członkami wobec roli, jaką ma odgrywać UE w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony”³². Jednym z najpoważniejszych wydarzeń kwestionujących sens tej polityki był inspirowany przez USA tzw. list ośmiu z 30 stycznia 2003 r., o którym R. Zięba pisze, że „wywołał konsternację w Brukseli i w tych krajach Piętnastki, które były przeciwnie wojnie; przyczynił się do pogłębienia podziałów między sojusznikami”³³.

Ujawnione w trakcie tego kryzysu różnice i kontrowersje rzutowały i nadal rzutują na kształt i znaczenie EPBiO, rodząc pytanie na temat rzeczywistej woli państw odnośnie do budowania tej polityki. Odpowiedzią nurtu „europejskiego” był tzw. szczyt pralinkowy z kwietnia 2003 r., na którym Francja zaproponowała swoim sojusznikom w krytyce wejścia do Iranu budowanie odrębnego od NATO, ale też i od UE systemu obrony Europy³⁴. Francja dosyć szybko wycofała się z tego pomysłu, ale przykład ten wskazuje na ogromne różnice w postrzeganiu spraw bezpieczeństwa i obrony przez poszczególne państwa członkowskie UE, co do tej pory uniemożliwia uzyskanie wspólnego stanowiska w tym zakresie.

Najdobitniejszym wyrazem konkurowania UE i NATO są treści Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa z grudnia 2003 r. Wprawdzie wskazanie terroryzmu jako najważniejszego zagrożenia może wydawać się „ukłonem” w stronę zainicjowanej przez USA „wojny z terroryzmem”, ale dokument ten udowadnia przede wszystkim odmienną widzenia spraw bezpieczeństwa z perspektywy unijnej i sojuszniczej. W istocie zrodził się on w atmosferze kryzysu irackiego i stanowi wyraz unijnego sprzeciwu wobec unilateralnego sposobu rozwiązywania konfliktów poprzez użycie siły militarnej w formie ataków prewencyjnych. Jak twierdzi Broch Hueso, „multilateralizm europejski sprzeciwia się tutaj ostatecznie koncepcji amerykańskiego unilateralizmu”³⁵. Strategia udowadnia tym samym, że problem relacji UE-NATO zasadza się na napięciu istniejącym pomiędzy tymi dwoma koncepcjami. M. Soja słusznie zauważa, że „na początku XXI w. powstało pytanie, czy Europa i Stany Zjednoczone są nadal sojusznikami”³⁶, ponieważ opieranie się na zupełnie odmiennych koncepcjach bezpieczeństwa i obrony nie służy zbliżeniu poprzez uzupełnienie się, a wręcz przeciwnie – rodzi konkurencyjność. Mimo wysiłków na poziomie zbliżenia insty-

³² Ibidem.

³³ R. Zięba, op. cit., s. 116.

³⁴ *Défense: un QG européen à Bruxelles, c'est „niet!” pour Londres*, www.rtf.be/info/monde/detail [dostęp 12.03.2013].

³⁵ J. Broch Hueso, op. cit.

³⁶ M. Soja, op. cit., s. 53.

tucjonalnego konkurencyjność polityczna i operacyjna pomiędzy UE i NATO nadal istnieje, a trwałość tej sytuacji potwierdzana jest problematycznym podziałem ról na skali „bezpieczeństwo” – „obrona”, traktatową hierarchizacją pozycji EPBiO i NATO, a ostatecznie także olbrzymią różnicą potencjałów militarnych³⁷. Czołowy sojusznik w ramach NATO – Stany Zjednoczone poświęcają bowiem na obronę dwa razy więcej środków niż wszyscy członkowie UE łącznie. Chodzi tu o kwotę 400 mld euro rocznie po stronie USA i 200 mld po stronie państw członkowskich NATO³⁸.

Wnioski

Zainicjowany przez Traktat TUE projekt zbudowania własnego unijnego systemu bezpieczeństwa i obrony opierał się na dosyć zawilej konstrukcji prawnej i faktycznej dotyczącej wykorzystania odrębnej od UE organizacji, jaką była UZE. Stopniowo zadania petersberskie były przejmowane przez UE, aż do powstania EPBiO i do formalnego ich przejęcia na mocy traktatu z Nicei. U podstaw aspiracji UE w tej dziedzinie leżała chęć realnego wzmocnienia swojej pozycji jako aktora polityki międzynarodowej. Ewolucja ta dokonywała się w sytuacji początkowego osłabienia i zakwestionowania roli NATO jako gwaranta europejskiego systemu obrony. Jednak sytuacja na Bałkanach wykazała, że Europa bez NATO nie jest w stanie zapewnić sobie bezpieczeństwa we własnym zakresie, natomiast z czasem NATO wykazało swoją niezbędność i wzmocniło własną pozycję. EPBiO wprawdzie udowodniła sporą determinację państw UE w budowaniu swojego projektu polityczno-militarnego, ale jednocześnie zakres emancypacji wobec NATO okazał się ograniczony. Budowanie wzajemnych relacji z NATO okazało się dla UE trudne: pozostaje ona zależna od NATO, a interesy Unii i Sojuszu podlegają hierarchizacji na korzyść NATO.

Wprawdzie w oficjalnym dyskursie podkreśla się komplementarność obydwu struktur, ale w sferze faktycznej istnieje pomiędzy nimi konkurencyjność. O ile pewnym sukcesem UE było wypracowanie porozumienia Berlin Plus, to jednak jego ramy, z uwagi na trudności w dostępie do zasobów NATO, okazały się mało funkcjonalne. Kryzys iracki z 2003 r. przyniósł drastyczne ograniczenie relacji transatlantyckich, a jednocześnie nastąpił wzrost znaczenia NATO po kolejnych rozszerzeniach i powrocie Francji do struktur Sojuszu w 2009 r. Silne NATO utrzymuje wprawdzie prawidłowy instytucjonalny poziom relacji z Unią Europejską, ale rozbieżności ideologiczne, obrazowane antagonistyczny-

³⁷ L. Scheect, *Concurrence, coopération et complémentarité dans le paysage européen de la sécurité et de la défense: vers un découplage silencieux entre l'UE et l'OTAN?* [w:] Ch. Lavallée (red.), *L'Europe de la Défense: acteurs, enjeux et processus*, Les Champs de Mars n° 19, Cahiers du CESSC, LDF, Paris 2008, s. 90.

³⁸ J. Broch Hueso, op. cit.

mi koncepcjami unilateralizmu i multilateralizmu, powodują, że faktyczna komplementarność pomiędzy *soft power* i *hard power* nie następuje. Panuje wręcz pogląd, że unijne misje w ogóle nie mogłyby się odbyć, gdyby nie wsparcie NATO w ramach wprowadzonej sztywnej, ale jedynej dostępnej formuły Berlin Plus.

Pogorszenie stosunków z 2003 r. wciąż rzutuje na bieżące relacje. Współpraca operacyjna utrudniona jest przez brak zgody Turcji w odniesieniu do kwestii cypryjskiej, nadal też pojawiają się zarzuty dotyczące dublowania sił i zasobów, bo unijne Grupy Bojowe i sojusznicze siły szybkiego reagowania NRF w zasadzie przygotowywane są do realizacji tych samych zadań. Wszystko to świadczy o tym, że mimo wysiłków UE jeszcze nie jest w stanie w pełni uniezależnić się od NATO i USA w kwestiach bezpieczeństwa i obrony, zarówno ze względu na słabość polityczną, jak i na brak zasobów i środków, a przewaga militarno-technologiczna NATO jest tutaj elementem krytycznym. Obecny rozwój obydwu organizacji wykazuje jednak na rosnącą autonomię UE w aspekcie politycznym i wojskowym. Dzieje się tak głównie z powodu stopniowego rezygnowania przez USA ze struktur NATO przy realizacji własnych celów politycznych. Możliwym scenariuszem jest zatem to, że UE będzie budowała swój system obrony nie tyle w wyniku własnych aspiracji, ale z konieczności. Pytanie o przyszłość relacji UE-NATO musi zatem zakładać ewentualność, że Stany Zjednoczone mogą pogłębić swój unilateralizm, oparty na pewnej dozie izolacjonizmu, i zmniejszyć zainteresowanie sojuszem z UE, preferując dowodzenie z poziomu Pentagonu, a nie z Mons. W tym kontekście ważnym testem dla pozycji i roli NATO, a w konsekwencji dla stosunków NATO-UE, jest obecna misja Sojuszu w Afganistanie. Test ten da odpowiedź, czy NATO nadal zamierza pełnić funkcję obronną, czy przeformułuje tę rolę w kierunku postawy globalnego policjanta. Oczywiście korzystna byłaby faktyczna komplementarność w działaniach obydwu organizacji, ale nie może ona zaistnieć, dopóki UE nie wypracuje dla siebie spójnej koncepcji rozwoju politycznego, realizując tym samym kolejny, wyższy poziom integracji o charakterze zbliżonym do federalizmu.

Renata Jankowska

MORZE EGEJSKIE JAKO OBSZAR SPORNY W ŚWIETLE KONFLIKTU O WYSPIY KARDAK/IMIA

Morze Egejskie, część Morza Śródziemnego, położone jest między Półwyspem Bałkańskim a wybrzeżem Azji Mniejszej, na południu zamknięte jest wyspami Kreta, Karpathos, Rodos i Kithira. Poprzez cieśninę Dardanele łączy się z Morzem Marmara i Morzem Czarnym, poprzez Kanał Koryncki zaś z Morzem Jońskim. Powierzchnia Morza Egejskiego wynosi 187 647 km².

Historia Morza Egejskiego związana jest z wpływami helleńskimi, stopniowo wypieranymi przez Imperium Osmańskie, którego panowanie nad światem egejskim trwało od XVI do XIX w. Odzyskanie niepodległości przez Grecję w XIX w., a także *Megali Idea* sprawiły, że Grecy rozpoczęli starania o odzyskanie władzy na Morzu Egejskim, podkreślając istotę związku swojego kraju z tym morzem. Współcześnie odwołują się do greckiego charakteru wysp egejskich, widocznego w nazwach geograficznych¹, architekturze czy zwyczajach. Turcy natomiast powołują się na współczesną historię i regulacje prawne.

Status Morza Egejskiego określają przede wszystkim dwa traktaty. Pierwszy z nich, zawarty w Lozannie 24 lipca 1923 r., przywrócił Grecji wyspy znajdujące się na Morzu Egejskim, poza Dodekanezem oraz wyspami Imbroz i Tenedos (tureckie: Gökçeada i Bozcaada). Drugi z traktatów, podpisany 10 lutego 1947 r. w Paryżu przyznał Grecji wyspy Dodekanezu, które uprzednio znajdowały się pod jurysdykcją Włoch.

Podział wpływów na Morzu Egejskim jest jedną z ważniejszych kwestii spornych w obecnych stosunkach grecko-tureckich. Obserwując „zadziwiający przebieg granicy morskiej między Grecją a Turcją”², to, że wiele wysp greckich znajduje się w niedalekiej odległości od wybrzeża tureckiego, nie dziwi, iż teren

¹ Nazwa morza pochodzi od mitologicznego Egeusza, ojca Tezeusza, króla Aten. Jak głosi legenda, miał on rzucić się do morza z rozpaczy, że jego syn poniósł klęskę w walce z Minotaurem z Krety (Tezeusz zapomniał zmienić flagę na swoim okręcie z czarnej na białą). Wiele nazw wysp egejskich ma greckie korzenie, jak Cyklady czy Dodekanez.

² Y. Lacoste, *Geopolityka Śródziemnomorza*, Warszawa 2006, s. 315.

ten jest obszarem konfliktogennym. Pomimo postanowień traktatowych (dotyczących podziału Morza Egejskiego) oraz istniejących zasad prawa morza nadal istnieje wiele kwestii, których rozwiązanie musi opierać się także na normach zwyczajowych oraz na dobrej woli stron sporu. Jak ważna jest dobra wola stron, pokazał zaś konflikt wokół wysepek Kardak/Imia, który z pozornie błahego sporu, dzięki interwencji USA, nie przekształcił się w konflikt zbrojny pomiędzy Grecją i Turcją.

Kwestia egejska to problem wysp, wysepek i skał o nieokreślonym statusie, ale także szelfu kontynentalnego, szerokości morza terytorialnego, przestrzeni powietrznej i demilitaryzacji wysp egejskich.

Grecko-turecki spór wokół szelfu kontynentalnego na Morzu Egejskim

Zainteresowanie rozciągnięciem suwerenności państw nadbrzeżnych na szelf kontynentalny nastąpiło wraz z rozwojem technologii i odkryciem zasobów mineralnych znajdujących się na nim³. Za przełomowe, a zarazem otwierające drogę do podobnych deklaracji, uważa się oświadczenie prezydenta Stanów Zjednoczonych Harry'ego Trumana z 28 września 1945 r. o przedłużeniu jurysdykcji państwa nadbrzeżnego na szelf kontynentalny, za którym pojawiły się kolejne deklaracje – państw Ameryki Łacińskiej oraz krajów azjatyckich. W deklaracji z Santiago z 1952 r. Chile, Peru i Ekwador oznajmiły o przedłużeniu suwerenności na szelf do 200 mil morskich od brzegów państwa nadbrzeżnego⁴.

Norma zwyczajowa, dająca państwu nadbrzeżnemu wyłączność na badania i eksploatację dna morskiego i obszarów przyległych do morza terytorialnego, została potwierdzona w konwencji genewskiej o szelfie kontynentalnym podpisanej 29 kwietnia 1958 r. Ten pierwszy dokument międzynarodowy dotyczący szelfu⁵ był próbą pogodzenia interesów politycznych państw uczestniczących w I konferencji prawa morza, która obradowała od 24 lutego do 27 kwietnia 1958 r. Konwencja zawierała katalog wytycznych, którymi miały się kierować państwa, zabrakło w niej jednak konkretnie określonego wykazu praw państw nadbrzeżnych do szelfu kontynentalnego⁶. Do kwestii tej powrócono podczas III konferencji, kiedy to przyjęto Konwencję NZ o prawie morza. Postanowienia dotyczące szelfu kontynentalnego ujęte zostały w części VI konwencji.

Zgodnie z art. 76 konwencji szelf kontynentalny „obejmuje dno morskie i podziemie obszarów podmorskich, które rozciągają się poza jego morzem te-

³ W. Góralczyk, *Prawo międzynarodowe w zarysie*, Warszawa 1995, s. 217.

⁴ M. Rémond, *Droit maritime, droit de la mer*, Paris 1970, s. 11–12.

⁵ J. Połatyńska, *Delimitacja szelfu kontynentalnego w Konwencji NZ o prawie morza z 1982 r.* [w:] C. Mik, K. Marciniak (red.), *Konwencja NZ o prawie morza z 1982 r. W piętnastą rocznicę wejścia w życie*, Toruń 2009, s. 164.

⁶ *Ibidem*, s. 18.

rytorialnym na całej długości naturalnego przedłużenia jego terytorium lądowego aż do zewnętrznej krawędzi obrzeża kontynentalnego albo na odległość 200 mil morskich od linii podstawowych, od których mierzy się szerokość morza terytorialnego, jeżeli zewnętrzna krawędź obrzeża kontynentalnego nie sięga do tej odległości⁷. Konwencja o prawie morza potwierdziła wyłączność państwa nadbrzeżnego na badania i eksploatację zasobów naturalnych⁸ szelfu kontynentalnego⁹.

Pewne wątpliwości budzić jednak może sposób delimitacji szelfu. Podczas obrad III konferencji morza wyraźnie ścierały się dwa stanowiska. Pierwsza grupa państw, w której znajdowała się Grecja, postulowała za ustaleniem linii środkowej jako linii podziału stref. Grupa druga, do której należała Turcja, domagała się przeprowadzania delimitacji w oparciu o zasadę sprawiedliwości, a zatem podstawą miało być porozumienie stron. Ostatecznie przyjęte zostało rozwiązanie kompromisowe¹⁰.

Zgodnie z art. 76 konwencji NZ o prawie morza:

państwo nadbrzeżne określa zewnętrzną krawędź obrzeża kontynentalnego wszędzie tam, gdzie obrzeże rozciąga się poza 200 mil morskich od linii podstawowych, od których mierzy się szerokość morza terytorialnego, za pomocą:

(i) linii przeprowadzonej zgodnie z ustępem 7 względem najdalej wysuniętych zewnętrznych stałych punktów, gdzie w każdym z nich grubość skał osadowych stanowi co najmniej 1% najkrótszej odległości od takiego punktu do podnóża zbocza kontynentalnego lub

(ii) linii przeprowadzonej zgodnie z ustępem 7 względem stałych punktów znajdujących się w odległości nie większej niż 60 mil morskich od podnóża zbocza kontynentalnego.

(b) W przypadku braku dowodu przeciwnego podnóże zbocza kontynentalnego jest wyznaczone jako punkt maksymalnej zmiany stopnia nachylenia przy podstawie zbocza.

5. Punkty stałe tworzące linię zewnętrznych granic szelfu kontynentalnego na dnie morskim, przeprowadzoną zgodnie z ustępem 4 (a) (i) oraz (ii), znajdują się albo w odległości nieprzekraczającej 350 mil morskich od linii podstawowych, od których mierzy się szerokość morza terytorialnego, albo w odległości nieprzekraczającej 100 mil morskich od izobaty 2500 metrów, która jest linią łączącą punkty leżące na głębokości 2500 metrów.

⁷ Art. 76 konwencji NZ o prawie morza.

⁸ Zasoby naturalne zgodnie z art. 77 konwencji obejmują „zasoby mineralne oraz inne nieożywione zasoby dna morskiego i jego podziemia, jak również organizmy żywe należące do gatunków osiadłych, to znaczy organizmy, które w stadium, gdy nadają się do połowu, albo pozostają nieruchome na dnie morskim lub pod nim, albo nie są zdolne do poruszania się inaczej, niż pozostając w stałym fizycznym kontakcie z dnem morskim lub jego podziemiem”.

⁹ Art. 77 konwencji NZ o prawie morza.

¹⁰ M. X. Kyriakou, *Kryzys egejski*, Warszawa 1989, s. 7.

6. Niezależnie od postanowień ustępu 5 na podmorskich grzbietach zewnętrzna granica szelfu kontynentalnego nie przekracza 350 mil morskich od linii podstawowych, od których mierzy się szerokość morza terytorialnego. Ustęp ten nie ma zastosowania do podmorskich wzniesień, które są naturalnymi składnikami obrzeża kontynentalnego, takich jak jego płaskowyże, progi, wierzchołki, ławice i odnogi.

7. Państwo nadbrzeżne wytycza zewnętrzne granice swojego szelfu kontynentalnego tam, gdzie szelf rozciąga się poza 200 mil morskich od linii podstawowych, od których mierzy się szerokość morza terytorialnego, łącząc liniami prostymi o długości nieprzekraczającej 60 mil morskich stałe punkty określone za pomocą współrzędnych szerokości i długości geograficznej.

8. Informacje o granicach szelfu kontynentalnego rozciągającego się poza 200 milami morskimi od linii podstawowych, od których mierzy się szerokość morza terytorialnego, są przedstawiane przez państwo nadbrzeżne Komisji Granic Szelfu Kontynentalnego, utworzonej zgodnie z aneksem II, z uwzględnieniem sprawiedliwej reprezentacji geograficznej. Komisja wydaje zalecenia państwom nadbrzeżnym w sprawach dotyczących ustanowienia zewnętrznych granic ich szelfu kontynentalnego. Granice szelfu ustanowione przez państwo nadbrzeżne na podstawie tych zaleceń są ostateczne i wiążące.

9. Państwo nadbrzeżne składa do depozytu Sekretarzowi Generalnemu Narodów Zjednoczonych mapy i odpowiednie informacje, zawierające dane geodezyjne, trwale opisujące zewnętrzne granice jego szelfu kontynentalnego. Sekretarz Generalny podaje je w należyty sposób do publicznej wiadomości.

10. Postanowienia niniejszego artykułu nie mają wpływu na kwestię delimitacji szelfu kontynentalnego między państwami, których wybrzeża leżą naprzeciw siebie lub sąsiadują ze sobą¹¹.

Konwencja o prawie morza stanowi, że „delimitacja szelfu kontynentalnego między państwami, których wybrzeża leżą naprzeciw siebie lub sąsiadują ze sobą, następuje w drodze umowy na podstawie prawa międzynarodowego w rozumieniu artykułu 38 Statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, w celu osiągnięcia sprawiedliwego rozwiązania”¹². Konwencja wzmacnia zasadę porozumienia stron (występującą już w konwencji z 1958 r.), znosząc jakiegokolwiek możliwości jednostronnego wyznaczania granicy między szelfami należącymi do państw naprzeciwległych¹³.

Początek grecko-tureckiego sporu o szelf kontynentalny na Morzu Egejskim związany jest z odkryciem złóż ropy. W 1963 r. Grecy rozpoczęli badania w po-

¹¹ Art. 77 konwencji NZ o prawie morza.

¹² Art. 83 konwencji NZ o prawie morza.

¹³ J. Połatyńska, op. cit., s. 170.

szukiwaniu złóż wokół wyspy Thassos. Dziesięć lat później, 1 listopada 1973 r., „Official Turkish Gazette” opublikowała informację o przyznaniu Tureckiej Państwowej Kompanii Naftowej (TPAO) zezwolenia na prowadzenie badań w 27 obszarach egejskiego szelfu kontynentalnego. Pokrywały się one z szelfem kontynentalnym greckich wysp: Samotraka, Lemnos, Aghios, Eustratios, Lesbos, Kios, Psara i Antipsara¹⁴. W tym samym czasie w tureckiej „Official Gazette” ukazała się mapa północno-wschodniego obszaru Morza Egejskiego z granicą szelfu kontynentalnego¹⁵.

Decyzja o przyznaniu licencji rozpoczęła okres wymiany not dyplomatycznych pomiędzy Ankarą i Atenami. W nocy z 7 lutego 1974 r., wystosowanej przez rząd grecki do rządu tureckiego, Grecy podważyli ważność wydanych zezwoleń, przypominając jednocześnie swoje prawa do szelfu kontynentalnego (i jego eksploatacji) wymienionych wcześniej wysp greckich¹⁶. Turcja natomiast negocjowała prawo Grecji do szelfu kontynentalnego wysp egejskich, postulując, że obszary podmorskie wzdłuż i wszerz wybrzeży tureckich stanowią naturalne przedłużenie półwyspu tureckiego i jego szelfu, a zatem wyspy greckie położone niedaleko wybrzeża tureckiego nie posiadają własnego szelfu. W marcu 1976 r. były lider tureckiej Partii Sprawiedliwości w wywiadzie dla dziennika „Son Havvadis” oświadczył: „Większość wysp greckich, które stanowią przedłużenie Azji Mniejszej, usytuowana jest na naszym własnym szelfie kontynentalnym. Wyspy te, będące pod naszym zwierzchnictwem przez sześćset lat, zostały arbitralnie odstąpione Grecji. Ich cesja na rzecz Turcji jest imperatywem tak ze względu na nasze bezpieczeństwo narodowe, jak i z racji ewolucji naszych granic narodowych”¹⁷.

Grecja 24 maja 1974 r. zaproponowała przeprowadzenie delimitacji szelfu kontynentalnego w obszarze spornym w oparciu o prawo międzynarodowe (odwołując się do konwencji genewskiej z 1958 r.), na co Turcja wyraziła zgodę 5 czerwca 1974 r., udzielając jednak następnego dnia (a następnie również 18 lipca) zezwoleń na prowadzenie badań przez Turecką Państwową Kompanię Naftową w południowej części Morza Egejskiego oraz na zachód i północny zachód od Dodekanezu.

¹⁴ *Application Instituting Proceedings Submitted by the Gouvernement of Greece [w:] Aegean Sea Continental Shelf Case (Greece v. Turkey), International Court of Justice, Pleadings, Oral Arguments, Documents*, <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?sum=327&code=gt&p1=3&p2=3&case=62&k=81&p3=5> [dostęp 30.01.2013].

¹⁵ M. X. Kyriakou, op. cit., s. 98.

¹⁶ M. Bettati, *L'affaire du plateau continental de la Mer Egée devant la Cour internationale de Justice, demande en indication de mesures conservatoires, ordonnance du 11 septembre 1976*, „Annuaire français de droit international” 1976, vol. 22, s. 100.

¹⁷ Cyt. za M. X. Kyriakou, op. cit., s. 70–71.

W 1975 r. w Rzymie miały miejsce rozmowy grecko-tureckie, których celem było uzyskanie kompromisu w kwestii szelfu kontynentalnego na Morzu Egejskim. Nie przyniosły one jednak oczekiwanego efektu w postaci porozumienia, a jedynie wspólny komunikat o przeanalizowaniu kwestii związanych z szelfem kontynentalnym na Morzu Egejskim, ponadto rozpatrzono tekst kompromisu dotyczący przedłożenia sprawy przed Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości¹⁸. Komunikat zawierał informację o spotkaniu ekspertów, które miało się odbyć w przyszłości. Podkreślono, że rozmowy toczyły się w atmosferze dobrej woli i wspólnego pragnienia rozwiązania dzielących różnic. Dokument zapowiadał również zorganizowanie spotkania w Brukseli, do którego ostatecznie doszło pod koniec maja 1975 r.¹⁹ Wydany w Brukseli wspólny komunikat stanowił o woli rozwiązania problemów dzielących Grecję i Turcję za pomocą negocjacji, zaś sprawa szelfu kontynentalnego miała zostać oddana do Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości. Ustalono ogólne wytyczne przyszłych obrad oraz zadeklarowano przyspieszenie spotkania ekspertów dotyczącego szelfu kontynentalnego i przestrzeni powietrznej²⁰.

Brak rzeczywistego rozwiązania sporu, a także badania sejsmiczne prowadzone przez turecki statek badawczy Sismik I, który w eskorcie trałowca i czasowej eskorty samolotów tureckich prowadził prace badawcze w sierpniu 1976 r. w okolicach wysp Lesbos, Psara i Ajos Efstratios, doprowadziły do pogłębienia konfliktu²¹.

Rząd grecki sprzeciwił się łamaniu suwerennych praw, zwracając się jednocześnie z prośbą do rządu Turcji o podjęcie w trybie pilnym wszelkich starań, aby działania te nie powtórzyły się w przyszłości²². W odpowiedzi strona turecka utrzymywała, że na Morzu Egejskim nie zostało przeprowadzone rozgraniczenie szelfu kontynentalnego między Grecją a Turcją, natomiast zakwalifikowanie „pewnych obszarów Morza Egejskiego” jako grecki szelf kontynentalny jest sprzeczne z zasadami prawa międzynarodowego, stąd też określenie naruszenia suwerennych praw Grecji przez Turcję jest bezpodstawne. Ponadto strona turecka podkreśliła, że podjęte zostały już rozmowy celem ustalenia wzajemnie akceptowalnego rozwiązania w sprawie szelfu kontynentalnego na Morzu Egejskim²³.

Wobec tak wyraźnej eskalacji konfliktu, a przede wszystkim wobec braku perspektyw na szybkie rozwiązanie nieporozumienia w kwestii szelfu konty-

¹⁸ *Application Instituting Proceedings Submitted...*, s. 18.

¹⁹ *Communiqué conjoint*, Rome, 19 mai 1975 [w:] *Aegean Sea Continental Shelf Case...*, s. 47.

²⁰ *Communiqué conjoint*, Bruxelles, 31 mai 1975 [w:] *ibidem*.

²¹ *Ibidem*, s. 100–101.

²² Note verbal grec, 7 août 1976, F. 6242.42/285/AS 2183.

²³ Turkish Reply, 8 August 1976, SIGM/SIMD/3-754.526 4432.

mentalnego Grecja złożyła skargę do Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości oraz do Organizacji Narodów Zjednoczonych.

W dniu 10 sierpnia 1976 r. stały przedstawiciel Grecji przy Organizacji Narodów Zjednoczonych wystosował list do przewodniczącego Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych. Rada Bezpieczeństwa, po zapoznaniu się z listem oraz opiniami przedstawionymi w deklaracjach ministerstw spraw zagranicznych Grecji i Turcji, wydała Rezolucję 395 (25 sierpnia 1976 r.)²⁴, wzywając strony do załagodzenia napięć, aby ułatwić podjęcie negocjacji i zakończyć spór wzajemnie akceptowalnym rozwiązaniem. Jednocześnie zasugerowała instancje sądowe, w tym Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości, jako władne, aby rozwiązać spór na drodze prawnej²⁵.

Również 10 sierpnia 1976 r. Grecja wniosła, zgodnie z art. 40 Statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, sprawę przeciwko Turcji do MTS, prosząc, aby wypowiedział się w następujących kwestiach (i osądził je):

1) Prawa wysp greckich (wymienionych w paragrafie 29 skargi) do szelfu kontynentalnego zgodnie z zasadami prawa międzynarodowego;

2) Ustalenia przebiegu granicy między szelfem kontynentalnym Grecji i Turcji na Morzu Egejskim;

3) Praw suwerennych (Grecji) do szelfu kontynentalnego wymienionych wysp egejskich, a co z tym związane, wyłącznego prawa Grecji do prowadzenia badań i wydobywania zasobów naturalnych znajdujących się na tym szelfie. Jednocześnie Turcja nie mogłaby prowadzić żadnych działań (badań czy eksploatacji) bez uprzedniej zgody Grecji²⁶.

Wraz ze skargą do Trybunału wpłynęła prośba o wskazanie środków zabezpieczających, zgodnie z art. 17 Aktu generalnego w sprawie pokojowego załatwiania sporów międzynarodowych, art. 41 Statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości oraz art. 41 regulaminu MTS. Celem prośby o wskazanie środków zabezpieczających było powstrzymanie się, w oczekiwaniu na ostateczny wyrok Trybunału, od jakichkolwiek działań mających na celu eksploatację i badania naukowe przeprowadzane na szelfie kontynentalnym (na obszarach, które były wymienione w licencjach oraz zezwoleniach udzielonych wcześniej przez Turcję) oraz powstrzymanie się od podejmowania działań wojskowych lub jakichkolwiek innych działań mogących zagrozić wzajemnym pokojowym relacjom pomiędzy Grecją i Turcją²⁷.

²⁴ Res.395(1976), [http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/395\(1976\)&TYPE=&referer=http://www.un.org/french/documents/sc/res/1976/cs76.htm&Lang=F](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/395(1976)&TYPE=&referer=http://www.un.org/french/documents/sc/res/1976/cs76.htm&Lang=F) [dostęp 4.02.2013].

²⁵ P. Tavernier, *L'année des Nations Unies, questions juridiques – 1976*, „Annuaire français de droit international” 1976, vol. 22, s. 351.

²⁶ *Plateau continental de la mer Egée*, arrêt, C. 1. J. Recueil 1978, s. 6–7.

²⁷ B. Stern, *20 ans de jurisprudence de la Cour Internationale de Justice: 1975–1995*, Haga 1998, s. 64.

Rząd grecki ustanowił M. Stassinopouloso jako sędziego *ad hoc*, strona turecka zaś nie skorzystała z możliwości uczestniczenia w przesłuchaniach w sprawie ustanowienia środków zapobiegawczych, które odbyły się w dniach 9–13 oraz 16–17 października 1976 r.

W dniu 26 sierpnia 1976 r. strona turecka wysłała list, wskazując, że ustalenie środków zapobiegawczych jest niepotrzebne, proponując jednocześnie wykreślenie sprawy ze względu na brak kompetencji Trybunału.

W rozporządzeniu dotyczącym prośby o podjęcie środków zapobiegawczych z 11 września 1976 r., uzasadniającym odrzucenie prośby Grecji (12 głosów za, 1 przeciw), Trybunał stanowił, że pogwałcenie praw Grecji nie stanowi naruszeń nieodwracalnych. Odrzucił również domniemanie o pogłębieniu konfliktu, zważając na fakt, że rząd grecki i turecki zostały zobowiązany rezolucją nr 395 Rady Bezpieczeństwa, aby uczynić wszystko w celu złagodzenia napięcia²⁸.

Kwestia kompetencji Trybunału do rozpatrzenia sprawy szelfu kontynentalnego była przedmiotem dogłębnej analizy. Grecja oparła się na artykule 17 Aktu Generalnego w sprawie pokojowego załatwiania sporów międzynarodowych z 1928 r., dopuszczającego, by wszelkie spory dzielące zainteresowane strony były kierowane do Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej, oraz na wspólnym komunikacie wydanym w Brukseli w 1975 r. Grecja przystąpiła do Aktu Generalnego w 1931 r., wprowadzając jednak pewne zastrzeżenia. I tak, w myśl zastrzeżenia b) z procedur przewidzianych w Akcie wyłączone zostają „spory dotyczące kwestii, które prawo międzynarodowe pozostawia w wyłącznej kompetencji państw, a szczególnie spory odnoszące się do statusu terytorialnego Grecji, w tym związane z suwerennymi prawami Grecji do portów i kanałów komunikacyjnych”²⁹. Pojawiło się zatem pytanie, czy zastrzeżenia te nie stanowią przeszkody w odwołaniu się do Trybunału. Strona turecka sugerowała, że są one sprzeczne z możliwością odwołania się do MTS, podkreślając jednocześnie, że Akt Generalny nie miał już mocy prawnej. Strona grecka domagała się rozpatrzenia zastrzeżenia b) w kontekście historycznym, gdyż ustanowione zostało ono z obawy przed rewizją powojennych ustaleń terytorialnych. Ponadto dla strony greckiej zastrzeżenie b) niekoniecznie miało wpływ na kwestię delimitacji szelfu kontynentalnego, ponieważ w 1928 r. nie operowano jeszcze pojęciem szelfu kontynentalnego.

Drugim argumentem podważonym przez stronę turecką była „wspólna”, grecko-turecka, deklaracja o możliwości rozwiązania problemu szelfu kontynentalnego na Morzu Egejskim przez MTS. Co prawda, we wspólnym komunikacie po spotkaniu premierów w Brukseli 31 maja 1975 r. pojawiła się

²⁸ Ibidem, s. 65.

²⁹ Ibidem, s. 68.

kwestia możliwości pokojowego rozwiązania sporu przez Trybunał, jednak tylko dla Grecji informacja ta oznaczała przekazanie kompetencji do MTS, dla Turcji zaś nie była wiążąca³⁰. Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości, po zapoznaniu się z komunikatem oraz okolicznościami poprzedzającymi jego powstanie, stwierdził, że celem tego dokumentu nie było natychmiastowe zaangażowanie się we wniesienie sprawy szelfu kontynentalnego przed MTS³¹.

Ostatecznie, w wyroku z 19 grudnia 1978 r., Trybunał postanowił w głosowaniu (12 głosów za, 2 przeciwko), że nie jest kompetentny do rozpatrzenia wniosku złożonego przez Grecję w sprawie szelfu kontynentalnego³².

Trwające w tym samym czasie negocjacje reprezentantów Grecji i Turcji, zgodnie z zaleceniami rezolucji 395 Rady Bezpieczeństwa NZ, nie dały żadnych rezultatów. Jak pisał ambasador Turcji w Hadze w liście z kwietnia 1978 r. do MTS, „nie można prowadzić szczerych i poważnych negocjacji, by rozwiązać problem egejskiego szelfu kontynentalnego jeśli procedura sądowa będzie nadal kontynuowana”³³. Pomimo odrzucenia rzeczonyj sprawy przez instancje sądowicze oraz interwencji ONZ konflikt nadal wydaje się daleki od rozwiązania.

Reasumując, Grecja opiera swoje stanowisko na następujących argumentach:

- 1) W oparciu o art. 1 konwencji genewskiej o szelfie kontynentalnym³⁴ greckie wyspy położone na Morzu Egejskim mają prawo do własnego szelfu kontynentalnego;
- 2) Kontynent grecki wraz z wyspami greckimi stanowi jedność terytorialną;
- 3) Delimitacja szelfu kontynentalnego na Morzu Egejskim winna być przeprowadzona zgodnie z zasadą ekwidystansu pomiędzy wybrzeżem tureckim a krańcami terytorium greckiego, przy czym za krańce tego terytorium winny być uznane greckie wyspy Morza Egejskiego położone najdalej na wschód.

Turcja utrzymuje natomiast, że wyspy greckie położone przy brzegach tureckich powinny być traktowane jak przypadek szczególny. Ze względu na fakt, że Morze Egejskie jest morzem pół-zamkniętym, należy opierać się na szczególnych zasadach, a nie na ogólnie przyjętych. Ankarą przy podziale szelfu kontynentalnego popiera zastosowanie prawa sprawiedliwości³⁵.

³⁰ Por. M. Bettati, op. cit., s. 305–307.

³¹ C. I. J. Rec. 1978, s. 94–108.

³² Plateau continental de la mer Egée, arrêt, C. I. J. Recueil 1978.

³³ Zob. Arrêt. Recueil 1978, s. 12 i 28, cyt. za M. Bettati, op. cit., s. 304.

³⁴ W rozumieniu niniejszych przepisów wyrażenie „szelf kontynentalny” używane jest dla określenia:
a) dna morskiego i podglebia obszarów podmorskich przyległych do wybrzeża, lecz położonych poza morzem terytorialnym, aż do głębokości 200 m albo poza tę granicę, aż do punktu, gdzie głębokość znajdujących się nad nim wód pozwala na eksploatację naturalnych zasobów wymienionych obszarów,
b) dna morskiego i podglebia analogicznych obszarów podmorskich przyległych do brzegów wysp.

³⁵ H. Pazarci, *Le contentieux gréco-turc en mer Egée*, <http://cemoti.revues.org/511> [dostęp 10.01.2013].

W obliczu braku rozwiązania omawianej kwestii przez instancję sądową, pomimo licznych spotkań na różnych szczeblach, spór nadal nie został rozwiązany i zapewne będzie trwać dopóty, dopóki strony nie wykażą dobrej woli, aby uzyskać obustronnie akceptowalny kompromis.

Grecko-turecki spór wokół morza terytorialnego

Morze terytorialne to pas wód morskich położony między morzem pełnym lub strefą ekonomiczną a wybrzeżem lub wodami wewnętrznymi bądź archipelagowymi³⁶. Stanowi ono integralną część terytorium państwa, które sprawuje nad swoimi wodami terytorialnymi pełną suwerenność. Jurysdykcja państwa jest ograniczona prawem nieszkodliwego przepływu. Zgodnie z konwencją NZ o prawie morza z 1982 r.³⁷ nieszkodliwy przepływ winien być „nieprzerwany i szybki i jest nieszkodliwy dopóty, dopóki nie narusza pokoju, porządku publicznego lub bezpieczeństwa państwa nadbrzeżnego”³⁸.

Kwestia szerokości morza terytorialnego przez stulecia budziła wiele zastrzeżeń i sporów. Mocarstwa morskie przekonywały do zasady trzymilowej szerokości morza terytorialnego, która nie była jednak powszechnie respektowana³⁹. Kodyfikacja szerokości morza terytorialnego była przedmiotem konferencji haskiej w 1930 r. oraz trzech konferencji prawa morza.

Ostatecznie, w wyniku prac III konferencji prawa morza, ustalono maksymalną szerokość morza terytorialnego. Zgodnie z art. 3 konwencji o prawie morza „każde państwo ma prawo do ustalania szerokości swojego morza teryto-

³⁶ W. Góralczyk, op. cit., s. 211.

³⁷ Rozporządzenia dotyczące nieszkodliwego przepływu stanowią treść rozdziału 3 konwencji o prawie morza (art. 17–32).

³⁸ Pełna treść art. 19 konwencji o prawie morza (znaczenie terminu „nieszkodliwy przepływ”) brzmi: 1. Przepływ jest nieszkodliwy dopóty, dopóki nie narusza pokoju, porządku publicznego lub bezpieczeństwa państwa nadbrzeżnego. Taki przepływ powinien odbywać się zgodnie z niniejszą konwencją oraz innymi normami prawa międzynarodowego; 2. Przepływ obcego statku uważa się za naruszający pokój, porządek publiczny lub bezpieczeństwo państwa nadbrzeżnego, jeżeli statek podejmuje na morzu terytorialnym jakiegokolwiek z niżej wymienionych działań, polegających na: (a) groźbie użycia siły lub użyciu siły przeciwko suwerenności państwa nadbrzeżnego, jego terytorialnej integralności lub politycznej niezawisłości albo w jakikolwiek inny sposób naruszający zasady prawa międzynarodowego zawarte w Karcie Narodów Zjednoczonych; (b) manewrach lub ćwiczeniach z użyciem broni jakiegokolwiek rodzaju; (c) zbieraniu informacji na szkodę obronności lub bezpieczeństwa państwa nadbrzeżnego; (d) propagandzie mającej na celu osłabienie obronności lub bezpieczeństwa państwa nadbrzeżnego; (e) czynnościach, w wyniku których następuje start, lądowanie lub przyjęcie na pokład jakiegokolwiek statku powietrznego; (f) czynnościach, w wyniku których następuje start, lądowanie lub przyjęcie na pokład jakiegokolwiek urządzenia wojskowego; (g) przyjmowaniu na pokład lub wydawaniu jakichkolwiek towarów lub walut albo przyjmowaniu bądź wysadzeniu ze statku jakichkolwiek osób z naruszeniem ustaw lub innych przepisów celnych, skarbowych, imigracyjnych lub sanitarnych państwa nadbrzeżnego; (h) umyślnym i poważnym zanieczyszczaniu, sprzecznym z niniejszą konwencją; (i) dokonywaniu jakichkolwiek połowów; (j) prowadzeniu działalności badawczej lub obserwacji hydrograficznych; (k) zakłócaniu funkcjonowania systemu łączności albo innych urządzeń lub instalacji państwa nadbrzeżnego; (l) wszelkich innych działaniach niezwiązanych bezpośrednio z przepływem.

³⁹ W. Góralczyk, op. cit., s. 211–212.

rialnego do granicy nieprzekraczającej 12 mil morskich, odmierzanych od linii podstawowych wytyczonych zgodnie z niniejszą konwencją”. Warto przypomnieć, że „granice zewnętrzne morza terytorialnego stanowi linia, której każdy punkt znajduje się w odległości równej szerokości morza terytorialnego do najbliższego punktu linii podstawowej”⁴⁰.

Grecja nadal utrzymuje szerokość 6 mil morskich, stąd też kwestia sporna jest obecnie jedynie teoretyczna. Dla strony greckiej rozszerzenie morza terytorialnego do 12 mil morskich wypływa z zasad prawa międzynarodowego i jest związane z prawem państwa nadbrzeżnego. Dla Turcji sytuacja taka jest niedopuszczalna. Sprzeciwia się ona (podobnie jak w przypadku szelfu kontynentalnego) stosowaniu jednej, ogólnej reguły definiowania szerokości morza terytorialnego, zważając na specyfikę geograficzną⁴¹. Strona turecka oświadczyła, że rozszerzenie wód terytorialnych do 12 mil morskich uznane będzie za *casus belli*.

Premier Syuleyman Demirel dość ironicznie, choć bardzo realnie ujął ewentualne rozszerzenie morza terytorialnego przez Grecję: „Spójrzcie na mapę! Czyż Morze Egejskie nie wygląda na jezioro greckie? Poza tym lekcja historii wzmacnia tylko sens lekcji geografii. Do niedawna jeszcze wyspy egejskie należały zawsze do tego, kto władał Anatolią. I to jest całkiem zrozumiałe. W tym przypadku wystarczy spojrzeć na mapę: wiele wysp greckich leży bliżej niż 12 mil od tureckiego wybrzeża. Zgodnie tedy z prawem międzynarodowym suwerenność Grecji powinna rozciągać się na tureckie wybrzeża, Turcy powinni mieć paszporty, by móc się kąpać w morzu”⁴².

Rysunek 1

Morze terytorialne o szerokości 12 mil morskich



Źródło: <http://www.diploweb.com/IMG/jpg/dnaegeanwaters.jpg>.

⁴⁰ Art. 4 konwencji o prawie morza.

⁴¹ H. Pazarci, op. cit.

⁴² Cyt. za M. X. Kyriakou, op. cit., s. 70.

Konflikt wokół wysp Kardak/Imia i problem „wysp niczyich”

Na Morzu Egejskim znajdują się liczne małe wyspy i wysepki, często nieposiadające własnej nazwy, niewymienione w traktatach, zatem o trudnym do ustalenia statusie. Wiele z nich nie przedstawia tak naprawdę żadnej wartości, czy to gospodarczej, czy też geostrategicznej, stąd też spór o takie „wyspy” ma wymiar czysto symboliczny.

Najbardziej znanym przykładem takiego konfliktu był spór o Kardak (nazwa turecka) / Imię (nazwa grecka). To dwie niezamieszkałe, skaliste wysepki znajdujące się ponad 5 mil od wyspy Kalimnos i niecałe 4 mile od wybrzeży tureckich. Ich status nie został określony w żadnym traktacie, stąd też trudno jest wyraźnie wskazać, czy Kardak jest grecki czy turecki.

Rysunek 2

Położenie geograficzne Kardak/Imia



Źródło: http://www.google.fr/imgres?q=Imia+Kardak&num=10&hl=pl&biw=1024&bih=612&tbn=isch&tbnid=cmuN_uR6fgdk6M:&imgrefurl=http://www.hri.org/docs/imia-hri/&docid=JONZ1vZ6ieoDpM&imgurl=http://www.hri.org/docs/imia-hri/maps1/usarmy1.jpg&w=804&h=592&ei=yUJTUOb3CK374QTB3YDwDQ&zoom=1&iac-t=hc&vpx=719&vpy=281&dur=868&hovh=193&hovw=262&tx=181&ty=119&sig=112114977000154713951&page=1&tbnh=121&tbnw=162&start=0&ndsp=16&ved=1t:429,r:9,s:0,i:98

Według Grecji Kardak/Imia stanowi część wysp Dodekanezu przekazanych Włochom przez Turcję. Na mocy traktatu paryskiego z 1947 r. Grecja przejęła od Włoch Dodekanez wraz z wyspami Kardak/Imia⁴³. Ateny odwołują się również do umowy włosko-tureckiej z 1932 r., która określała linię oddzielającą wyspy należące do Włoch od wysp należących do Turcji. Według zapisu punkt

⁴³ R. W. Smith, C. Schofield, B. L. Thomas, A. Harris, *Island Disputes and the Law of the Sea: An Examination of Sovereignty and Delimitation Disputes*, IBRU, Durham 1998, s. 10.

30 linii został uzgodniony jako „pół drogi między skałą Kardak i Kato (Anatolia)”, zatem Kardak musiał być częścią Dodekanezu. Turcja podważa jednak legalność umowy, która nigdy nie została ani ratyfikowana, ani też przekazana Lidze Narodów, zatem tak naprawdę nie weszła w życie⁴⁴.

Konflikt, który mógł wywołać wojnę pomiędzy Grecją i Turcją, dwoma sojusznikami NATO, rozpoczął się w dość błahy sposób. W dniu 25 grudnia 1995 r. w pobliżu wysp osiadł na mieliźnie turecki frachtowiec. Kapitan statku nie chciał pomocy Greków, podkreślając, że zwróci się do rodaków, jako że wyspy są częścią Turcji. Skorzystał jednak z pomocy greckiego holownika, który odholował frachtowiec do najbliższego portu tureckiego. W związku z problemem opłaty do tureckiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych wpłynął wniosek o ustalenie, do kogo należą wysepki. Tureckie MSZ 29 grudnia 1995 r. skontaktowało się z Ambasadą Grecji, informując, że Kardak należy do Turcji. W odpowiedzi wyrażono sprzeciw, jakoby Kardak był turecki, bo Turcja w 1932 r. przekazała wysepki Włochom. Sprawa przynależności wyspy pojawiła się w mediach. Miesiąc później, 26 stycznia 1996 r., burmistrz pobliskiej wyspy Kalimnos zatknął na Kardaku grecką flagę, a całe wydarzenie było transmitowane przez telewizję. W odpowiedzi turecka gazeta „Hürriyet” wysłała na Kardak dziennikarzy oraz fotografów, którzy zawiesili tu flagę turecką. Grecja i Turcja wysłały w poblize wyspy swoje statki bojowe i oba kraje stanęły na krawędzi wojny. Dopiero interwencja USA, a zwłaszcza osobiste zaangażowanie prezydenta Billa Clintona, zażegnała konflikt⁴⁵. Tak błahy z pozoru powód mógł jednak doprowadzić do wojny.

Problem przynależności setek, a nawet tysięcy wysepek Morza Egejskiego jest kwestią trudną do rozwiązania. Status wielu małych wysepek nie został określony, gdyż nie był przedmiotem umów międzynarodowych. Brak wyraźnego podziału wszystkich wysp i wysepek, według strony tureckiej, niesie ze sobą problem powstawania „szarych obszarów”, nad którymi Grecja rozciąga swoją suwerenność w nielegalny sposób⁴⁶.

Grecko-turecki spór o przestrzeń powietrzną w obszarze egejskim

Przestrzeń powietrzna znajdująca się nad terytorium, zarówno lądowym, jak i morskim, stanowi część terytorium państwa, które rozciąga nad nią swoją pełną suwerenność. Status prawny przestrzeni powietrznej określają międzynarodowe akty prawne. W konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywil-

⁴⁴ M. Pratt, C. Schofield, *The Imial/Kardak Rocks Dispute in the Aegean Sea*, „Boundary and Security Bulletin”, Spring 1996, http://www.dur.ac.uk/resources/ibru/publications/full/bsb4-1_pratt.pdf [dostęp 10.01.2012].

⁴⁵ E. Thomopoulos, *The History of Greece*, California 2012, s. 173.

⁴⁶ Por. H. Kramer, *A Changing Turkey: The Challenge to Europe and the United States*, Washington 2000, s. 169.

nym, podpisanej w Chicago 7 grudnia 1944 r. (zastąpiła konwencję paryską z 1919 r.), „umawiające się Państwa uznają, że każde Państwo posiada całkowitą i wyłączną suwerenność w przestrzeni powietrznej nad swoim terytorium”⁴⁷.

Problem przynależności przestrzeni powietrznej nad Morzem Egejskim związany jest z kwestią szerokości morza terytorialnego i podziałem wpływów grecko-tureckich na tym obszarze.

W dekrete prezydenckim z 1931 r. Grecja, w oparciu o konwencję paryską z 13 października 1919 r., ustanowiła granice przestrzeni powietrznej nad obszarem morskim na 10 mil morskich od brzegów greckich. Jednak szerokość morza terytorialnego wynosiła wtedy 3 mile morskie. Po zgłoszeniu przez Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego⁴⁸ 10-milowej szerokości przestrzeni powietrznej Turcja wyraziła sprzeciw, prosząc o zmniejszenie szerokości do 6 mil morskich.

Z delimitacją obszaru powietrznego związany jest również problem określenia granic obszaru FIR. Rejon informacji powietrznej (FIR, Flight information region) to „przestrzeń powietrzna o określonych wymiarach, w której zapewniona jest służba informacji powietrznej i służba alarmowa”⁴⁹. Ze względów bezpieczeństwa wszystkie samoloty, zarówno cywilne, jak i wojskowe, powinny przedstawić plany swoich lotów przed wejściem w FIR kontrolowany przez dane państwo.

FIR Ateny, obejmujący całość przestrzeni powietrznej Grecji oraz niektóre obszary międzynarodowej przestrzeni powietrznej, uzgodniony został w latach 50. przez Międzynarodową Organizację Lotnictwa Cywilnego. Turcja nie zaakceptowała granic obszaru FIR Ateny, przedstawiając propozycję podziału obszaru egejskiego na dwie strefy: zachodnią (pod wpływami greckimi) oraz wschodnią (pod wpływami tureckimi). Grecja odrzuciła taką koncepcję⁵⁰.

⁴⁷ Art. 1 konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, DzU z dnia 26 czerwca 1959 r.

⁴⁸ Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego została utworzona na mocy konwencji waszyngtońskiej z 1944 r. Jak stanowi art. 44, „celem i przedmiotem działalności Organizacji jest rozwijanie zasad i techniki międzynarodowej żeglugi powietrznej oraz popieranie planowania i rozwoju międzynarodowego przewozu lotniczego w taki sposób, aby: a) zapewnić bezpieczny i prawidłowy rozwój międzynarodowego lotnictwa cywilnego na całym świecie, b) popierać umiejętności konstruowania i eksploataowania statków powietrznych dla celów pokojowych, c) popierać rozwój dróg lotniczych, portów lotniczych i udogodnień dla żeglugi powietrznej do użytku międzynarodowego lotnictwa cywilnego, d) zapewnić potrzebny ludom świata bezpieczny, regularny, sprawny i ekonomiczny przewóz lotniczy, e) zapobiegać marnotrawstwu gospodarczemu spowodowanemu nierozsądną konkurencją, f) zapewniać, by prawa umawiających się Państw były w pełni szanowane i aby każde umawiające się Państwo miało należytą możliwość eksploataowania międzynarodowych linii lotniczych, g) unikać czynienia dyskryminacji między Umawiającymi się Państwami, h) zwiększać bezpieczeństwo lotów w międzynarodowej żegludze powietrznej i) popierać w ogóle rozwój międzynarodowej cywilnej żeglugi powietrznej pod każdym względem”.

⁴⁹ Przepisy ruchu lotniczego, Załącznik nr 2 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, DzU z 1959 r., nr 35, poz. 212, z późn. zm.

⁵⁰ G. Prévelakis, *Géopolitique de la Grèce*, Bruxelles 2006., s. 29.

Podział FIR Ateny i FIR Stambuł



Źródło: <http://www.google.fr/imgres?q=FIR+Athens&hl=pl&biw=1024&bih=612&tbm=isch&tbnid=9GiJqi9cTCMfvM:&imgrefurl=http://www.hellas.org/news/1996/nea-96ac.htm&docid=QuMtSydCSB8B9M&imgurl=http://www.hellas.org/news/images/nkalym-1.jpg&w=265&h=367&ei=vglJKUJbwFIiMswafh4CYDw&zoom=1&iact=h c&vpx=92&vpy=218&dur=276&hovh=264&hovw=191&tx=121&ty=176&sig=112114977000154713951&page=1&tbnh=133&tbnw=96&start=0&ndsp=15&ved=1t:429,r:5,s:0,i:86>.

W dokumencie skierowanym do przewoźników NOTAM (*notice to airman*) 714, z sierpnia 1974 r., Turcja podjęła próbę rozszerzenia swojej jurysdykcji nad przestrzenią powietrzną w obszarze egejskim. Grecja natychmiast sprzeciwiła się tej jednostronnej deklaracji, uznając ją za nieważną i sprzeczną z istniejącymi praktykami (NOTAM 1018). W obliczu braku reakcji ze strony tureckiej Grecja uznała przestrzeń powietrzną nad Morzem Egejskim za niebezpieczną i w konsekwencji zamknęła korytarze dla lotów międzynarodowych w obszarze egejskim (NOTAM 1157). Pomimo wezwania Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego do porozumienia doszło dopiero w 1980 r. Ankara uchyliła NOTAM 714 ze względu na zagrożenie interesów tureckich, zwłaszcza w obszarze turystyki⁵¹, przywracając *status quo ante*.

Turcja systematycznie narusza grecką przestrzeń powietrzną w obszarze egejskim. Naruszenia te są nie tylko pogwałceniem suwerennych praw Grecji, ale też budzą wątpliwości ze względu na bezpieczeństwo. W maju 2006 r. doszło do zderzenia greckiego i tureckiego samolotu F16 we wschodniej części Morza Egejskiego, w wyniku którego śmierć poniósł pilot grecki.

⁵¹ F. Moustakis, *The Greek-Turkish Relationship and NATO*, London 2003.

Problem demilitaryzacji wysp egejskich

System prawny odnoszący się do demilitaryzacji wysp egejskich nie jest jednolity, opiera się bowiem na trzech różnych elementach:

Demilitaryzacja wysp Lesbos, Kios, Samos i Ikaria zgodnie z art. 13 traktatu lozańskiego z 1923 r. Artykuł 13 zobowiązywał rząd helleński do powstrzymania się od budowania fortyfikacji, a także zakładania baz morskich na wyżej wymienionych wyspach. Ponadto greckie samoloty wojskowe otrzymały zakaz przelotów nad wybrzeżem Anatolii, tureckie samoloty wojskowe z kolei miały zakaz przelotów nad wymienionymi wyżej wyspami. Artykuł 13 wprowadzał również ograniczenia greckich sił zbrojnych na wymienionych wyspach. Nie oznacza to, że wyspy zostały całkowicie pozbawione sił zbrojnych. Ograniczały się one jednak do żołnierzy, którzy odbywali służbę wojskową, oraz żandarmerii, ale ich liczba musiała być proporcjonalna do liczby żołnierzy znajdujących się na terytorium państwa greckiego⁵². W istocie mamy tutaj do czynienia z częściową demilitaryzacją, która była respektowana do połowy lat 60. Pogorszenie relacji grecko-tureckich, a zwłaszcza eskalacja konfliktu cypryjskiego, sprawiły, że Grecja coraz częściej powołuje się na prawo do samoobrony zgodnie z art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych⁵³.

1) Demilitaryzacja wysp Lemnos i Samotraka zgodnie z konwencją lozańską w sprawie cieśnin z 24 lipca 1923 r. Konwencja ustanawiała swobodę przepływu statków handlowych i okrętów w czasie wojny i pokoju oraz demilitaryzację cieśnin. Zgodnie z art. 4 konwencji brzegi Bosforu, Dardaneli i sąsiednich wysp: Samotraki, Lemnos, Tenedos i Wysp Króliczych miały zostać zdemilitaryzowane. W kwietniu 1936 r. Turcja zażądała rewizji konwencji, powołując się na zmianę sytuacji w Europie. Konwencja lozańska 20 lipca 1936 r. zastąpiona została konwencją z Montreux, co oznacza, że Grecja nie jest już związana rozporządzeniami dotyczącymi demilitaryzacji. Ponadto strona grecka uznała za oficjalną deklarację tureckiego ministra spraw zagranicznych Rustu Arasa, który w lipcu 1936 r. oświadczył przed Zgromadzeniem Narodowym Turcji, że rozporządzenia odnoszące się do demilitaryzacji Lemnos i Samotraki zostały zniesione mocą konwencji z Montreux⁵⁴.

2) Demilitaryzacja Dodekanezu zgodnie z art. 14 paryskiego traktatu pokojowego z 1947 r. Mocą tego artykułu Włochy przekazały Grecji pełną suwerenność nad wyspami Dodekanezu: Astipalea, Rodos, Chalki, Karpathos, Kasos, Tilos, Nisyros, Kalimnos, Leros, Patmos, Lipsi, Simi, Kos, Kastelorizo wraz z przynależnymi do nich wysepkami. Wyspy te miały pozostać zdemilitaryzowane.

⁵² Art. 12 traktatu lozańskiego z 1923 r.

⁵³ D. Bölükbaşı, *Turkey and Greece: The Aegean Disputes*, London 2004, s. 758.

⁵⁴ *Statut militaire des îles de la Mer Egée*, <http://www2.mfa.gr/www.mfa.gr/fr-FR/Foreign+Policy/Geographic+Regions/South-Eastern+Europe/Turkey/Turkish+Claims/Military+status+of+Aegean+Islands/Statut+Militaire+des+Iles+de+la+Mer+Egée.htm> [dostęp 10.01.2012].

3) Grecja nie uznaje tureckich roszczeń do utrzymania demilitaryzacji wysp Dodekanezu. Turcja zaś nie była stroną traktatu paryskiego, a zgodnie z art. 34 konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 r. „traktat nie tworzy obowiązków ani praw dla państwa trzeciego bez jego zgody”⁵⁵. Kolejnym argumentem Grecji jest wymienione już wcześniej prawo do samoobrony, zważając na pogorszenie relacji grecko-tureckich.

Współczesne stosunki grecko-tureckie często analizuje się przez pryzmat konfliktu cypryjskiego, który nie tylko dzieli dwa państwa, ale ma również swoje konsekwencje dotyczące zbliżania się Turcji do członkostwa w UE.

Problem egejski wyraźnie udowadnia, że i na tym polu Grecja i Turcja nie mogą dojść do porozumienia w kwestiach, które mogą zostać rozwiązane nie tylko w oparciu o prawo, ale i normy zwyczajowe, przy czym istotna jest wspomniana na początku rozważań dobra wola obu stron. Incydent wokół Kardak pokazał, jak mały z pozoru spór może przekształcić się w otwarty konflikt zbrojny. Problem podziału wpływów na Morzu Egejskim, wraz z kwestią cypryjską, potwierdza, jak wiele zmian winno nastąpić we wzajemnych relacjach grecko-tureckich.

⁵⁵ A. Przyborowska-Klimczak, *Prawo międzynarodowe publiczne. Wybór dokumentów*, Lublin 1998, s. 58.

Andrzej Kozłowski

ROLA DOWÓDZTWA CYBERNETYCZNEGO STANÓW ZJEDNOCZONYCH W BEZPIECZEŃSTWIE KRAJU

Znaczenie cyberprzestrzeni¹ dla armii Stanów Zjednoczonych

Stany Zjednoczone, jako największa, najnowocześniejsza i zarazem najbardziej z informatyzowaną gospodarką świata, były i są narażone na największą liczbę ataków cybernetycznych na świecie. Ataki w cyberprzestrzeni nie tylko szkodzą finansom publicznym Waszyngtonu, ale również mają olbrzymi wpływ na sprawne funkcjonowanie armii amerykańskiej. Rewolucja w technice informacyjnej miała bowiem olbrzymi wpływ na siłę i zdolność skutecznego operowania na polu bitwy wojska Stanów Zjednoczonych. To właśnie dzięki najnowszej technologii, zapewniającej centymetrową dokładność uderzeń oraz niesamowicie szybki transfer informacji, Waszyngton odniósł drugoczące zwycięstwo w Zatoce Perskiej w 1991 r. Obecnie cyberprzestrzeń jest kluczowym elementem, który umożliwia pełnienie globalnej roli przez amerykańską armię. Światowa komunikacja sił zbrojnych obejmuje 15 tys. różnorodnych sieci, do których podłączone jest ponad 7 mln urządzeń, a za porządek odpowiada 90 tys. osób².

Od początku lat 90. ubiegłego wieku amerykańskie sieci są coraz bardziej narażone na wrogie działania hakerów. Liczba ataków oraz stopień ich zaawansowania stale wzrastają. W 2008 r. doszło do jednego z najpoważniejszych incydentów wymierzonych w sieci wojskowe. Złośliwy program został załadowany do laptopa na Bliskim Wschodzie i stamtąd przeniknął do sieci Dowództwa Centralnego. Przez długi czas nie został wykryty, zbierając jawne i niejawne informacje³.

¹ „Cyberprzestrzeń jest domeną fizyczną, będącą wynikiem utworzenia systemów informacyjnych i sieci, które umożliwiają wzajemne oddziaływanie drogą elektroniczną”, za G. J. Ratray, *Wojna strategiczna w cyberprzestrzeni*, Warszawa 2004, s. 30.

² *Department of Defense Strategy for Operating in Cyberspace*, s. 1, <http://www.defense.gov/news/d20110714cyber.pdf> [dostęp 9.03.2013].

³ W. Jackson, *The Cyberattack That Awakened the Pentagon*, <http://gcn.com/articles/2010/08/25/dod-cyberdefense-strategy-082510.aspx> [dostęp 8.03.2013].

Infrastruktura cyfrowa daje Stanom Zjednoczonym olbrzymią przewagę nad potencjalnymi przeciwnikami, ale równocześnie amerykańskie uzależnienie od niej, czyni USA krajem podatnym na wszelkiego rodzaju ataki, które mogą utrudnić operacje wojskowe armii amerykańskiej lub poważnie zaszkodzić gospodarce kraju. Stała się ona czymś w rodzaju Clausewitzowego „środka ciężkości”⁴ Stanów Zjednoczonych. Dla amerykańskich wojskowych najgorszym scenariuszem byłby atak na sieci wojskowe, który zakłóciłby swobodny przepływ informacji, będący kluczem do powodzenia wszelkich operacji militarnych prowadzonych przez USA⁵.

W odpowiedzi na rosnące zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego i amerykańskiej gospodarki Pentagon postanowił powołać oddzielne dowództwo – Dowództwo Cybernetyczne, odpowiedzialne za nadzorowanie operacji w cyberprzestrzeni. Sama obrona przed zagrożeniami cybernetycznymi jest niezwykle trudna z powodu wielu czynników. Niskie koszty przeprowadzenia ataku zachęcają przeciwników do wykorzystania tego środowiska operacyjnego. Nie potrzebują oni nowoczesnych myśliwców czy okrętów, by zaszkodzić Stanom Zjednoczonym. Co więcej, aktywność w cyberprzestrzeni promuje przekładanie działań ofensywnych nad defensywnymi ze względu na trudność w wykryciu potencjalnego napastnika oraz szybkość dokonania ataku. Wystarczy 0,2 sekundy, by dokonać ataku z dowolnego miejsca na kuli ziemskiej, a przy tak dużej liczbie sieci wojskowych obsługiwanych przez Departament Obrony zorganizowanie skutecznej obrony mogłoby zająć kilka dni. Ponadto charakter środowiska operacyjnego hakerów powoduje, że mogą oni wykorzystać komputery amerykańskich sojuszników, które wcześniej zostały zarażone złośliwym oprogramowaniem, w celu przeprowadzenia ataków na sieci Waszyngtonu.

Należy również pamiętać, że szkodliwe programy wyprodukowane przez USA mogą być z łatwością wykorzystane przeciwko swoim twórcom. Przykładem jest tutaj robak Stuxnet⁶ – dzieło Izraela i Stanów Zjednoczonych, wykorzystany przeciwko Iranowi do zatrzymania jego programu nuklearnego. Wyciekł on do globalnej sieci i może zostać zmodyfikowany i użyty przeciwko USA. Sytuacja ta wpływa też na fakt, że praktycznie niemożliwe jest ograniczenie ataku w cyberprzestrzeni tylko i wyłącznie do zamierzonego celu. Stuxnet, który miał jedynie zniszczyć wirówki w ośrodku Natanz, wydostał się do globalnej sieci, zarażając tysiące komputerów na całym świecie.

⁴ Teoria Carla von Clausewitza, która określa środek ciężkości jako ośrodek wszelkich sił i ruchów, od którego wszystko zależy. Jest to punkt, przeciwko któremu powinna być skierowana cała energia uderzenia. Szerzej patrz C. V. Clausewitz, *O Wojnie*, Warszawa 2010, s. 439–502.

⁵ J. Rollins, *Comprehensive National Cybersecurity Initiative: Legal Authorities and Policy Considerations*, Congressional Research Service 7-5700, 10.03.2009, s. 2.

⁶ Szerzej na ten temat w dalszej części artykułu.

Innym poważnym problemem przy zagwarantowaniu bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni jest jej architektura. Projektujący ją autorzy nie przywiązywali większej wagi do kwestii bezpieczeństwa, promowano głównie szybki przesył informacji oraz łatwość rozbudowy i rozwoju, dlatego też w sieci nie ma żadnych barier, które mogłyby zostać wykorzystywane w działaniach defensywnych. Z tego też powodu amerykańska obrona zawsze będzie w tyle za potencjalnymi napastnikami. Cyberwojna to typowe działania manewrowe, nie sposób tu otoczyć się linią umocnień i fortec⁷.

Biorąc pod uwagę wyżej wymienione powody, były zastępca sekretarza obrony William III Lynn stwierdził, że bezpieczeństwo cybernetyczne musi zostać oparte na doktrynie zakładającej, iż potencjalni adwersarze nie będą czerpali korzyści z ataków. Odrzucił tym samym popularną koncepcję „odstraszenia”⁸. Również, zdaniem Lynna, nie sprawdzi się w cyberprzestrzeni inny model z czasów zimnej wojny, zakładający przeniesienie tradycyjnej kontroli zbrojeń. W jego opinii weryfikacja arsenału w tym środowisku operacyjnym jest praktycznie niemożliwa⁹.

Przyczyny powołania U.S. Cyber Command

Stany Zjednoczone już w latach 90. dostrzegły zagrożenie płynące z cyberprzestrzeni, jednak problem ten nie był traktowany poważnie przez większość amerykańskich ekspertów¹⁰. Zdecydowanie poważniej podeszła do niego administracja George’a W. Busha, która rozpoczęła rozwijać zarówno defensywne, jak i ofensywne środki działania w cyberprzestrzeni. Palmę pierwszeństwa dzieliła tutaj Agencja Bezpieczeństwa Narodowego (NSA) – organ, który od początku swojego istnienia odpowiada za wywiad elektroniczny. Również w amerykańskich siłach zbrojnych narodziły się pierwsze jednostki odpowiedzialne za działania w cyberprzestrzeni. Brakowało przy tym jednak centralizacji oraz odpowiedniego podejścia do nowych zagrożeń.

Dopiero dojście do władzy Baracka Obamy uczyniło z cyberbezpieczeństwa kluczowy problem dla Stanów Zjednoczonych. Biały Dom opublikował wła-

⁷ *Quadrennial Defense Review Report, Department of Defense 02.2010*, s. 37–39, http://www.defense.gov/qdr/images/QDR_as_of_12Feb10_1000.pdf [dostęp 9.03.2013].

⁸ Doktryna odstraszenia narodziła się podczas zimnej wojny. Zakładała, że przeciwnik nie zdecyduje się na uderzenie, ponieważ spotkałoby się ono z kontruderzeniem przy użyciu wszystkich możliwych środków. W przypadku konfliktu zimnowojennego zakładano odpowiedź przy użyciu broni nuklearnej nawet na konwencjonalny atak sowiecki. Pojawiło się wielu zwolenników użycia tej doktryny w cyberprzestrzeni, jednak trudności z namierzeniem przeciwnika powodują, że w tej domenie pola walki jest ona bezużyteczna. Szerzej na ten temat patrz J. L. Gaddis, *Zimna Wojna. Historia podzielonego świata*, Kraków 2005, s. 17–63.

⁹ W. J. Lynn III, *Defending a New Domain*, „Foreign Affairs” 2010, vol. 89, no. 5, s. 100.

¹⁰ Szerzej na temat cyberobrony w latach 90. patrz G. J. Rattray, op. cit., s. 335–517.

sną strategię cybernetyczną¹¹, tak samo jak Departament Obrony¹². Również w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego z 2010 r. poruszono problem zagrożeń wynikających z cyberprzestrzeni¹³.

Jednym z ważniejszych zapisów powyższych dokumentów było uznanie przez Pentagon cyberprzestrzeni jako nowego pola walki, obok lądu, morza, powietrza i kosmosu. Różnica pomiędzy tymi środowiskami operacyjnymi polega na tym, że wszystkie pozostałe istnieją niezależnie od człowieka. Cyberprzestrzeń jest natomiast dziełem ludzkim. Została uznana za element krytyczny dla powodzenia operacji wojskowych, a siły zbrojne muszą mieć możliwość działania w niej oraz prowadzenia skutecznej obrony. W tym celu Departament Obrony wyraził przekonanie o konieczności stworzenia odpowiednich zorganizowanych struktur¹⁴. Argumentując na rzecz powołania nowego dowództwa, eksperci wskazywali na fakt, że wojna informacyjna w cyberprzestrzeni trwa praktycznie bez przerwy, a ataki przeprowadzone przez hakerów są dokonywane w ciągu milisekund. Argumentowano też, że prawie każdy atak konwencjonalny zostanie poprzedzony akcją w cyberprzestrzeni¹⁵.

Wprawdzie w ramach Departamentu Obrony działały już instytucje odpowiedzialne za bezpieczeństwo cybernetyczne, Joint Task Force-Global Network Operations¹⁶ i Joint Functional Component Command – Network Warfare¹⁷, ale ich funkcje częściowo się pokrywały i były niewystarczające wobec nowych zagrożeń. Poza nimi każdy rodzaj amerykańskich sił zbrojnych posiadał własne jednostki odpowiedzialne za walkę w cyberprzestrzeni. Brak było przy tym instytucji koordynującej te wszystkie wysiłki, co prowadziło do wzajemnego nakładania się kompetencji, problemów z wymianą informacji oraz będącej konse-

¹¹ Szerzej na ten temat *The Comprehensive National Cybersecurity Initiative*, <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/cybersecurity.pdf> [dostęp 10.03.2013].

¹² Szerzej na ten temat: *Department of Defense Strategy for Operating in Cyberspace*, <http://www.defense.gov/news/d20110714cyber.pdf> [dostęp 10.03.2013].

¹³ Szerzej na ten temat: *National Security Strategy 2010, The White House Washington 2010*, http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf [dostęp 10.03.2013].

¹⁴ D. C. Hathaway, *The Digital Kasserine Pass: The Battle Over Command and Control of DoD's Cyber Forces*, „Defense Initiative Policy Paper”, 15.06.2011, s. 1.

¹⁵ P. A. Strassmann, *Cyber Security for the Department of Defense*, s. 4–5, <http://www.strassmann.com/pubs/dod/cybersecurity-draft-v1.pdf> [dostęp 13.03.2013].

¹⁶ Joint Task Force-Global Network Operations było jednym z dowództw podległych amerykańskiemu Dowództwu Strategicznemu. Główne zadania tego ciała opierały się na kierowaniu operacjami i obroną globalnej sieci informacyjnej armii Stanów Zjednoczonych na poziomie taktycznym, strategicznym i operacyjnym. P. Brookes, *The Art of (Cyber) War*, <http://www.heritage.org/research/commentary/2005/08/the-art-of-cyber-war> [dostęp 19.03.2013].

¹⁷ Joint Functional Component Command – Network Warfare było jednym z dowództwo podległych amerykańskiemu Dowództwu Strategicznemu. Odpowiedzialne w dużej mierze za działania ofensywne w cyberprzestrzeni. H. S. Kenyon, *Collaboration Key To Network Warfare*, <http://www.afcea.org/content/?q=node/1641> [dostęp 29.03.2013].

kwencją tego niskiej efektywności. Poza tym klasycznie dowodzone siły zbrojne nie potrafiły wykorzystać potencjału swoich cyberjednostek. Przygotowywane przez nie analizy techniczne zagrożeń były ignorowane i niebrane pod uwagę. Marynarka, wojska lądowe, powietrzne i piechoty morskiej operowały w środowisku, w którym dominowała klasyczna, fizyczna siła, a w cyberprzestrzeni warunki walki są zupełnie inne, zaś batalia toczy się w świecie niematerialnym, stworzonym przez człowieka. Dowódcy i oficerowie tych rodzajów wojsk nie posiadali odpowiedniego przeszkolenia i nie rozumieli skomplikowanych niuansów rządzących cyberprzestrzenią. Ich trening i wyszkolenie obejmowały skoki ze spadochronem, operacje powietrzno-morskie, ale nie zabezpieczanie informacji w Internecie czy obsługę skomplikowanych programów komputerów. Dla nich cyberprzestrzeń była klasycznym polem bitwy i w nowym środowisku operacyjnym zamierzali stosować te reguły, które już znali¹⁸. Również zarządzanie sieciami było różne, każdy rodzaj sił zbrojnych starał się nimi gospodarować w celu jak najskuteczniejszego wykorzystania na polu bitwy. Lotnictwo używało bardzo scentralizowanych struktur, podczas gdy marynarka uznała, że do jej zadań zdecydowanie bardziej odpowiedni będzie model zdecentralizowany¹⁹.

Szukając odniesienia w historii, należy stwierdzić, że rewolucja w dziedzinie wojskowości często prowadziła do kompletnej zmiany na polu walki i do konieczności stworzenia nowego rodzaju sił zbrojnych. Najlepszym przykładem jest tutaj powstanie oddzielnego dowództwa sił powietrznych w 1947 r. II wojna światowa pokazała wartość lotnictwa i uświadomiła decydentom, że do sprawnego i efektywnego działania potrzebuje oddzielnego dowództwa zarządzającego tym rodzajem sił zbrojnych. Eksperti wskazywali przykład lotnictwa jako drogę, którą powinno podążać wojsko przy działaniach w cyberprzestrzeni.

Obecnie siły lądowe Stanów Zjednoczonych odpowiedzialne są za wygrywanie wojen na lądzie poprzez dominację nad przeciwnikiem, siły morskie odpowiadają za zabezpieczenie akwenów morskich, a tylko w celach sił powietrznych, które brzmią: walczyć i wygrywać w powietrzu, przestrzeni kosmicznej i cyberprzestrzeni, znajdujemy odnośnik do interesującego nas środowiska operacyjnego. Został on dodany w 2006 r., kiedy zdecydowano o powołaniu dwugwiazdkowego Air Force Cyber Command. Niewątpliwie to istotny krok naprzód, jednak była to zbyt mała instytucja, by odpowiadać za bezpieczeństwo cyberprzestrzeni²⁰.

¹⁸ G. Conti, J. Surdu, *Army, Navy, Air Force, and Cyber – Is it Time for a Cyberwarfare Branch of Military*, „IAnewsletter” 2009, vol. 12 no. 1, s. 14–17, <http://iac.dtic.mil/iatac> [dostęp 10.03.2013].

¹⁹ D. C. Hathaway, op. cit., s. 7.

²⁰ J. Rogin, *Air Force to Create Cyber Command*, <http://fcw.com/articles/2006/11/13/air-force-to-create-cyber-command.aspx> [dostęp 19.03.2013].

Większość ekspertów słusznie zauważyła, że jednostki cybernetyczne przydzielone do klasycznych sił zbrojnych nie są z nimi kompatybilne. Apelowano więc o powołanie oddzielnej gałęzi wojsk, których głównym zadaniem byłaby działalność defensywna i ofensywna w cyberprzestrzeni. Cyberżołnierze działają w zupełnie innym środowisku operacyjnym niż tradycyjne wojska. Konflikt w cyberprzestrzeni toczy się w świecie ciągle przepływających informacji, protokołów internetowych i polega na wykrywaniu i wykorzystywaniu dziur w oprogramowaniu. Nie ma tam miejsca na użycie klasycznej, kinetycznej siły.

Innym argumentem, wysuwany za powołaniem oddzielnego rodzaju wojsk do działań w cyberprzestrzeni, był fakt, że może on posłużyć jako środek odstraszący potencjalnych adwersarzy. Argumentowano, że oddzielne dowództwo cybernetyczne będzie miejscem rekrutacji uzdolnionych informatyków, którzy chcą służyć krajowi, a nie mieli takiej okazji ze względu na słabe przygotowanie fizyczne, dyskwalifikujące ich ze służby w komórkach cyberobrony w klasycznych siłach zbrojnych. Osoby odpowiedzialne za bezpieczeństwo cybernetyczne nie muszą mieć świetnej kondycji czy osiągać dobrych rezultatów na strzelnicy, a dla dostania się do komórki cybernetycznej piechoty morskiej czy wojsk lądowych były to umiejętności niezbędne²¹.

Z drugiej jednak strony, niektórzy eksperci uważali, że nie ma potrzeby uczynienia z USCYBERCOM nowej gałęzi amerykańskiej armii. Argumentowali, że instytucja ta powinna być jednym z elementów krajowej infrastruktury komputerowej i przede wszystkim wspierać sieci wojskowe. Ich zdaniem, bezpieczeństwo cybernetyczne powinno pochłaniać nie więcej niż 10% budżetu przeznaczonego na technologię informacyjną. Zdecydowanie więcej funduszy powinno być przeznaczonych na specjalistyczne aplikacje o wysokim stopniu zabezpieczenia dla sił zbrojnych. W tym celu USCYBERCOM zdecydowanie lepiej nadaje się jako siła wspierająca, a nie oddzielny rodzaj wojska²².

Podczas debaty o konieczności powołania oddzielnego dowództwa cybernetycznego pojawił się problem nakładania kompetencji z Agencją Bezpieczeństwa Narodowego (NSA), odpowiadającą za bezpieczeństwo informacji oraz wywiad elektroniczny. Współpraca tej instytucji z wojskiem nie przebiegała efektywnie. NSA zabezpieczała szkolenie kadr, które następnie były przenoszone do komórek cyberobrony armii, wojsk lądowych, piechoty morskiej i marynarki, gdzie wyszkoleni eksperci marnowali swoje umiejętności na skutek nieumiejętności wykorzystania ich wiedzy przez dowódców lub byli zwalniani do cywila ze względu

²¹ G. Conti, J. Surdu, op. cit., s. 16.

²² P. A. Strassmann, op. cit.

na brak etatów. Ponadto NSA było jedynie „trzygwiazdkowym”²³ dowództwem, niewystarczającym do samodzielnego prowadzenia wojny w cyberprzestrzeni²⁴.

Ekspertcy wskazywali, że powołanie oddzielnego Dowództwa Cybernetycznego Stanów Zjednoczonych miało być jednym z elementów przygotowania się do wojny w cyberprzestrzeni. Wielu z nich uważało, że Stany Zjednoczone nie są gotowe do cyberwojny i tylko radykalna zmiana strukturalna jest w stanie poprawić istniejący stan. Wraz z utworzeniem USCYBERCOM postulowano rozszerzenie zadań Korpusu Szkolenia Oficerów Rezerwy o trening w zakresie bezpieczeństwa cybernetycznego. Poruszono również problem finansowy, ponieważ instytucje państwowe nie są w stanie zagwarantować stawek finansowych porównywalnych z sektorem prywatnym. Argumentowano, że utworzenie odpowiednich, sprzyjających warunków pracy pozwoli na przyciągnięcie najbardziej uzdolnionych ekspertów. Wskazywano na przykład Google – firmy, która właśnie w ten sposób zatrudniła świetnych fachowców, wcale nie oferując najbardziej atrakcyjnych zarobków na rynku. Zdaniem ekspertów, powołanie jednego Dowództwa Cybernetycznego mogło mieć też pozytywny wpływ na zmniejszenie nielegalnej działalności hakerów. Jeśli nowej organizacji udało by się nadać elitarny wydźwięk swojej działalności, wielu młodych zdolnych informatyków zrezygnuje z działalności przestępczej na rzecz pracy dla rządu – przekonywano²⁵. Wreszcie argumentowano, że oddzielne Dowództwo Cybernetyczne pozwoli zapanować nad zasobami różnorodnych agencji i rodzajów wojsk i wykorzystać je w sposób zdecydowanie efektywniejszy, unikając nakładania kompetencji. Co więcej, miało to pozwolić na oszczędzenie środków finansowych²⁶.

Wyżej wymienione czynniki zadecydowały o decyzji sekretarza obrony Roberta Gatesa, który w 2009 r. rozkazał skonsolidować istniejące do tej pory komórki cyberobrony w jedno czterogwiazdkowe Dowództwo Cybernetyczne podległe Dowództwu Strategicznemu USA (USSTRATCOM). Instytucja ta rozpoczęła pracę w maju 2010 r., a pełną zdolność operacyjną uzyskała w październiku²⁷. Powołanie oddzielnego dowództwa odpowiedzialnego za operację w cyberprzestrzeni zostało porównane przez Paula A. Strassmanna do wodowania pierwszej łodzi podwodnej z napędem nuklearnym²⁸.

Dowódcą USCYBERCOM został gen. Keith B. Alexander, który jednocześnie jest dyrektorem NSA od 2005 r. Stał się on w ten sposób odpowiedzial-

²³ Trzygwiazdkowe dowództwo oznacza, że na jego czele stoi generał z trzema gwiazdkami.

²⁴ G. Conti, J. Surdu, op. cit., s. 17.

²⁵ Ibidem, s. 18.

²⁶ P. A. Strassmann, op. cit., s. 11.

²⁷ D. Miles, *Gates Establishes New Cyber Subcommand*, <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=54890> [dostęp 29.03.2013].

²⁸ P. A. Strassmann, op. cit.

ny za dwie najważniejsze amerykańskie instytucje zajmujące się problematyką bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni. Obie instytucje znajdują się w tym samym miejscu, nowo powstałe USCYBERCOM zostało przeniesione do Fortu Meade, gdzie mieści się siedziba NSA. Nie wydaje się to przypadkowe, biorąc pod uwagę fakt, że to właśnie NSA odgrywa główną rolę w zabezpieczeniu cywilnej gałęzi cyberprzestrzeni. Połączenie pracy obu instytucji przez osobę jednego generała ma sprzyjać współpracy i wymianie danych, bez których zagwarantowanie skutecznej ochrony w cyberprzestrzeni jest niemożliwe²⁹.

Główne cele Dowództwa Cybernetycznego Stanów Zjednoczonych

Nowo powołanemu dowództwu wyznaczono główne cele i zadania, które zostały przedstawione poniżej:

1) Planowanie, koordynowanie, integrowanie i synchronizowanie wszystkich zasobów Departamentu Obrony w celu monitorowania i ochrony sieci wojskowych oraz udzielanie bezpośredniego wsparcia dla wojska i działań antyterrorystycznych w cyberprzestrzeni. Kiedy zajdzie potrzeba, USCYBERCOM ma też zapewnić pełne spektrum operacji wojskowych w cyberprzestrzeni.

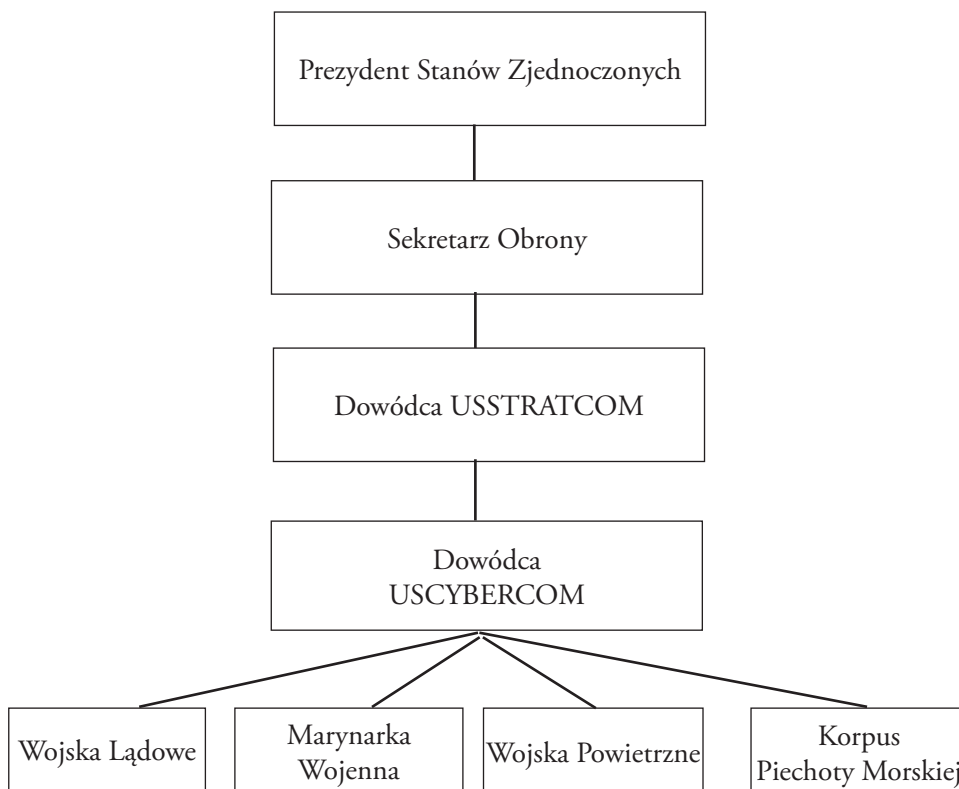
2) Instytucja ta ma zapewnić przejrzyste i odpowiedzialne zarządzanie dostępnymi środkami do walki w cyberprzestrzeni. Standardowa procedura wydawania rozkazów wygląda następująco:

USCYBERCOM (Schemat 1) odpowiedzialne jest za nadzorowanie i koordynowanie działalności cyberkomórek wszystkich sił zbrojnych. Powstanie nowego dowództwa miało również zakończyć spory w rządzie na temat odpowiedzialności za cyberbezpieczeństwo i doprowadzić do skuteczniejszej współpracy pomiędzy NSA i USCYBERCOM.

3) Zadaniem USCYBERCOM jest też współpraca zarówno z parterami rządowymi, jak i prywatnymi. Na liście instytucji, z którymi pracuje USCYBERCOM można spotkać: FBI, Departament Bezpieczeństwa Krajowego, Departament Sprawiedliwości, Agencję Systemów Informatycznych Obrony (DISA). Wraz z Departamentem Bezpieczeństwa Krajowego USCYBERCOM odpowiada za współpracę z prywatnymi przedsiębiorcami. Ma z nimi współdzielić się informacjami na temat zagrożeń oraz potencjalnych luk w zabezpieczeniach. W celu skutecznej obrony przed zagrożeniami w cyberprzestrzeni absolutnie konieczna jest współpraca na wielu poziomach, obejmująca i sojuszników USA, i partnerów z sektora prywatnego.

²⁹ E. Nakashima, *Gen. Keith Alexander Confirmed to Head Cyber-Command*, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/05/10/AR2010051005251.htm> [dostęp 8.03.2013].

Wydawania rozkazu w zakresie bezpieczeństwa cybernetycznego



Opracowane na podstawie W. J. Lynn III, *Defending a New Domain*, „Foreign Affairs” 2010, vol. 89 no. 5, s. 102.

4) USCYBERCOM ma również odegrać bardzo ważną rolę w aktywnej obronie w cyberprzestrzeni Stanów Zjednoczonych. Obecny system polega na trzech, nachodzących na siebie liniach obronnych. Dwie pierwsze opierają się na standardowych środkach, jak firewalle, programy antywirusowe, które są w stanie wykryć szkodliwe oprogramowanie. Trzecia faza obrony przewiduje użycie zasobów rządowych w ramach aktywnej obrony do zwalczania ataków, które przebiły się przez pierwsze dwie linie. Tym zajmuje się Agencja Bezpieczeństwa Narodowego (NSA), która używa wszystkich najnowszych rozwiązań technicznych, by zneutralizować zagrożenie przed dostaniem się do sieci wojskowych. Mimo tak zaawansowanych procedur wciąż jednak zauważa się złośliwe oprogramowania penetrujące sieci wojskowe i tutaj uaktywnia się rola USCYBERCOM. Instytucja ta, konsolidując wszystkie zdolności Depart-

tamentu Obrony, miałyby wysledzić i zniszczyć te programy, które przeniknęły do sieci wojskowych³⁰.

5) USCYBERCOM ma ponadto organizować szkolenia dla poszczególnych rodzajów wojska z zakresu cyberbezpieczeństwa, obejmujące m.in. misje treningowe, w których żołnierze działają w środowisku z utrudnionym dostępem do informacji.

6) Nowe dowództwo ma minimalizować ryzyko poprzez zapewnienie bezpieczeństwa wrażliwym informacjom, tworzenie ekspertyz, zwiększenie świadomości zagrożenia³¹.

7) USCYBERCOM musi śledzić trendy rozwoju zdolności asymetrycznych aktorów państwowych, jak i niepaństwowych, by być przygotowanym do odparcia ataków przy wykorzystaniu najnowszych oprogramowania. Ma również pracować nad środkami, które zniechęcą potencjalnych adwersarzy przed dokonywaniem ataków³².

Wszystkie czynności i działania dokonywane przez USCYBERCOM mają uwzględniać poszanowanie prywatności i wolności użytkowników Internetu i szanować prawa zapisane w konstytucji³³.

Analizując zapisy oficjalnego dokumentu, można dojść do wniosku, że USCYBERCOM posiada możliwości ofensywne, ale szczegółowe informacje na ten temat pozostają utajnione. Instytucja ta nie brała udziału w stworzeniu (przez NSA i Izrael) najbardziej zaawansowanego szkodliwego oprogramowania – robaka Stuxnet, użytego przeciwko Iranowi w celu spowolnienia jego programu nuklearnego poprzez uszkodzenie irańskich wirówek do wzbogacenia uranu. Trzeba przy tym pamiętać, że cybernetyczny atak wymierzony w Iran został przeprowadzony, gdy USCYBERCOM dopiero powstawało³⁴.

Struktura Dowództwa Cybernetycznego Stanów Zjednoczonych

USCYBERCOM wchłonęło elementy zlikwidowanych Join Task Force for Global Network Operations oraz Join Functional Component Command for Network Warfare. Dowództwo cybernetyczne składa się z już istniejących komponentów należących do wszystkich czterech rodzajów sił zbrojnych USA, które operują w różnych miejscach na całej kuli ziemskiej:

³⁰ *U.S. Cyber Command Fact Sheet*, http://www.defense.gov/home/features/2010/0410_cybersec/docs/cyberfactsheet%20updated%20replaces%20may%2021%20fact%20sheet.pdf [dostęp 6.03.2013].

³¹ *Department of Defense Strategy for Operating in Cyberspace...*, s. 5.

³² *Statement of General Keith B. Alexander, Commander United States Cyber Command*, Senate Committee on Armed Services, 27.03.2012, s. 7.

³³ *Ibidem*, s. 9.

³⁴ Szerzej na temat ataku cybernetycznego przeciwko Iranowi patrz: D. E. Sanger, *Confront and Conceal. Obama's Secret Wars and Surprising Use of American Power*, New York 2012, s. 188–226.

- Army Cyber Command/Second Army
 - Army Network Enterprise Technology Command/9th Army Signal Command
 - United States Army Intelligence and Security Command
 - ◊ 1st Information Operations Command
 - ◊ 780th Military Intelligence Brigade
- Fleet Cyber Command/10th Fleet
 - Naval Network Warfare Command
 - Navy Cyber Defense Operations Command
 - Naval Information Operations Commands
 - Combined Task Forces
- Air Forces Cyber/24th Air Force
 - 67th Network Warfare Wing
 - 668th Information Operations Wing
 - 689th Combat Communications Wing
- Marine Corps Cyberspace Command³⁵.

W samym USCYBERCOM, zlokalizowanym w Forcie Meade, pracuje niecały tyśiąc pracowników, ale biorąc pod uwagę wszystkie komponenty klasycznych wojsk, liczba osób odpowiedzialnych za bezpieczeństwo cybernetyczne wynosi ponad 12 tys.³⁶ Dość skromna liczba zatrudnionych spowodowana jest tym, że USCYBERCOM nie odgrywa roli cybernetycznych sił zbrojnych USA, a jedynie koordynuje współpracę pomiędzy istniejącymi jednostkami.

Budżet

USCYBERCOM ma do dyspozycji stosunkowo niewielki budżet. W 2010 r. wyniósł on 120 mln USD, rok później zwiększono go do 150, a w 2012 r. oscylował wokół 182 mln USD. Taką samą sumę przeznaczono na działalność USCYBERCOM w 2013 r.³⁷ Są to niewielkie sumy, za które nie można kupić nawet pojedynczego myśliwca. Tak niskie wydatki mogą dziwić tym bardziej, jeżeli weźmie się pod uwagę, że Pentagon wydaje ponad 3,5 mld USD każdego roku na cyberobronę. Większa część owych środków była przeznaczana na najnowsze technologie służące do ofensywny w cyberprzestrzeni³⁸.

USCYBERCOM – globalne zarządzanie czy regionalne struktury?

Powstanie nowej struktury dowodzenia, odpowiedzialnej za działanie w cyberprzestrzeni, czyli środowisku operacyjnym, które wciąż pozostaje nie do końca

³⁵ U.S. Army Cyber Command, <http://www.arcyber.army.mil/> [dostęp 9.03.2013].

³⁶ *Statement of General Keith B. Alexander...*, Senate Committee..., s. 1.

³⁷ J. Garamone, *Alexander Details U.S. Cyber Command Gains*, <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=61014> [dostęp 9.03.2013].

³⁸ D. E. Sanger, op. cit., s. 264.

ca zbadane, wywołało dyskusję na temat roli tej instytucji w siłach zbrojnych Stanów Zjednoczonych. Choć Departament Obrony wyznaczył USCYBERCOM dokładne zadania – z priorytetowym zapewnieniem obrony globalnej sieci wojskowej – poszczególne Dowództwa Geograficzne³⁹ traktowały cyberprzestrzeń nie tylko jako kręgosłup swojej działalności w zakresie przepływu informacji, ale również jako kolejną domenę pola walki, która mogła odegrać olbrzymią rolę w ich konwencjonalnych planach. Dążono tu do zintegrowania cyberprzestrzeni z tradycyjnym środowiskiem operacyjnym⁴⁰.

Głównym problemem było odpowiednie wyważenie funkcji, które miały być sprawowane przez USCYBERCOM. Instytucja ta musi być zdolna do globalnego zarządzania wojskowymi sieciami, ale jednocześnie ma umożliwić poszczególnym Dowództwom Geograficznym integrację działań w cyberprzestrzeni z klasycznym polem bitwy⁴¹.

W dyskusji nad sposobem kontrolowania amerykańskich sił cybernetycznych ograniczono się w zasadzie do dwóch modeli struktur istniejących już w ramach amerykańskiej armii. Według pierwszego zakładano, że USCYBERCOM ma być wysoce scentralizowaną strukturą podobną do USTRANSCOM (Dowództwo ds. Transportu). Nowo powołana instytucja odpowiadałaby zarówno za bezpieczeństwo globalne, jak i regionalne sieci wojskowych. Dowództwa Geograficzne mogłyby „pożyczać” zasoby USCYBERCOM w celu przeprowadzenia danych działań, ale same nie miałyby pod swoim dowództwem znacznych jednostek do walki w cyberprzestrzeni. Zwolennicy tego modelu przekonywali, że pozwoliłoby to na skoncentrowanie zasobów, które są ograniczone, w zagrożonym obszarze, przez co wzrastałaby szansa skutecznego odparcia potencjalnego ataku. Wśród wad wymieniano potencjalne trudności ze zintegrowaniem działań w cyberprzestrzeni z klasycznymi operacjami⁴².

Drugi schemat zakładał skupienie się na poszczególnych regionach, jak w przypadku USSOCOM (Dowództwa Operacji Specjalnych). Komórki cybernetyczne miałyby być przydzielone do danych Dowództw Geograficznych i prowadzić działania tylko i wyłącznie w ustalonym obszarze. Jednak taki pomysł został szybko poddany ostrej krytyce. Ekspertcy wskazywali na brak geograficznych barier w cyberprzestrzeni i częste występowanie sytuacji, gdy hakerzy używają komputerów z całego świata do prowadzenia swoich działań. Sytuacje, w których atak wymierzony w obszar Dowództwa Europejskiego Stanów Zjed-

³⁹ W strukturze sił zbrojnych Stanów Zjednoczonych wyróżniamy sześć Dowództw Geograficznych. Każde z nich odpowiedzialne jest za dany obszar na kuli ziemskiej.

⁴⁰ D. C. Hathaway, op. cit., s. 10.

⁴¹ Ibidem.

⁴² J. Caranata, *Application of USTRANSCOM C2 Model for USCYBERCOM*, Center for Cyber Research, Air Force Institute of Technology, grudzień 2010 r.

noczonych, zostaje zainicjowany z rejonu podlegającego odpowiedzialności Dowództwa Środkowego są i będą normalną sytuacją. Takie wydarzenia implikują konieczność globalnej współpracy z międzynarodowymi partnerami, jak również z innymi amerykańskimi instytucjami w kraju. Model USSOCOM jest zbyt ograniczony, by to umożliwić. Wśród zalet tego schematu wskazywano, że za jego pomocą uda się skutecznie zintegrować działania w cyberprzestrzeni z konwencjonalnymi akcjami wojsk, mimo że jest to dużo trudniejsze do wykonania niż w przypadku połączenia działań klasycznych sił zbrojnych⁴³. Zwolennicy takiego rozwiązania wskazywali, że sprawdziło się ono w przypadku współpracy sił specjalnych i wojsk konwencjonalnych podczas operacji w Iraku w 2003 r.

Żaden z wskazanych tutaj modeli nie rozwiązuje wszystkich problemów. Scentralizowanie wszystkich zasobów w jednym miejscu spowoduje brak efektywnego wsparcia dla Dowództw Geograficznych i ich regionalnych działań. Utworzenie regionalnych komórek doprowadzi zaś do decentralizacji, a w efekcie do braku skuteczności jednostek cyberobrony, zbyt małych, by skutecznie reagować na zagrożenia w cyberprzestrzeni, które najczęściej są globalne. Najlepszym rozwiązaniem byłby model hybrydowy, uwzględniający potrzeby Dowództw Geograficznych, ale też biorący pod uwagę potrzeby USCYBERCOM⁴⁴.

Wydaje się, że Pentagon przyjął mieszany model USTRANSCOM i USSOCOM, z jednej strony czyniąc ze swoich priorytetów ochronę globalnej sieci, z drugiej jednak nie zaniedbując współpracy z dowództwami geograficznymi, a nawet przewidując w niedalekiej przyszłości utworzenia regionalnych cyberkomórek odpowiedzialnych za największe zagrożenie na danym obszarze. Mają być one jednak podległe USCYBERCOM, a nie konkretnym Dowództwom Geograficznym.

Sukcesy i osiągnięcia

Mimo krótkiego czasu istnienia USCYBERCOM odniosło wiele sukcesów. W 2011 r. hakerzy złamali algorytm wykorzystywany w tokenach⁴⁵, produkowanych przez firmę RSA Corporation, używanych przez wiele sieci należących do Departamentu Obrony. USCYBERCOM zareagowało natychmiast, ostrzegając administratorów zagrożonych sieci oraz wprowadziło środki, które mogły złagodzić potencjalne włamania. Wymieniono również wszystkie tokeny RSA. Dzięki temu sieci Departamentu Obrony nie zostały zaatakowane⁴⁶.

⁴³ D. C. Hathaway, op. cit., s. 3.

⁴⁴ Ibidem, s. 20.

⁴⁵ Token to urządzenie elektroniczne służące do uwierzytelniania transakcji internetowych. Szerzej na ten temat patrz *uToken*, <http://utoken.sourceforge.net/> [dostęp 10.03.2013].

⁴⁶ *Statement of General Keith B. Alexander...*, Senate Committee..., s. 10.

Kolejny przykład na potwierdzenie sensu istnienia nowej instytucji związany jest z wykorzystywaniem punktów wrażliwych w oprogramowaniu firmy Adobe, co pozwalało hakerom na instalację złośliwego oprogramowania. W 2010 r. sieci Departamentu Stanu zostały zaatakowane właśnie w ten sposób. Nowo powstałe dowództwo mogło ograniczyć swoje akcje tylko do ochrony informacji przed kradzieżą. USCYBERCOM ograniczyło się wówczas do ochrony wrażliwych danych i przeciwdziałaniu dalszym włamaniom. W 2011 r., kiedy w oprogramowaniu Adobe została znaleziona kolejna dziura, podwładni gen. Alexandra byli już przygotowani i zablokowali wszystkie próby włamania do sieci wojskowych⁴⁷.

USCYBERCOM odniosło również sukces w minimalizowaniu szkód wyrządzonych przez ataki hakerskie takich grup jak Anonymous. Nowa instytucja była w stanie skoordynować istniejące zasoby i skutecznie przeciwdziałać zagrożeniom stwarzanym przez tego rodzaju ruchy w Internecie. Do jej sukcesów należy zaliczyć też rozwijającą się współpracę z firmami zbrojeniowymi w dziedzinie wymiany informacji, która umożliwiła zapobiegnięciu atakom na sieci rządowe dzięki ostrzeżeniu od prywatnych korporacji. W ramach współpracy z sektorem prywatnym stworzono też wiele inicjatyw, takich jak Defense Industrial Base Cyber Pilot (DIB), który był programem testowym adresowany do dostawców Internetu. Celem tego przedsięwzięcia było wsparcie bezpieczeństwa przesyłania informacji zasobami rządowymi. Inną inicjatywą było stworzenie Enduring Security Framework, czyli forum roboczego z przedstawicielami firm informatycznych⁴⁸.

Wśród osiągnięć nowej instytucji należy wymienić również zacieśnienie współpracy z DISA, której siedziba została przeniesiona w pobliże Fortu Meade. Kooperacja obejmuje m.in. codzienne monitorowanie działania sieci Pentagonu (wspólne utrzymywanie sprawności sensorów odpowiedzialnych za wykrywanie i blokowanie wrogich działań, jak również inspekcje pracowników pod kątem przestrzegania zasad bezpiecznego korzystania z Internetu)⁴⁹.

Międzynarodowe implikacje powołania USCYBERCOM

Nie można zapominać o międzynarodowym wpływie powołania nowej struktury dowódczej przez Stany Zjednoczone. Wielu sojuszników Waszyngtonu rozważa podjęcie podobnych kroków. Pracę nad opracowaniem instytucji

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Ibidem, s. 8.

⁴⁹ *Statement of General Keith B. Alexander, Commander United States Cyber Command*, House Committee on Armed Services, 16.03.2011, s. 8.

koordynującej obronę w cyberprzestrzeni podjęły już rządy Wielkiej Brytanii⁵⁰ i Korei Południowej⁵¹. Na arenie międzynarodowej nie brak jednak krytyków posunięć Waszyngtonu, np. Chiny wyrażały obawę, że powstanie USCYBERCOM może doprowadzić do militaryzacji cyberprzestrzeni⁵². Niewątpliwie dla międzynarodowego bezpieczeństwa powstanie nowej amerykańskiej struktury dowódczej jest punktem przełomowym. W przyszłości z pewnością wiele krajów podąży wzorem Waszyngtonu i utworzy podobne struktury dowódcze. Wpływ tych decyzji na przyszłość bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni pozostaje trudny do przewidzenia. Z jednej strony, powstawanie tego typu instytucji może przyczynić się do ograniczenia ataków hakerskich oraz zmniejszyć skutki powodowane przez szkodliwe oprogramowanie. Z drugiej strony, gwałtowna militaryzacja cyberprzestrzeni może doprowadzić do wyścigu zbrojeń, a nawet do poważnych konfliktów w tym środowisku, które mogą przekształcić się w tradycyjne pole walki. Zdaniem gen. Alexandra, powołanie USCYBERCOM nie jest przejawem militaryzacji cyberprzestrzeni, ale świadomą odpowiedzią polityków i wojskowych na obecne zagrożenia i stanowi niezbędny krok w poprawieniu cyberobrony⁵³.

Propozycje dalszych reform

W 2011 r. eksperci apelowali, że należy zwiększyć władzę i budżet omawianej instytucji w celu zmniejszenia zagrożenia atakami cybernetycznymi, w szczególności ze strony Chin, które uznały, że dostęp do informacji będzie kluczowy dla zwycięstwa w przyszłych konfliktach. Problem, który wciąż trapi osoby odpowiedzialne za bezpieczeństwo cybernetyczne Stanów Zjednoczonych, to brak odpowiedniej komunikacji i przekazywania informacji pomiędzy komórką odpowiedzialną za bezpieczeństwo cybernetyczne w Departamencie Bezpieczeństwa Wewnętrznego, która odpowiada za ochronę domen cywilnych, oraz USCYBERCOM, które zajmuje się bezpieczeństwem sieci wojskowych. Austin Spears radzi, by ciała te skonsolidować, tworząc jednolitą organizację, co poprawi wymianę informacji. W ramach nowej struktury miano by podzielić odpowiedzialność za sektor cywilny i militarny. Sam pomysł wydaje się słuszny, ponieważ nie da się skutecznie przeciwdziałać atakom na sieci woj-

⁵⁰ C. Clark, *StratCom Plows Ahead on Cyber*, <http://www.dodbuzz.com/2009/06/29/stratcom-plows-ahead-on-cyber/> [dostęp 29.03.2013].

⁵¹ J. Sung-ki, *Cyber Warfare Command to Be Launched in January*, http://www.koreatimes.co.kr/www/news/nation/2009/12/205_56502.html [dostęp 29.03.2013].

⁵² T. Branigan, *Chinese Army to Target Cyber War Threat*, <http://www.guardian.co.uk/world/2010/jul/22/chinese-army-cyber-war-department> [dostęp 29.03.2013].

⁵³ *Statement of General Keith B. Alexander...*, House Committee..., s. 8.

skowe bez zapieczenia ich cywilnych odpowiedników⁵⁴. Doświadczenie wskazuje jednak, że może to doprowadzić do stworzenia tworu bez realnego wpływu na bezpieczeństwo cybernetyczne, który będzie jedynie kolejną instytucją odpowiedzialną za bezpieczeństwo. Powołanie przez George'a W. Busha stanowiska Dyrektora Wywiadu Narodowego nie pomogło rozwiązać kwestii braku współpracy pomiędzy FBI, CIA i pozostałymi instytucjami odpowiedzialnymi za działalność wywiadowczą.

Inną kwestią poruszaną w ramach rozszerzenia działalności USCYBERCOM była współpraca z sektorem prywatnym. Przedsiębiorstwa są bowiem zbyt słabe, by odeprzeć ataki cybernetyczne bez wsparcia potencjału i zasobów rządowych. Rozszerzenie ochrony USCYBERCOM na sieci prywatne powinno przyczynić się nie tylko do zagwarantowania bezpieczeństwa amerykańskiej gospodarki, ale również dać możliwość natychmiastowego poznawania najnowszych wirusów, robaków internetowych i technik używanych przez hakerów⁵⁵.

Postuluje się też utworzenie oddzielnej gałęzi wojsk amerykańskich odpowiedzialnych za wojnę w cyberprzestrzeni, obok wojsk lądowych, sił morskich, korpusu Piechoty Morskiej oraz wojsk powietrznych. Austin Spears i Gregory Conti oraz John Surdu argumentują, że współpraca jednostek odpowiedzialnych za cyberobronę, nawet nadzorowana przez USCYBERCOM, nie zawsze będzie skuteczna. W przypadku konieczności przeprowadzenia ataku w cyberprzestrzeni działanie to będzie łatwiejsze do osiągnięcia w przypadku istnienia oddzielnej gałęzi wojska. Koordynowanie zasobów wojsk lądowych, sił morskich, korpusu Piechoty Morskiej i wojsk powietrznych zawsze jest czasochłonne i kłopotliwe.

Według Spearsa istnienie osobnego rodzaju wojsk odpowiedzialnych za wojnę w cyberprzestrzeni może spowodować, że będą one odgrywały rolę czynnika odstrasżającego potencjalnego adwersarza od rozpoczęcia ataku. Obawa przed zmasowanym amerykańskim kontratakiem na kluczowe elementy infrastruktury państwowej skutecznie powstrzyma każdego wroga, który chciałby uderzyć na Amerykanów w cyberprzestrzeni⁵⁶. Ten argument jest jednak mało przekonujący, natura tego środowiska powoduje, że bardzo trudne, a wręcz niemożliwe jest wykrycie potencjalnego sprawcy, stąd też doktryna odstrasżania w cyberprzestrzeni ma małe szanse na sukces. Co więcej, należy pamiętać, że głównym celem amerykańskiej strategii bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni jest obrona i wsparcie dla istniejących rodzajów wojsk, a działanie poprzez koordynacje ich jednostek cybernetycznych wydaje się dużo efektywniejsze niż powołanie sił cy-

⁵⁴ A. Spears, *United States Cyber Security in the 21st Century*, „PublicINReview”, s. 48.

⁵⁵ Ibidem.

⁵⁶ Ibidem, s. 49.

bernetycznych jako oddzielnej gałęzi sił zbrojnych. Pomysł ten na pewno przyniósłby pozytywne rezultaty w przypadku działalności ofensywnej, jednak ta znajduje się jak na razie w początkowym stadium.

Ekspertcy nawołują Kongres do zwiększenia nakładów finansowych na bezpieczeństwo cybernetyczne, nawet w czasie kryzysu gospodarczego. Odpowiednia ochrona amerykańskiej gospodarki i własności intelektualnej pozwoli zaoszczędzić olbrzymie sumy pieniędzy w przyszłości (kongres może zwiększyć finansowanie poprzez przesunięcie ich z innych środków)⁵⁷.

Przyszłość USCYBERCOM

USCYBERCOM wciąż jest raczkującym projektem, który stopniowo ewoluuje. Przez większość jego niedługiego istnienia głównym zmartwieniem jego twórców było zbudowanie podstaw politycznych i prawnych oraz zapewnienie ochrony dla sieci Departamentu Obrony. Głównodowodzący gen. Alexander wymienił sześć głównych wyzwań, przed którymi stoi USCYBERCOM, i zasugerował reformy, które powinny zostać podjęte w celu sprostania im:

1) Konieczność wypracowania doktryn operowania w cyberprzestrzeni. Każde pole walki wymaga stworzenia odpowiednich strategii, taktyk oraz sposobów wykorzystania technologii. Działalności na lądzie, morzu i w powietrzu poświęcono setki prac, ale opracowania tego typu dotyczące cyberprzestrzeni dopiero powstają. Obecnie na poziomie strategicznym USCYBERCOM opracowuje zorganizowane struktury, które będą w stanie wesprzeć w walce wojsko. Trwają już prace nad doktryną aktywnej obrony, która pozwoli na dostatecznie szybkie przemieszczanie zasobów do walki w cyberprzestrzeni, by sprostać wyzwaniom środowiska operacyjnego. Na poziomie operacyjnym planuje się ustalić jeden, zintegrowany proces, umożliwiający w łatwy sposób wykorzystanie przez dowództwa armii amerykańskiej zasobów cybernetycznych oraz stworzyć podręcznik poświęcony operacjom w cyberprzestrzeni. Przewidywana jest także decentralizacja zasobów cybernetycznych, tak by każde Dowództwo Geograficzne miało możliwość wykorzystania możliwości cybernetycznych⁵⁸.

2) Przygotowanie odpowiednich norm prawnych pod kątem działalności hakerów w Internecie. Nowa legislatura nie może blokować wolności w sieci, ale musi skutecznie zniechęcić użytkowników od podejmowania szkodliwych akcji. Nie można dopuścić do sytuacji, w której cyberprzestrzeń uważana jest za sanktuarium dla przestępców. W tym celu potrzebne jest pogłębianie znajomo-

⁵⁷ Ibidem, s. 50.

⁵⁸ *Statement of General Keith B. Alexander...*, Senate Committee..., s. 11–12.

ści zagrożeń w cyberprzestrzeni przez USCYBEROM, jak również bliska współpraca z innymi departamentami i agencjami przy opracowywaniu norm prawnych⁵⁹.

3) Poszerzenie współpracy z innymi instytucjami rządowymi. Generał Alexander wymienił tutaj Department Bezpieczeństwa Krajowego – który miałby być odpowiedzialny za ochronę cywilnych systemów i sieci, FBI – które miało by się zajmować wykrywaniem zagrożenia oraz łapaniem sprawców w Stanach Zjednoczonych i Department Obrony – który chroniłby wojskowe sieci i systemy, a także przeciwdziałal atakom cybernetycznym z zewnątrz (tu USCYBERCOM musi blisko współpracować z sektorem prywatnym; w szczególności wymiana informacji na temat nowych zagrożeń). Prowadzone są też prace nad opracowaniem zasad podejmowania działań przy użyciu siły w cyberprzestrzeni oraz nad strukturą decyzyjną, która pozwoli na skuteczniejsze podejmowanie decyzji co do zaangażowania zasobów cybernetycznych⁶⁰.

4) Przygotowanie odpowiednich sił do walki w cyberprzestrzeni. Generał Alexander zauważył, że jednym z największych problemów trapiących nową instytucję jest niedobór odpowiednio wykwalifikowanych pracowników. W tej kwestii zaproponował stworzenie programów zachęcających młodych ludzi do wstępowania do USCYBERCOM, jak również ustandaryzowane szkolenia w kwestii bezpieczeństwa cybernetycznego dla personelu, który już pracuje. Nacisk ma zostać położony również na ćwiczenia taktyczne, których pierwsza edycja odbyła się pod nazwą Cyber Flag⁶¹. Wzięły w nich udział osoby z USCYBERCOM, które w pokazowych scenariuszach, symulujących konflikt zbrojny w cyberprzestrzeni, walczyły z przeciwnikiem. Ćwiczenia przyciągnęły uwagę wojskowych z Pentagonu oraz innych agencji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo Stanów Zjednoczonych⁶².

5) Zbudowanie architektury obronnej. Obecnie istniejąca została stworzona jako kanał komunikacji i miejsce składowania wrażliwych informacji. Generał Alexander chce uczynić z 15 tys. sieci wchodzących w skład infrastruktury Pentagonu jedną wielką platformę operacyjną zbudowaną w architekturze chmury⁶³, przy współpracy z dostawcami usług internetowych dla Departamentu Obrony, NSA oraz DISA. Ma być ona odporniejsza na ataki hakerskie, jak również tańsza w utrzymaniu. W ramach nowej architektury obronnej ma zostać za-

⁵⁹ *Statement of General Keith B. Alexander...*, House Committee..., s. 15–16.

⁶⁰ *Statement of General Keith B. Alexander...*, Senate Committee..., s. 12–14.

⁶¹ Nazwa nawiązująca do „Czerwonej Flagi”, najbardziej znanych ćwiczeń dla pilotów samolotów bojowych, które odbywają się w Stanach Zjednoczonych. Szerzej na ten temat patrz *Red Flag*, <http://www.globalsecurity.org/military/ops/red-flag.htm> [dostęp 13.03.2013].

⁶² *Statement of General Keith B. Alexander...*, Senate Committee..., s. 14–15.

⁶³ Architektura chmury polega na tym, że cała infrastruktura sprzętowa i sieciowa jest własnością jednego przedsiębiorstwa oraz jest przez nie zarządzana (w wypadku amerykańskich sieci wojskowych przez Pentagon). Szerzej na ten temat patrz *The Advantage of Cloud Infrastructure: Servers are Software*, <http://readwrite.com/2011/03/28/the-advantage-of-cloud-infrastructure-servers-are-software> [dostęp 13.03.2013].

pewniony skuteczniejszy model zabezpieczania dokumentów oraz korzystania z baz danych, jak również wprowadzony system monitorujący użytkowników. Pracownicy będą mieli dostęp tylko do plików, które są im niezbędne. Każda próba zdobycia informacji spoza dostępnej bazy danych zostanie zauważona i głośzona. Pozwoli to na zapobiegnięcie sytuacjom, w których jeden szeregowiec wykrada setki gigabajtów tajnych danych⁶⁴. Nowa infrastruktura ma również spowodować, że zdecydowanie łatwiej będzie przekonfigurować daną sieć w celu odparcia ataku⁶⁵.

6) Dostęp do wiedzy na temat globalnych trendów w bezpieczeństwie cybernetycznym. Niezbędnym elementem do skutecznego zwalczania zagrożeń jest wiedza na ich temat. Eksperti z USCYBERCOM muszą mieć dostęp do informacji na temat pojawiających się szkodliwych programów. W tym celu gen. Alexander zaproponował stworzenie jednego systemu informacyjnego, z którego korzystają zarówno instytucje państwowe, jak i prywatne, co ma zapewnić szybką i zdecydowaną odpowiedź na zagrożenie w sieci⁶⁶.

W 2013 r. zapowiedziano przeprowadzenie reformy USCYBERCOM. Pentagon, biorąc pod uwagę sugestie ekspertów oraz przychyłając się do wizji gen. Alexandra, planuje zwiększyć rolę nowej instytucji w bezpieczeństwie państwa, a w szczególności w ochronie infrastruktury krytycznej USA⁶⁷. Decyzja ta jest spowodowana wzrostem liczby ataków na amerykańskie sieci oraz coraz większym stopniem ich zaawansowania. Planuje się również zbudowanie laboratoriów, w których odbywać się będą testy najnowszych technologii. Ma to służyć lepszemu przygotowaniu do obrony poprzez zaznajamianie się ze słabymi stronami oprogramowania przed jego wejściem do powszechnego użytku. Jednym z czołowych punktów reformy jest poszerzenie zdolności ofensywnej Pentagonu⁶⁸. W tym celu zakłada się zwiększenie liczby zatrudnionych osób

⁶⁴ Jednym z najważniejszych zadań postawionych przed USCYBERCOM było niedopuszczenie do powtórzenia sytuacji z przeciekami tajnych informacji do portalu wikileaks.com, które zostały wykradzione przez starszego szeregowca Bradleya Manninga. Szerzej na ten temat patrz F. Abrams, Y. Benkler, *Death to Whistle-Blowers?*, 13.03.2013, <http://www.nytimes.com/2013/03/14/opinion/the-impact-of-the-bradley-manning-case.html> [dostęp 29.03.2013].

⁶⁵ *Statement of General Keith B. Alexander...*, Senate Committee..., s. 15–16.

⁶⁶ *Ibidem*, s. 16.

⁶⁷ Infrastruktura krytyczna USA jest bardzo wrażliwa na ataki hakerskie. Większość z nich to mało wyrafinowane działania, które jednak są skuteczne. 63% ataków zostało wykonanych przy użyciu prostych narzędzi, 31% przy użyciu średniozaawansowanych, a tylko 3% przy wykorzystaniu najbardziej zaawansowanych. W celu przeciwdziałania temu zagrożeniu eksperci nawołują do bliższej współpracy pomiędzy rządem i sektorem prywatnym. Szerzej na ten temat patrz M. Kelley, *Cybersecurity Expert: The US Is Vulnerable To Viruses Much Simpler Than Those It Used Against Iran*, <http://www.businessinsider.com/us-networks-vulnerable-cyber-attacks-2012-6> [dostęp 9.03.2013].

⁶⁸ *US Government Warns over Vulnerable Control Systems*, <http://www.bbc.co.uk/news/technology-20984827> [dostęp 9.03.2013]. W 2011 r. przeprowadzono pierwszy w dziejach Stanów Zjednoczonych atak cybernetyczny, w wyniku którego ucierpiała infrastruktura fizyczna. Szerzej na ten temat E. Nakashima, *Foreign Hackers Targeted U.S. Water Plant in Apparent Malicious Cyber Attack, Expert Says*, <http://www.bbc.co.uk/news/technology-20984827> [dostęp 9.03.2013].

z 900 do 4900 oraz zbudowanie nowych sił podległych USCYBERCOM. Postuluje się stworzenie:

◇ National Mission Forces – których głównym celem byłyby ochrona systemów komputerowych odpowiedzialnych za sieci elektryczne, działania elektrowni i innej krytycznej infrastruktury dla bezpieczeństwa i gospodarki państwa;

◇ Combat Mission Forces – ich głównym zadaniem miałyby być pomoc dowódcom wojskowym w przeprowadzaniu ataków cybernetycznych i innych ofensywnych działań w cyberprzestrzeni, jak np. zneutralizowanie systemów dowodzenia przeciwnika przed atakiem konwencjonalnym. W USCYBERCOM będą działać zespoły odpowiedzialne za zagrożenie w danym rejonie, od Iranu do Chin;

◇ Cyber Protection Forces – miałyby odpowiadać za ochronę sieci Departamentu Obrony.

Wraz z planowaną reformą powracają jednak stare problemy i pytania, które towarzyszą USCYBERCOM od momentu powstania. W chwili stworzenia tej instytucji jasne było, że jej główna odpowiedzialność spocznie na militarnym aspekcie wykorzystania cyberprzestrzeni. Nowe zmiany powodują obawy odnośnie do dzielenia kompetencji z NSA. Eksperci zauważają, że łączenie stanowisk przez głównodowodzącego USCYBERCOM powoduje, iż instytucja ta nie będzie w stanie rozwinąć w pełni swoich możliwości. Pojawią się obawy, że priorytety NSA zdominują potrzeby wojskowych i nie pozwolą na rozwinięcie USCYBERCOM jako pełnoprawnego, klasycznego dowództwa militarnego. Z drugiej jednak strony, udana współpraca NSA z USCYBERCOM może zaowocować sytuacją, w której ta pierwsza dokonuje włamania do sieci wroga i znajduje informacje o przygotowywanym ataku i przesyła je do USCYBERCOM, gdzie wojskowi odpowiednio reagują na zagrożenie. Problemy pojawią się również przy znalezieniu ponad 4000 wykwalifikowanych ekspertów. W tym celu gen. Alexander udał się na największe spotkanie hakerów na świecie – Defcon i oficjalnie poprosił ich o pomoc w zapewnieniu bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni⁶⁹.

Te zatwierdzone zmiany, które wcześniej zostały zaproponowane przez gen. Alexandra, świadczą o silnym poparciu dla jego wizji budowania USCYBERCOM. Zyskał on wsparcie dla swojego projektu przekształcenia instytucji w pełnoprawne dowództwo, które zostanie wyłączone spod kurateli USSTRATCOM. Nie udało się mu jednak przekonać zwierzchników do utworzenia samodziel-

www.washingtonpost.com/blogs/checkpoint-washington/post/foreign-hackers-broke-into-illinois-water-plant-control-system-industry-expert-says/2011/11/18/gIQAgmTZYn_blog.html [dostęp 9.03.2013].

⁶⁹ E. Mills, *NSA Director Finally Greets Defcon Hackers*, http://news.cnet.com/8301-1009_3-57481689-83/nsa-director-finally-greets-defcon-hackers/ [dostęp 29.03.2013].

nego budżetu dla USCYBERCOM, jak również do uzyskania pełnej autonomii nad siłami cybernetycznymi⁷⁰.

Zakończenie

Powołanie oddzielnego Dowództwa Cybernetycznego było jedną z najważniejszych decyzji podjętych przez prezydenta Obamę w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego. Nowy gospodarz Białego Domu dostrzegł narastające zagrożenia ze strony działalności hakerów, którzy coraz śmieiej atakują siećową infrastrukturę Stanów Zjednoczonych. W odpowiedzi na rosnące zagrożenie prezydent powołał USCYBERCOM, które obok NSA i Departamentu Bezpieczeństwa Krajowego odpowiada za bezpieczeństwo cybernetyczne USA, przy czym dwie ostatnie instytucje zajmują się ochroną sieci cywilnych, a USCYBERCOM odpowiada za obronę systemów informacyjnych Departamentu Obrony. Nowa instytucja koordynuje osobne komponenty wszystkich rodzajów sił zbrojnych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo cybernetyczne w celu lepszego zarządzania ich zasobami, co w konsekwencji ma prowadzić do zmniejszenia się liczby ataków hakerskich. Powstanie USCYBERCOM nie do końca zadowoliło jednak krytyków, którzy domagali się utworzenia osobnych cybernetycznych sił zbrojnych.

Powołanie nowego dowództwa można uznać za sukces. W ciągu zaledwie kilku lat udało się zbudować podstawy prawne funkcjonowania nowej organizacji w skomplikowanej strukturze bezpieczeństwa USA. Co więcej, USCYBERCOM wywiązało się ze swojego głównego zadania, skutecznie broniąc dostępu do sieci wojskowych przed hakerami i złośliwym oprogramowaniem. Rosnące zagrożenie w cyberprzestrzeni, zgoda na reformy proponowane przez gen. Alexandra oraz zwiększanie dofinansowania dla USCYBERCOM świadczą o tym, że Waszyngton bardzo poważnie podchodzi do kwestii zagrożeń cybernetycznych i ma zamiar kontynuować rozwijanie linii obrony w oparciu o powstałą w 2010 r. instytucję. Dość prawdopodobne wydaje się, że USCYBERCOM w niedalekiej przyszłości stanie się najważniejszym ośrodkiem odpowiedzialnym za tę domenę bezpieczeństwa, gdzie NSA i Departament Bezpieczeństwa Krajowego będą pełniły rolę wspomagającą.

⁷⁰ M. Kelley, *Pentagon Announces Cyber Force Expansion As Anonymous Hacks Government Websites*, <http://finance.yahoo.com/news/pentagon-announces-cyber-force-expansion-150930023.htm> [dostęp 29.03.2013].

**Z HISTORII
STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH**

Krzysztof Zduński

WIELKA BRYTANIA WOBEC NIEWYPEŁNIENIA PRZEZ TURCJĘ ZOBOWIĄZAŃ WYNIKAJĄCYCH Z UKŁADU O WZAJEMNEJ POMOCY Z 19 PAŹDZIERNIKA 1939 ROKU

W dniu 10 maja 1940 r. Wehrmacht rozpoczął ofensywę przeciwko Belgii, Francji oraz Holandii. Natarcie niemieckie od samego początku zaczęło odnosić znaczne sukcesy. Zgodnie z planem operacyjnym dywizje pancerne, stanowiące trzon sił uderzeniowych, przedarły się przez górzysty rejon Arden, utworzyły przyczółek na Mozie i ruszyły w głąb terytorium francuskiego. Pomimo rozpaczliwych kontrataków francuskich w ciągu dziesięciu dni jednostki szybkie Wehrmachtu osiągnęły wybrzeże Kanału La Manche¹. Trzy armie francuskie, brytyjski korpus ekspedycyjny oraz wojska belgijskie znalazły się w okrążeniu. Jedyną opcją był odwrót na wybrzeże i ewakuacja drogą morską. W związku z zatrzymaniem przez Hitlera natarcia wojsk pancernych alianci zyskali czas, dzięki któremu ewakuowali gros swoich sił na Wyspy Brytyjskie. Mimo to Niemcy odnieśli poważne zwycięstwo – wzięto 50 tys. jeńców, oddziały alianckie zostały zmuszone do pozostawienia całego sprzętu, tracąc tym samym całkowicie wartość bojową, a co najważniejsze, Wehrmacht uzyskał swobodę operacyjną i przewagę liczebną, dzięki czemu mógł bez większych przeszkód dokończyć podbój Francji². Ofensywę wznowiono 5 czerwca. Mimo desperackiej obrony w pierwszych dniach walk wojska niemieckie szybko złamały opór i rozlały się po całym terytorium francuskim. 14 czerwca zajęto bez walki Paryż, ogłoszony miastem otwartym, zdobyto większą część wybrzeża atlantyckiego, a oddziały pancerne osiągnęły granice ze Szwajcarią, odcinając od zaplecza wojska broniące linię Maginota, a następnie kontynuowały marsz na południe³.

¹ Więcej na temat ofensywy niemieckiej w północnej Francji zob. P. Masson, *Historia Wehrmachtu 1939–1945*, Warszawa 1995, s. 79–81; J. Solarz, *Fall „Gelb” 1940*, Warszawa 1999, s. 34–49; A. Goutard, *1940. Wojna straconych szans*, Warszawa 1959, s. 223–357. Warto sięgnąć również do literatury pamiątkarskiej, np. H. Guderian, *Wspomnienia żołnierza*, Warszawa 1991, s. 80–93; C. de Gaulle, *Pamiętniki wojenne*, t. 1, Warszawa 1967, s. 29–37.

² Więcej na temat zob. N. Harman, *Dunkierka – użyteczny mit*, Warszawa 1993, ss. 245.

³ Więcej na temat zob. P. Masson, op. cit., s. 84–88; J. Solarz, *Fall „Rot”*, Warszawa 2000, s. 10–40; A. Goutard, op. cit., s. 381–439.

W obliczu klęski aliantów Mussolini zdecydował się wystąpić zbrojnie po stronie III Rzeszy. Włochy wypowiedziały wojnę Francji i Wielkiej Brytanii 10 czerwca 1940 r. i od razu przystąpiły do działań ofensywnych przeciwko armii francuskiej na froncie alpejskim⁴. Przywódca państwa włoskiego spieszył się w obawie, że samotne zwycięstwo Niemiec może doprowadzić do wykluczenia Włoch z podziału łupów po zakończonej kampanii.

Włoski atak na Francję oznaczał, że zgodnie z postanowieniami trójstronnego traktatu o wzajemnej pomocy, podpisanego przez Francję, Turcję i Wielką Brytanię 19 października 1939 r., na państwo tureckie nałożony został obowiązek przystąpienia do wojny u boku aliantów. Ankarą nie zdecydowała się jednak na ten krok i pozostała poza konfliktem. Rząd turecki powołał się na protokół drugi do powyższego układu, zgodnie z którym mógł nie wywiązać się ze swoich zobowiązań, o ile istniałaby obawa, że ich zrealizowanie mogłoby doprowadzić do wojny ze Związkiem Sowieckim⁵.

Postawa przyjęta przez Ankarę stanowiła niewątpliwie cios dla spójności obozu aliantów. Turcja odwracała się od swoich sprzymierzeńców w najczarniejszej dla nich godzinie. Pod względem politycznym i prestiżowym było to wyzwanie, z którym musiała zmierzyć się przede wszystkim Wielka Brytania. Z jednej strony – to głównie za sprawą Londynu państwo tureckie znalazło się po stronie mocarstw zachodnich, a z drugiej – w związku z nieuniknionym upadkiem Francji Brytyjczycy stawali w obliczu prowadzenia samotnej wojny przeciwko obozowi państw Osi.

To właśnie przesłedzeniu reakcji rządu brytyjskiego na decyzję Ankary o nieprzystąpieniu do wojny został poświęcony niniejszy artykuł. W celu przeprowadzenia pogłębionej analizy postawiony został szereg pytań badawczych. Po pierwsze, jakie były oczekiwania brytyjskie wobec Turcji w okresie bezpośrednio poprzedzającym przystąpienie Włoch do wojny? Po drugie, czy w Londynie spodziewano się, że strona turecka nie zdecyduje się stanąć u boku aliantów? Po trzecie, jakie kontrposunięcia zamierzał podjąć rząd brytyjski, aby zminimalizować straty wynikające ze stanowiska Ankary? Po czwarte, czy w opinii decydentów brytyjskich pozostanie przez Turcję poza konfliktem zbrojnym miało negatywny czy pozytywny wpływ na sytuację wojenną Wielkiej Brytanii?

Artykuł powstał na bazie źródeł archiwalnych, głównie dokumentów brytyjskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych, czyli Foreign Office (FO), oraz wy-

⁴ P. Foro, *Włochy faszystowskie*, Kraków 2008, s. 203.

⁵ Treść układu o wzajemnej pomocy podaje S. Deringil, *Turkish Foreign Policy during the Second World War: An „Active” Neutrality*, New York 2004, s. 189–192. Analiza dołączonej do niego konwencji wojskowej została przeprowadzona w K. Zdulski, *Rola Wielkiej Brytanii w negocjacjach wojskowych pomiędzy mocarstwami zachodnimi a Turcją w okresie maj–październik 1939 roku w świetle dokumentów brytyjskich*, „Bliski Wschód” 2010, nr 7, s. 51–52.

generowanych przez brytyjski rząd, czyli tzw. gabinet wojenny, zgromadzonych w The National Archives w Londynie. Tylko w niewielkim stopniu oparty został o literaturę przedmiotu, co wynika z faktu, że temat ten nie został do tej pory wnikliwie przebadany.

Ramy chronologiczne pracy obejmują okres pomiędzy niemieckim atakiem na Francję z 10 maja a 5–9 lipca 1940 r. Data końcowa odnosi się do dwóch istotnych memorandum przygotowanych przez szefa FO Edwarda Wooda wiecehrabiego Halifax, określających końcowe stanowisko FO wobec decyzji tureckiej o pozostaniu poza konfliktem zbrojnym.

Rozpoczęcie niemieckiej ofensywy na froncie zachodnim w maju 1940 r. nie doprowadziło do wysunięcia przez Londyn jakichkolwiek próśb czy żądań pod adresem Ankary. Zgodnie z treścią układu o wzajemnej pomocy z października 1939 r., a dokładniej rzecz biorąc z artykułem piątym, Brytyjczycy i Francuzi mogli wezwać rząd turecki do przeprowadzenia konsultacji w celu podjęcia wspólnej akcji wobec działania niemieckiego. Warunki były spełnione – alianci udzielili wsparcia napadniętym krajom Beneluksu. Jednak nad Tamizą nie odczuwano takiej potrzeby. Zupełnie inaczej patrzono na tę sprawę w Paryżu. W dzień po niemieckiej inwazji ambasador francuski w Turcji René Massigli zasugerował w rozmowie z tureckim ministrem spraw zagranicznych Şükrü Saracoğlu, że w odpowiedzi na agresję III Rzeszy na Belgię, Holandię i Luksemburg Ankara powinna odwołać swojego ambasadora z Berlina⁶. Oficjalnie była to jedynie osobista rada francuskiego przedstawiciela dyplomatycznego, faktycznie jednak stał za nią Quai d'Orsay, o czym świadczy fakt, że placówka dyplomatyczna w Londynie zaczęła naciskać na Brytyjczyków, aby poparli sugestię Massigli'ego⁷. Inicjatywa francuska nie spotkała się ze zrozumieniem zarówno w Foreign Office, jak i ze strony brytyjskiego ambasadora w Ankarze Sir Hughe Knatchbull-Hugessena⁸. Do Ankary wysłano instrukcję, zgodnie z którą dyplomacja brytyjska bez uprzedniej prośby ze strony tureckiej nie miała udzielać żadnych rad odnośnie do reakcji na niemiecki atak na Zachodzie. Gdyby Turcy chcieli skonsultować się z ambasadą brytyjską w sprawie linii postępowania, wówczas miano im przekazać, że powinni samodzielnie podjąć decyzję zgodnie z własnym interesem narodowym⁹.

⁶ Foreign Office (dalej: FO) 371/25015/ R 5966/316/44, k. 236. No 374, Sir H. Knatchbull-Hugessen to FO, Angora, 11.05.1940.

⁷ Ibidem, k. 235. Minute by Nichols, 16.05.1940.

⁸ Knatchbull-Hugessen zauważył, że jeżeli Turcy odwołają swojego ambasadora z Berlina, to Niemcy zareagują w ten sam sposób, co doprowadzi do tego, że zamiast Franza von Papena placówką niemiecką będzie kierował „zatwardziały nazista”. Natomiast Philip Nichols, szef Departamentu Południowego, uważał, że odwołanie ambasadora tureckiego byłoby działaniem bez praktycznie żadnego znaczenia. Ibidem, k. 235–236. No 374, Sir H. Knatchbull-Hugessen to FO, Angora, 11.05.1940, Minute by Nichols, 16.05.1940.

⁹ Ibidem, k. 238. No 305, FO to Sir H. Knatchbull-Hugessen, 13.05.1940.

Porażki odnoszone przez aliantów na froncie zachodnim nie zmieniły nastawienia Londynu w kwestii tureckiego zaangażowania. Dopóki Niemcy ograniczali się do działań na Zachodzie, Brytyjczycy nie uważali za konieczne wciąganie w wir wydarzeń Turcji. Wraz z sukcesami niemieckimi rosło jednak ryzyko militarnego wystąpienia Włoch¹⁰. W tej sytuacji alianci, z jednej strony, podejmowali jeszcze ostatnie próby utrzymania państwa włoskiego poza konfliktem¹¹, a z drugiej – starano się przewidzieć miejsce ataku, zakres włoskiego zaangażowania oraz szykowano się do podjęcia odpowiednich kontrposunięć, zarówno na płaszczyźnie politycznej, jak i wojskowej¹².

W kalkulacjach tych istotną rolę odgrywała, oczywiście, Turcja, której zobowiązania wynikające z układu z października 1939 r. odnosiły się głównie do sytuacji, w których stroną wrogą stałyby się Włochy. Pod koniec maja do Knatchbull-Hugessena przysły instrukcje określające żądania brytyjskie pod adresem rządu tureckiego w różnych scenariuszach przystąpienia Włoch do wojny. W przypadku agresji na Jugosławię liczone, że Ankara będzie solidaryzować się z poczynaniami aliantów, a mianowicie przyjmie taką postawę, która będzie utrzymywała rząd włoski w niepewności co do intencji i dalszych działań sojuszników. Uważno, że adekwatnym posunięciem będzie ogłoszenie przez Turcję mobilizacji. Gdyby Włochy uderzyły na Grecję, to wówczas alianci zachodni zamierzali od razu wypowiedzieć wojnę agresorowi i tego samego, zgodnie z artykułem trzecim układu o wzajemnej pomocy, oczekiwano od Turcji. Poza tym liczone, że we współpracy z siłami zbrojnymi Francji i Wielkiej Brytanii Turcja podejmie przygotowania do przeprowadzenia operacji zajęcia wysp Dodekanezu. Trzecim wariantem był atak włoski na aliantów zachodnich. W takiej sytuacji spodziewano się, że Turcja, honorując artykuł drugi drugiego układu październi-

¹⁰ W zasadzie od początku niemieckiej ofensywy w Londynie pojawiały się sygnały świadczące o rychłym przystąpieniu państwa włoskiego do wojny. L. Woodward, *British Foreign Policy in the Second World War*, t. 1, London 1970, s. 226.

¹¹ Zob. *ibidem*, s. 226–237.

¹² Nie brano jedynie pod uwagę przyłączenia się Włoch do wojny po stronie III Rzeszy i związanych z tym operacji militarnych przeciwko Francji i Wielkiej Brytanii. Za możliwy uważano też scenariusz włoskiego ataku na Jugosławię lub Grecję. W pierwszym przypadku Francuzi byli gotowi wylądować w Salonikach, niezależnie od tego, czy atak na Jugosławię nastąpiłby przed znalezieniem się aliantów w stanie wojny z Włochami czy po tym fakcie. Brytyjczycy nie oponowali, choć nie widzieli w takim działaniu większego sensu (zresztą strona francuska nie potrafiła wyjaśnić, jakie korzyści przyniosłaby okupacja Salonik). W przypadku agresji na Grecję Francuzi uważali, że alianci powinni zająć Melos, Salaminę, Navarino, Argostoli oraz oczywiście Saloniki. Brytyjczycy zamierzali desantować się z kolei na Krecie. Poza tym w przypadku wojny z Włochami zamierzano rozpocząć operację opanowania wysp Dodekanezu, ewentualnie poprzedzoną uchwyceniem Balearów, gdyby znalazły się pod okupacją włoską. Zamierzano natomiast zrezygnować z przeprowadzenia ofensywy na Libię z terytorium Tunezji oraz z bombardowań okręgów przemysłowych w północnych Włoszech, poza ewentualną operacją odwetową. Cabinet Papers (dalej: CAB) 66/7/36, k. 241–244. W.P. (40) 156, Allied Military Action in the Event of War with Italy. Report by the Chiefs of Staff Committee, 15.05.1940. FO 195/2465, Italy. No 377, Viscount Halifax to Sir H. Knatchbull-Hugessen, 31.05.1940.

kowego, nie tylko wypowie wojnę państwu włoskiemu, ale podejmie również liczne działania, które nadadzą temu aktowi wymiar praktyczny¹³. Z kolei kilka dni wcześniej w Bejrucie miało miejsce spotkanie głównodowodzących siłami brytyjskimi i francuskimi na Bliskim Wschodzie z szefem sztabu armii tureckiej marszałkiem Fevzim Çakmakiem. Jednym z głównych tematów była operacja opanowania archipelagu Dodekanezu¹⁴. Potwierdzono, że lądowania na poszczególnych wyspach dokonają jednostki tureckiej armii w sile dwóch dywizji górskich, wspierane przez marynarkę wojenną oraz lotnictwo wojskowe alianców¹⁵. Co istotne, zdecydowano, że operacja ta zostanie przeprowadzona nawet, jeżeli Włochy ograniczą się do działań zbrojnych tylko na froncie zachodnim¹⁶.

Ustalenia z Bejrutu pośrednio mogły wskazywać, że Turcy byli gotowi wypełnić swoje zobowiązanie traktatowe. Nie był to jedyny sygnał. Mniej więcej w tym samym czasie rząd turecki zaproponował Jugosławii i Grecji ogłoszenie wraz z Turcją mobilizacji w przypadku przystąpienia do wojny Włoch. Co prawda, inicjatywa ta zakończyła się fiaskiem ze względu na sprzeciw obu państw bałkańskich, ale sam fakt wystąpienia z taką propozycją pośrednio mógł świadczyć o niezachwianej postawie Ankary¹⁷.

W dniu 10 czerwca 1940 r. Włochy wypowiedziały wojnę Wielkiej Brytanii i Francji¹⁸. W związku z powyższym rankiem następnego dnia Knatchbull-Hugessen i Massigly spotkali się z sekretarzem stanu w tureckim Ministerstwie Spraw Zagranicznych Numanem Menemencioğlu, który zastąpił niedysponowanego Saracoğlu. Działając zgodnie z instrukcjami z końca maja, wystosowano prośbę o udzielenie natychmiastowej pomocy, a mianowicie żądano zerwania stosunków dyplomatycznych z Włochami, ogłoszenia powszechnej mobilizacji, udostępnienia aliancom tureckich baz morskich i lotniczych oraz wypowiedzenia wojny Włochom¹⁹. Ponadto naciskano, by rząd turecki podjął odpowiednie kroki w celu zatrzymania w cieśninach czarnomorskich wszystkich włoskich

¹³ Ibidem. No 358, Viscount Halifax to Sir H. Knatchbull-Hugessen, 27.05.1940.

¹⁴ Pozostałe tematy dotyczyły: kwestii rozdziału kompetencji w zakresie dowodzenia, przygotowani do obrony wschodniej Turcji przed ewentualną agresją ze strony sowieckiej oraz rozbudowy baz wojskowych i infrastruktury w zachodniej części Turcji. Zob. War Office (dalej: WO) 201/1074/5A. Beirut Conference 20/21 May 1940. Allied C's-in-C and Marshall Çakmak. Notes of the Meeting of the Conference of the Commanders-in-Chief. Note on the Organization of the Land Command in Thrace.

¹⁵ Siły tureckie miały być przerzucone na pozycje wyjściowe w ciągu 20 dni od rozpoczęcia wojny. W tym czasie RAF oraz lotnictwo francuskie miały osiągnąć panowanie w powietrzu nad archipelagiem, zabezpieczyć szlaki komunikacyjne oraz wraz z marynarkami wojennymi zmieścić obronę włoską. Ibidem.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ CAB 65/7/52, s. 391. W.M. (40) 157, Conclusions of a Meeting of the War Cabinet held at 10 Downing Street, S.W. 1, on Friday, June 7, 1940, at 12:30 p.m.

¹⁸ Formalnie w stanie wojny znalazły się z tymi państwami od północy 11 czerwca, zgodnie z deklaracją przekazaną ambasadorowi brytyjskiemu i francuskiemu przez włoskiego ministra spraw zagranicznych hr. Galeazzo Ciano. Zob. L. Woodward, op. cit., s. 244.

¹⁹ FO 195/2465, Italy 1940. No 358, Viscount Halifax to Sir H. Knatchbull-Hugessen, 27.05.1940.

i neutralnych statków z transportem do Włoch, rozważył wprowadzenie w życie art. 21 konwencji z Montreux (umożliwiający Turcji podejmowanie niezależnych decyzji w kwestii dostępu do cieśnin okrętów wojennych) oraz podjęcia niezbędnych przygotowań do wydalenia lub internowania wszystkich włoskich i niemieckich obywateli²⁰. Nie wspomniano natomiast nic na temat operacji zajęcia przez wojska tureckie wysp Dodekanezu²¹.

Po wysłuchaniu obu dyplomatów Menemecioglu zakomunikował jedynie, że niezwłocznie przekaze wszystkie żądania premierowi²². Wieczorem tego samego dnia z ambasadorami spotkał się Saracoglu, aby poinformować ich, że decyzja dotycząca reakcji tureckiej na włoskie przystąpienie do wojny zostanie podjęta prawdopodobnie następnego dnia, albowiem premier i rząd czekają na powrót prezydenta Ismeta Inönü ze Sztambułu. Na zakończenie dodał, że podczas ostatniego spotkania z ambasadorem Związku Sowieckiego przekazano, że w przypadku przystąpienia Włoch do wojny Turcja ogłosi mobilizację²³. Tymczasem w Londynie szef Foreign Office Edward Wood wicehrabia Halifax próbował wy badać stanowisko tureckie w rozmowie z ambasadorem Turcji Rüstü Arasem. Co prawda, turecki dyplomata stwierdził, że nie otrzymał żadnych instrukcji z Ankar, ale jednocześnie przekazał pewne informacje, które rzucały nieco światła na całą sprawę. Jego zdaniem, w pierwszej kolejności można było spodziewać się wycofania ambasadora tureckiego z Włoch. Następnie rząd turecki miał przeprowadzić konsultacje z Bułgarią oraz państwami Ententy Bałkańskiej. Te pierwsze miały posłużyć określeniu stopnia gotowości Sofii do przyłączenia się do wojny po stronie państw Osi. Zadaniem tych drugich miało być sprawdzenie, czy Grecja, Jugosławia i Rumunia nadal zamierzają wypełnić swoje zobowiązania wobec Turcji w przypadku wypowiedzenia wojny Ankarze przez Sofię. Poza tym turecki ambasador za konieczne uznał również skonsultowanie się ze Związkiem Sowieckim. Ogólnie rzecz biorąc, Aras miał nadzieję, że rząd turecki będzie działał z rozwagą. Podkreślał, że podjęcie jakichkolwiek działań tylko przez samą Turcję nie będzie miało większego efektu. Co innego, jeżeli przyłączyłyby się do niej państwa bałkańskie, bo umożliwiłoby to zadanie Włochom śmiertelnego ciosu poprzez zajęcie baz na Dodekanezie oraz wyparcie ich z Albanii²⁴.

²⁰ FO 371/25015/ R 6510/316/44, k. 260. No 521, Sir H. Knatchbull-Hugessen to FO, 11.06.1940.

²¹ Ostatniego dnia maja do Knatchbull-Hugessena wysłano telegram korygujący instrukcję dotyczącą żądań wobec rządu tureckiego na wypadek przystąpienia Włoch do wojny. Wykreślono z nich praktycznie jedną liniijkę, a mianowicie tę dotyczącą okupacji Dodekanezu przez Turcję. FO 195/2465, Italy 1940. No 379, Viscount Halifax to Sir H. Knatchbull-Hugessen, 31.05.1940. Krok ten był wymuszony francuską rezygnacją z wzięcia udziału z operacji przeciw archipelagowi na którym znajdowały się bazy włoskie. F. G. Weber, *The Evasive Neutral. Germany, Britain and the Quest for a Turkish Alliance in the Second World War*, London 1979, s. 51.

²² FO 371/25015/ R 6510/316/44, k. 260. No 521, Sir H. Knatchbull-Hugessen to FO, 11.06.1940.

²³ Ibidem, k. 261. No 526, Sir H. Knatchbull-Hugessen to FO, Angora, 11.06.1940.

²⁴ FO 424/284, k. 30. No 32, Viscount Halifax to Sir H. Knatchbull-Hugessen, 11.06.1940.

Zarówno doniesienia z Ankar, jak i rozmowa z Arasem wskazywały, że rząd turecki może zwlekać z podjęciem decyzji. Faktycznie następnego dnia Knatchbull-Hugessen depeszował, że posiedzenie rządu tureckiego nadal jest w toku i nie ma co spodziewać się żadnych nowych informacji przed 13 czerwca²⁵. W związku z tym zapytany na popołudniowym posiedzeniu gabinetu wojennego lord Halifax o wieści z Turcji mógł jedynie przytoczyć najważniejsze fragmenty odbytej dzień wcześniej rozmowy z tureckim ambasadorem²⁶. Również 13 czerwca do rządu nie dotarły żadne wiadomości²⁷. Odpowiedź Ankar została przekazana do Londynu co prawda tego samego dnia, ale w godzinach nocnych, w wyniku czego członkowie gabinetu wojennego mogli zapoznać się z nią dopiero 14 czerwca 1940 r.²⁸

Rząd turecki odrzucił żądania aliantów i zdecydował się nie przystępować do wojny przeciwko Włochom. W uzasadnieniu podkreślono, że wprowadzenie w życie artykułu 2 układu o wzajemnej pomocy z października 1939 r. prawdopodobnie wciągnęłoby Turcję w zbrojny konflikt ze Związkiem Sowieckim. Z tego też względu zdecydowano powołać się na dołączony do układu protokół drugi, który w takiej sytuacji umożliwiał stronie tureckiej zignorowanie przyjętych zobowiązań. W zamian Ankara proponowała wydanie deklaracji, w której ogłoszono by, że „rząd turecki w porozumieniu z rządami aliantów postanowił przyjąć postawę niewojującą”²⁹.

Odpowiedź turecka nie była zaskoczeniem dla gabinetu brytyjskiego. W Londynie sceptycznie podchodzono do możliwości przystąpienia Turcji do wojny w sytuacji militarno-politycznej, jaka miała miejsce pod koniec pierwszej połowy czerwca. Lord Halifax zakładał, że Turcja jedynie zerwie stosunki dyplomatyczne z Włochami. Tego samego zdania był zastępca stałego podsekretarza stanu FO Orme Sargent. Również Neville Chamberlain, pełniący w tamtym czasie funkcję Lorda Przewodniczącego Rady Gabinetowej (Lord President of the Council), uważał, że nie można było spodziewać się czegoś więcej ze strony Ankar, co, jego zdaniem, było w pewnym stopniu wynikiem gry dyplomatycznej prowadzonej przez Włochów. Zarówno stanowisko FO w tej sprawie, którego przejawem były wypowiedzi lorda Halifaxa i Sargenta oraz opinia Chamberlaina zostały wyrażone podczas obrad gabinetu wojennego, a więc siłą rzeczy nie mogły pozostać bez wpływu na kalkulacje pozostałych członków rządu³⁰. De-

²⁵ FO 371/25015/ R 6510/316/44, k. 262. No 534, Sir H. Knatchbull-Hugessen to FO, Angora, 12.06.1940.

²⁶ CAB 65/7/58, s. 440. W.M. (40) 163, Conclusions of a Meeting of the War Cabinet held at 10 Downing Street, S.W. 1, on Wednesday, June 12, 1940, at 5 p.m.

²⁷ CAB 65/7/59, s. 446. W.M. (40) 164, Conclusions of a Meeting of the War Cabinet held at 10 Downing Street, S.W. 1, on Thursday, June 13, 1940, at 12 noon.

²⁸ CAB 65/7/61, s. 463. W.M. (40) 166, Conclusions of a Meeting of the War Cabinet held at 10 Downing Street, S.W. 1, on Friday, June 14, 1940, at 12:30 p.m.

²⁹ Ibidem.

³⁰ Zob. CAB 65/7/58, s. 440. W.M. (40) 163, Conclusions of a Meeting of the War Cabinet held at 10 Downing Street, S.W. 1, on Wednesday, June 12, 1940, at 5 p.m. CAB 65/7/59, s. 446–447.

czyja turecka musiała jednak zostać przyjęta ze zdziwieniem przez brytyjskich decydentów wojskowych. Świadczy o tym raport COS, wydany dzień po wypowiedzeniu przez Włochy wojny Francji i Wielkiej Brytanii. W dokumencie tym podkreślano natychmiastową konieczność włączenia do wojny państw bałkańskich, nie tyle nawet, aby odciążyć walący się front zachodni, ale by wykorzystać ostatni moment, kiedy będzie jeszcze możliwe zaangażowanie państw Europy Południowo-Wschodniej, tzn. dopóki Francja pozostaje w grze, oraz w celu wyprowadzenia silnego ciosu w podstawy gospodarki III Rzeszy. Znalazło się w nim również bezpośrednio odniesienie do Turcji. W podsumowaniu stwierdzono, że „zachęcenie w obecnej sytuacji Jugosławii i Grecji, aby przystąpiły do wojny po stronie Francji, Turcji i naszej będzie stanowiło niewątpliwą korzyść”³¹. Z doboru słów w zacytowanym fragmencie jasno wynika, że sztabowcy brytyjscy byli przekonani, że przystąpienie Turcji pozostaje kwestią najbliższych dni. Na marginesie warto dodać, że raport został zignorowany przez gabinet wojenny, który oficjalnie stwierdził, że nie można przyjąć znajdujących się w nim rekomendacji dopóty, dopóki stanowisko tureckie nie zostanie wyjaśnione³². Decyzję tę można uznać za kolejną przesłankę wskazującą na to, że rząd brytyjski uważał za bardzo realny scenariusz, w którym Turcja odstąpi od warunków układu o wzajemnej pomocy.

Fakt, że w Londynie spodziewano się takiego obrotu spraw nie oznacza, że go akceptowano. Jednak, jak słusznie zauważył Chamberlain, Wielka Brytania nie była w stanie podjąć żadnych kroków, które doprowadziłyby do zmiany decyzji przez rząd turecki³³. Podobnie uważał lord Halifax, który nie widział żadnego „lekarstwa, które mogłoby uzdrowić tę chorą sytuację”³⁴. Trzeba było szukać innego wyjścia, a mianowicie spróbować znaleźć pozytywne aspekty i starać się wykorzystać je na własną korzyść. Zgodnie ze słowami brytyjskiego premiera Winstona Churchilla, „należało wyciągnąć naukę z metod propagandowych stosowanych przez Niemców. Kiedy na początku wojny Włosi nie przystąpili do wojny, Niemcy ogłosili, że wcale nie pożądamy ich udziału w tym konflikcie”³⁵.

W. M. (40) 164, Conclusions of a Meeting of the War Cabinet held at 10 Downing Street, S. W. 1, on Thursday, June 13, 1940, at 12 noon.

³¹ W dalszej części rekomendowano zwrócenie się do Turcji, aby przekonała Jugosławię i Grecję do przyłączenia się do walki po stronie aliantów. CAB 66/8/30, k. 164–166. W. P. (40) 200, Balkan Policy in the New Situation. Report by the Chiefs of Staff Committee, 11.06.1940.

³² CAB 65/7/59, s. 447. W.M. (40) 164, Conclusions of a Meeting of the War Cabinet held at 10 Downing Street, S. W. 1, on Thursday, June 13, 1940, at 12 noon.

³³ Ibidem.

³⁴ CAB 65/7/61, s. 463. W.M. (40) 166, Conclusions of a Meeting of the War Cabinet held at 10 Downing Street, S. W. 1, on Friday, June 14, 1940, at 12:30 p.m.

³⁵ CAB 65/7/62, s. 472. W.M. (40) 167, Conclusions of a Meeting of the War Cabinet held at 10 Downing Street, S. W. 1, on Saturday, June 15, 1940, at 10 a.m.

Po wieczornej naradzie u premiera zdecydowano się na plan działania, który, z jednej strony, miał wywołać ogólne wrażenie, że Wielka Brytania nie była zainteresowana uwikłaniem się Turcji w wojnę, a z drugiej – wyrzucić nacisk na Ankarę, aby ta prowadziła mniej kunktatorską politykę. W pierwszym przypadku zamierzano zaakceptować wydanie przez rząd turecki deklaracji, choć w jej tekście miały zostać dokonane istotne modyfikacje. Z jednej strony miało znaleźć się sformułowanie, że decyzja o przyjęciu postawy niewojującej została podjęta w porozumieniu z „sojuznikami”, a nie „rządami sojusznicznymi”, a z drugiej – miała zostać podkreślona tymczasowość tej postawy przez dodanie słów „w obecnym czasie”. Osiągnięciu drugiego celu miało z kolei służyć podjęcie następujących działań: przy użyciu kanałów dyplomatycznych oświadczenie rządowi tureckiemu, że jego stanowisko nie może zostać uznane jako wypełnienie zobowiązań wynikających z traktatu o wzajemnej pomocy, przekazanie, że Londyn spodziewa się odwołania tureckiego ambasadora z Rzymu, jak również uznanie za *personę non grata* przedstawiciela dyplomatycznego Włoch oraz podjęcie przez Turcję przygotowań na wypadek całkowitego zerwania stosunków dyplomatycznych z Włochami, a zwłaszcza tych związanych z zastopowaniem handlu z państwem włoskim³⁶.

Strona turecka zgodziła się na poprawki brytyjskie do deklaracji, a poza tym zdecydowała się, w wyniku nacisków ze strony Knatchbull-Hugessena, dodać zdanie o rozpoczęciu częściowej mobilizacji wojsk tureckich³⁷. Ustępstwa mogły świadczyć o tym, że rząd turecki zaczął ugiąć się pod presją Londynu. Jednak szybko okazało się, że Ankara grała na czas i czekała na dalszy rozwój wypadków. Kiedy Francja wystąpiła do Niemiec z prośbą o zawieszenie broni, rząd turecki natychmiast poinformował ambasadora brytyjskiego, że zamierza wstrzymać wydanie deklaracji w brzmieniu uzgodnionym z Brytyjczykami. Saracoğlu tłumaczył, że sformułowanie w tekście odnoszące się do wydania oświadczenia w porozumieniu z sojuznikami Turcji przestało być adekwatne do sytuacji. Jednocześnie turecki minister spraw zagranicznych odrzucił wcześniejsze żądania Londynu, a mianowicie stwierdził, że Turcja nie może ani zerwać stosunków dyplomatycznych z Włochami, ani przeprowadzić częściowej mobilizacji, co w zamysle miało związać część sił włoskich, bo oba kroki równałyby się w powstałych warunkach wypowiedzeniu wojny przez Włochy Turcji. Jedyne co obiecano, to przedsięwzięcie działań mających utrudniać Włochom handel z Turcją, podobnych do tych, które stosowano od wybuchu wojny w relacjach gospodarczych z III Rzeszą³⁸.

³⁶ Ibidem.

³⁷ FO 371/25015/R 6510/316/44, k. 256. Note by Clutton, 28.06.1940.

³⁸ Ibidem, k. 273–274. No 585, Sir H. Knatchbull-Hugessen to FO, Angora 18.06.1940.

W tych warunkach Londyn zminimalizował swoje żądania, a mianowicie zachęcono stronę turecką, aby wydała oświadczenie, nawet jeżeli jego treść odbiegałaby od dotychczasowych ustaleń. Jednocześnie przypomniano Ankarze, że wycofanie się Francji z wojny nie oznacza wygaśnięcia układu o wzajemnej pomocy, albowiem artykuł 7 traktatu przewidywał taką sytuację. Stwierdzono również, że w świetle układu *casus foederis* dla Turcji powstało, bo agresja w rejonie śródziemnomorskim nastąpiła przed kapitulacją Francji. W związku z powyższym nie można było negocjować wejścia w życie postanowień artykułu 2, a rząd turecki mógł jedynie powoływać się na skorzystanie z praw przysługujących mu na mocy protokołu 2. Poza tym skierowano prośbę pod adresem Ankarę, aby przyknęła oko na naruszanie przez Royal Navy wód terytorialnych Turcji³⁹. Ten ostatni postulat został dodany w wyniku nalegań ze strony Admiralicji. Zamierzała ona bowiem wykorzystać terytorium tureckie do stworzenia bazy umożliwiającej kontrolowanie na Morzu Egejskim i w cieśninach czarnomorskich kontrabandy udającej się do Włoch. Prośba o zgodę na swobodne naruszanie przez Royal Navy tureckich wód terytorialnych miała być krokiem do zrealizowania tego zamierzenia⁴⁰.

Jak można było przewidzieć, Turcy nie byli gotowi zgodzić się na naruszenie własnych wód terytorialnych⁴¹. Zdecydowali się jednak na wydanie deklaracji, co uczynił turecki premier dr Refik Saydam podczas obrad Wielkiego Zgromadzenia Narodowego. Ogłoszono w niej, że po rozważeniu przez rząd turecki sytuacji, która powstała w wyniku przystąpienia Włoch do wojny, zdecydowano się na skorzystanie z praw przysługujących Turcji na mocy protokołu 2 do układu o wzajemnej pomocy. Stwierdzono też, że w celu zapewnienia bezpieczeństwa własnemu państwu rząd turecki postanowił zachować obecną postawę jako strony niewojującej, a także poinformowano o kontynuowaniu przygotowań wojskowych⁴².

Oczywiście treść oświadczenia nie spełniała oczekiwań Londynu. W FO stwierdzono, że zabrakło trzech najważniejszych elementów: po pierwsze – odniesienia, że zostało ono wydane w porozumieniu z Wielką Brytanią, po drugie – nie wspomniano nic o mobilizacji, a jedynie o enigmatycznych przygotowaniach wojskowych oraz po trzecie – w tekście zabrakło jakiegokolwiek wzmianki wskazującej, że postawa niewojująca jest jedynie tymczasowa⁴³. Ważne było jednak to, że rząd turecki zdecydował się na wydanie deklaracji oraz powoływał się w niej na układ o wzajemnej pomocy. Dzięki temu Brytyjczycy mogli przy-

³⁹ Ibidem, k. 278. No 482, FO to Sir H. Knatchbull-Hugessen, 21.06.1940.

⁴⁰ Ibidem, k. 276. Robert Griffith to Nichols, Plans Division Admiralty, 20.06.1940.

⁴¹ Ibidem, k. 288. Note by P. Nichols, 26.06.1940.

⁴² Ibidem, k. 290. No 647, Sir H. Knatchbull-Hugessen to FO, Angora, 27.06.1940.

⁴³ Ibidem, k. 257. Note by Clutton, 28.06.1940.

najmniej wykorzystać ją dla celów propagandowych, zgodnie z uwagami poczynionymi przez Churchilla na opisywanym wyżej zebraniu gabinetu wojennego z 15 czerwca.

Lord Halifax, przemawiając 11 lipca 1940 r. w Izbie Lordów, oznajmił, że „rząd Jego Królewskiej Mości całkowicie rozumie okoliczności, które doprowadziły do decyzji podjętej przez rząd turecki, który przez cały czas utrzymywał bliskie kontakty z rządem Jego Królewskiej Mości. Tymczasem nasz Traktat z Turcją jest nienaruszony, podobnie jak nienaruszona jest przyjaźń i solidarność pomiędzy naszymi narodami, na której Traktat jest oparty i która istniała w przeszłości i będzie nadal trwała w przyszłości, jako owocna baza dla konstruktywnej współpracy pomiędzy nami, zarówno tak długo jak będzie trwała wojna, jak i w czasach pokoju”⁴⁴.

Niezależnie od propagandowych oświadczeń złamanie przez rząd turecki sojusznicznych zobowiązań nie mogło pozostać całkowicie bez wpływu na stosunki z Wielką Brytanią. Latem 1940 r. nastąpiło wyraźne zahamowanie współpracy na linii Ankara-Londyn, co szczególnie widać było na płaszczyźnie wojskowej. W czerwcu zawieszono dostawy sprzętu lotniczego do Turcji. Miesiąc później to samo uczyniono z materiałami dla marynarki tureckiej⁴⁵. Z kolei w sierpniu zakazano, poza standardowymi kontaktami, przeprowadzania jakichkolwiek konsultacji wojskowych⁴⁶. Kroków tych nie należy jednak rozpatrywać jedynie w kontekście brytyjskiej riposty. Wstrzymanie dostaw dla tureckiego lotnictwa nastąpiło, zanim Włochy wypowiedziały wojnę Francji i Wielkiej Brytanii, a zatem przed powstaniem sytuacji, która zmuszała Turcję do określenia swojego stanowiska. Ograniczenie dostaw i kontaktów wojskowych należy raczej wiązać z sytuacją militarną Wielkiej Brytanii latem 1940 r. Już pod koniec maja nad Tamizą za priorytet uznano obronę Wysp Brytyjskich i w związku z tym zdecydowano, pomimo sprzeciwu Kierownika Operacji Wojskowych gen. Johna Kennedy’ego, wycofać z rezerwy bliskowschodniej i przetransportować do Anglii jedną dywizję piechoty⁴⁷.

Po kapitulacji Francji w Londynie panowało przekonanie, że następnym krokiem III Rzeszy będzie inwazja przez Kanał La Manche, które utrzymywało się przynajmniej do połowy września⁴⁸. W związku z powyższym nie może

⁴⁴ H. Knatchbull-Hugessen, *Diplomat in Peace and War*, London 1949, s. 167.

⁴⁵ B. Millman, *The Ill-Made Alliance. Anglo-Turkish Relations 1934–1940*, Montreal 1998, s. 372.

⁴⁶ WO 106/2077/4A. No 79455, WO to Britmilat. Ankara, 19.08.1940.

⁴⁷ B. Millman, op. cit., s. 368.

⁴⁸ Zob. S. Lawlor, *Churchill and the Politics of War, 1940–1941*, Cambridge 1994, s. 61–87. Jedynie nieliczni uważali, że inwazja raczej nie dojdzie do skutku, a bardziej zagrożony był Bliski Wschód. Do tego grona należeli przede wszystkim były premier Arthur Neville Chamberlain i William Maxwell Aitken, 1. baron Beaverbrook, zajmujący wówczas stanowisko ministra ds. produkcji lotniczej (ibidem, s. 78 i 81).

wydawać się dziwne, że uwaga decydentów politycznych i wojskowych koncentrowała się na zapewnieniu bezpieczeństwa metropolii. Dla Brytyjczyków Turcja nadal stanowiła niezmiernie ważne ogniwo obrony Bliskiego Wschodu, przez co zajmowała centralne miejsce w polityce brytyjskiej. Świadczy o tym chociażby treść depezy, którą lord Halifax rozesłał na początku lipca do brytyjskich przedstawicieli dyplomatycznych w Europie Wschodniej, Południowo-Wschodniej oraz do Knatchbull-Hugessena. Szef FO przypominał, że państwo tureckie ma pierwszorzędne znaczenie dla Wielkiej Brytanii z jednej strony ze względów strategicznych i wojskowych, a z drugiej z powodu wpływu, jakie jego zachowanie może mieć na postawę Iraku, Iranu i Egiptu. Jednocześnie wyrażał zaniepokojenie, że dalszy wzrost zagrożenia sowieckiego może popchnąć Turcję w ramiona III Rzeszy, dlatego też instruował dyplomatów brytyjskich, aby zapewniali przedstawicieli władz tureckich, że Brytyjczycy nadal uważają Turcję za swojego sojusznika oraz przekonywali ich, że utrzymanie przymierza z Wielką Brytanią leży w interesie Ankary i jest dla niej najlepszą linią polityczną w istniejących warunkach politycznych⁴⁹.

Mysł dotyczącą znaczenia Turcji dla Wielkiej Brytanii lord Halifax rozwinął kilka dni później w memorandum przygotowanym na potrzeby gabinetu wojennego. Zwrócił w nim uwagę, że przyjaźń Ankary jest istotna z kilku względów. Po pierwsze, podkreślił, że państwo tureckie nadal jest sojusznikiem Londynu. Po drugie, zauważył, że Turcja ze względu na położenie nad Morzem Śródziemnym może zapewnić cenne bazy dla Royal Navy. Po trzecie, stwierdził, że znajduje się ona pomiędzy Europą a mającą żywotną znaczenie dla Imperium Brytyjskiego sferą zainteresowania na Bliskim Wschodzie, obejmującą Irak, Palestynę i Transjordanę. Po czwarte, podkreślił polityczną rolę państwa tureckiego, które jako członek Ententy Bałkańskiej i paktu z Saadabad, posiadało duży wpływ na politykę państw Bliskiego i Środkowego Wschodu. Po piąte, zwrócił uwagę, że traktat o wzajemnej pomocy posiadał i nadal posiada dużą wartość, gdyż blokuje dostanie się Turcji w orbitę wpływów III Rzeszy. Po szóste, przekonywał, że ze względu na coraz większe obawy w Ankarze wobec polityki sowieckiej w basenie Morza Czarnego i cieśnin czarnomorskich, istnieje niebezpieczeństwo, że rzuci się ona w ramiona Niemiec, jeśli zacznie podejrzewać, że Wielka Brytania negocjuje z Moskwą jej kosztem. Wreszcie po siódme zauważył, że w przypadku pogłębiania się współpracy sowiecko-niemieckiej, która może skutkować atakiem Związku Sowieckiego na Bliski Wschód, akcje odwetowe ze strony Wielkiej Brytanii będą możliwe tylko w przypadku współpracy z Turcją⁵⁰.

⁴⁹ FO 424/285, s. 1–2. No 2 Viscount Halifax to His Majesty's Representatives at Moscow, Angora, Athens, Belgrade, Bucharest, Sofia and Budapest, FO, 5.07.1940.

⁵⁰ CAB 66/9/34, k. 169. W.P. (40) 254, Comments on the Recent Conversation between his Majesty's Ambassador at Moscow and M. Stalin. Memorandum by the Secretary of State for Foreign Affairs, 9.07.1940.

Reasumując, decyzja rządu tureckiego o nieprzystąpieniu do wojny po stronie mocarstw zachodnich nie doprowadziła do poważniejszych zmian w polityce brytyjskiej wobec Turcji. Londyn nie wypowiedział układu o wzajemnej pomocy ani nie potępił działania Ankary. Przeciwnie, nad Tamizą oficjalnie zaakceptowano, usprawiedliwiano i broniono, jak np. lord Halifax w parlamencie brytyjskim, stanowiska strony tureckiej. Taka postawa rządu brytyjskiego była uwarunkowana kilkoma czynnikami.

Po pierwsze, decyzja władz tureckich nie była zaskoczeniem dla większości członków gabinetu wojennego czy pracowników FO. Doskonale zdawano sobie sprawę z faktu, że w powstałej sytuacji militarno-politycznej szanse na przystąpienie Turcji do wojny były minimalne.

Po drugie, bezpośrednio zaangażowanie się Turcji w wojnę w ówczesnej konfiguracji nie musiało wcale działać na korzyść Wielkiej Brytanii. Turcy nie byli w stanie udzielić pomocy wojskom alianckim walczącym we Francji. Teoretycznie stworzenie nowego frontu mogło pośrednio wpłynąć na sytuację na Zachodzie, choć jedynie w minimalnym stopniu. Turcja nie sąsiadowała przecież z III Rzeszą, terytoria obu państw oddzielał neutralny rejon bałkański, a za tym Wehrmacht nie musiał od razu reagować przerzuceniem sił na południe, tylko spokojnie dokończyć kampanię francuską i następnie przygotować się do rozprawy z państwem tureckim. Z tego oczywistego faktu doskonale zdawano sobie sprawę. Nawet Komitet Szefów Sztabów, który zbyt optymistycznie ocenił gotowość przyłączenia się Turcji do wojny i rekomendował podjęcie działań na rzecz stworzenia frontu bałkańskiego, uważał, że należy to uczynić nie ze względu na odciążenie frontu zachodniego, lecz w celu wykorzystania ostatniego momentu, w którym takie państwa, jak Grecja, Rumunia czy Jugosławia mogłyby opowiedzieć się w wojnie po stronie aliantów. Z wojskowego punktu widzenia przystąpienie Turcji do wojny miało większy sens w momencie opowiedzenia się Włoch po stronie III Rzeszy.

Zgodnie z dotychczasowymi ustaleniami, które m.in. zostały ujęte w konwencji wojskowej do układu o wzajemnej pomocy, a ostatecznie potwierdzone podczas konferencji bejruckiej, zadaniem armii tureckiej było zdobycie i okupacja baz włoskich na archipelagu Dodekanezu. W drugiej połowie czerwca przeprowadzenie tej operacji było niemożliwe ze względu na wycofanie przez Francuzów, a następnie Brytyjczyków wsparcia morskiego i lotniczego. W związku z powyższym zadania wojskowe armii tureckiej ograniczone zostałyby jedynie do obrony własnego terytorium. W tym względzie władze tureckie liczyły na wsparcie ze strony aliantów, co z kolei oznaczałoby przesunięcie części wojsk brytyjskich z dotychczasowych rejonów koncentracji na Bliskim Wschodzie do Tracji Wschodniej. Jednak już w marcu 1940 r., podczas kon-

ferencji w Aleppo, Brytyjczycy poinformowali stronę turecką, że nie będzie to możliwe, jeżeli Włochy przystąpią do wojny. Co prawda, obiecano symboliczne i bliżej niesprecyzowane wsparcie, jednak decyzja ta została podjęta jedynie w wyniku nacisków ze strony Ankary i pod groźbą zerwania konferencji⁵¹. Zdobycie się na taki krok w drugiej połowie czerwca praktycznie nie było możliwe. Z jednej strony, w obliczu rychłego upadku Francji Brytyjczycy tracili sojusznika, który mógł szachować wojska włoskie w Libii od strony Tunezji, a z drugiej – w Londynie uznano za priorytet obronę metropolii przed spodziewaną inwazją. W związku z tym Bliski Wschód schodził na plan dalszy, czego najlepszą ilustracją było podjęcie decyzji o osłabieniu i tak już szczupłych wojsk brytyjskich na Bliskim Wschodzie w celu wzmocnienia obrony Wysp Brytyjskich. W tej sytuacji przystąpienie Turcji do wojny oznaczałoby samotną walkę tego państwa z potęgą militarną państw Osi, co biorąc pod uwagę dotychczasowy przebieg wojny, nie rokowało zbyt dobrze. W związku z powyższym ewentualny upadek Turcji z pewnością nie zrównoważyłby tymczasowych korzyści, takich jak zamknięcie dla obozu Osi cieśnin czarnomorskich, czy przynajmniej częściowe rozproszenie wysiłku wojennego III Rzeszy poprzez wymuszenie na tym państwie pochodu w kierunku południowo-wschodnim.

Po trzecie, jak słusznie zauważyli Chamberlain i lord Halifax, Wielka Brytania nie posiadała żadnych instrumentów, które mogłyby zmusić Ankarę do wypełnienia warunków układu o wzajemnej pomocy. Poza wsparciem bezpośrednim, Brytyjczycy nie byli również w stanie zwiększyć dostaw zarówno sprzętu wojskowego, jak i surowców, czy produktów przemysłowych. Co gorsza, upadek Francji oznaczał wycofanie się ważnego partnera z udzielania pomocy gospodarczej. Nie posiadano też argumentów politycznych. Sąsiadujące z Turcją państwa pozostawały albo neutralne, albo, jak Związek Sowiecki czy Bułgaria, były silnie związane z obozem państw Osi niż z aliantami. Oczywiście zawsze można było uciec się do gróźb lub ukarać Ankarę poprzez wypowiedzenie układu o wzajemnej pomocy. W takim jednak przypadku Brytyjczycy uderzyliby przede wszystkim we własne interesy. Tutaj bowiem dochodzimy do czwartej i bodaj najważniejszej przyczyny łagodnej reakcji Londynu na postawę turecką. Turcja, nie zaangażowana bezpośrednio w wojnę, ale blisko związana z Wielką Brytanią, nadal pełniła funkcję bariery przed rozprzestrzenianiem się wpływów niemieckich, ale również i sowieckich na Bliskim Wschodzie. To właśnie ten aspekt podkreślał lord Halifax zarówno w depeszy do brytyjskich przedstawicieli dyplomatycznych, jak i w swoim memorandum przygotowanym na potrzeby Gabinetu Wojennego. Faktycznie Turcja jako strona niewalcząca w większym stopniu gwarantowała spokój na północnej flance Bliskiego Wschodu, niż w sy-

⁵¹ WO 201/1074/4A. Précis of Discussions at Aleppo Conference (Anglo-Franco-Turk), 15–21.03.1940.

tuacji, gdyby do wojny przystąpiła. Oczywiście nadal niepewne pozostawało zachowanie III Rzeszy, Włoch czy Związku Sowieckiego, ale w przypadku dwóch pierwszych państw nie stawiano ich przed faktem dokonanym, a więc wszystko zależało od podjętych przez ich władze decyzji politycznych, a w przypadku trzeciego kraju nie podsuwano pretekstu do interwencji.

Biorąc wszystkie powyższe czynniki pod uwagę nad Tamizą zdecydowano się poprzeć stanowisko tureckie, ponosząc przy tym jak najmniejsze koszty polityczne. Rozwiązaniem był pomysł Churchilla, czyli stworzenie propagandowego wrażenia, że podobnie jak III Rzesza we wrześniu 1939 r. nie wykazywała zainteresowania przystąpieniem Włoch do wojny, tak tym razem Wielka Brytania uważała w przypadku Turcji taki krok za niepotrzebny. W związku z tym Londyn zdecydował się poprzeć wydanie deklaracji przez stronę turecką, w której zamierzano ogłosić przyjęcie przez Turcję postawy niewojującej. Próbowano jedynie wpłynąć na jej treść, aby podkreślić tymczasowość takiego rozwiązania, jak i wspólne podjęcie tej decyzji przez rządy państw alianckich. Mimo że Ankarą nie umieszczono niniejszych poprawek, już sam fakt ogłoszenia tego oświadczenia oznaczał wiele. Świadczył bowiem o tym, że Turcja nie wypiera się swojego przymierza z Wielką Brytanią i tym samym nadal czuje się związana z obozem aliantów.

Magdalena Marczuk-Karbownik

PROBLEMY W RELACJACH KANADYJSKO-AMERYKAŃSKICH W CZASACH ZIMNEJ WOJNY

*Sąsiedztwo ze Stanami Zjednoczonymi
jest jak spanie ze słoniem, niezależnie od tego,
jak przyjacielska jest to bestia, każdy jej pomruk
czy poruszenie może grozić niebezpieczeństwem¹.*

Pierre Elliot Trudeau

Obecny charakter relacji pomiędzy Kanadą i Stanami Zjednoczonymi można bez wątpienia określić jako unikalny, co jest konsekwencją m.in. położenia geograficznego oraz doświadczeń historycznych obu państw. Warto jednak podkreślić, że w dziejach stosunków kanadyjsko-amerykańskich występowało wiele sytuacji kryzysowych, sporów i napięć. Początkowo stanowisko USA wobec Kanady, będącej częścią Imperium Brytyjskiego, uzależnione było w dużej mierze od relacji Waszyngton–Londyn, co więcej – na stan tych stosunków również w pewien sposób wpływało. W procesie stopniowej emancypacji Kanady w sferze polityki zagranicznej Stany Zjednoczone odegrały szczególną rolę. Pierwszy samodzielnie zawarty traktat Kraj Klonowego Liścia podpisał w 1923 r. właśnie ze swoim południowym sąsiadem², a pierwszą placówkę dyplomatyczną Kanadyjczycy otworzyli w Waszyngtonie 4 lata później³. Zaznaczyć należy, że oba wydarzenia miały miejsce, zanim Kanada uzyskała pełną suwerenność na mocy Statutu Westminsterkiego ogłoszonego w 1931 r.

¹ „Living next to you is in some ways like sleeping with an elephant. No matter how friendly and even-tempered is the beast, if I can call it that, one is affected by every twitch and grunt”, *Address to the Press Club, Washington, D.C., March, 25, 1969*, <http://www.qotd.org/search/single.html?qid=17375> [dostęp 10.03.2013]; tłum. za W. Dobrzycki, *System międzyamerykański*, Warszawa 2002, s. 300.

² Był to traktat o ochronie łowisk halibuta w północnej części Oceanu Spokojnego (*Halibut Treaty*), podpisany 2 marca 1923 r. (przyp. autorki).

³ Na czele kanadyjskiego przedstawicielstwa w Waszyngtonie stanął Vincent Massey jako poseł nadzwyczajny i minister pełnomocny, Przedstawicielstwo USA w Ottawie ustanowiono 1 czerwca tego samego roku, a na urząd amerykańskiego posła nadzwyczajnego i ministra pełnomocnego powołany został William Phillips; patrz *U.S. Department of State*, <http://history.state.gov/countries/canada> [dostęp 7.03.2013].

Nawiązana w latach 30. XX w. bliska współpraca gospodarcza pomiędzy Stanami Zjednoczonymi i Kanadą, do których dołączyła Wielka Brytania w ramach tzw. Trójkąta Północnoatlantyckiego, jak określa to Wiesław Dobrzycki⁴, zacieśniła się po wybuchu II wojny światowej. Dzięki pewnym modyfikacjom do obowiązujących w Stanach Zjednoczonych ustaw o neutralności, Amerykanie mogli sprowadzać od swojego północnego sąsiada surowce oraz maszyny konieczne do rozwoju przemysłu zbrojeniowego. Kanada stała się także specyficznym łącznikiem między USA i Wielką Brytanią, przygotowując grunt pod ich późniejszy sojusz.

Jeszcze przed wybuchem II wojny światowej prezydent Franklin D. Roosevelt wskazywał, jak bardzo istotne jest wzmocnienie bezpieczeństwa Zachodniej Hemisfery. Obiecywał, że Stany Zjednoczone udzielą pomocy w razie jakiegokolwiek zagrożenia terytorium Kanady. Było to preludium do słynnego porozumienia zawartego 17 sierpnia 1940 r. w Ogdensburgu, dotyczącego kwestii obrony i bezpieczeństwa Ameryki Północnej. Powołano wówczas do życia Wspólną Stałą Radę Obrony⁵. W krótkim czasie opracowano pierwszy wspólny plan obrony Kanady oraz Nowej Funlandii i Stanów Zjednoczonych wraz z Alaską⁶. *Ogdensburg Agreement* zostało uzupełnione przez podpisaną 20 kwietnia 1941 r. deklarację z Hyde Parku, która ustalała warunki współpracy gospodarczej podczas wojny. Zza północnej granicy Amerykanie mieli importować surowce konieczne do rozwoju amerykańskiego przemysłu wojennego oraz pewne rodzaje broni, natomiast towary kupowane w USA przez Kanadę wysyłane miały być do Wielkiej Brytanii w ramach ustawy *Lend-Lease Act*. Liberalny premier Kanady William Lyon Mackenzie King był ostro krytykowany za oba porozumienia przez konserwatystów, którzy zarzucali mu uzależnianie Konfederacji Kanadyjskiej od USA. Polityk tłumaczył się przed parlamentem w Ottawie, że tylko bliska współpraca z Waszyngtonem jest gwarancją bezpieczeństwa Kanady oraz sposobem udzielenia pomocy zaangażowanej w wojnę z Niemcami Wielkiej Brytanii⁷.

Początek zimnej wojny

Porozumienia z Ogdensburga i Hyde Parku były wypracowane na potrzeby wojny. Realia powojenne postawiły nowe wyzwania przed oboma państwami.

⁴ W. Dobrzycki, op. cit., s. 284.

⁵ J. Grabowski, *Historia Kanady*, Warszawa 2001, s. 224.

⁶ Nowa Funlandia pozostawała wówczas jeszcze poza Konfederacją Kanadyjską, natomiast Alaska status stanu otrzymała dopiero w 1959 r. (przyp. autorki).

⁷ Patrz S. Conn, B. Fairchild, *United States Army in World War II. The Western Hemisphere – The Framework of Hemisphere Defense*, Washington D.C. 1989, <http://www.history.army.mil/books/wwii/Framework/index.htm#contents> [dostęp 7.03.2013]; współpracy polityczno-militarnej pomiędzy USA i Kanadą poświęcono w tej pracy rozdział XIV: *The United States and Canada: Copartners in Defense* oraz rozdział XV: *The United States and Canada: Elements of Wartime Collaboration*.

Po II wojnie światowej znaczenie Wielkiej Brytanii na arenie międzynarodowej bardzo zmalało. Czasy zimnej wojny i coraz bardziej napięte stosunki między Zachodem a blokiem wschodnim zmuszały Kanadę do bliskiej współpracy z USA. Oba państwa stały się członkami-założycielami Organizacji Paktu Północnoatlantyckiego (NATO) w 1949 r.

W powojennej rzeczywistości Kanada stała się pierwowzorem państwa o średnim potencjale (*middle power*), które podejmowało istotne działania w polityce światowej, przede wszystkim w ramach organizacji i instytucji międzynarodowych⁸. W praktyce oznaczało to w głównej mierze zaangażowanie się w działalność Organizacji Narodów Zjednoczonych, począwszy od konferencji założycielskiej w San Francisco w kwietniu 1945 r.⁹ Podczas wojny koreańskiej Kanada jednoznacznie poparła Stany Zjednoczone i wysłała 22-tysięczny kontyngent wojskowy walczący w ramach sił ONZ¹⁰. Po wielkim sukcesie dyplomatycznym ministra spraw zagranicznych Kanady Lestera B. Pearsona, który za udział w zakończeniu kryzysu sueskiego otrzymał pokojową Nagrodę Nobla w 1957 r., Kanadyjczycy uczestniczyli w organizacji wielu misji „błękitnych беретów”, a *peacekeeping* stało się jednym z wyznaczników polityki zagranicznej Ottawy.

Zbliżenie polityczno-wojskowe obu krajów osiągnęło swój szczyt w latach 50., kiedy doszło do podpisania Układu o powietrznej obronie Ameryki Północnej (NORAD)¹¹. Był on wynikiem negocjacji prowadzonych przez liberalny rząd premiera Louise’a St. Laurenta w czasach prezydentury Davida Dwighta Eisenhowera, a podpisany został w 1958 r. przez konserwatywny gabinet Johna Diefenbakera¹². W ramach integracji obrony powietrznej USA i Kanady pod wspólnym dowództwem, miała być zagwarantowana kontrola obu rządów w procesie podejmowania kluczowych decyzji dotyczących obrony. Wykorzystanie sił powietrznych było możliwe po wyrażeniu zgody przywódców obu państw; dowódcą połączonych sił miał być Amerykanin, natomiast zastępcą dowódcy – Kanadyjczyk.

Za rządów Diefenbakera, w latach 1957–1963, dochodziło do licznych napięć na linii Ottawa–Waszyngton. Premier zaliczał się do grupy konserwatystów, krytykujących zbyt duże uzależnienie polityczne i gospodarcze od połu-

⁸ M. Gabryś, *Od Irokezów do Wayne’a Gretzky’ego – wprowadzenie do historii Kanady* [w:] *Kanada z bliska. Historia – literatura – przekład*, red. A. Rzepa, A. Żuchelkowska, Toruń 2012, s. 48–49.

⁹ J. Saywell, *Canada. Pathways to the Present*, Toronto 1994, s. 130–131.

¹⁰ R. Bothwell, *Canada and the United States. The Politics of Partnership*, Toronto 1992, s. 54–55.

¹¹ Tekst, odnowionego w 2006 r., układu: *Agreement between the Government of the United States of America and the Government of Canada on the North American Aerospace Defense Command*, <http://www.state.gov/documents/organization/69727.pdf> [dostęp 15.06.2012].

¹² Więcej patrz *A Brief History of NORAD. As of 31 December 2012, North American Aerospace Defense Command. Office of History*, <http://www.norad.mil/about/A%20Brief%20History%20of%20NORAD.pdf> [dostęp 7.03.2013].

dniowego sąsiada, krępujące rozwój kanadyjskiej gospodarki oraz zagrażające suwerenności tego państwa. Najważniejsze kryzysy w relacjach kanadyjsko-amerykańskich związane były z funkcjonowaniem NORAD. Pierwszy z nich wywołany został przez odmowę wydania zgody przez rząd kanadyjski na wspólne manewry wojskowe, które miały na celu przetestowanie skuteczności systemu obrony powietrznej.

Najgorszy okres w stosunkach między Stanami Zjednoczonymi i Kanadą przypadł na lata prezydentury Johna F. Kennedy'ego, kiedy jego odwzajemniona osobista niechęć do Diefenbakera miała swoje przełożenie na kwestie polityczne¹³. Podczas najpoważniejszego kryzysu z czasów zimnej wojny – kryzysu kubańskiego, gdy w 1962 r. światu groził konflikt globalny, premier Diefenbaker sprzeciwił się postawieniu kanadyjskich sił w stan gotowości bojowej w ramach NORAD. Po paru dniach niezwykle napiętej sytuacji, gdy przekonywano premiera, że takie działania mogą być odczytywane jako niewywiązywanie się ze zobowiązań sojuszniczych przez Kanadę, Diefenbaker zmienił zdanie.

Podobnie negatywnie na relacje z USA wpłynęła odmowa zgody premiera na wyposażenie kanadyjskiej części sił NORAD w broń nuklearną (*Bomarc Missile Crisis*). Podczas wizyty w Ottawie z ust Kennedy'ego padło nawet ostrzeżenie, że jeśli rozmowy w tej kwestii zakończą się niepowodzeniem, Kanada znajdzie się w grupie państw neutralnych w czasie zimnej wojny, a więc straci pozycję sojusznika Stanów Zjednoczonych¹⁴. Przedłużające się negocjacje oraz naciski na Diefenbakera nie dały rezultatu. Ustępstwem według niego była już zgoda na wyposażenie kanadyjskich sił NATO w głowice atomowe. Upór szefa rządu kanadyjskiego spowodował utratę popularności przez Partię Postępowo-Konserwatywną oraz zwycięstwo Partii Liberalnej w wyborach parlamentarnych w 1963 r. Jamie Glazov w książce na temat polityki Kanady wobec Związku Radzieckiego twierdzi, że „Diefenbaker stał się tragiczną ofiarą kanadyjskiego antyamerykanizmu”, a starając się być politykiem stanowczym wobec USA, poniósł porażkę¹⁵.

Kolejnym premierem Kanady został Lester B. Pearson, wspomniany już laureat pokojowej Nagrody Nobla. W czasach sprawowania przez niego urzędu doszło do porozumienia z Waszyngtonem w kwestii uzbrojenia sił NORAD. Pearson zgodził się na wyposażenie kanadyjskich części sił w głowice jądrowe.

¹³ Jeszcze w 1961 r. JFK wypowiedział słynne słowa o wyjątkowym charakterze relacji amerykańsko-kanadyjskich: „Dzięki geografii zostaliśmy sąsiadami, dzięki historii – przyjaciółmi, dzięki ekonomii – partnerami, a z konieczności – sojusznikami”, *Address before the Canadian Parliament in Ottawa, May 17, 1961, The American Presidency Project*, red. J. Woolley, G. Peters, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=8136#axzz1xfHYiKKi> [dostęp 7.03.2013] (tłum. własne).

¹⁴ Hasło *Diefenbaker, John George* [w:] *Dictionary of Canadian Biography Online*, red. J. English, R. Belanger, <http://www.biographi.ca/009004-119.01-e.php?Bioid=42125> [dostęp 7.03.2013].

¹⁵ J. Glazov, *Canadian Policy toward Khrushchev's Soviet Union*, Montreal 2002, s. 138.

Zdecydowano, że Stany Zjednoczone będą je nadzorować, a Kanada będzie mogła współdecydować o ich wykorzystaniu. Partnerzy porozumieli się także w sprawie kontroli wód oceanicznych: wybrzeży Pacyfiku i Atlantyku oraz wspólnej obronie na wypadek pojawienia się w tamtych rejonach sowieckich okrętów.

Powodem kolejnego zaognienia relacji kanadyjsko-amerykańskich stała się wojna w Wietnamie, a właściwie etap jej eskalacji. Pearson nie podważał celowości zimnowojennej polityki Waszyngtonu, jednak sposób prowadzenia działań wojennych w Wietnamie wywoływał falę krytyki wśród społeczeństwa kanadyjskiego. Premier Kanady podczas wizyty w Stanach Zjednoczonych, w kwietniu 1965 r. na Uniwersytecie Temple w Filadelfii, wygłosił mowę wyrażającą sprzeciw wobec eskalacji wojny wietnamskiej oraz ostrą krytykę administracji Lyndona B. Johnsona. Wywołało to wielkie oburzenie prezydenta USA, który już następnego dnia zaprosił Pearsona na spotkanie do Camp David. Problemu nie stanowił fakt, iż premier Kanady miał inne zdanie na temat sposobu prowadzenia działań wojennych w Wietnamie, ale to, że publicznie wyraził swoją opinię przed społeczeństwem amerykańskim, wśród którego coraz silniejsze były nastroje antywojenne. Wniosek, aby kwestie sporne były rozwiązywane kanałami dyplomatycznymi bądź na poziomie negocjacji bezpośrednich był najważniejszą konkluzją raportu przygotowanego przez Livingstona Merchanta (ambasadora USA w Kanadzie) oraz Arnolda Heeneya (kanadyjskiego ambasadora w Waszyngtonie), zatytułowanego „Kanada i Stany Zjednoczone – Zasady dla Partnerstwa” (*Canada and the United States – Principles for Partnership*)¹⁶. Dokument ten był jedną z form załagodzenia sytuacji, jednak stosunki amerykańsko-kanadyjskie mocno ucierpiały po wystąpieniu Pearsona.

Era Trudeau (1968–1984)

Na niemal szesnastoletni okres rządów liberalnego premiera Pierre’a Elliota Trudeau przypada wiele istotnych wydarzeń w historii Kanady: wzrost tendencji separatystycznych wśród ludności Quebecu, tzw. kryzys konstytucyjny, problemy gospodarcze związane z kryzysem paliwowym na świecie, a także gwałtowny rozwój kanadyjskiego nacjonalizmu. Dla naszych rozważań najbardziej istotny jest jednak fakt, że polityk ten jest autorem zasadniczych zmian w polityce zagranicznej Kanady, a przede wszystkim w jej relacjach ze Stanami Zjednoczonymi¹⁷. Miała to być odpowiedź na zmieniającą się sytuację międzyna-

¹⁶ R. Ph. Garnice, *Direct and Indirect American Influence on Canadian Military and Defense Policy in the Twentieth Century* (2004), „Senior Honors Theses”, Paper 91, s. 23–24, <http://commons.emich.edu/honors/91> [dostęp 3.03.2013].

¹⁷ Więcej patrz M. Gabryś, *Stosunki kanadyjsko-amerykańskie w polityce Pierre’a Elliota Trudeau (1968–1984)*, Kraków 2010.

rodową, w której według Trudeau, pozycja USA słabła relatywnie do wzrostu znaczenia państw Europy Zachodniej czy Dalekiego Wschodu¹⁸. Zdaniem premiera, stopień uzależnienia Kanady od USA stał się niepokojący i skutecznie hamował rozwój państwa.

Liberalny szef rządu zaczął prowadzić politykę, która nie mogła spodobać się Waszyngtonowi. W 1969 r. Trudeau podjął decyzję o zmniejszeniu kanadyjskich kontyngentów wojskowych stacjonujących w Europie w ramach NATO. Ponadto zredukował wydatki na obronę, tłumacząc przed wyborami w 1980 r.: „Mamy ciekawsze rzeczy do zrobienia niż prowadzenie wojen i ładowanie forsy w uzbrojenie”¹⁹.

Poglądy Trudeau przyjęły formę konkretnego programu, zakładającego ograniczenie uzależnienia ekonomicznego Kanady od południowego sąsiada po podjęciu protekcyjnych działań przez prezydenta Richarda Nixona w celu poprawy kondycji amerykańskiej gospodarki. W ramach przewyciężania kryzysu w 1971 r. Stany Zjednoczone ogłosiły wprowadzenie 10% cła na towary importowane, co mocno odbiło się na kanadyjskiej gospodarce uzależnionej od handlu z USA²⁰. Jesienią 1972 r. kanadyjski minister spraw zagranicznych Mitchell Sharp, w artykule poświęconym przyszłym relacjom z południowym sąsiadem (*Canada–U.S. Relations: Options for the Future*), wskazał trzy możliwe drogi dla polityki kanadyjskiej: kontynuowanie prowadzonych do tej pory działań, stopniową integrację z USA lub zakrojoną na wiele lat strategię, która miałaby doprowadzić do „wzmocnienia i rozwijania niezależnej kanadyjskiej gospodarki i innych aspektów życia, celem wewnętrznego i zewnętrznego wzmocnienia państwa i tożsamości obywateli”²¹. Analizy wskazały, że ostatni wariant, a więc tzw. trzecia opcja, będzie dla Kanady najkorzystniejszy. Działania w celu jego realizacji miały polegać na poszukiwaniu nowych rynków zbytu, intensyfikacji kontaktów z Zachodnią Europą, Japonią oraz Ameryką Łacińską. Wybór „trzeciej opcji” przez gabinet Trudeau wywołał negatywne reakcje w Waszyngtonie²².

W amerykańskiej stolicy źle postrzegane były dobre relacje kanadyjskiego premiera z Fidelem Castro, czego dowodem mogła być wizyta Trudeau na Kubie w 1976 r., a także nawiązanie stosunków dyplomatycznych z Chińską Repu-

¹⁸ Ibidem, s. 14.

¹⁹ J. Grabowski, op. cit., s. 268.

²⁰ Był to tzw. szok Nixona: oprócz nałożenia 10% cła na towary importowane, prezydent ogłosił odejście od postanowień z Breton Woods, a więc wycofał się z zobowiązania wymiany dolarów na złoto (przyp. autorki).

²¹ M. Gabryś, *Stosunki kanadyjsko-amerykańskie...*, s. 14.

²² Więcej patrz B. Muirhead, *From Special Relationship to Third Option: Canada, the U.S., and the Nixon Shock*, „American Review of Canadian Studies” 2004, vol. 34, s. 439–462.

blika Ludową, poparcie jej w staraniach o członkostwo w Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz uznanie zwierzchnictwa Pekinu nad Tajwanem²³. W tych okolicznościach padły słynne słowa prezydenta Nixona o końcu „szczególnych stosunków” (*special relationship*) między Kanadą i Stanami Zjednoczonymi, wypowiedziane w Ottawie w kwietniu 1972 r.: „Kanadyjczycy i Amerykanie muszą porzucić sentymentalną retorykę z przeszłości. Obecnie powinniśmy zdać sobie sprawę, że posiadamy różne tożsamości; że dzielą nas zbyt znaczące różnice”²⁴.

Na stan stosunków amerykańsko-kanadyjskich wpłynęły z pewnością decyzje rządu w Ottawie podjęte w obliczu kryzysu energetycznego w 1973 r. W czerwcu tego roku administracja Trudeau rozpoczęła stopniowe ograniczanie ilości ropy naftowej eksportowanej do Stanów Zjednoczonych, zapowiadając całkowite zaprzestanie jej sprzedaży, następnie wprowadzono specjalny podatek eksportowy oraz system dwóch rodzajów cen na ropę: niższej dla odbiorców w Kanadzie oraz wyższej (ciągle rosnącej wraz z ceną na rynku światowym) dla importerów z USA²⁵. W związku z faktem, że ponad 80% wydobycia ropy znajdowało się w rękach firm amerykańskich, powstała w tym czasie Narodowa Korporacja Naftowa, która miała być formą wsparcia dla eksploatacji nowych złóż przez kanadyjskie firmy. Zdecydowano także o utworzeniu państwowego przedsiębiorstwa Petro-Canada, mającego stanowić przeciwwagę dla zdominowanych przez zagraniczny kapitał największych koncernów naftowych działających w Kanadzie. Działania premiera Trudeau wydają się zrozumiałe i logiczne – wobec kryzysu paliwowego, który odczuło większość rozwiniętych państw, ograniczenie eksportu ropy naftowej było najlepszym sposobem na zabezpieczenie interesów państwa²⁶.

W latach 80. strategia „trzeciej opcji” okazała się nieskuteczna, ukierunkowanie eksportu kanadyjskiego na nowe rynki zbytu zakończyło się fiaskiem, natomiast kondycja gospodarki Stanów Zjednoczonych znacznie się w tym czasie polepszyła. Kanada nie chcąc utracić dostępu do amerykańskiego rynku, zmuszona była zmienić dotychczasową politykę, koncentrując się na koncepcji wolnego handlu i ponownie zbliżyć się do USA. Jak udowadnia Marcin Gabryś, zawarcia traktatu o wolnym handlu ze Stanami Zjednoczonymi nie należy rozpatrywać jako porażki Pierre’a Trudeau czy dowodu zależności Kanady od sąsiada. Był to „raczej wynik akceptacji wzajemnych różnic i uświadomienia sobie przez każde z państw, że interesy partnera są uprawnione”²⁷.

²³ J. Grabowski, op. cit., s. 268.

²⁴ *Richard Nixon: Address to a Joint Meeting of the Canadian Parliament, April 14, 1972, The American Presidency Project*, red. J. Woolley, G. Peters, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=3377> [dostęp 7.03.2013] (tłum. własne).

²⁵ M. Gabryś, *Stosunki kanadyjsko-amerykańskie...*, s. 168–170.

²⁶ R. Botwell, op. cit., s. 119–120.

²⁷ M. Gabryś, *Stosunki kanadyjsko-amerykańskie...*, s. 285.

Ku pogłębionej integracji gospodarczej

Kwestia wolnego handlu ze Stanami Zjednoczonymi już w XIX w. wzbudzała liczne kontrowersje w Kanadzie. Tradycyjnie członkowie Partii Liberalnej popierali politykę bliskiej współpracy z USA, za co niejednokrotnie byli krytykowani. Przeciwnicy przytaczali argumenty, że jest to forma podsycania amerykańskich dążeń aneksjonistycznych. Konserwatyści wskazywali, że wolny handel z USA stanowi zagrożenie zbyt dużymi wpływami amerykańskimi oraz że polityka protekcjonizmu jest dla Kanady lepszym wariantem. Pierwszy premier konfederacji John A. MacDonald ustanowił Narodową Politykę, polegającą m.in. na wprowadzeniu większego cła na importowane towary w celu ochrony kanadyjskiego przemysłu. Wynegocjowany przez liberalny gabinet Wilfrieda Lauriera traktat o wolnym handlu ze Stanami Zjednoczonymi stał się przyczyną przegranej Partii Liberalnej w wyborach parlamentarnych w 1911 r. Pomimo korzyści, które przyniósł obu stronom, zawarty w 1854 r., traktat o wolnym handlu²⁸, konserwatyści uważali, że zniesienie barier w wymianie handlowej prowadzi do uzależnienia od USA, a nawet do aneksji Kanady. W kampanii wyborczej Partia Konserwatywna obiecywała ochronę „swobodnego rozwoju Kanady jako narodu w ramach Imperium Brytyjskiego”²⁹, używając często antyamerykańskiej retoryki (hasła typu: *No Truck or Trade with the Yankees*).

Pierwszym krokiem w kierunku pogłębionej integracji gospodarczej między Kanadą i Stanami Zjednoczonymi była zawarta w 1965 r. umowa o handlu produktami przemysłu motoryzacyjnego, tzw. *Auto Pact*. Dokument, podpisany przez premiera Lestera B. Pearsona oraz prezydenta Lyndona B. Johnsona, znoszący cła na wszystkie wytwory przemysłu samochodowego: auta oraz części zamienne po obu stronach granicy, przynosił korzyści zarówno Kanadzie, jak i USA³⁰.

Rząd Briana Mulroneya z Partii Postępowo-Konserwatywnej reprezentował pogląd, że „dobre stosunki, świetne stosunki ze Stanami Zjednoczonymi będą kamieniem węgielnym naszej polityki”³¹, a bliskość geograficzna z USA dawała

²⁸ Zawarty w 1854 r. *Reciprocity Treaty*, na podstawie którego USA zgodziły się znieść 21-procentowe cła głównie na drewno i zboże sprowadzane z kolonii brytyjskich, natomiast w zamian uzyskiwały prawo do połowów ryb na wodach znajdujących się pod jurysdykcją brytyjską oraz dostęp do kanadyjskiego rynku. Po dziesięciu latach obowiązywania traktatu wymiana handlowa pomiędzy Stanami Zjednoczonymi i Brytyjską Ameryką Północną podwoiła się. Traktat został wypowiedziany przez stronę amerykańską w 1866 r. w ramach sprzeciwu wobec nieoficjalnego poparcia brytyjskiego dla Konfederacji. J. L. Granatstein, *Yankee Go Home? Canadians and Anti-Americanism*, Toronto 1996, s. 42.

²⁹ K. A. Clements, *Manifest Destiny and Canadian Reciprocity in 1911*, „Pacific Historical Review” 1973, vol. 42, no. 1, s. 46.

³⁰ J. Grabowski, op. cit., s. 268.

³¹ Cyt. za R. Botwell, op. cit., s. 140 (tłum. własne).

ogromną szansę dla rozwoju kraju. Reprezentowany przez prezydenta Ronalda Reagana neokonserwatyzm był bliski samemu Mulroneyowi, co stworzyło podatny grunt pod negocjacje na temat traktatu o wolnym handlu³². Przekonywano kanadyjskich sceptyków, że dostęp do rynku amerykańskiego da Kanadzie możliwość bardziej dynamicznego rozwoju i ożywienia gospodarczego, a ponadto zmniejszą się inflacja oraz bezrobocie. Po dwóch latach negocjacji prezydent Reagan i premier Mulroney podpisali 2 stycznia 1988 r. Układ o wolnym handlu między Kanadą i Stanami Zjednoczonymi, tzw. CUSFTA (*Canada-United States Free Trade Agreement*)³³. Dokument miał wejść w życie po ratyfikacji przez parlamenty obu krajów. W Kanadzie gorąca dyskusja wstrzymywała jednak proces ratyfikacji. Przeciwnicy układu wskazywali na zagrożenie uzależnienia gospodarki oraz polityki kanadyjskiej od sąsiada oraz na możliwe ograniczenie suwerenności kraju. Po rozwiązaniu parlamentu przez premiera, w wyniku wyborów Partia Postępowo-Konserwatywna zdobyła większość wymaganą do ratyfikacji³⁴. Układ o wolnym handlu wszedł w życie 1 stycznia 1989 r.

W ramach integracji gospodarczej całego kontynentu północnoamerykańskiego postanowiono rozszerzyć Układ o wolnym handlu również na Meksyk. Podpisany w 1992 r. *North America Free Trade Agreement* – NAFTA³⁵ wszedł w życie dopiero po upływie ponad roku, kiedy urząd premiera Kanady sprawował Jean Chrétien, a prezydenta USA – Bill Clinton. Tym razem to wśród Amerykanów rozgorzała ostra debata, w której wskazywano na zagrożenia dla gospodarki amerykańskiej płynące z wolnego handlu z Meksykiem. Związki zawodowe w USA protestowały, obawiając się napływu taniej siły roboczej zza południowej granicy oraz zalewu rynku amerykańskiego przez niskiej jakości wytwory przemysłu meksykańskiego. Dzięki wysiłkom prezydenta Clintona uzupełniono umowę o dodatkowe postanowienia dotyczące prawa pracy i ochrony środowiska naturalnego. Układ zaczął obowiązywać 1 stycznia 1994 r., po ratyfikacji przez parlamenty wszystkich trzech państw.

Dzięki układom CUSFTA-NAFTA Stany Zjednoczone stały się najważniejszym partnerem handlowym Kanady. Według statystyk, w roku 2012 amerykański eksport za północną granicę wyniósł ponad 292 mld USD (18,9% całkowitej wartości eksportu amerykańskiego), natomiast import towarów kanadyjskich do USA – 324 mld USD (co daje 15,3% całkowitej wartości amerykańskiego importu i jest mniejszy jedynie od wartości produktów pocho-

³² J. H. Thompson, S. J. Randall, *Canada and the United States. Ambivalent Allies*, Athens 2008, s. 264.

³³ Tekst układu: *Canada-United States Free Trade Agreement*, <http://www.worldtradelaw.net/nafta/CUSFTA.pdf> [dostęp 15.06.2012].

³⁴ R. Bothwell, op. cit., s. 151.

³⁵ Tekst układu: *North American Free Trade Agreement*, <http://www.nafta-sec-alena.org/en/view.aspx?x=343&mtpiID=ALL> [dostęp 15.06.2012].

dających z Chin)³⁶. Południowy sąsiad jest ponadto największym inwestorem w Kraju Klonowego Liścia, natomiast wartość 16,8% całkowitej amerykańskiej wymiany handlowej z Kanadą powoduje, że plasuje się ona na pierwszym miejscu w przygotowanym przez Departament Handlu Stanów Zjednoczonych rankingu *Top Trading Partners*³⁷.

Kanada a panamerykanizm

Kolejną formą realizacji polityki dążącej do integracji kontynentalnej oraz wzmocnienia pozycji Kanady na półkuli zachodniej było przystąpienie do Organizacji Państw Amerykańskich w 1990 r. Wcześniej, w roku 1972, Kraj Klonowego Liścia uzyskał status obserwatora w tej organizacji. Po uzyskaniu suwerenności w latach 30. XX w. Kanadyjczycy zaczęli popierać ideę panamerykanizmu i wyrażali chęć wstąpienia do organizacji regionalnej – Unii Panamerykańskiej³⁸. Wówczas jednak sprzeciwiały się temu Stany Zjednoczone, obawiając się zbyt dużych wpływów Wielkiej Brytanii w Nowym Świecie poprzez jej dawne posiadłości na kontynencie amerykańskim. Dwie dekady później to Waszyngton zaczął zachęcać polityków z Ottawy do przystąpienia do OPA w celu zintegrowania zachodniej hemisfery w obliczu zagrożenia komunizmem. Mimo że Kanada postrzegała państwa latynoamerykańskie jako podatne na tę ideologię, nie chcąc mieszać się w ostre konflikty pomiędzy USA a Ameryką Łacińską, nie zdecydowała się wtedy na członkostwo w tej organizacji³⁹. Kanadyjczycy preferowali działalność w ramach ONZ, realizując ideę *peacekeeping*, gdyż postrzegali OPA jako organizację nieskuteczną w utrzymywaniu pokoju oraz ciągle mało znaczącą na świecie. W czasach Trudeau, w celu realizacji założeń „trzeciej opcji”, zintensyfikowano współpracę gospodarczą z Ameryką Łacińską, czego wyrazem było przystąpienie Kanady do Międzypanamerykańskiego Banku Rozwoju w 1972 r. Jednak głównym powodem sceptycznego podejścia Ottawy do członkostwa w OPA, w której dominującą rolę odgrywały Stany Zjednoczone, była chęć prowadzenia niezależnej polityki zagranicznej. Można w tym miejscu przytoczyć słowa byłego stałego obserwatora przy OPA z ramienia Kanady, Richarda Gorhama, tłumaczące kanadyjski sceptycyzm: „Musielibyśmy [będąc członkiem OPA – M. M.-K.] w pewnych kwestiach przeciwstawiać się Waszyngtonowi albo ponieść ryzyko stania się marionetką Stanów

³⁶ *Foreign Trade. Trade in Goods with Canada. U.S. Department of Commerce. United States Census Bureau*, <http://www.census.gov/foreign-trade/balance/c1220.html#2012> [dostęp 30.03.2013].

³⁷ *Foreign Trade. Top Trading Partners. U.S. Department of Commerce. United States Census Bureau*, <http://www.census.gov/foreign-trade/statistics/highlights/top/top1303yr.html> [dostęp 30.03.2013].

³⁸ Unia Panamerykańska, utworzona w 1910 r., została przekształcona w 1948 r. w Organizację Państw Amerykańskich, kontynuującą działalność panamerykańską (przyp. autorki).

³⁹ W. Dobrzycki, op. cit., s. 335.

Zjednoczonych (*U.S. puppet*)⁴⁰. Na pełne członkostwo w organizacji Kanada zdecydowała się dopiero po zakończeniu zimnej wojny.

Podsumowanie

Bez wątpienia czasy zimnej wojny były okresem pełnym sporów i kryzysów, nie tylko pomiędzy rywalizującymi ze sobą, odmiennymi ideologicznie, Zachodem i Wschodem. Problemy podzielonego świata miały także swoje odbicie w stosunkach kanadyjsko-amerykańskich, gdyż na owe lata przypada najwięcej napięć na linii Ottawa–Waszyngton.

Po zakończeniu zimnej wojny, w nowych realiach, stosunki między Stanami Zjednoczonymi (które pozostały supermocarstwem) i Kanadą (państwem o średnim potencjale) weszły w nowy etap. Po przystąpieniu tej ostatniej do OPA oraz po wejściu w życie układów o wolnym handlu CUSFTA-NAFTA, integracja obu państw osiągnęła najwyższy w dziejach poziom. Podkreślić należy, za Wiesławem Dobrzyckim, że doświadczenia relacji kanadyjsko-amerykańskich dostarczają najwięcej pozytywnych wzorców dla integrujących się w dalszym ciągu państw na półkuli zachodniej⁴¹.

Wiek XXI stawia przed oboma państwami nowe wyzwania, jak problem Arktyki, wojna z terroryzmem czy kryzys gospodarczy, które stają się niekiedy sprawdzianem trwałości dobrych stosunków kanadyjsko-amerykańskich. Doświadczenia z czasów zimnej wojny oraz wypracowane w latach 80. ubiegłego wieku zbliżenie polityczne i gospodarcze, pozwalają jednak na utrzymanie wyjątkowych relacji między Kanadą i Stanami Zjednoczonymi.

⁴⁰ Cyt. za B. Tittmore, *Canada and the OAS – The First Five Years*, „Human Rights Brief” 1996, vol. 2, no. 3, <http://www.wcl.american.edu/hrbrief/v2i3/canada23.htm> [dostęp 15.03.2013] (tłum. własne).

⁴¹ W. Dobrzycki, op. cit., s. 276.

**INNE ASPEKTY
STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH**

Marta Ryniejska-Kiełdanowicz

**POLITYKA ZAGRANICZNA A MIĘDZYNARODOWE
PUBLIC RELATIONS PAŃSTW.
RELACJA POMIĘDZY TEORIA STOSUNKÓW
MIĘDZYNARODOWYCH A TEORIA PUBLIC RELATIONS**

Choć *public relations* są przedmiotem intensywnych analiz i w Polsce, i na świecie, to jednak jego międzynarodowy wymiar wciąż jest mało zbadany. Rozwojowi dyscypliny sprzyja nie tylko globalizacja czy nowe technologie, ale również rozwój demokracji czy wzrost powiązań pomiędzy państwami na arenie międzynarodowej. Jak zauważają H. M. Culbertson i N. Chen, relacje pomiędzy publicznościami w ostatnim czasie stają się coraz bardziej skomplikowane i często wrogie, a wpływ na to mają nowe technologie, zagrożenie użycia broni masowego rażenia, nacjonalizm, czynniki religijne. Według badaczy świat staje się coraz mniejszy, a co za tym idzie, na znaczeniu zyskuje potrzeba komunikowania się i budowania relacji pomiędzy ludźmi z różnych kultur¹. Aktorzy państwowi i niepaństwowi, jak media, korporacje, Kościoły, organizacje międzynarodowe czy wojsko odgrywają znaczącą rolę w budowaniu, ale i niszczeniu tych relacji. Pisze o tym również T. G. Ash, odnotowując, że mamy do czynienia z coraz większą liczbą zagrożeń, wyzwań dotyczących ludzi w jednym państwie, ale powstających w innych krajach, np. kryzys finansowy, przestępczość zorganizowana, masowe migracje, pandemie, terroryzm².

Powiązania globalne pomiędzy systemami politycznymi, kulturami i organizacjami są faktem. Jak twierdzą D. Vercic i L i J. Gruning, w historii konflikty były rozwiązywane poprzez dominację i walkę. Należy, oczywiście, zauważyć, że siła militarna stanowiła podstawowy element zapewniający bezpieczeństwo uczestnikom stosunków międzynarodowych i mimo zakończenia zimnej wojny jej znaczenie nie uległo zasadniczym ograniczeniom. Dzisiaj konflikty są rów-

¹ H. M. Culbertson, N. Chen, *International Public Relations. A Comparative Analysis*, New York-London 2009, s. ix.

² T. Garton Ash, *As Threats Multiply and Power Fragments: The 2010s Cry Out for Realistic Idealism*, „The Guardian”, 31.12.2009.

niez liczne, jednak o ograniczonym zasięgu, a ich rozwiązywanie siłą stało się przestarzałe. Oczywiście można mówić o zaangażowaniu, również w otwarte interwencje zbrojne, mocarstw demokratycznych, jednak często ich polityka (np. UE) sprzyja rozprzestrzenianiu się takich wartości i norm, które są pożądane z punktu widzenia interesów całej społeczności międzynarodowej. Na przełomie XX i XXI w. konflikt powinien być rozwiązywany poprzez komunikację, negocjacje i ewentualnie współpracę³. Jak sugerują badacze PR, olbrzymią rolę mogą tu odegrać praktycy *public relations*, którzy wskażą, jak budować te relacje⁴.

Jeśli piszemy o *public relations* jako o dyscyplinie naukowej, to należy zauważyć, że jest ona dziedziną korzystającą z dorobku innych nauk, przede wszystkim społecznych: politologii, socjologii, zarządzania czy marketingu. *Public relations* to dyscyplina praktyczna, a co najważniejsze, nie ma ona określonego zakresu badawczego, podstaw teoretycznych, narzędzi badawczych i badań naukowych dotyczących nie tylko praktyki, ale teorii i koncepcji⁵. K. Wojcik zwraca uwagę na fakt, że PR nie jest przyjazny teoretyzowaniu, gdyż jego materia jest interdyscyplinarna, istnieje mnogość definicji, praktyka jest traktowana jako nieetyczna, a z kolei wizerunek PR w literaturze fachowej jest zbyt idealistyczny – co znacznie utrudnia stworzenie jednolitego, zwartego systemu praw, prawidłowości i hipotez dotyczących PR. Dziedzina ta jest zatem postrzegana nie z perspektywy naukowej, a zdroworozsądkowo i potocznie lub jedynie przez pryzmat konkretnego zawodu⁶.

Jaki jest więc związek pomiędzy teorią stosunków międzynarodowych (poza ich interdyscyplinarnością) a działalnością *public relations*? Stosunki międzynarodowe, według T. Łoś-Nowak, należą do dyscypliny niedającej się ująć w sztywne ramy czy też poddającej się sztywnym, łatwym definicjom. Badaczka uważa, że ma na to wpływ ich wieloznaczność podmiotowa i przedmiotowa. Jeśli chodzi o stronę przedmiotową, to mogą być to treści relacji pomiędzy zorganizowanymi grupami interesów wychodzących swoim zasięgiem poza granice krajów. W wymiarze podmiotowym są to relacje pomiędzy pojedynczymi lub zorganizowanymi podmiotami społeczności międzynarodowej⁷.

Stosunki międzynarodowe są również dyscypliną pogranicza innych nauk społecznych. Można zatem wyróżnić stosunki międzynarodowe w wąskim i szerokim znaczeniu. Te pierwsze dotyczą działań międzypaństwowych, uznając za przedmiot badań działania państw i ich politykę zagraniczną, interesy

³ D. Vercic, L. Grunig, J. Grunig, *Global and Specific Principles of Public Relations: Evidence from Slovenia* [w:] H. M. Culbertson, N. Chen, op. cit., s. 31.

⁴ J. E. Grunig, *Excellence in Public Relations and Communication Management*, New York 1992.

⁵ Szerzej na ten temat A. Adamus-Matuszyńska, *Interdyscyplinarność public relations* [w:] H. Przybylski (red.), *Public relations. Skuteczna komunikacja w teorii i praktyce*, Katowice 2006, s. 13–23.

⁶ K. Wojcik, *Public Relations wiarygodny dialog z otoczeniem*, Warszawa 2005, s. 837.

⁷ T. Łoś-Nowak, *Stosunki międzynarodowe. Teorie. Systemy. Uczestnicy*, Wrocław 2000, s. 29.

i aspiracje, relacje między potencjałem a odgrywanymi rolami. Z drugiej strony mamy szersze ujęcie, uwzględniające występowanie na arenie międzynarodowej również niepaństwowych aktorów. Mówi ono o złożonych powiązaniach, „wykraczających poza zakres spraw objętych działalnością władz państwowych krajów, w których mieści się ich siedziba”⁸.

Jak pisze A. Gałganek, stosunki międzynarodowe rodzą się z tych samych powodów co każdy system społeczny lub polityczny. Ludzie wchodząc w interakcje, tworzą struktury społeczne, dążąc do realizacji własnych celów politycznych czy ekonomicznych⁹. Nauka ta jest źródłem wiedzy o procesach zachodzących pomiędzy aktorami międzynarodowymi, ale przede wszystkim uczy szerokiej perspektywy poznawania i interpretowania zjawisk i procesów międzynarodowych wpływających na zachowania aktorów międzynarodowych. Jak zauważa J. Nowiak, analiza stosunków międzynarodowych wymaga wyboru punktu odniesienia, od którego będzie dokonywana. Inne są bowiem kryteria metodologiczne i merytoryczne, gdy badamy stosunki jako sumę, a inne, gdy badamy je przez pryzmat polityki zagranicznej¹⁰.

Warto w tym miejscu wprowadzić jeszcze kategorię systemu międzynarodowego, który kojarzy się z określoną całością tworzoną przez uczestników systemu, występującymi pomiędzy nimi interakcjami oraz interakcjami ze środowiskiem zewnętrznym. Analiza systemowa jest popularną metodą badawczą w stosunkach międzynarodowych, umożliwia bowiem opisanie i wyjaśnienie mechanizmów funkcjonowania różnych podmiotów systemu. Podejście to pozwala badać wzajemne powiązania zachowań poszczególnych aktorów, ale również właściwości środowiskowe systemu¹¹.

Podobnie w teorii *public relations* mamy do czynienia z nurtem systemowym, gdzie organizacja czy instytucja jest badana z perspektywy złożonych systemów społecznych i technicznych¹². Organizacja oczekuje od otoczenia informacji dotyczących działania, zaś ono podczas badania komunikowania wewnętrznego dowiaduje się o zmianach wewnątrz organizacji. Proces ten pozwala na dostosowanie struktury systemu. Zatem badając stosunki międzynarodowe z perspektywy PR, można z powodzeniem zastosować analizę systemową.

⁸ Ibidem, s. 34.

⁹ A. Gałganek, *Geneza stosunków międzynarodowych i ich teoria* [w:] W. Malendowski, Cz. Mojsiewicz, *Stosunki międzynarodowe*, Wrocław 1998, s. 9.

¹⁰ J. Nowiak, *Czym jest polityka zagraniczna* [w:] ibidem, s. 75.

¹¹ T. Łoś-Nowak, op. cit., s. 97.

¹² Szerzej na ten temat piszą K. Wojcik, *Nurt krytyczny w teorii public relations. Nowe koncepcje teoretyczne czy tylko kontestowanie dotychczasowych podejść badawczych, modeli i wzorców działania* [w:] A. Adamus-Matuszyńska, R. Maćkowska, *Public relations jako funkcja zarządzania w organizacjach*, Katowice 2011, s. 17; L. W. Long, V. Hazelton, *The Proces of Public Relations. A Model of Public Relations*, „Management Science” 1956, vol. 18; J. V. Pavlik, *Public Relations, What Reearch Tells Us*, Beverly Hills 1987.

Jak podkreśla T. Łoś-Nowak, formułowanie i realizacja współczesnej polityki zagranicznej jest złożona i wieloaspektowa również ze względu na wzrastające znaczenie niepaństwowych aktorów¹³. Stąd istotna staje się w tym kontekście analiza zjawisk związanych z *public relations* prowadzonych w przestrzeni międzynarodowej. Niniejszy artykuł jest próbą odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób to właśnie polityka zagraniczna wykorzystuje środki i metody działań międzynarodowego *public relations*, na ile mogą one pomóc w osiągnięciu celów międzynarodowych i jakie spełniają funkcje. Czy możemy współcześnie mówić o pewnej piaryzacji polityki zagranicznej państwa? Autorka ma nadzieję, że stanie się on przyczynkiem do dyskusji, jakie są wyzwania współczesnej polityki prowadzonej przez państwa na arenie międzynarodowej. I wreszcie, czy skupienie się na mediach i *public relations*, w porównaniu z tradycyjnymi środkami dyplomacji, może gwarantować sukces w osiągnięciu celów polityki zagranicznej i czy może być przełomem w stosunkach międzynarodowych?

Modele analityczne w polityce zagranicznej i ich implikacje dla *public relations*

Współcześnie badania nad polityką zagraniczną są prowadzone głównie przez teoretyków stosunków międzynarodowych. I tak K. W. Deutch zwraca uwagę, że polityka zagraniczna państwa to wszelkie działania służące zapobieganiu jakiegokolwiek szkodliwej aktywności obcych podmiotów. Powiązana jest ona ściśle z bezpieczeństwem i ochroną wartości narodowych, strzeżeniem wszelkiego rodzaju tajemnic, a także rozpowszechnianiem i kreowaniem wizerunku danego państwa na arenie międzynarodowej¹⁴. T. Łoś-Nowak natomiast uważa, że polityka zagraniczna stymuluje i definiuje aktywność państwa w środowisku międzynarodowym. W zależności od tego, jaka jest racja, interes czy możliwości państwa, zmienia się zakres i skala jego uczestnictwa w stosunkach międzynarodowych¹⁵.

R. Kuźniar natomiast definiuje politykę zagraniczną jako zorganizowany i skierowany na zewnątrz wysiłek państwa, podporządkowany osiągnięciu jego żywotnych interesów, który wyraża się w kształtowaniu jego zewnętrznego otoczenia (tworzeniu i sprzyjaniu relacji oraz sytuacji korzystnych, zapobieganiu i usuwaniu sytuacji niekorzystnych)¹⁶.

Pisząc o polityce zagranicznej, należy odwołać się do kategorii celu, który K. Holsti rozumie jako „wyobrażenie przyszłego stanu spraw oraz przyszłego

¹³ T. Łoś-Nowak, *Polityka zagraniczna w przestrzeni teoretycznej* [w:] eadem (red.), *Polityka zagraniczna. Aktorzy. Potencjały. Strategie*, Warszawa 2011, s. 17.

¹⁴ K. W. Deutch, *The Analysis of International Relations*, Prentice Hall 1968, cyt. za J. Nowiak, op. cit., s. 75.

¹⁵ T. Łoś-Nowak, *Polityka zagraniczna w przestrzeni teoretycznej...*, s. 18.

¹⁶ R. Kuźniar, *Międzynarodowe stosunki polityczne* [w:] E. Haliżak, R. Kuźniar, *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*, Warszawa 2006, s. 122.

oznaczenia warunków, które rządy za pośrednictwem indywidualnych twórców polityki zagranicznej zamierzają spowodować poprzez wywieranie wpływu na zewnątrz oraz poprzez zmianę lub podtrzymanie zachowań innych państw¹⁷. Inną typologię zaproponował J. Kukułka, do podstawowych celów polityki zagranicznej zaliczając zapewnienie bezpieczeństwa oraz wzrost siły państwa i jego pozycji międzynarodowej¹⁸. Zwłaszcza dwa ostatnie cele wpisują się w tematykę tego artykułu. O sile będzie mowa poniżej, natomiast, jeśli chodzi o prestiż państwa, to bez wątpienia wiąże się on z jego dążeniem do wzrostu własnej pozycji międzynarodowej. Równocześnie formułuje ono oczekiwania dotyczące uznania przez inne narody i kraje jego zasług, osiągnięć gospodarczych, politycznych, naukowych czy kulturalnych.

Jeśli skonfrontujemy to z celami i funkcjami *public relations* zaproponowanymi przez K. Nessmana, można zauważyć, że są one zbieżne z ogólnie pojmowanymi celami polityki zagranicznej państw. I tak badacz wskazuje na:

- tworzenie zaufania, zrozumienia i solidarności;
- przyciąganie uwagi, budzenie zainteresowania;
- tworzenie i kultywowanie komunikacji i relacji;
- tworzenie wzajemnego zrozumienia i porozumienia;
- wyrażanie, przedstawianie i dopasowywanie interesów;
- wpływ na opinię publiczną;
- rozwiązywanie konfliktów;
- tworzenie konsensusu¹⁹.

Odwołując się do pojęcia polityki zagranicznej i jego relacji z *public relations*, należy wspomnieć o modelach analitycznych w dziedzinie stosunków międzynarodowych. W pierwszym z nich – realistycznym – polityka przedstawiana jest jako wyraz i przejaw interesu państwa, jego pozycji w systemie międzynarodowym, aspiracji i wizji polityki zewnętrznej i celów, jakie stawiają sobie odpowiedzialni za tę funkcję politycy, eksperci i sztaby fachowców. Gwarancja bezpieczeństwa i skuteczność działania państwa tkwi w sile militarnej. Za przedstawicieli tego paradygmatu uznaje się H. Morgenthau’a, E. Carra czy R. Niebuhra²⁰. Przez siłę rozumie się tutaj „zdolności jednego człowieka do sprawowania kontroli nad umysłami i działaniami innych ludzi”²¹.

¹⁷ K. J. Holsti, *International Politics. A Framework for Analysis*, Princeton Hall 1976, s. 126.

¹⁸ J. Kukułka, *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Warszawa 1980, s. 43–44.

¹⁹ K. Nessmann, *Public Relations in Europe: A Comparison with the United States*, „Public Relations Review” 1995, vol. 21, s. 154.

²⁰ T. Łoś-Nowak, *Polityka zagraniczna w przestrzeni teoretycznej...*, s. 22.

²¹ T. Dunne, B. C. Schmidt, *Realizm* [w:] J. Baylis, S. Smith (red.), *Globalizacja polityki światowej. Wprowadzenie do stosunków międzynarodowych*, Kraków 2008, s. 210.

Kolejnym paradygmatem, który podejmuje kwestie siły, jest neorealizm. Jeden z głównych teoretyków tego nurtu K. Waltz w artykule *Theory of International Politics* podkreśla wagę struktury systemu międzynarodowego oraz jego rolę jako najważniejszego czynnika determinującego zachowania państw²². Neorealiści uważają siłę za pewne połączone zdolności państwa, i nie są to tylko zasoby militarne. Państwa różnią się pozycją zajmowaną w systemie ze względu na swoją siłę, a nie ze względu na funkcje. Siła daje państwu pozycję w stosunkach międzynarodowych, a ta z kolei kształtuje jego zachowanie²³. Neorealiści zwracają uwagę na fakt, że państwa zmierzają do osiągnięcia maksymalnie dużej siły w stosunku do innych, aby zwiększyć własne szanse przetrwania. Państwa podejmują decyzje, upewniając się, że zabezpieczają one interes ich samych, nawet gdy wiedzą, że nie będzie ona w interesie żadnego z państw. Poszczególne racjonalne decyzje tworzą irracjonalne zachowanie państw²⁴.

Na początku lat 90. ubiegłego stulecia na znaczeniu zaczął zyskiwać paradygmat konstruktywizmu społecznego (niezwykle istotny z punktu widzenia tematu niniejszego artykułu). Jest on jednym z dominujących obecnie nurtów badawczych w teorii stosunków międzynarodowych. Kładzie nacisk na rolę idei, norm i zasad w celu lepszego zrozumienia, w jaki sposób kształtuje się interesy państwa oraz struktury organizacyjne polityki światowej. Chodzi tutaj również o badanie, w jaki sposób idee określają strukturę międzynarodową, która później konstruuje interesy, tożsamości oraz praktykę polityki zagranicznej państw²⁵. Społeczna konstrukcja świata odnosi się również do samopostrzeżenia, określenia właściwych zachowań i definiowania interesów. Aktorzy stosunków międzynarodowych, którzy wchodzą ze sobą w interakcje, są zatopieni w strukturach społecznych, warunkujących sposoby ich zachowania. Struktury te są zmienne ze swojej natury, gdyż tworzone są przez aktorów, którzy w nich operują. Innymi słowy, w środowisku międzynarodowym ciągle zachodzi proces podwójnej konstrukcji – interakcje, w które wchodzą aktorzy, warunkowane są strukturami społecznymi, w których operują, natomiast struktury zmieniają się poprzez działania aktorów i wyniki interakcji między nimi²⁶.

Można zatem zauważyć, że państwa przybierają pewne role, posiadają konstruowany w oparciu o nie wizerunek. Ponadto państwa mają pewną tożsamość,

²² S. L. Lamy, *Współcześnie dominujące podejścia badawcze: neorealizm i neoliberalizm* [w:] ibidem, s. 254.

²³ Ibidem.

²⁴ Szerzej na ten temat pisze K. N. Waltz, *Anarchic Orders and Balancing of Power* [w:] R. O. Keohane (red.), *Neorealism and Its Critics*, New York 1986, s. 98–130.

²⁵ M. Barnett, *Konstruktywizm społeczny* [w:] J. Baylis, S. Smith (red.), op. cit., s. 210; S. L. Lamy, op. cit., s. 306–307.

²⁶ A. Wendt, *Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics*, „International Organization 1992, vol. 46, issue 2, cyt. za A. Polus, *Połączenie społecznego konstruktywizmu i teorii governance w analizach relacji pomiędzy organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i sferą biznesu*, „Kultura. Historia. Globalizacja” 2009, nr 5, s. 98–99.

która powstaje, według konstruktywistów, w wyniku powtarzalnego działania i interakcji między nimi. Tożsamości pełnią ważne funkcje społeczne: mówią nam i innym, kim jesteśmy oraz kim są inni²⁷. Jak pisze J. Czaputowicz, w systemie międzynarodowym państwa mogą mieć tożsamości współzawodniczące i egoistyczne lub współpracujące i nastawione na osiągnięcie dobra wspólnego. Państwa przypisują innym państwom różne tożsamości oraz stale reprodukcją własną tożsamość w codziennej praktyce społecznej. Jednak państwo nie jest w stanie w pełni kontrolować procesu powstawania własnej tożsamości, czyli własnego znaczenia dla innych, które zależy od intersubiektywnej struktury wiedzy. Państwa wpływają na sposób definiowania przez innych swojej tożsamości i mogą modyfikować ich działania²⁸. W konstruktywizmie inaczej pojmuje się również kwestie siły, która może mieć podłoże ideacyjne, a nie tylko materialne. Siła to sposób, w jaki wiedza, nadawanie znaczenia oraz konstytuowanie tożsamości przypisują czemuś określony potencjał i zysk. A. Wendt uważa, że państwa podchodzą do innych państw według tego, jakie mają one dla nich znaczenie, a nie tylko według tego, jaka jest ich siła²⁹.

Pisząc o *public relations* w kontekście polityki zagranicznej i podejść teoretycznych, należy również odwołać się do koncepcji *noopolitik* zaproponowanej przez J. Arquilla i D. Ronfeldta. Przecistawiają oni to pojęcie pojęciu *realpolitik*, które angażuje w politykę zagraniczną tylko aktorów państwowych. W przypadku *noopolitik* są to również niepaństwowi aktorzy stosunków międzynarodowych, współpracujący z państwami w ramach swego rodzaju sieci. Wykorzystują oni instrumenty *soft power* w wyrażaniu swoich idei, wartości i norm poprzez wszystkie rodzaje mediów. W przypadku *realpolitik* jest to *hard power*³⁰. Autorzy koncepcji mówią również o trendach, które towarzyszą pojawieniu się *noopolitik*: globalnych powiązaniach i współzależności, wzroście liczby aktorów międzynarodowych i nowej ich generacji, np. media, organizacje międzynarodowe, które stają się globalne, a powiązania między nimi pobudzają ich ekspansję. Ponadto istotna jest wzrastająca siła globalnego społeczeństwa obywatelskiego i NGO's, które często są źródłem swego rodzaju etycznego impulsu. Niczym w koncepcji *watchdog*, znanej z dziennikarstwa, NGO's mogą monitorować i przekazywać informacje na temat kryzysów, używając do tego nowych technologii komunikowania. Autorzy koncepcji przywołują choćby

²⁷ T. Hopf, *The Promise of Constructivism in International Relations Theory*, „International Security” 1998, vol. 23, no. 1, cyt. za J. Czaputowicz, *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Warszawa 2008, s. 307.

²⁸ J. Czaputowicz, op. cit., s. 307.

²⁹ A. Wendt, *Społeczna teoria stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2008.

³⁰ J. Arquilla, D. Ronfeldt, *The Emergence of Noopolitik. Toward an American Information Strategy*, Santa Monica 1999, s. 27 i nast.

przykłady kampanii przeciwko francuskim próbom nuklearnym na Pacyfiku, kwestię Ruchu Zapatystów i jej wpływu na dyskusję w środowisku intelektualnym³¹.

Kolejnym trendem jest formowanie się globalnej noosfery, gdzie władza rozumiana jest w sensie wiedzy, a strategia informacyjna powinna być oparta na „balansie wiedzy” dalece różnym od „balansu władzy”³². Impuls do tworzenia noosfery dają NGO’s, inni aktorzy społeczeństwa obywatelskiego (szkoły, kościoły) i jednostki, które uczestniczą w wolnej wymianie informacji i, jak już wcześniej zostało wspomniane, kładą nacisk na etyczne wartości i normy. Autorzy koncepcji stwierdzają, że państwowi aktorzy powinni także podążać w tym kierunku, szczególnie w kontekście ich współpracy z tymi organizacjami³³. W kontekście narodów piszą o tym J. Xifra i D. McKie, zauważając, że noopolityka to nie tylko dostęp do informacji, kanałów informacyjnych, ale także zarządzanie percepcją, interpretowanie informacji, przetwarzanie wiedzy. Noopolityka polega na umieszczaniu informacji w wiarygodnym źródle, tak by były postrzegane jako uzasadnione i atrakcyjne. Podobnie jak *soft power* polega ona na sile przyciągania³⁴. Jak konkludują badacze, jest to optymalny model dla *public relations*. Mówią oni nawet o *noopolitical public relations*, które kładzie nacisk na funkcje zarządzania wiedzą w erze informacji.

Istotny w kontekście omawianego tematu jest wzrost znaczenia miękkiej siły w stosunkach międzynarodowych. Pisząc o tym zjawisku, należy odwołać się do J. Nye, który uważa, że miękka siła jest możliwością przekonywania poprzez kulturę, wartości i idee, w przeciwieństwie do twardej siły (*hard power*), która używa instrumentów militarnych³⁵. Autor stwierdza, że jest to zdolność uzyskiwania tego, czego się chce, raczej dzięki atrakcyjności niż przymusowi lub pieczędom. Jest ona rezultatem atrakcyjności kultury, politycznych ideałów i konkretnej polityki danego kraju³⁶. J. Melisen, P. Taylor, a także E. Gilboa piszą o dyplomacji publicznej jako o podstawowym instrumencie miękkiej siły, która według nich wspiera cele polityki zagranicznej. *Soft power* może zastępować tradycyjne formy siły (środki militarne, sankcje ekonomiczne), gdyż, jak wspomniano wcześniej, obecnie preferowane są pokojowe metody zyskiwania przychylności i zaufania. Jak jednak podkreśla J. S. Nye, obie siły są nierozłącznie związane. Dla badacza jest oczywiste, że miękka siła jest bardzo ważna w erze

³¹ J. Arquilla, D. Ronfeldt, *Noopolitik. A New Paradigm for Public Diplomacy* [w:] N. Snow, P. M. Taylor (red.), *Routledge Handbook of Public Diplomacy*, Routledge 2009, s. 357–358.

³² J. Arquilla, D. Ronfeldt, *The Emergence of Noopolitik...*, s. 43–44.

³³ J. Arquilla, D. Ronfeldt, *Noopolitik. A New Paradigm...*, s. 355.

³⁴ Szerzej na ten temat piszą J. Xifra, D. McKie, *From Realpolitik to Noopolitik: The Public Relations of (Stateless) Nations in an Information Age*, „Public Relations Review” 2012, vol. 38, s. 819–824.

³⁵ J. Nye, *The Paradox of American Power*, Oxford 2002, s. 8.

³⁶ R. Kuźniar, *Soft Power i wielkość Ameryki* [w:] J. Nye, *Soft Power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej?*, Warszawa 2007, s. 11.

informacji globalnej, a jej brak może pociągać za sobą konsekwencje w postaci utraty twardej siły w środowisku międzynarodowym. Co więcej, uważa on, że żadne mocarstwo nie będzie skuteczne, jeśli ograniczy się do używania twardej instrumentów: armii i gospodarki³⁷.

Nye w książce *The Future of Power* rozwija pojęcie tzw. *smart power*, którą rozumie jako kombinację siły militarnej i *soft power*. Jej stosowanie wymaga stawiania sobie przez państwo określonych celów (mając na uwadze wyniki, jakie może osiągnąć), zważania na to, jakie ma zasoby i w jakim działa kontekście oraz jakich chce użyć taktyk, by oddziaływać na odbiorców; i wreszcie znalezienia odpowiedzi na pytanie, jakie jest prawdopodobieństwo sukcesu i jakie działania mogą do niego prowadzić³⁸. Jak zauważa autor, strategię *smart power* mogą wprowadzać wszystkie kraje, nie tylko Stany Zjednoczone.

Z punktu widzenia tematu niniejszego artykułu ciekawa jest teoria ról narodowych K. Holstiego. Choć A. Wendt przyznaje, że wydaje się ona implikować pojęcie struktury społecznej, kontakt pomiędzy tą literaturą a strukturalną teorią stosunków międzynarodowych był niewielki³⁹. M. Bielecka analizując teorię ról, zakłada, że stosunki międzynarodowe są jedną z dziedzin stosunków społecznych i stąd role międzynarodowe stanowią konkretyzację ról społecznych państw i innych uczestników stosunków międzynarodowych. Mianem roli społecznej określa ona zachowanie poszczególnych jednostek w ramach pozycji społecznych w stosunku do siebie nawzajem i z uwzględnieniem norm i oczekiwań społecznych⁴⁰. Rola międzynarodowa jest utożsamiana z polityką zewnętrzną państwa.

Z. J. Pietraś utrzymuje, że rola jest funkcją: wyznaczników polityki prowadzonej przez daną jednostkę polityczną, następnie oddziaływania systemów międzynarodowych, z którymi jednostka utrzymuje stosunki, oraz, co istotne, koncepcji jej roli, czyli sposobu konkretyzowania ideologii politycznej w formie doktryn, polityk, programów działań⁴¹. Zatem rola jest spójnym systemem działań w stosunkach zewnętrznych wybranych przez daną jednostkę polityczną. Należy ją traktować jako zmienną zależną i w takim ujęciu wyznaczniki polityki prowadzonej przez jednostkę polityczną kształtują jej rolę międzynarodową, która jest wówczas zarówno funkcją oddziaływania środowiska mię-

³⁷ Szerzej na ten temat J. Melissen, *Wielding Soft Power: The New Public Diplomacy*, Netherlands Institute of International Relations 2005; P. Taylor, *What is a Public Diplomacy?*, Institute of Communications Studies, University of Leeds, www.leeds.ac.uk/ics/what-pd-pdf [dostęp 3.05.2005].

³⁸ J. S. Nye, *The Future of Power*, New York 2010, s. 208–209.

³⁹ A. Wendt, op. cit., s. 214.

⁴⁰ M. Bielecka, *Role międzynarodowe państwa* [w:] R. Zięba (red.), *Wstęp do polityki zagranicznej państwa*, Toruń 2005, s. 178–197.

⁴¹ Z. J. Pietraś: *Pojęcie i klasyfikacja ról międzynarodowych*, Lublin 1989.

dzynarodowego i wewnętrznego, jak i funkcją pozycji tej jednostki oraz dokonywanych przez nią „interpretacji wartości politycznych”⁴². Rola opiera się na kryterium atrybutów narodowych oraz ich postrzeganiu przez środowisko międzynarodowe. Koncepcja roli państwa może się zmieniać pod wpływem opinii publicznej, żądającej redefinicji polityki zagranicznej państwa.

K. Holsti wskazuje na cztery typy ról: rzeczywiste (*performance*), narzucające (*prescriptions*), deklarowane (*self-defined*) oraz odgrywane⁴³. Te ostatnie wiążą pozycję państwa z systemem ról narzucanych i odzwierciedlają się w zachowaniu państwa wobec środowiska międzynarodowego. D. Milczarek zauważa, że współczesne stosunki międzynarodowe charakteryzują się formalnym równouprawnieniem wszystkich ich uczestników, którzy w związku z tym mają znacznie większe, niż w sferze wewnątrzspołecznej, możliwości samookreślenia swoich ról w zależności od ich pozycji, prestiżu, celów oraz ideologii. Tym samym każdy z nich (co odnosi się nie tylko do państw, ale również do struktur w rodzaju Unii Europejskiej) tak formułuje własną rolę wybieraną przez siebie⁴⁴. Jeśli chodzi o rolę narzuconą, to jest ona przypisywana danej jednostce przez systemy międzynarodowe. O tym, jaka jest to rola, decydują czynniki wynikające z pozycji jednostki, jej potencjału. Są one następstwem ekonomicznych, społecznych, kulturalnych, politycznych i cywilizacyjnych wyznaczników, zasad, którymi kierują się w środowisku międzynarodowym. Role deklarowane wiążą się z publicznym deklarowaniem zamiarów i celów polityki zewnętrznej przez jednostki polityczne w formie oficjalnych dokumentów; łączą w sobie postawy wobec świata oraz decyzje i zachowania państwa oraz decydentów. Możemy tutaj mówić o pewnym wizerunku, odpowiedniej orientacji lub funkcji ich statusu międzynarodowego. Kolejną kategorią jest rola rzeczywista, czyli system działań danej jednostki politycznej w stosunkach międzynarodowych, przy czym jest ona funkcją roli zarówno wybieralnej, jak i deklarowanej. Oznacza to, że rolę rzeczywistą można uznać za syntezę innych ról międzynarodowych.

Inną typologię ról międzynarodowych zaproponował S. Walker. Wyróżnił on sześć podstawowych ról międzynarodowych: „konsumenta”, będącego odbiorcą szeroko rozumianej pomocy z zagranicy. „producenta”, dostarczającego takiej pomocy innym, „wojownika”, odrzucającego prośby o wsparcie, „koncyliatora”, próbującego ustanowić lub utrzymać wymianę międzynarodową, „prowokatora”, dążącego do pogorszenia takiej wymiany, oraz „hegemonia”, prowadzącego wymianę jednostronną i dążącego do dominacji nad innymi jednostkami politycznymi⁴⁵.

⁴² Ibidem, s. 16.

⁴³ K. J. Holsti, *National Role Conception in the Study of Foreign Policy* [w:] S. G. Walker (red.), *Role Theory and Foreign Policy Analysis*, Durham 1987, cyt. za T. Łoś-Nowak, *Stosunki międzynarodowe...*

⁴⁴ D. Milczarek *Rola międzynarodowa Unii Europejskiej jako „mocarstwa niewojkowego”*, „Studia Europejskie” 2003, nr 1, s. 34.

⁴⁵ S. Walker, *Role Theory and the International System: A Postscript to Waltz's Theory of International Politics?*, cyt. za D. Milczarek, *Teoretyczne interpretacje międzynarodowej roli Unii Europejskiej w ramach*

Bardzo ciekawe podejście reprezentuje też L. Aggestam, która uważa, że teoria ról jest badawczym łącznikiem pomiędzy pojęciem tożsamości międzynarodowej” a konkretnymi posunięciami w zakresie polityki zagranicznej. Badaczka zadaje sobie pytanie, dlaczego, jak i kiedy kulturowe normy i wartości wpływają na politykę zagraniczną. Zauważa, że normy i wartości mogą być interpretowane jako „narodowa ideologia” lub system wierzeń w polityce zagranicznej w tym sensie, że idea, kim jesteśmy, daje nam pewnego rodzaju wskazówkę do działania i podstawowego widzenia świata⁴⁶.

Nie ulega wątpliwości, że z pojęciem roli ściśle wiąże się pozycja państwa, która często utożsamiana jest z pojęciem statusu międzynarodowego i określa rangę państwa w systemie międzynarodowym. Można je łączyć z pojęciem siły państwa i możliwością oddziaływania na środowisko międzynarodowe. Jak zauważa M. Bielecka, potencjał państwa kształtuje jego pozycję, a z drugiej strony – pozycja państwa nie pozostaje bez wpływu na jego potencjał, ze względu na duże znaczenie wizerunku kreowanego przez państwa na użytek innych uczestników stosunków międzynarodowych⁴⁷.

Pozycja państwa na arenie międzynarodowej zależy od czynników natury obiektywnej i subiektywnej – ekonomicznych, politycznych, geograficznych, kulturowych oraz tych wynikających z subiektywnej oceny innych uczestników: stereotypów, uprzedzeń, doświadczeń wynikających z kontaktów z obywatelami danego kraju. Nie jest ona kształtowana na podstawie koncepcji, ale na pewno ma na nią wpływ również kreowanie przez państwo własnego wizerunku. Stąd koncepcja roli przenika się z koncepcją pozycji i kreowania wizerunku. Role są bowiem środkiem wyrażania pozycji państwa. Jak pisze J. Z. Pietras, międzynarodowa rola państwa jest dynamicznym wyrazem jego pozycji. Obie mogą więc warunkować wizerunek państwa na arenie międzynarodowej.

W szerszym ujęciu wizerunkiem nazywamy stworzony w określonym celu obraz odbierany przez opinię publiczną. Ma on wywołać u odbiorcy określone skojarzenia – zazwyczaj emocjonalne, które są przypisane podmiotowi wizerunku. Według R. Berglera wizerunek to „uproszczone, przesadzone i wartościujące wyobrażenie, pseudoosąd, niemający ograniczeń ważności (obowiązywania) i niepoddający się w sposób dostateczny empirycznemu potwierdzeniu. Wszystkie przedmioty dostępne ludzkiemu postrzeganiu, przeżyciom i przemyśleniom są przetwarzane i poddawane uproszczeniu jako wizerunki. Wizerunki są fenomenem uniwersalnym. Odtwarzają rzeczywistość nie w sposób

nowego ładu światowego [w:] R. Kuźniar (red.), *Porządek międzynarodowy u progu XXI wieku*, Warszawa 2005, s. 405.

⁴⁶ L. Aggestam, *Role Conceptions and the Politics of Identity in Foreign Policy*, www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/ [dostęp 17.12.2011].

⁴⁷ M. Bielecka, op. cit., s. 181.

fotograficzny, zgodną co do detali, ale budują wnioski na silnych wrażeniach, pojedynczych osiągnięciach, sukcesach, ale także na pojedynczych klęskach⁴⁸. Wizerunek kraju kształtowany jest zarówno przez historię, jak i współczesność. Jak już zostało wspomniane, pozostaje on pod wpływem stereotypów głęboko zakorzenionych w kulturze i tradycji, ale również pod wpływem teraźniejszych kontaktów między narodami oraz obrazów i informacji przekazywanych przez media. Jeśli chodzi o historię, to choć jest ona nam „czymś danym”, na co bezpośrednio nie mamy wpływu, to jednak pewne wydarzenia z powodzeniem można wykorzystać promując wizerunek kraju.

M. Kunczik wyróżnia kilka znaczących cech wizerunku. Uważa on, że wizerunek jest nie tylko znakiem handlowym, sloganem łatwym do zapamiętania, ale starannie opracowanym profilem osobowościowym (obrazem) danego człowieka, instytucji, produktu czy usługi. Jest to rzemiosło kreujące indywidualny profil osób, instytucji, korporacji. Wykorzystuje się do tego wszystkie najnowsze techniki. Wizerunek umożliwia zaćmienie i kamuflaż tego, co naprawdę się za nim kryje⁴⁹.

Wizerunek powstaje na podstawie czynników natury rozumowej, emocjonalnej i społecznej. Czynniki racjonalne to: wiedza, doświadczenie, świadomość, a emocjonalne to: uprzedzenia, oczekiwania, życzenia, obawy, lęki, nadzieje, przypuszczenia, sympatie, antypatie. Do czynników społecznych zaliczyć można normy otoczenia, w szczególności grup odniesienia, oraz tabu. Narzędziami kształtowania wizerunku w środowisku międzynarodowym są zatem właściwości danego państwa, ale również komunikowanie o nim, czyli sposób, w jaki przedstawia się je w środkach masowego przekazu. Ważnym czynnikiem wizerunku są również doświadczenia wyniesione przez kontakt z obywatelami danego państwa lub przeżycia na terenie danego państwa. Należy przy tym nawiązać do pojęcia reputacji, gdyż w literaturze przedmiotu pojęcia wizerunku i reputacji ulegają zatarciu. Jak wskazuje K. Wojcik, przy kształtowaniu reputacji uwzględnianych jest znacznie więcej konkretnych atrybutów i dłuższa jest perspektywa czasowa, niż ma to miejsce w przypadku wizerunku. Wizerunek jest obrazem, który państwo ma w danym momencie. Może on nie odzwierciedlać rzeczywistości, gdyż jest kreowany, może zawierać informacje nieprawdziwe – rzeczywistość rzadko jest zgodna z wizerunkiem. Natomiast reputacja jest kształtowana przez znacznie więcej czynników i w dłuższym horyzoncie czasowym, ponadto jest sumą bieżącego i przyszłych wizerunków. Kształtowana jest przez połączenie doświadczeń własnych poszczególnych inte-

⁴⁸ R. Bergler, *Standard als Imagefaktor* [w:] *Führung und Kommunikation. Erfolg durch Partnerschaft*, Bonn 1991, s. 47.

⁴⁹ Szerzej na temat wizerunku: M. Kunczik, *Image of the Nations and International Public Relations*, Bonn 1992, s. 188.

resariuszy, odnoszących się do kontaktów z państwem oraz informacji o ocenie kraju przez pozostałe podmioty funkcjonujące w jego otoczeniu. Jak dalej zauważa K. Wojcik, reputacja jest odzwierciedleniem nagromadzonych wpływów historycznych, wcześniej zaobserwowanych zjawisk tożsamości i możliwych doświadczeń. W rezultacie jest bardziej trwała niż wizerunek⁵⁰.

Pisząc o kreowaniu wizerunku krajów, należy omówić jego rodzaje. I tak mamy do czynienia z wizerunkiem zwykłym, czyli postrzeganiem państwa przez otoczenie. Inne to: wizerunek lustrzany, czyli postrzeganie państwa przez jego własnych obywateli, pożądaný, czyli to, jak państwo chce być postrzegane przez otoczenie, oraz wreszcie – optymalny, traktowany jako kompromis możliwy do osiągnięcia. Ważną kategorią, do tej pory mało opisywaną w literaturze przedmiotu, jest wizerunek równoległy, który może być przydatny zwłaszcza w analizie polityki zagranicznej. Choć bezpośrednio wywodzi się z *public relations*, to jednak jego adaptacja na grunt polityki zagranicznej jest oczywista. A. Budzyński w wyniku badań konsumentów podjął próbę stworzenia modelu kreowania i wykorzystania do podejmowania decyzji wizerunku ocenianego podmiotu lub przedmiotu⁵¹. W opisie kategorii wizerunkiem równoległym może być wizerunek obiektu tego typu (ogólny). Jest to zatem wizerunek, do którego sięga jednostka, jako do punktu odniesienia, przy tworzeniu wizerunku określonego obiektu. Powstaje on w wyniku analizy informacji przychodzących i zgromadzonych w przeszłych doświadczeniach, niepowiązanych w danej chwili bezpośrednio z poznawanym obiektem, ale pozostających w wielopłaszczyznowych relacjach z nim wizerunku równoległego. Jeśli chodzi o kreowanie wizerunku kraju, to w tym kontekście wizerunek równoległy można traktować jako:

- wizerunek równoległy makroregionu – kontynentu (szczególnie silnie widoczne w przypadku Afryki);
- wizerunek równoległego ugrupowania integracyjnego (np. UE);
- wizerunek równoległego podobnego kraju (Polska – Czechy)⁵².

Wśród tradycyjnych metod kształtowania wizerunku krajów – bezpośrednich i pośrednich⁵³ trzecia kategoria jest właśnie związana z kształtowaniem wizerunku równoległego, który wpływa na wizerunek właściwy krajów. I tak chodzi tu przede wszystkim o metody i środki wykorzystywane na szczeblu państwa, których celem jest aktywowanie lub dezaktywowanie wizerunków równoległych związanych bezpośrednio z wizerunkiem kraju. Pojawia się w tym

⁵⁰ K. Wojcik, *Public Relations...*, s. 58.

⁵¹ W. Budzyński, *Wizerunek równoległy, nowa szansa promocji firmy i marki*, Warszawa 2008.

⁵² Ibidem, s. 55.

⁵³ Szerzej na ten temat pisze B. Ociepka, *Komunikowanie międzynarodowe*, Wrocław 1999.

kontekście kwestia stereotypów, które mają niejednokrotnie negatywny wpływ na wizerunek krajów, a wykorzystanie kategorii wizerunku równoległego może w znaczący sposób pomóc w ich zwalczaniu. O stereotypach pisze S. Anholt, który przywołując „azjatyckie tygrysy”, zauważa, że marka wypracowana przez kilka azjatyckich krajów została rozciągnięta na kraje nieposiadające takiego potencjału gospodarczego. Innym przykładem jest Botswana, która mimo dobrej i stabilnej sytuacji politycznej i ekonomicznej, nie jest w stanie uciec przed wizerunkiem „Afryki”⁵⁴.

Z wizerunkiem niezwykle silnie wiąże się pojęcie tożsamości narodowej. Próbując ją zdefiniować, należy odwołać się do pojęcia charakteru narodowego, kontrowersyjnego terminu z punktu widzenia nauk społecznych⁵⁵. Używany jest bowiem częściej jako metafora niż kategoria badawcza. A. Kłoskowska w obszernym studium na temat charakteru narodowego zauważa, że „w życiu społeczeństw bywają okresy, a nieraz wręcz momenty ważnych politycznych decyzji, przy których wyjaśnieniu i opisie nie można odrzucić hipotezy oddziaływania czynnika określanego ogólną nazwą charakteru narodowego”⁵⁶. G. Gore uważa, że charakter narodowy można rozumieć jako zestaw specyficznych cech narodu. Nie pokrywa się on ze stereotypami danego narodu, gdyż w przypadku charakteru narodowego usiłuje się również „wyodrębnić i opisać motywacje właściwe członkom danego społeczeństwa, które ujawniają wspólne zwyczaje i kulturę”⁵⁷. T. Walas łączy oba pojęcia: charakteru narodowego i tożsamości narodowej. Analizuje ona te terminy, proponując uznanie charakteru narodowego za zewnętrzny ogląd zbiorowości, natomiast tożsamości narodowej za jej wewnętrzny ogląd. W pojęciu tym zawiera się głównie świadomość członków danej zbiorowości istnienia różnic pomiędzy nimi a obcymi, czyli innymi narodami. Pojęcie to odwołuje się do wyobrażeń o cechach społecznych, zwyczajach, wyglądzie fizycznym i dziedzictwie kulturowym innych narodów. Pisząc o tożsamości narodowej, należy też wspomnieć o kategorii tożsamości państwowej. Jeżeli potraktujemy państwo jako organizację, która buduje swój wizerunek na arenie międzynarodowej, to wtedy o jej tożsamości możemy mówić jako o zespole atrybutów i wartości, które umożliwiają prezentowanie siebie i swoich osiągnięć w szczególnie wyrazisty sposób, czyli przedstawienie się otoczeniu celem bezbłędnej identyfikacji siebie. Jak zatem mają się do siebie pojęcia tożsa-

⁵⁴ S. Anholt, *Competitive Identity. The New Brand Management for Nations, Cities and Regions*, New York 2006, s. 123.

⁵⁵ Obszerne opracowanie tematyki charakteru narodowego znaleźć można w pracy S. Bednarka, *Charakter narodowy w koncepcjach i badaniach współczesnej humanistyki*, Wrocław 1980.

⁵⁶ A. Kłoskowska, *Charakter narodowy a osobowość we współczesnej problematyce badań społecznych*, „Kultura i Społeczeństwo” 1957, s. 84.

⁵⁷ G. Gorge, *The Concept of National Character* [w:] C. Kluckhohn, H. A. Muray, *Personality in Nature, Society and Culture*, New York 1956, s. 249, cyt. za T. Walas (red.), *Narody i stereotypy*, Kraków 1995, s. 16.

mości i wizerunku? O ile tożsamość państwa jest pewnym zespołem atrybutów, które państwo przekazuje otoczeniu, o tyle wizerunek stanowi w tym otoczeniu ich realną projekcję i recepcję; tożsamość to samoświadomość, a wizerunek to jej obraz i konsekwencja.

Obecnie oba pojęcia są istotne w polityce zagranicznej państwa, w zasadniczy sposób kształtując jego stosunki z resztą świata. Stopniowo bowiem zanikają różnice pomiędzy tym, co „zagraniczne”, a tym, co „krajowe”, wizerunek państwa jest zatem decydujący dla jego pozycji międzynarodowej. Według M. Leonarda, co najmniej od lat 90. „kim jesteś” jest w tej sferze kwestią prawie równie ważną, jak „co robisz”. Dlatego też za kształtowaniem wizerunku kraju przemawiają przede wszystkim argumenty natury politycznej i gospodarczej⁵⁸.

Kwestie wizerunku i tożsamości idą w parze z uwarunkowaniami polityki zagranicznej, które można podzielić na zewnętrzne (międzynarodowe) i wewnętrzne – obiektywne i subiektywne. Wewnętrzne uwarunkowania obiektywne polityki zagranicznej obejmują: położenie geograficzne i geopolityczne, potencjał demograficzny, gospodarczy, naukowo-techniczny i militarny oraz system polityczny. Nas interesować będą przede wszystkim uwarunkowania subiektywne, zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne, i tutaj należy uwzględnić: percepcję środowiska międzynarodowego przez społeczeństwo, media i polityków oraz jakość i aktywność własnej służby zagranicznej i dyplomacji. Jako uwarunkowania zewnętrzne o charakterze obiektywnym można będzie potraktować m.in. trendy ewolucji sytuacji międzynarodowej, pozycję międzynarodową państwa oraz umowne powiązania z innymi państwami i obowiązujące prawo międzynarodowe. Ostatnią grupę stanowią uwarunkowania międzynarodowe subiektywne, takie jak postrzeganie państwa i jego obywateli przez otoczenie międzynarodowe⁵⁹.

I tutaj właśnie duża rola *public relations*, których teoria i narzędzia mogą być przydatne w analizie i prowadzeniu polityki zagranicznej przez państwa. Wiele z wątków, które powinny pojawić się w dalszej części artykułu (m.in. kwestie tożsamości, wizerunku, reputacji), zostało już omówionych przy okazji teorii odnoszących się do polityki zagranicznej, które również korzystają z tych pojęć. Jeszcze raz można zatem zaobserwować przenikanie się tych dwóch dziedzin i korzystanie przez nie ze wspólnego dorobku.

Międzynarodowe *public relations* i piaryzacja

Aby właściwie opisać zjawisko piaryzacji polityki zagranicznej, należy wyjaśnić pojęcie międzynarodowego *public relations*. Nie poświęca się mu w litera-

⁵⁸ M. Leonard, *Marka narodowa, wizerunek narodowy* [w:] *Tożsamość rynkowa*, Warszawa 2001, s. 23.

⁵⁹ R. Zięba, *Uwarunkowania polityki zagranicznej Polski na początku drugiej dekady XXI wieku*, „Stosunki Międzynarodowe” 2011, nr 1–2.

turze przedmiotu wiele miejsca, choć są prowadzone badania w tym zakresie. Koncentrują się one na dwóch nurtach⁶⁰. Pierwszy, nazywany „porównawczym *public relations*”, skupia się na praktyce PR w poszczególnych krajach, podobieństwach, różnicach opartych na tych czynnikach, które składają się na *matrix* C. Botana⁶¹. Celem tych badań jest wskazanie bardziej lub mniej uniwersalnych problemów, które stoją przed praktykami PR w poszczególnych krajach. Takie porównania są przydatne, gdyż pokazują, jak działa PR w poszczególnych krajach i pomagają podmiotom międzynarodowym zrozumieć, ale i odpowiedzieć efektywnie na niuanse w kulturze, polityce i ekonomii, wszędzie, gdzie będą działać. Drugi nurt, zwany „międzynarodowym *public relations*”, skupia się na praktyce *public relations* w kontekście międzynarodowym lub międzykulturowym. Podczas gdy poprzedni nurt koncentruje się na indywidualnej kulturze lub narodzie, tutaj badaczka interesują struktury i procesy. Obejmuje to, jak zauważa R. I. Wakefield, dyplomację rządową i budowanie sojuszy, ekonomię, organizacje międzynarodowe, takie jak ONZ, Bank Światowy czy Czerwony Krzyż⁶².

S. Black uważa, że istota *public relations* pozostaje taka sama bez względu na to, czy korzysta się z nich na arenie politycznej, na polu gospodarczym i handlowym, w relacjach pomiędzy społecznościami czy w działalności charytatywnej. Różnić się jednak będą metody działania PR⁶³. M. Kunczik wskazuje na przyczyny wzrastającego znaczenia tej formy komunikowania międzynarodowego. Są to:

- mediatyzacja polityki zagranicznej;
- wciąż pogłębiająca się międzynarodowa integracja gospodarcza;
- postępująca internacjonalizacja systemów medialnych;
- wzrastająca świadomość potrzeby prowadzenia PR w multinarodowych przedsiębiorstwach i organizacjach międzynarodowych⁶⁴.

Wspomniany S. Black, jako jeden z nielicznych badaczy *public relations*, stworzył odrębną definicję międzynarodowego PR: „Jest to działanie na rzecz zbudowania porozumienia ponad podziałami geograficznymi, kulturowymi i językowymi. Termin ten jest także używany w odniesieniu do tych działań *public relations*, które prowadzi się lub których skutki są odczuwane poza kra-

⁶⁰ Nurty te zaproponowali H. M. Culbertson, N. Chen, op. cit.

⁶¹ Koncepcja *public relations matrix* jest opisywana szerzej w dalszej części artykułu.

⁶² R. I. Wakefield, *Theory of International Public Relations, the Internet, and Activism: A Personal Reflection*, „Journal of Public Relations Research” 2008, vol. 20, s. 143.

⁶³ S. Black, *Public Relations*, Warszawa 1993, s. 11.

⁶⁴ M. Kunczik, *Die manipulierte Meinung. Nationale Image – Politik und internationale PR*, Wien 1990, s. 148.

jem, w którym powstały”⁶⁵. Dodaje on, że *public relations* ma na celu tworzenie harmonii i zrozumienia oraz unikanie konfliktów. Kwestie te mają znaczenie uniwersalne, ale metody planowania i obsługiwanie programów muszą brać pod uwagę kulturę, religię, tradycję i warunki ekonomiczne przyjęte w danym kraju czy kręgu kulturowym. J. Grunig określa międzynarodowe *public relations* jako szerszą perspektywę, która pozwala praktykom pracować lub współpracować w wielu różnych krajach⁶⁶.

Próby zdefiniowania międzynarodowego *public relations* podjęli się również D. L. Wilcox, P. H. Ault i W. K. Agee. Według nich są to zaplanowane i zorganizowane działania firmy, instytucji lub rządu w celu stworzenia wzajemnie korzystnych relacji z publicznością innych narodów⁶⁷. Uzupełniają oni tę definicję o działania, do których sprowadza się PR: 1) analizowanie społecznego, ekonomicznego, politycznego i ludzkiego środowiska, w którym działa instytucja, w celu przewidywania kierunków rozwoju i zapewniania podstaw dla doradzania kierownictwu; 2) doradzanie kierownictwu w sprawach rozwoju polityki i operacji w celu zapewnienia pozytywnych relacji z różnymi stosownymi publicznościami; 3) komunikowanie najistotniejszych informacji o polityce i działaniach, produktach i usługach publiczności oraz 4) ocena rezultatów w odniesieniu do ustalonych celów⁶⁸.

R. Harwood twierdzi, że *public relations* prowadzone we własnym kraju są częścią większej sceny międzynarodowego *public relations*⁶⁹. Ponadto, jak zauważa, obecnie już coraz mniej podmiotów prowadzących działalność PR ma całkowicie krajową perspektywę – nawet wtedy, gdy nie działają one w środowisku międzynarodowym. Dzieje się tak dlatego, że problemy, które absorbują ludzi, często mają znaczenie lub są zauważane na całym świecie. Z podobnego założenia wychodzi K. Sriramesh, który zwraca uwagę, że trudno przecenić globalną perspektywę *public relations*, gdyż dziedzina ta staje się prawdziwie globalna. Badacz żywi nadzieję, że w tym millenium każde działanie PR, by być efektywne, musi mieć mulikulturową i globalną perspektywę⁷⁰. Nieco odmienny pogląd reprezentuje R. I. Wakefield, który zauważa, że wciąż jeszcze istnieje rozróżnienie pomiędzy globalnym a międzynarodowym PR⁷¹. W swoim arty-

⁶⁵ S. Black, op. cit., s. 13.

⁶⁶ B. Ociepka, op. cit., s. 206.

⁶⁷ Ibidem.

⁶⁸ D. Piontek, *Imagistyka społeczna, czyli marketing polityczny* [w:] B. Dobek-Ostrowska, *Media masowe w systemach demokratycznych. Teoretyczne podstawy i praktyczny wymiar komunikowania politycznego*, Wrocław 2004, s. 117.

⁶⁹ R. Harwood, *Are the Issues Converging?* [w:] *International. Public Relations in Practice. First Hand Experience of 14 Professionals*, M. Nally (red.), London 1991, s. 21.

⁷⁰ K. Sriramesh, D. Vercic (red.), *The Global Public Relations Handbook Theory*, New Jersey–London 2003, s. xxvi.

⁷¹ R. I. Wakefield, op. cit., s. 139.

kule stara się on obalić tezę, jakoby krajowe *public relations* zanikało. PR międzynarodowe jest bardziej kompleksowe, mamy tu do czynienia z różnorodnością kulturową, polityczną i ekonomiczną, czyli takimi czynnikami, z którymi nie musimy się stykać prowadząc PR na rodzimym rynku.

Analizując oba podejścia w kontekście państw bliższe jest raczej stanowisko K. Sriramesha. Kryzysy polityczne, gospodarcze czy problemy wewnętrzne są szeroko komentowane na łamach światowej prasy, a co za tym idzie, przez szersze kręgi społeczne. Polityka krajowa często jest przedmiotem analiz w szerszym międzynarodowym kontekście. Równocześnie powiązania między krajami sprawiają, że kryzys w jednym państwie skutkuje problemami w innym, co możemy obserwować obecnie na przykładzie Unii Europejskiej.

Ciekawe stanowisko prezentuje w tym kontekście C. Botan, wprowadzając pojęcie *public relations matrix*. Porównał on i zestawił ze sobą teorie międzynarodowego *public relations*, zauważając, że determinantami „uprawiania” praktyki *public relations* w poszczególnych krajach są następujące czynniki: poziom rozwoju danego kraju (nie tylko ekonomiczny czy rynkowy, ale również rozwoju struktury komunikacyjnej), kluczowi klienci PR, system prawny i polityczny oraz historia PR. Stąd, według badacza, PR międzynarodowe zawsze jest PR-em międzykulturowym⁷².

Formułując definicję, która będzie podstawą do dalszych rozważań, oprę się przede wszystkim na definicji D. L. Wilcox, P. H. Ault i W. K. Agee, uzupełniając ją o element kształtowania wizerunku. Według tych badaczy *public relations* w środowisku międzynarodowym to zaplanowane i zorganizowane działania firmy, instytucji lub rządu w celu stworzenia wzajemnie korzystnych relacji z publicznością innych narodów oraz tworzenia pozytywnego wizerunku. Ponadto mają one za zadanie utrzymywanie dobrych relacji z grupami mogącymi mieć wpływ na ich funkcjonowanie przez uzyskiwanie przychylnych opinii.

Pisząc o polityce zagranicznej w kontekście *public relations*, nie można pominąć terminu „dyplomacja publiczna”, bo przez niektórych badaczy jest ona postrzegana jako część PR. Między innymi B. Signitzer uważa, że oba terminy podlegają procesowi konwergencji⁷³. W swoich rozważaniach dochodzi on do wniosku, że te dwie dyscypliny mogą korzystać z siebie nawzajem i adaptować swoje narzędzia do komunikowania z publicznością zagraniczną. Również J. L'Etang, badając możliwe konwergencje pomiędzy *public relations* a dyplomacją publiczną, zwraca uwagę, że PR powinien przykładać większą uwagę do swoich historycznych korzeni poprzez analizę stosunków międzynarodowych. Zauważa ona, że wspomniane wyżej teorie, nawiązujące do symetrii, są

⁷² C. Botan, *International Public Relations Critique and Reformulations*, „Public Relations Review” 1992, vol. 18, no. 2.

⁷³ B. H. Signitzer, T. Coombs, *Public Relations and Public Diplomacy: Conceptual Convergences*, ibidem.

bardziej rozwinięte w teorii stosunków międzynarodowych niż w PR. Ta sama autorka zwraca uwagę na brak teoretycznego podejścia do dyplomacji publicznej jako części stosunków międzynarodowych, odnotowując fakt, że dziedzina ta skupia się raczej na wymiarach strategicznych lub praktycznych. Argumentuje, że dyplomacja nie jest postrzegana jako dziedzina studiów, ale jako technika używana do osiągnięcia określonych celów. Według J. L'Etang studia nad dyplomacją publiczną i piarem powinny wykraczać poza aspekt praktyczny⁷⁴. Badając koncept *public relations* w kontekście globalizacji, zauważyła ona, że na najwyższym poziomie państwa narody, bojownicy o wolność czy nawet terroryści są zaangażowani w działania, które można zdefiniować jako PR, jeśli, oczywiście, rozumiemy PR jako rzecznictwo, zarządzanie relacjami czy współpracę z mediami. Ich dyplomacja może być pokojowa lub wroga, polityczna lub cywilna, jawna bądź ukryta⁷⁵.

Również B. Signitzer i C. Wamser zwracają uwagę na podobieństwa między PR i dyplomacją publiczną. Podważają oni konieczność rozdzielenia tych dwóch dyscyplin w świetle odejścia od metod tradycyjnej dyplomacji: rząd – rząd czy dyplomata – dyplomata. Podkreślają jednocześnie, że obie dziedziny zajmują się komunikacją strategiczną, a w świecie, który staje się coraz bardziej różny, złożony i powiązany, oraz przy wzrastającej roli niepaństwowych aktorów „nadszedł czas podjęcia próby koordynacji koncepcji, teorii i modeli w *public relations* i dyplomacji publicznej”⁷⁶.

Z podobnego stanowiska wychodzą m.in. D. Kruckeberg i M. Vujanovic, zwracając uwagę na konieczność wykorzystania modeli *public relations*, zwłaszcza modelu symetrycznego. M. J. Dutta-Bergman, odnosząc się do modelu dyplomacji publicznej Stanów Zjednoczonych, podnosi fakt, że literatura dotycząca międzynarodowego *public relations* może być przydatna do analizy, gdyż zwraca uwagę na rolę czynników kulturowych w prowadzeniu dyplomacji publicznej, a co za tym idzie, dialogowej formy prowadzenia działań.

Jak zauważa K. R. Fitzpatrick, ewolucja dyplomacji publicznej z modelu jednostronnej komunikacji do nowej dyplomacji publicznej i jej formy dialogowej jest bardzo podobna do ewolucji modeli *public relations*: od modelu agenta prasowego aż do funkcji zarządzania relacjami. Publiczność jest traktowana jako „współkreator” znaczeń, interpretacji i celów. Ta perspektywa jest długoterminowa w swojej orientacji i skupia się na relacjach pomiędzy publicznością

⁷⁴ J. L'Etang, *Public Relations as Diplomacy* [w:] J. L'Etang, M. Pieczka (red.), *Critical Perspectives in Public Relations*, London 1996.

⁷⁵ J. L'Etang, *Public Relations and Diplomacy in a Globalized World: An Issue of Public Communication*, „American Behavioral Scientist” 2009, vol. 53, no. 4, s. 618.

⁷⁶ B. Signitzer, C. Wamser, *Public Diplomacy: A Specific Governmental Public Relations Function* [w:] C. Botan, V. Hazelron, *Public Relations Theory*, Mahwah 2006, s. 436.

a organizacją. Badaczka udowadnia, że obie dyscypliny mają podobne wymiary filozoficzne i praktyczne, przewidując, że dalsze badania prowadzone na styku tych dwóch dziedzin mogą skutkować praktycznym i teoretycznym wzajemnym wspieraniem się, które może przyczynić się do rozwoju zarówno PR, jak i nowej dyplomacji publicznej⁷⁷.

B. Ociepka, definiując dyplomację publiczną, zwraca uwagę, że jest to dwustronna, dialogowa forma politycznego komunikowania międzynarodowego, skierowana do publiczności za granicą, realizowana dzięki pośrednictwu środków przekazu i poprzez kanały bezpośrednie. Jej celem jest kształtowanie lub wspieranie pozytywnego wizerunku kraju, społeczeństwa za granicą w tym – przez wpływanie na opinię publiczną – kształtowanie pozytywnych postaw wobec kraju nadawcy. Tak rozumiana dyplomacja publiczna ma ułatwiać realizację celów polityki danego kraju w środowisku międzynarodowym⁷⁸.

G. Szondi natomiast uważa, że pojęciowymi ramami do analizy zarządzania reputacją krajów są międzynarodowe *public relations*. Umieszcza dyplomację publiczną (obok kreowania marki miejsca, kraju, dyplomacji kulturalnej i zarządzania postrzeganiem) wśród sześciu filarów zarządzania reputacją, a za jej przedmiot uznaje politykę zagraniczną i stosunki z zagranicą⁷⁹.

Można zatem mówić o pewnej piaryzacji polityki zagranicznej, która jest procesem polegającym na wykorzystaniu strategii, metod i instrumentów *public relations* do analizy i osiągania określonych celów w polityce zagranicznej, zwłaszcza w sferze kształtowania pozytywnego wizerunku i reputacji kraju oraz postrzegania go na arenie międzynarodowej. Celem jest tu również wzmacnianie pozycji w środowisku międzynarodowym oraz stworzenie i utrzymanie korzystnych relacji między krajem, który tę działalność prowadzi, a jego interesariuszami. Środowisko międzynarodowe jest rozumiane jako środowisko polityczne, w którym rozwijają się stosunki międzynarodowe. Podobnie jak u J. Frankela, środowisko międzynarodowe postrzegane jest jako treści i działania, istniejące w sferze międzypaństwowej i mające siłę wpływania na procesy decyzyjne państw, które z kolei odnoszą je do własnych środowisk wewnętrznych⁸⁰. Gdzieś na przestrzeni między dwoma narodami stwarza się pewna sfera działań i znaczeń, która wywiera wpływ na zachowanie obu państw.

Podczas opisywania zjawiska piaryzacji polityki zagranicznej, pojawia się kategoria interesariuszy (*stakeholders*). Pojęcie to pochodzi z zarządzania i określa

⁷⁷ K. P. Fitzpatrick, *Advancing the New Public Diplomacy: A Public Relations Perspective*, „The Hague Journal of Diplomacy” 2007, vol. 2, s. 187–211.

⁷⁸ B. Ociepka (red.), *Dyplomacja publiczna*, Wrocław 2008.

⁷⁹ G. Szondi, *Dyplomacja publiczna w Europie Środkowo-Wschodniej* [w:] B. Ociepka (red.), *Dyplomacja...*, s. 69.

⁸⁰ J. Frankel, *Contemporary International Theory and the Behaviour of States*, London 1973, s. 21.

się nim podmioty, które mogą wpływać na przedsiębiorstwo oraz pozostają pod wpływem jego działalności. W polityce zagranicznej i dyplomacji publicznej również używa się tego pojęcia w odniesieniu m.in. do komunikacji strategicznej. Uznaje się, że są to zarówno osoby i instytucje działające wewnątrz danego kraju, jak i podmioty zewnętrzne. Interesariuszy można również analizować z punktu widzenia prowadzonych działań czy projektów. Są to osoby i instytucje, które nie będą bezpośrednio w nie zaangażowane, ale ich wyniki mają istotny wpływ na owe projekty. W tym kontekście analiza interesariuszy pozwala ustalić, z kim dany kraj powinien się komunikować oraz ile uwagi powinien poświęcić poszczególnym odbiorcom komunikatów.

Ważnym faktem, który musi być brany pod uwagę w przypadku wskazania interesariuszy, jest ich możliwy wpływ na politykę zagraniczną. Dlatego bierze się pod uwagę ich interesy, oczekiwania, potrzeby oraz siłę. Jeśli interesariusz posiada wysoki poziom władzy i interesów, wówczas jest kluczowy dla nadawcy. Jeśli jego siła jest duża, natomiast interesy słabsze – wtedy pożądanym jest utrzymywanie z nim dobrych stosunków, ale nie wymaga to tylu nakładów i środków, ile w pierwszym przypadku. I ostatnia kombinacja: interesariusz mocno zainteresowany, ale o niskiej sile – wówczas kluczowa jest informacja, którą państwo musi do niego wysłać⁸¹. Istotne jest również określenie sposobów, w jaki interesariusze mogą wpływać na państwo, wskazanie, czego państwo od nich potrzebuje, oraz ustalenie ich rankingu zgodnie z kryteriami wpływu i znaczenia⁸². R. E. Freeman i D. L. Reed wyróżniają dwa ujęcia interesariuszy:

– wąskie, zakłada, że organizacja nie może zaspokajać oczekiwań wszystkich interesariuszy, powinna więc skupić się na realizacji celów ograniczonej grupy, mających realny wpływ na działania organizacji i oczekujących z tego tytułu korzyści. Są to interesariusze kluczowi, bez których dana organizacja nie może się rozwijać. Dla państwa będą to np. obywatele czy np. organizacje międzynarodowe, ale też inne państwa;

– szerokie, interesariusz w tym sensie to każdy, kto może wpływać na organizację lub znajduje się pod jej wpływem, tzn. grupy, które w jakikolwiek sposób są zaangażowane w interesy organizacji, pozostają pod jej wpływem lub zgłaszają wobec niej żądania. Są to też grupy, których mogą dotyczyć działania w ramach jednego, konkretnego projektu. W przypadku kampanii promujących dany kraj może to być opinia publiczna lub organizacje komercyjne⁸³.

⁸¹ G. Choo, *Audiences, Stakeholders, Publics* [w:] R. Tench, L. Yeomans, *Exploring Public Relations*, Prentice Hall 2006, s. 237.

⁸² R. K. Mitchell, B. R. Agle, D. J. Wood, *Toward a Theory of a Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts*, „Academy of Management Review” 1997, vol. 22, s. 854–858.

⁸³ R. E. Freeman D. L. Reed, *Stockholders and Stakeholders: A New Perspective on Corporate Governance*, „California Management Review”, vol. 25/3, s. 83–85, cyt. za A. Adamus-Matuszyńska, A. Austen (red.),

R. Zaharna, opisując interesariuszy w dyplomacji publicznej, wskazuje, że ich identyfikacja stanowi ogromne wyzwanie. Badacz wyróżnia interesariuszy wewnętrznych, opisując m.in. kampanię „Colombia es pasión”, która jest przykładem silnego zaangażowania wewnętrznej publiczności. Kampania stała się źródłem narodowej tożsamości i dumy, co przyczyniło się do jej sukcesu na arenie międzynarodowej⁸⁴. Określenie „interesariusz zewnętrzny” jest coraz częściej wykorzystywane zamiast terminu „publiczność” czy „odbiorca zewnętrzny”. Może on, ale nie musi podzielać poglądów nadawcy komunikatu, jednak rolą dyplomatów publicznych jest ich identyfikacja oraz sprawdzenie, w którym miejscu ich interesy są zbieżne.

Pisząc o zewnętrznych interesariuszach państwa, musimy mieć na uwadze uczestników stosunków międzynarodowych: państwowych i pozapaństwowych. Jeśli chodzi o państwa, to są one uważane za najważniejszych uczestników stosunków międzynarodowych, a stosunki między państwami są fundamentem stosunków międzynarodowych. Wśród uczestników pozapaństwowych możemy wyróżnić: narody, organizacje międzynarodowe i ruchy międzynarodowe (np. NGO), uczestników transnarodowych (np. przedsiębiorstwa) oraz uczestników subpaństwowych. Choć państwa pozostają najważniejszym uczestnikiem stosunków międzynarodowych, to jednak należy pamiętać o istnieniu pewnych współzależności.

Jak zauważa J. Nye, do interakcji między społeczeństwami dochodzi w wielu punktach. Wykracza ona poza granice państwowe i zachodzi poza kontrolą odpowiedzialnych za sprawy polityki zagranicznej (np. migracje czy transfer kapitału). Co więcej, rządy dzielą swoją scenę międzynarodową z organizacjami pozarządowymi. Muszą więc mieć na uwadze to, że NGO's wykorzystują miękką siłę do wpływania w sposób bezpośredni lub pośredni, m.in. poprzez mobilizację opinii publicznej⁸⁵. Oprócz tego, coraz częściej mamy do czynienia z dyplomacją obywatelską, czyli dobrowolnym zaangażowaniem indywidualnych obywateli i sektora prywatnego w programy i działania, w celu umacniania międzykulturowego porozumienia pomiędzy ludźmi z innych kultur i krajów, co ma prowadzić do wzajemnego szacunku⁸⁶.

Jeśli chodzi o ten rodzaj działań, to stają się one coraz bardziej popularne. W Stanach Zjednoczonych działa U.S. Center for Citizen Diplomacy, które bada tę formę aktywności obywatelskiej. Badacze zauważają, że choć wzra-

Public relations w jednostkach samorządu terytorialnego, Warszawa 2011, s. 123–124.

⁸⁴ R. Zaharna, *Challenges of Strategic Stakeholder Engagement* [w:] A. Fisher, S. Lucas, *Trials of Engagement. The Future of US Public Diplomacy*, Boston 2011, s. 212.

⁸⁵ J. S. Nye, *Konflikty międzynarodowe. Wprowadzenie do teorii i historii*, Warszawa 2009, s. 341.

⁸⁶ A. Olsen Schodde, *Citizen Diplomacy: Building a Nation of Global Citizen Diplomats. Public Diplomacy Magazine*, University of Southern California, <http://publicdiplomacymagazine.com/citizen-diplomacy-building-a-nation-of-global-citizen-diplomats/> [dostęp 12.02.2012].

sta świadomość na temat współpracy i partnerstwa z ludźmi innych narodów (m.in. budowanie studni w Afryce, wspomaganie młodych kobiet w Pakistanie czy programy na rzecz zmniejszania chorób cywilizacyjnych), to jednak dane statystyczne potwierdzają, że nadal zbyt mało osób angażuje się w takie działania. Zaangażowanie obywateli w stosunki międzynarodowe jest niezwykle ważnym elementem w kontekście dobrobytu i bezpieczeństwa narodowego i odpowiedzią na pytanie, jak dany kraj ustosunkowuje się do reszty świata. Angażowanie obywateli w tego typu aktywność to niewątpliwie wielkie wyzwanie na przyszłość.

W kontekście działań *public relations* identyfikacja interesariuszy powinna pociągać za sobą dobór modeli, środków i metod komunikowania.

Wracając do pojęcia piaryzacji, możemy za H. J. Kinzerem i E. Bohnem⁸⁷ zaproponować dwa modele działań w PR międzynarodowym: etnocentryczny i policentryczny. Pierwszy model opiera się na założeniu, że działania PR są kierowane przez kraj nadawcy. Podejmowanie decyzji w ramach PR i ich implementacja w innych krajach może być nieadekwatna dla kraju przyjmującego, ponieważ odzwierciedlają one normy i zasady kraju nadawcy. Za przykład można tu podać działania *public relations* Polski we wczesnym okresie przygotowań do UE. Drugi model, policentryczny, zakłada pewną autonomię działania praktyków *public relations*, którzy realizują plany i założenia państwa nadawcy, ale opierają się na własnym doświadczeniu i kontaktach, znają i rozumieją kulturę kraju przyjmującego. Choć analiza autorów odnosi się do korporacji multinationarowych, to jednak można ją zastosować przy badaniu wizerunku krajów. Przykładem są agencje *public relations* i brandingowe, wynajmowane przez rządy na różnych etapach prowadzenia kampanii. To kolejny argument przemawiający za tym, że piaryzacją, kreowaniem wizerunku krajów zajmują się profesjonalści, którzy odnoszą sukcesy w marketingu produktowym i PR, co podnosi prestiż państwa na arenie międzynarodowej (w przypadku Polski – W Olins).

Jak zatem państwa starają się kreować swój wizerunek wykorzystując *public relations*? Rozumiejąc politykę zagraniczną jako proces realizacji celów, będących pożądanym stanem spraw lub wyobrażeniem przyszłego stanu spraw, do którego dany podmiot dąży⁸⁸, musimy mieć na uwadze to, że państwo wykorzystuje pewne środki, by ten stan osiągnąć. Patrząc z perspektywy stosunków międzynarodowych, J. Zając przez środki polityki zagranicznej rozumie wszystkie zasoby i instrumenty, przy użyciu których państwa starają się kształtować pożądane postawy i działania zagranicznych podmiotów oraz pożąda-

⁸⁷ H. J. Kinzer, E. Bohn, *Public Relations Challenges of Multinational Corporations*. Paper presented to the International Communication Association Conference, Honolulu, cyt. za C. Botan, op. cit., s. 150.

⁸⁸ R. Zięba, *Cele polityki zagranicznej* [w:] J. Kukułka, R. Zięba (red.), *Polityka zagraniczna państwa*, Warszawa 1992, s. 53.

ne stany zjawisk i procesów międzynarodowych⁸⁹. Autorka systematyzuje relację pojęć środek – instrument – metoda. Uważa, że w ramach jednej kategorii środka możemy mieć do czynienia z kilkoma instrumentami. Dodaje, że środki nie przesadzają tego, jak państwa będą się nimi posługiwać. Wybór instrumentu jest bowiem wynikiem metody postępowania. Metody to sposoby posługiwania się przez państwa środkami, można je podzielić na pozytywne (nakłanianie), negatywne (przymus) oraz neutralne⁹⁰. Idąc dalej, warto jeszcze wskazać na podział H. i M. Sprout, którzy wyróżnili instrumenty pozaludzkie (aparatury informacji, idee normatywne, informacje techniczne, aparat przymusu i zniszczenia) oraz ludzkie, wśród których są agendy rządowe i ich personel: dyplomatyczny, wojskowy, informacyjny i inny; organizacje pozarządowe i prywatne oraz ich personel: bankowy, ubezpieczeniowy, oświatowy, techniczny, dziennikarski i inny. R. Kuźniar wśród instrumentów polityki zagranicznej wskazuje m.in. te psychospołeczne, które „służą kształtowaniu korzystnego wizerunku państwa i budowaniu jego prestiżu na scenie międzynarodowej, zjednywaniu sobie innych społeczeństw, kreowaniu warunków ułatwiających wywieranie politycznego wpływu”⁹¹. K. Wojcik z kolei systematyzuje pojęcia z perspektywy *public relations*. Metodą są dla badaczki powtarzalne czynności, uruchamiane dla osiągnięcia zamierzonego celu, a w zakres stosowania metody wchodzi operowanie technikami. Metodą w PR jest więc komunikowanie. Autorka, powołując się na H. Przybylskiego, uważa, że „semantycznie instrument, czyli narzędzie może być źródłem osiągania celów (...), natomiast technika jest sztuką, czy może bardziej rzemiosłem, zastosowania właściwych instrumentów”⁹².

Łącząc podejście z perspektywy stosunków międzynarodowych i *public relations* oraz wykorzystanie miękkiej siły w stosunkach międzynarodowych, bez wątpienia mamy do czynienia z pozytywnymi metodami komunikowania, a biorąc pod uwagę drugi podział – ludzkimi.

G. Szondi, pisząc o dyplomacji publicznej w Europie Środkowo-Wschodniej, wyróżnia instrumenty (choć nazywa je strategiami) *public relations*. Są to:

- monitoring mediów międzynarodowych – jakościowa i ilościowa analiza zawartości mediów, dla Polski przeprowadzana przez Instytut Spraw Publicznych;
- zarządzanie wydarzeniami, np. wielkimi wydarzeniami sportowymi, jak olimpiady;
- sondaże opinii publicznej, w Polsce również przeprowadzane przez ISP;

⁸⁹ J. Zając, *Środki i metody polityki zagranicznej państwa* [w:] R. Zięba (red.), *Wstęp do polityki zagranicznej państwa*, Toruń 2005, s. 80.

⁹⁰ Ibidem, s. 81.

⁹¹ R. Kuźniar, *Międzynarodowe stosunki polityczne...*, s. 128.

⁹² K. Wojcik, *Public Relations...*

- badania wizerunku;
- reklama;
- elektroniczne PR, zwane współcześnie również e-dyplomacją;
- zarządzanie problemami;
- zarządzanie kryzysami⁹³.

S. Anholt dodaje jeszcze jeden instrument, mianowicie Corporate Social Responsibility. Jest to ciekawa koncepcja, przeniesiona z PR, świadcząca o dość mocnym wdzieraniu się tej dyscypliny do stosunków międzynarodowych. Badacz stwierdza, że jeśli kraj chce odnosić sukcesy na arenie międzynarodowej, musi brać udział w dyskusjach na temat problemów globalnych, np.: zmian klimatu, ubóstwa, głodu, narkotyków, migracji, stabilności gospodarczej, praw człowieka, praw kobiet, praw dzieci, tolerancji religijnej i kulturowej, rozprze-strzenia broni jądrowej, problemów z brakiem wody, terroryzmu itp. Podobnie jest w świecie biznesu. Korporacje, które nie mają w swoich strategiach CSR, mogą stracić zaufanie klientów. Autor prognozuje, że kraje będą szły właśnie w tym kierunku. Powołuje się na dane z National Brand Indeks, które pokazują, że ludzie coraz mniej akceptują te kraje lub rządy, w których panuje korupcja, łamane są prawa człowieka lub prawo, gdyż jest to ta publiczność, która wymaga tych samych standardów i od firm, i od krajów.

Jak więc widać, państwa wykorzystują w dyplomacji publicznej instrumenty znane z tradycyjnego *public relations*. W idealnym modelu nacisk powinien być położony na dwustronną symetryczną komunikację, znaną z modelu doskonałości J. Gruniga. Jest ona symetryczna, ponieważ zarówno organizacja, jak i otoczenie, mogą zmienić swoje zachowanie w rezultacie prowadzonych działań PR⁹⁴. Autor modelu zauważa, że kampanie prowadzone w ramach międzynarodowego *public relations* (w tym te dla krajów) wykorzystywały przede wszystkim model agenta prasowego i informacji publicznej. J. Gruning, potwierdzając swoją tezę, powołuje się na A. Albittrona i J. Manheima, którzy prowadzili analizę zawartości dziennika „New York Times” i doniesień prasowych na temat pięciu krajów, Argentyny, Indonezji, Korei Południowej, Filipin i Turcji, po tym, jak kraje te wynajęły agencje *public relations*. Okazało się, że firmy *public relations* odniosły sukces w redukcji szczególnie negatywnych informacji, uwypuklając te bardziej pozytywne i sugerując, że interes opisywanych krajów jest zbieżny z interesem Stanów Zjednoczonych. Manheim i Albittrona argumentowali, że media są podatne na manipulację, ponieważ mają ograniczony dostęp do źródeł informacji o środowisku międzynarodowym. Autorzy badania stwierdzają

⁹³ G. Szondi, op. cit., s. 69.

⁹⁴ J. E. Grunig, *Public Relations and International Affairs. Effect, Ethics and Responsibility*, „Journal of International Affairs” 1993, vol. 47, no. 1, s. 144.

również, że dla wielu ludzi to media są jedynym źródłem informacji o badanych krajach, a na zakres poprawy wizerunku oraz w ogóle poznania krajów duży wpływ mają działania PR.

Choć model symetryczny Gruniga jest często przywoływany w dyskusjach o międzynarodowym PR, wielu badaczy traktuje go jako nierealny (zwłaszcza dla silnych międzynarodowych podmiotów)⁹⁵. Dlatego w 1992 r. badacz uzupełnił swoją teorię o tzw. *mixed motive model*, traktowany jako zmodyfikowany model symetryczny. Nazwę tego modelu przypisuje się P. Murphy, która zauważyła, że organizacje w swoim komunikowaniu wykorzystują wiele strategii i trudno wyznaczyć tu jasną granicę. Model mieszany pokazuje bowiem stadia pośrednie między asymetrycznością i symetrycznością (spór, walka, uznanie racji, mediacja, kooperacja). Dlatego, jak zauważa K. Wojcik, model ów jest idealny do zarządzania konfliktami. Z powodzeniem można go zastosować w dyplomacji publicznej, również w kryzysach, które cechuje konflikt, a państwa mają rozbieżne cele, role, wartości, zasady. Państwa, działając w ramach modelu mieszanego, mogą stosować różne strategie wobec różnych grup otoczenia.

Bardzo ważnym aspektem w kontekście doboru instrumentów jest rodzaj mediów. R. Diebert uważa, że medium, poprzez które komunikujemy się ze społeczeństwem, może kreować środowisko międzynarodowe. I tak, nowe media kreują pewną dynamikę na arenie międzynarodowej. Interaktywność jest połączona z różnorodnością nowych graczy na arenie międzynarodowej i sposobami, w jaki te media wykorzystują. W tym ujęciu komunikat jest produktem, a komunikowanie procesem⁹⁶.

R. Zaharna opisuje dwa modele komunikowania: masową i sieciową. Wiąże je ze zmianami na arenie międzynarodowej. Pierwszy model, oparty na Laswelowskim modelu komunikowania, wskazuje na to, że nadawca dyplomacji publicznej (zazwyczaj ciało rządowe) wysyła informacje do raczej pasywnej publiczności. Drugi model – sieciowy – kładzie nacisk na wymianę informacji, jest wykorzystywany zazwyczaj przez organizacje pozarządowe. Jednak, jak zauważa autorka, większość rządów nadal raczej koncentruje się na zawartości informacji niż na jej wymianie. Opierają się one na modelu komunikacji masowej, który powoli zaczyna nie przystawać do warunków panujących w zmieniającej się rzeczywistości międzynarodowej.

⁹⁵ Szerzej K. Wojcik, *Nurt krytyczny w teorii public relations. Nowe koncepcje teoretyczne czy tylko kontestowanie dotychczasowych podejść badawczych, modeli i wzorców działania* [w:] A. Adamus-Matuszyńska, R. Maćkowska, op. cit., s. 17–40.

⁹⁶ R. J. Deibert, *Parchment, Printing and Hypermedia: Communication in World Order Transformation*, New York 1997), cyt. za R. S. Zaharna, *The Soft Power Differential: Network Communication and Mass Communication in Public Diplomacy*, „The Hague Journal of Diplomacy” 2007, vol. 2.

Kolejnym aspektem, na który z kolei zwraca uwagę J. Nye, jest „paradoks obfitości”. Mamy do czynienia z olbrzymią ilością informacji, a jej wymianę umożliwia Internet. Niezwykle ważne staje się określenie, na czym należy skoncentrować uwagę. Dyplomacja publiczna stała się bardziej „partycypacyjna” niż „prezentacyjna”, gdyż takiej oczekuje środowisko międzynarodowe. R. Zaharna uważa, że model sieciowy powinien zastąpić tradycyjną dyplomację publiczną. W modelu tym nie chodzi o ilość informacji, ważne jest to, by nadawca miał możliwie najbardziej rozległą sieć i mocne powiązania w jej ramach. Ponadto chodzi o budowanie pewnych mostów, pozwalających pokonywać przeszkody w komunikowaniu na poziomie globalnym. Ważna jest przy tym kwestia badań opinii publicznej, które do tej pory były wykorzystywane przy budowaniu przekazów komunikacyjnych. W nowej dyplomacji powinniśmy raczej zwracać uwagę na to, w jaki sposób ludzie są ze sobą powiązani, jak tworzą pewnego rodzaju sieci. W przyszłości bowiem wiarygodne bazy danych będą bardziej wartościowe niż badania opinii publicznej⁹⁷.

Za przykład sieciowego modelu dyplomacji publicznej podaje się Międzynarodową Kampanię na rzecz Zakazu Min Przeciwpiechotnych (*International Campaign to Ban Landmines*, ICBL), która zaowocowała podpisaniem w 1997 r. konwencji ottawskiej. Bardzo mocno w kampanię promującą traktat zaangażował się rząd Kanady, m.in. współpracując z lokalnymi organizacjami pozarządowymi. Polski Czerwony Krzyż od dawna jest najbliższym partnerem Ambasady Kanady w jej wysiłkach na rzecz promocji traktatu ottawskiego. Ambasada często wspiera działalność PCK skierowaną na podnoszenie wiedzy o traktacie w Polsce oraz zachęcanie rządu polskiego do zakończenia procesu jego ratyfikacji⁹⁸. Podobne działania proponuje Norwegia, która swój wizerunek opiera na wykorzystaniu idei przewodniej *peaceful nature* w komunikowaniu z różnymi grupami docelowymi. Przede wszystkim podkreśla swoje zaangażowanie w pomoc humanitarną i przedstawia się jako *humanitarian superpower*, informując, że przeznaczą 1% dochodu narodowego na tę działalność.

Przykłady tych dwóch krajów pokazują, że dużym wyzwaniem na przyszłość dla wielu państw dbających o swój wizerunek stanie się umiejętność angażowania się w sprawy ważne dla społeczności międzynarodowej i efektywne wykorzystywanie tego do wzmocnienia własnego wizerunku na świecie. Państwa muszą zrozumieć, że bez zaangażowania trudno im będzie konkurować na arenie międzynarodowej o to, co określa się mianem prestiżu.

⁹⁷ R. Zaharna, *The Network Paradigm of Strategic Public Diplomacy*, „Policy Brief” 2006, vol. 10, no. 1, Foreign Policy Focus, www.fpf.org [dostęp 2.02.2012].

⁹⁸ Polska podpisała konwencję ottawską w 1997 r. wraz z innymi 121 państwami. Niestety, dotychczas Rząd RP nie ratyfikował dokumentu.

Zakończenie

We współczesnym świecie państwa wykorzystują metody i instrumenty działań *public relations*, by wzmocnić własną siłę czy prestiż na arenie międzynarodowej. Ważne jest to, że pozostaje coraz mniej miejsca na komunikowanie jednostronne. Dlatego można przewidywać dalsze przenikanie się polityki zagranicznej i *public relations*. Należy odwołać się tu do słów T. Łoś-Nowak, że państwa na arenie międzynarodowej funkcjonują w sieci powiązań, co oznacza, że swoją politykę międzynarodową winny realizować raczej w strategiach kooperacyjnych niż w konfrontacyjnych i dysponować potencjałem pozwalającym im być postrzeganymi jako atrakcyjny uczestnik stosunków międzynarodowych. Atrakcyjność państwa ponowoczesnego i jego wartość wzrastają wraz z otwartością na współpracę, umiejętnością wykorzystywania tego, co daje środowisko międzynarodowe, oraz siłą, która pochodzi z przyciągania i ma źródło w atrakcyjności kultury danego państwa, czy postawą wobec ważnych problemów. Wiele współczesnych państw, zwłaszcza wielkich mocarstw czy mocarstw „wschodzących”, rozumie ten fenomen transformacji i siły i stara się budować na nim swoją „międzynarodową” markę⁹⁹.

⁹⁹ T. Łoś-Nowak, *Polityka zagraniczna w przestrzeni teoretycznej...*, s. 29.

Ewelina Wilczyńska

SAVOIR VIVRE NEGOCJACJI BIZNESOWYCH Z PAŃSTWAMI SĄSIEDZKIMI POLSKI

Artykuł ma na celu przedstawienie, w akademickim skrócie, zasad *savoir vivre*^u, którymi należy się kierować, przystępując do negocjacji z przedstawicielami społeczeństw państw sąsiedzkich. Do grona sąsiadów Polski zaliczone zostało również Królestwo Szwecji – w myśl zasady, która u naszych sąsiadów z północy jest zakorzeniona już od dziecka, że Morze Bałtyckie łączy, a nie dzieli.

Charakterystykę Litwinów dokonano na zasadzie porównawczej z Łotyszami i Estończykami, aby lepiej pokazać cechy, wartości i zasady typowe dla kultury Litwy.

Na zasadzie zestawienia przedstawiono partnerów z Czech i Słowacji.

Rosjan, Ukraińców oraz Białorusinów, reprezentujących jeden krąg kultury, także biznesowej, opisano w jednym podrozdziale.

Zebrany materiał oparty jest o zarówno literaturę przedmiotu, jak i doświadczenia osobiste autorki.

Partnerzy niemieccy

Republika Federalna Niemiec (RFN) to od czasów wstąpienia Polski do Unii Europejskiej nasz największy partner biznesowy. Również dla Niemców jesteśmy krajem, który ciągle zyskuje na atrakcyjności handlowej¹. Dlatego lepsze poznanie wzajemnych reguł komunikacji i negocjacji może przyczynić się do łatwiejszego budowania konsensusów.

Nasi sąsiedzi zza Odry mają świadomość wysokiej pozycji, atutów oraz słabych punktów swojej gospodarki narodowej, przy czym tych ostatnich jest zdecydowanie najmniej. Przekonanie o wysokiej jakości oferowanego produktu /usługi towarzyszy negocjującym Niemcom zawsze. I odwrotnie, przy zakupie /kontrakcie strona niemiecka zwraca szczególną uwagę na jakość. Dlatego waż-

¹ M. Stelmaszczyk, *Jak negocjować z cudzoziemcami* [w:] *Handel zagraniczny dla menedżerów*, Warszawa 1994, z. 3, s. 34.

ne jest, aby negocjatorami byli specjaliści, starannie prezentujący atuty sprzedawanego produktu. Dane, liczby, fakty oraz racjonalne argumenty to podstawa przy udanych negocjacjach z RFN².

Owo przywiązanie do jakości oraz nieufność w stosunku do tego, co nowe, powoduje, że Niemcy są mało podatni na agresywną reklamę, dlatego dużo lepiej jest opierać kampanie marketingowe na poważnej, stonowanej reklamie, która raczej odwołuje się do logiki niż argumentów symboliczno-sloganowych³.

Można by rzec, że od czasów Immanuela Kanta krytycyzm to nieodłączna cecha niemieckiej kultury. W negocjacjach jedną z najtrudniejszych cech, przynajmniej dla Polaków, jest bezpośrednia niezgoda i krytycyzm ze strony niemieckiej. Dla Niemców, jeśli coś wydaje się niemożliwe albo z czymś się nie zgadzają, na pewno powiedzą o tym głośno⁴. Nie należy traktować takiego zachowania jako oznaki wyższości, ale jako obiektywną ocenę sytuacji dokonaną przez naszego kontrnegocjatora.

Wyżej wspomniana krytyka odnosi się do przedmiotu rozmów i i negocjacji, nie zaś do konkretnej osoby. Należy o tym pamiętać, gdyż bardzo źle jest tam odbierana publiczna krytyka skierowana na konkretnego człowieka. Niemiecką kulturę, tak jak całą kulturę atlantycko-europejską, cechuje indywidualizm, czyli wysoki stopień zorientowania na człowieka. Wizerunek publiczny jest zawsze i dla każdego Niemca bardzo ważny. Jego bezpodstawne podważenie kończy się często pozwem sądowym, zaś znieważenie poparte niezbitymi dowodami powoduje, że dana osoba podaje się do dymisji.

Z indywidualizmem łączy się także prywatność⁵, do której Niemcy są niezwykle przywiązani. Nietaktem jest wspomnianie czy odnoszenie się do kwestii prywatnych podczas spotkań biznesowych. Tu ponad wszelką wątpliwość przyjmuje się ustalony harmonogram, którego należy twardo się trzymać. To sposób negocjacji nastawiony na dążenie do porozumienia, podpisanie zadowalającego obie strony kontraktu, rozwiązywanie powstałych problemów, jak też dużą oszczędność czasu poprzez nieodbieganie od tematu.

Nie oznacza to, że z niemieckim partnerem biznesowym nie można bliżej się poznać, a nawet zaprzyjaźnić. Jednak nawet najlepsi przyjaciele, kiedy znajdą się po przeciwnych stronach stołu negocjacyjnego, zachowają formalizm i powściągliwość⁶.

Są narody, które charakteryzują się pełną ekspresji otwartością, jak np. Rosjanie, Polacy czy Ukraińcy, natomiast okazywanie takiej otwartości jest w Niem-

² H. Dreger, *Kulturowe uwarunkowania prowadzenia negocjacji w krajach niemieckojęzycznych*, Warszawa 1999, s. 41.

³ Ibidem, s. 44.

⁴ M. Stelmaszczyk, op. cit., s. 35.

⁵ P. Gibbs, *Jak robić interesy we Wspólnocie Europejskiej*, Warszawa 2001, s. 112.

⁶ M. Dreger, op. cit., s. 40.

czech źle widziane. Wylewność i zbyt ni entuzjazm powodują uczucie niezręczności oraz wrażenie, że dany negocjator nie posiada innych argumentów.

Spotkanie można prowadzić zarówno po niemiecku, jak i po angielsku; to najczęściej stosowane warianty językowe. Należy pamiętać, że bez względu na wybrany język, ważne jest, by mówić w sposób prosty. Kwieciste wstawki, zbyt długie oraz rozbudowane zdania wywołują niechęć, znużenie, wręcz wprowadzają w stan podenerwowania i złości. Innymi słowy, tłumaczenie rzeczy prostych nazbyt zawile prowadzi do biznesowej nieufności ze strony niemieckiej.

Zjawiskiem typowym dla niemieckiego biznesu jest zachowanie typu: pytanie – odpowiedź. Polega ono na zadawaniu dużej liczby pytań. Padają one zaraz po krótkim przedstawieniu się. Poza tym wypowiedź jest często przerywana, gdy kontrahent zza Odry uzna, że nie otrzymał wystarczającej ilości informacji. Bez pardonowo wówczas dopytuje, podobnie jak wtedy, gdy, jego zadaniem, rozmówca zbyt ni zbacza z tematu czy odpowiada wymijająco. Jest to niemiecki sposób budowania klimatu oraz poznawania się wzajemnie⁷.

Ważny element to wizytówki. Powinny być napisane po niemiecku lub angielsku, aby zostały zrozumiane. Im więcej tytułów i stanowisk się posiada, tym lepiej. W dobrym tonie jest przyniesienie kilku wizytówek, które na pewno zostaną przeczytane, najczęściej od razu⁸.

Lepiej spytać, niż popełnić gafę. To kolejne zachowanie, które powoli wkracza w krąg środkowoeuropejski. W Niemczech zrozumiałe jest, jeśli ktoś pyta o panujące w firmie zwyczaje, o to, jak należy ubrać się na dane spotkanie, co można robić, a czego nie wypada. Oczywiście tego typu pytania zadaje się na osobności osobie, która w imieniu danego przedsiębiorstwa pełni w stosunku do nas rolę gospodarza. Przy tym nie należy obawiać się, że postawimy naszego gospodarza w niezręcznej sytuacji, sami też nie powinniśmy czuć się niezręcznie przy tego typu pytaniach. Niemiecka prostota w biznesie oraz nastawienie na poinformowanie w celu osiągnięcia konsensu przejawiają się też w wyżej opisanej regule⁹.

Za M. Stelmaszczykiem można powiedzieć, że w stosunku do krajów Europy Środkowo-Wschodniej Niemcy przyjmują technikę negocjacyjną nazywaną „na aroganckiego kupca”¹⁰. Polega ona na psychologicznej próbie wyprowadzenia z równowagi poprzez lekceważące traktowanie, rzucanie wizytówkami, podkreślanie przewagi technologicznej etc. Jeżeli jednak rozmówca zachowa spokój i opanowanie oraz zacznie podnosić racjonalne argumenty, to jego pozy-

⁷ J. Salacuse, *Negocjacje na rynkach międzynarodowych*, Warszawa 2002, s. 97.

⁸ Ibidem, s. 99–100.

⁹ P. Gibbs, op. cit., s. 114.

¹⁰ M. Stelmaszczyk, op. cit., s. 45.

cja wzrośnie. Nastąpi zmiana tonu i formy wypowiedzi, pojawią się równowaga oraz spokój i uznanie dla kontrrozmówcy¹¹.

Partnerzy czescy oraz słowaccy

Gospodarka Czech jest uważana za jedną z najstabilniejszych spośród wszystkich państw postsocjalistycznych. Od chwili podziału Czechosłowacji w kraju tym wdrożono wiele reform gospodarczych i strukturalnych, wprowadzono program naprawy finansów państwa, a także przeprowadzono prywatyzację i restrukturyzację przedsiębiorstw państwowych. W połowie 1999 r. doszło do recesji w gospodarce, która w następnych latach powoli ustępowała miejsca ożywieniu gospodarczemu, związanemu głównie ze wzrostem eksportu do Niemiec i innych krajów Unii Europejskiej. W tym okresie znacząco wzrosła również liczba inwestycji krajowych i zagranicznych. Wprowadzone reformy doprowadziły do rozwoju gospodarki, stabilizacji cen oraz spadku bezrobocia. Podobnie jak pozostałe państwa ubiegające się o członkostwo w Unii Europejskiej, Czechy musiały przystosować swoje prawo do jej zaleceń, co dodatkowo ustabilizowało ich rozwój gospodarczy. Z PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca osiągają poziom 2/3 PKB w przodujących krajach UE i mogą równać się z takimi państwami, jak Portugalia, Grecja czy Słowenia. Działania mające na celu dokończenie prywatyzacji sektora bankowego, telekomunikacyjnego i energetycznego mają przynieść dalsze zwiększenie inwestycji zagranicznych, co przy restrukturyzacji dużych przedsiębiorstw i usprawnieniu sektora bankowego, może doprowadzić do dalszego wzrostu gospodarczego¹². Powyższe dane wskazują na to, że w Czechach warto inwestować.

Kulturowo oraz pod względem organizacji pracy czy podejścia do niej Czechom jest najbliżej do Niemiec, ich głównego partnera gospodarczego; nasi południowi sąsiedzi nazywani są nawet przekornie „Małymi Niemcami”. Na Słowacji natomiast dużo więcej wpływów na zachowania negocjacyjne ma sąsiedztwo z Polakami i Ukraińcami, czyli nastawienie protransakcyjne jest nieco słabsze niż w Republice Czeskiej. W dużej mierze jest to spowodowane względami wpływów historycznych, koneksji i powiązań¹³.

Nie można twierdzić, że między Czechami i Słowakami w gruncie rzeczy nie ma większych różnic. Tak może się wydawać z naszego, polskiego punktu widzenia, ale negocjatorzy, zwłaszcza ze Słowacji, bardzo nie lubią tego zrównania. Obywatele Słowacji podkreślają swoją odrębność, a często nie ukrywają niechę-

¹¹ Ibidem.

¹² E. Markiewicz, M. Potrawiak, *Republika Czeska na arenie międzynarodowej: polityka europejska i kultura: publikacja pokonferencyjna*, Kraków 2009, s. 55–57.

¹³ Ibidem, s. 60–61.

ci do sąsiadów znad Wełtawy, co jest spowodowane poczuciem krzywdy. Uważają bowiem, że w czasach istnienia Czechosłowacji to Czechi były lepiej dotowane, dbano o czeski przemysł, zaś Słowację traktowano jak „gorszą siostrę” (autorka nieraz spotykała się z opinią, że Václav Havel jest odpowiedzialny za zniszczenie słowackiej gospodarki).

Na przekór temu Czesi lubią swoich sąsiadów – w zestawieniach popularności prawie zawsze wybierają ich jako najbardziej lubiany naród. Podobnego rankingu nigdy jednak nie wygrali na Słowacji¹⁴.

Jak zostało wspomniane, Słowacy nie lubią Václava Havla. Należy dodać, że rozmawianie o polityce w obu krajach nie jest dobrze widziane. Z naszymi południowymi negocjatorami dużo lepiej podejmować tematy neutralne: piłkę nożną, turystykę, muzykę.

Czeski i słowacki to odmienne języki, lecz na tyle bliskie, że zrozumiały dla obu nacji. Nie można tego samego powiedzieć o języku polskim oraz czeskim i/lub słowackim. Występują tu wyrazy podobne, nawet takie same, ale spotykamy też słowa, które mimo takiego samego lub podobnego brzmienia, mają zupełnie inne znaczenie; a jest ich niemało. Przykładowo czeskie „zboží” to wbrew pozorom nie zboże, tylko ładunek, towar, natomiast polskie słowo „panna” oznacza po czesku dziewczycę¹⁵.

Jeżeli nie znamy dobrze języka naszych negocjatorów, porozumiewajmy się po angielsku, który jest dość tu dobrze znany, chociażby z racji licznych turystów. W Czechach dość popularny jest również niemiecki.

Generalizując: zasady, które zostały opisane w rozdziale dotyczącym Niemiec, można przenieść i stosować w odniesieniu do Czech. Natomiast Słowakom bliżej do Polaków i Ukraińców.

Partnerzy rosyjscy, ukraińscy, białoruscy

Rosja, Ukraina i Białoruś to kraje byłego Związku Radzieckiego, w których panuje, ogólnie rzecz ujmując, tzw. wschodni lub inaczej rosyjski model biznesowy. Dlatego też skupimy się na opisanu tego modelu na przykładzie macierzy: Rosji, podkreślając, że ma on zastosowanie również w kontaktach z negocjatorami ukraińskimi i białoruskimi¹⁶.

Mimo wielu wyzwań, jakie stwarza ten ogromny rynek, wiele spółek robi dziś w Rosji dobre interesy. Jedną z nich jest F. Uhrenholt Meat A/S, duńska

¹⁴ Z. Tarajło-Lipowska, *Kapoań o czeskim dla Polaków, być może mało zaawansowanych, ale mocno zainteresowanych*, Wrocław 2002, s. 77–79.

¹⁵ Ibidem, s. 112–115.

¹⁶ Ch. A. Vlachoutsicos, *Doing Business with the Soviet, What, Who and How?*, „Columbia Journal of World Business”, Summer 1988, za M. Woytowicz-Neymann, R. Adamowicz, A. Kaczyńska, *Język negocjacji*, Warszawa 1995, s. 54–56.

firma eksportująca co roku do tego kraju artykuły spożywcze. Jann Jensen, dyrektor zarządzający, bogaty w doświadczenia wyniesione z 35 wizyt w tym kraju, podkreśla, że 90% transakcji zawiera się tu podczas spotkań twarzą w twarz. Innymi słowy, interesy opiera się na osobistych stosunkach. W przypadku tego przedsiębiorstwa krokiem o rozstrzygającym znaczeniu było utworzenie własnego przedstawicielstwa w Moskwie, którego personel składa się z Rosjan znających język angielski. Ponadto firma regularnie sprawdza referencje nowych klientów za pośrednictwem ambasady duńskiej. Jensen twierdzi, że ogólnie biorąc, tak naprawdę nie ma dziś większej różnicy między robieniem interesów w Szwecji, Niemczech czy w Rosji¹⁷.

Jak można się spodziewać, nie wszystkie firmy zagraniczne informują o tak pozytywnych doświadczeniach. Chaos, przestępstwa, korupcja – a do tego kapryśne regulacje prawne i biurokracja – nadal stanowią realne bariery dla rozwoju handlu. Jednak Rosja, jako największy na świecie kraj pod względem powierzchni (11 stref czasowych) i szósty co do liczby ludności, jest ponętym rynkiem dla tych, którzy wiedzą, jak pokonywać owe bariery. Oczywiście, jedną z dróg do przezwyciężenia trudności jest lepsze zrozumienie zachowań Rosjan w biznesie¹⁸.

Podkreślając kluczową rolę koneksji, Jann Jensen twierdzi, iż mimo że kultura rosyjska jest nastawiona na partnera, jest przy tym ceremonialna i hierarchiczna. Jednocześnie jedną z najważniejszych wyznawanych w niej wartości jest specyficzny egalitaryzm, czyli *urawniłowka*. Rosjanie czują się głęboko dotknięci, gdy inni mają więcej niż oni, tak jak w starym dowcipie: Pan Bóg rzecze do Iwana: Spełnię każde twoje życzenie. Proś, o co tylko chcesz. Na to Iwan: Wiesz, dobry Boże, mój sąsiad ma krowę. Przypuszczam więc, że chcesz mieć dwie krowy – mówi Bóg. Och, nie, Panie Boże – opowiada Iwan – chcę tylko, żeby krowa sąsiada zdechła¹⁹.

Tak rozumiany egalitaryzm jest bliski jego skandynawskiej wersji, gdzie na ludzi, którzy zdają się wyrastać ponad resztę, patrzy się z irytacją. Podobną wartość wyraża australijskie powiedzenie: „Wysoki mak się ścina”. Zatem w społeczeństwie rosyjskim mamy do czynienia z wyraźną sprzecznością: egalitarne wartości współistnieją z hierarchicznością. Powyższe wartości nie są jednak czymś zupełnie obcym dla reszty świata. Przywołajmy choćby Stany Zjednoczone, gdzie egalitarne ideały przez całe generacje współistniały z postawami hierarchicznymi.

Rosyjska ceremonialność jest widoczna w sposobie ubierania się oraz w rytuałach powitań i pożegnań, natomiast wyrazem hierarchiczności społeczeń-

¹⁷ Ibidem, s. 56.

¹⁸ R. R. Gesteland, *Różnice kulturowe a zachowania w biznesie*, Warszawa 2000, s. 170–171.

¹⁹ K. Władimir, A. Kozłowa, *Tiechnologiczeskij podchod k pieriegoworam*, Moskwa 1999, s. 20.

stwa jest podejście do zarządzania, polegające na przekazywaniu poleceń z góry na dół, jak również mała liczba kobiet na stanowiskach kierowniczych. Od gości oczekuje się przestrzegania pewnej ceremonialności w ubiorze i w zachowaniu na forum publicznym, co jest szczególnie ważne przy pierwszym spotkaniu z rosyjskimi partnerami.

Hierarchiczne postawy dotyczą zagranicznych biznesmenów w dwojaki sposób. Po pierwsze, cudzoziemki zajmujące wysokie stanowiska zostaną tu przyjęte z uroczą galanterią, ale jednocześnie mogą się spodziewać protekcyjnego potraktowania, ponieważ niewiele kobiet osiągnęło stanowiska decyzyjne w rosyjskich organizacjach.

Po drugie, przybysze obojga płci na pewno zauważą, że wszelkie ważne decyzje są tu zastrzeżone dla najważniejszego człowieka w danej organizacji. Ta typowa dla silnie zhierarchizowanych społeczeństw cecha spowalnia postępy w rozmowach i może prowadzić do dużych opóźnień w procesie negocjacji. W Rosji jeszcze ważniejsze, niż w większości innych kultur świata biznesu, jest upewnienie się, że negocjuje się z kimś, kto naprawdę podejmuje decyzje²⁰.

Rosyjscy biznesmeni w większości przyznają, że, co prawda, na ogół nie przejmują się punktualnością, ale jednak bardzo starają się przybyć na czas na spotkanie z cudzoziemcami. Z kolei większość przybyszy wyczulonych na punkcie czasu mówi, że nie widać zbyt wielu dowodów potwierdzających te wysiłki. Należy zatem oczekiwać, że spotkanie w Rosji rozpocznie się z opóźnieniem (niekiedy godzinnym lub dłuższym), znacznie się przeciągnie poza zakładany czas i będzie raz po raz przerywane. Wygląda na to, że rosyjscy menedżerowie wysokiego szczebla uważają za normalne prowadzenie trzech czy czterech rozmów jednocześnie, jednych twarzą w twarz, a innych przez jeden lub kilka telefonów²¹.

Na ogół poszczególne kultury można zaliczyć albo do powściągliwych (Finowie, Japończycy, Tajowie), albo do ekspresyjnych (Europejczycy z południa kontynentu i inni mieszkańcy regionu śródziemnomorskiego, Latynosi), natomiast rosyjscy negocjatorzy często wykazują cechy obydwu typów zachowań podczas tego samego spotkania.

Na pierwszym spotkaniu spodziewamy się spokojnych, powściągliwych manier, a na następnych sesjach nastawiamy się na zachowania bardziej wylewne. Bądźmy przygotowani na emocjonalne wybuchy i manifestowanie nastrojów w krytycznych momentach dyskusji²².

Rosjanie mówią umiarkowanie głośno. Goście powinni unikać głośnych, hałaśliwych rozmów w sytuacjach publicznych. Należy zachować bliski lub średni

²⁰ Ibidem, s. 22–23.

²¹ Ch. A. Vlachoutsicos, op. cit., s. 55.

²² R. R. Gesteland, op. cit., s. 173.

dystans interpersonalny, to znaczy od 20 do 30 cm. Ludzie zaprzyjaźnieni dotykają się często, wykonują słynny „uścisk niedźwiedzia” i całują się w policzki. Negocjatorzy zazwyczaj patrzą sobie prosto w oczy ponad stołem przetargowym²³.

Partnerzy z krajów *Pribałtyki*

Ogólnie biorąc, zachowania Estończyków, Łotyszy i Litwinów w biznesie korespondują z zachowaniami ich sąsiadów – Skandynawów, Niemców, Polaków i Rosjan. Jednak ludzie przybywający tu po raz pierwszy mogą zaobserwować, że kultura świata biznesu w krajach bałtyckich odzwierciedla podział Europy na północ i południe. Estończycy, mieszkający najdalej na północy, są największymi indywidualistami, najbardziej skupiają się na transakcji, wyrażają się przy stole przetargowym w sposób najbardziej otwarty oraz są najbardziej małomówni i powściągliwi spośród narodów bałtyckich²⁴.

Rezerwa Estończyków, ich otwartość werbalna, jak również koncentracja na zadaniu bardzo przypomina wielu przybyszom negocjatorów szwedzkich, a może nawet jeszcze bardziej Finów, z którymi Estończycy są powiązani pod względem etnicznym i językowym.

Drugi biegun stanowi Litwa, najbardziej na południe wysunięty kraj bałtycki. Litwini, nazywani czasem *Latynosami regionu bałtyckiego*, wyznający katolicyzm, są bardziej zorientowani na grupę i dobre stosunki z partnerem niż Estończycy. Wyrażają się też na ogół w sposób mniej konkretny i bezpośredni, choć są narodem przejawiającym słowiański ekspresywizm i wylewność w kontaktach²⁵.

Wyznający luteranizm Łotysze zajmują pośrednią pozycję z punktu widzenia zachowań w biznesie, co wynika z położenia geograficznego ich kraju pomiędzy pozostałymi dwoma narodami i długowiekowych wpływów kulturowych Niemiec. Są oni umiarkowanie skupieni na transakcjach, otwarci i wylewni w porównaniu z Estończykami, ale bardziej powściągliwi w zachowaniu niż ich litewscy sąsiedzi z południa.

W odniesieniu do kwestii języka interesów, łotewski i litewski należą do bałtyckiego odłamu indoeuropejskiej rodziny językowej, natomiast estoński wchodzi w skład grupy ugrofińskiej, wraz z fińskim i węgierskim. Zagraniczni biznesmeni przyjeżdżający do Rygi i Wilna spotkają dziś więcej potencjalnych kontrahentów znających angielski niż jeszcze kilka lat temu. Ogólnie rzecz biorąc, bardziej prawdopodobne jest znalezienie ludzi mówiących płynnie po angielsku na Łotwie niż na Litwie.

W obu tych krajach powszechnie znane są też niemiecki, rosyjski i polski. Mimo silnych wpływów skandynawskich niewielu Łotyszy mówi językami nor-

²³ K. Władimir, A. Kozłowa, op. cit., s. 25–27.

²⁴ Z. Nęcki, *Negocjacje w biznesie*, Kraków 1995, s. 315.

²⁵ E. Lewandowska-Tarasiuk, *Komunikowanie w biznesie. Jak skutecznie rozmawiać o interesach*, Warszawa 2003, s. 117.

dyckimi. Umawiając się na spotkanie, cudzoziemcy powinni zasięgnąć informacji, czy potrzebny będzie tłumacz. Gdyby to było konieczne, tutejszy partner zwykle chętnie podejmie się załatwienia pomocy lingwistycznej.

W porównaniu z Azjatami, Arabami i Latynosami, większość Łotyszy i Litwinów ma nastawienie protransakcyjne. W Wilnie, a także w Rydze można się spodziewać całkiem szybkiego przejścia do interesów, pogawędki wstępne nie są tak przewlekłe, jak w południowej Europie i w regionie śródziemnomorskim. Dyskusje o biznesie raczej przebiegają punkt po punkcie w porządku liniowym, tak jak w Niemczech, niż rozbiegają się w nieoczekiwanych kierunkach, jak to się często zdarza we Francji²⁶.

Z drugiej jednak strony, nawiązanie kontaktu z potencjalnymi klientami czy wspólnikami w sposób bezpośredni jest trudniejsze niż w nastawionych przede wszystkim na transakcje krajach Ameryki Północnej i północnej Europy. Handlowcom z zagranicy uda się to lepiej, jeśli zaopatrzą się w dobre referencje lub zostaną przedstawieni, a jeszcze lepiej – gdy poznają potencjalnych partnerów na targach albo podczas oficjalnej misji handlowej. W tym sensie kulturę świata biznesu Litwy i Litwy można zapewne najlepiej opisać jako umiarkowanie lub zmiennie protransakcyjną; kultura Estonii jest zaś od niej zdecydowanie bardziej protransakcyjna²⁷.

Przybysze z Danii zauważają, że ich kontrahenci z omawianych krajów bałtyckich ubierają się i zachowują bardziej ceremonialnie niż większość Skandynawów. Wyrazem hierarchiczności kultury jest to, że Łotysze i Litwini prowadzą interesy w sposób bardziej ceremonialny niż Amerykanie i cechujący się egalitarnym podejściem Kanadyjczycy, Australijczycy i Skandynawowie. Ważne jest tu okazywanie pewnej dozy respektu wobec osób starszych i zajmujących wyższe stanowiska.

Spotkania w interesach rozpoczynają się na ogół o czasie; oczekuje się, że goście będą punktualni. W przeciwieństwie do bardziej polichronicznych społeczeństw, spotkania na Litwie i Łotwie raczej nie są przerywane. To kolejny rys kulturowy bardziej germański niż romański. Harmonogramów i terminów na ogół się dotrzymuje – oczywiście z ograniczeniami wyznaczanymi przez czynniki niezależne, np. infrastrukturę obu krajów. Tak jak w Skandynawii, gdy zostanie się zaproszonym do czyjegoś domu na kolację, koniecznie trzeba się zjawić punktualnie, najwyżej pięć, dziesięć minut później.

Większość Bałtów w sytuacjach biznesowych mówi stosunkowo cicho. Trzeba się spodziewać długich pauz podczas rozmów w Estonii, rzadziej na Łotwie. Przerywanie innemu mówcy w pół zdania uważa się za zachowanie niegrzeczne, zwłaszcza w Estonii i na Łotwie. Zanim zabierzesz głos, zaczekaj, aż twój partner

²⁶ Ibidem, s. 118–120.

²⁷ Z. Nęcki, op. cit., s. 320.

skończy mówić. Dystans przestrzenny między ludźmi jest ważny. Należy zachowywać otoczkę przestrzenną o wielkości typowej dla krajów północnoeuropejskich, to znaczy stać lub siedzieć od kogoś w odległości równej długości ręki²⁸.

W sytuacjach biznesowych kontaktów dotykowych jest mało. Należy oczekiwać nieco więcej ekspresyjności po zacieśnieniu wzajemnych stosunków. Uprzejmie jest utrzymywać stały (ale niezbyt intensywny) kontakt wzrokowy z partnerami przy stole konferencyjnym, taki sam jak w Niemczech czy w Skandynawii.

Trzeba się też spodziewać kontrolowania mimiki i niewielkiej gestykulacji, zwłaszcza na Łotwie i w Estonii. Unika się trzymania rąk w kieszeniach podczas konwersacji. Żucie gumy w sytuacjach publicznych jest uważane za zachowanie niekulturalne²⁹.

Ubiór powinien być schludny i tradycyjny: w przypadku mężczyzn – garnitur, biała lub pastelowa koszula ze stonowanym krawatem, w przypadku kobiet – elegancki kostium lub suknia.

Przy spotkaniach mężczyzn z mężczyznami powinno się wyraźnie powiedzieć swoje nazwisko, mocno uściskać sobie dłonie, a następnie wymienić wizytówki. Ręce podaje się również na pożegnanie. Mężczyźni powinni zaczekać, aż kobieta pierwsza wyciągnie rękę. Cudzoziemki, które nie są skrępowane wymianą uścisków dłoni, mogą to śmiało robić. Biznesmeni obojga płci powinni przywieźć z sobą dużo wizytówek i wręczać je każdemu uczestnikowi spotkania. Zwracając się do partnera, należy używać jego nazwiska i tytułu zawodowego, jeśli takowy posiada. Nie mówimy mu po imieniu, dopóki wyraźnie do tego nie zachęci³⁰.

Upominki w kontaktach biznesowych są mile widziane, ale się ich nie oczekuje. Gdy zostaniesz zaproszony do czyjegoś domu, przynieś nieparzystą liczbę kwiatów i pamiętaj o odpakowaniu bukietu przed wręczeniem go gospodyni. Innymi odpowiednimi prezentami są zagraniczne wina, koniaki i dobre czekoladki. Przyjęcia biznesowe odbywają się zazwyczaj poza domem; może to być lunch lub kolacja. Niektórzy młodszy Bałtowie mogą się dobrze czuć rozmawiając o interesach podczas śniadania.

Stosunek do kobiet w biznesie jest neutralny. Cudzoziemki zajmujące się biznesem na ogół nie napotykać wielu problemów na rynkach bałtyckich. Aby uniknąć ewentualnych nieporozumień, nie powinny się jednak zachowywać w sposób, który mógłby być odczytany jako kokieteryjny³¹.

Reasumując należy powiedzieć, że w krajach bałtyckich należy się spodziewać swoistego północnoeuropejskiego stylu negocjacji, nie zapominając o różnicach wewnątrzregionalnych.

²⁸ J. Salacuse, op. cit., s. 234.

²⁹ Ibidem, s. 235–237.

³⁰ K. Karcz, *Komunikacja międzykulturowa w integrującej się Europie*, Katowice 2004, s. 28.

³¹ Ibidem, s. 30–31.

Partnerzy szwedzcy

Szwedzcy negocjatorzy – jak wszyscy negocjatorzy skandynawscy – reprezentują w negocjacjach handlowych niezbyt wielki, ale świetnie zorganizowany i bardzo zamożny rynek. Pochodzą z rozległego, słabo zaludnionego kraju, w którym surowe warunki klimatyczne wykształciły szacunek dla pracy, czasu i sprawdzonych więzi międzyludzkich³².

Rodowici Szwedzi są trudnymi negocjatorami. Niezwykle cenią sferę prywatności i z trudem tolerują pytania o wysokość zarobków lub stosowność korzystania z sauny nad brzegiem jeziora czy morza. Należy bardzo uważać na szwedzkie regionalizmy, wyraźnie zarysowujące się w dużym państwie³³.

Do negocjacji Szwedzi przystępują najczęściej perfekcyjnie przygotowani i interesuje ich przede wszystkim jakość produktu oraz organizacja dostaw (opakowanie, transport, czas). Nie wykazują natomiast, w przeciwieństwie do Włochów, zainteresowania możliwościami negocjowania ceny. Trzeba zatem przygotować się, że cena podana np. w ofercie jest ostateczna i może ulec jedynie kosmetycznym korektom. Niedopuszczalne są różnice jakościowe między poszczególnymi dostawami czy odstępstwa jakościowe od realizowanego kontraktu. Importerzy polskich mebli znani są z tego, że potrafią zakwestionować dostawę stołów z powodu zbyt dużej liczby słoików drzewnych w blatach lub niewłaściwego ich układu w fakturze powierzchni.

Dobra organizacja Szwedów sprawia, że są punktualni i precyzyjnie planują rozkład dnia (Niemcy w porównaniu ze nimi mogą się wydawać niezdolnymi bałaganiarzami). Dotkliwie odczuwają to polskie firmy współpracujące z partnerami szwedzkimi. We wzajemnych kontaktach nie ma miejsca na radosną improwizację, spóźnianie się, przesuwanie spotkań etc. Podobne incydenty zmuszają szwedzkich kontrahentów do zmiany planów i wcześniejszych ustaleń³⁴.

Szwedzi przywiązują dużą wagę do punktualności; tak więc niezwykle istotne jest przybycie na spotkanie o czasie. Ten naród lubi również zaczynać i kończyć spotkania za każdym razem o tej samej porze. Wymaga się także potwierdzania wszystkich terminów u każdego z uczestników sporo wcześniej. Niespodziewane zmienianie czasu i miejsca to błąd, takie zachowanie nie jest mile widziane.

Większość Szwedów mówi i rozumie po angielsku, nie ma potrzeby tłumaczenia wizytówek na szwedzki, Szwedzi bardzo lubią się nimi wymieniać.

Pierwsze spotkanie nie będzie zbyt ożywione i konkretne – Szwedzi będą oceniać Ciebie, Twoją firmę i Twoje propozycje. Zwykle od razu przechodzą do spraw związanych z interesami, bez zbędnych pogaduszek. Pierwsze spotkanie jest najczęściej przeprowadzane w biurze. Jeśli to Ty jesteś gospodarzem, pa-

³² P. J. Dąbrowski, *Praktyczna teoria negocjacji*, Warszawa 1990, s. 52.

³³ R. R. Gesteland, op. cit., s. 180–182.

³⁴ M. Radzińska, *Jak przygotować ofertę na rynek szwedzki*, „Rynki Zagraniczne” 1994, nr 63, s. 78.

miętaj, że ponieważ czas musi być dokładnie wykorzystany, powinienś zaplanować spotkanie dużo wcześniej i przygotować szczegółowy plan, który można będzie rozesłać przed ustaloną datą spotkania³⁵.

Szwedzi są narodem bardzo zorientowanym na szczegóły. Szanują tych, którzy przychodząc do nich mają ugruntowaną wiedzę i doświadczenie. Metodycznie zaplanowane, logicznie zorganizowane propozycje to podstawy do skłonienia Szwedów do zaakceptowania przedkładanych opcji.

Szwedzi są dumnym narodem. Ich system edukacji uczy ich analitycznego i kreatywnego myślenia, przez co mają tendencję do poszukiwania uniwersalnych zasad i praw w celu rozwiązania problemu. Obiektywizm ma tu ogromne znaczenie. Fakty i liczby są niezbędne i muszą być jasno pokazane i uszczegółowione. Prezentacje powinny zawierać podkreślenia i kolorowe nagłówki oraz dużo detali. Szwedzi cenią konsensus i unikają konfrontacji³⁶.

Zwykłe krytycznie podchodzą do indywidualnej pracy nad zadaniem. Występują bardzo widoczne interakcje między kierownictwem a pracownikami i wśród członków zespołów. Przemyślane, ciche i dokładne trzymanie się procedur jest uważane za najbardziej efektywny sposób pracy nad zadaniem. Rzeczy, pomysły, które są niezwykle lub nie dadzą się przyporządkować zwykłym sposobom rozwiązywania spraw, nie są mile widziane i muszą być wyjaśnione. Ludzie i rzeczy muszą być wiarygodni i konkretni.

Hierarchia jest tu dość prosta i preferuje się utrzymywanie klimatu nieformalnego respektu między kierownictwem, pracownikami czy robotnikami. Rolą szefa jest dysponowanie informacją, zapewnienie przewodnictwa i bycie kluczowym decydem. Przy dostarczaniu dokładnych informacji i postępowaniu zgodnie z decyzjami podjętymi przez zwierzchników wymagana jest subordynacja. Każda część zespołu ma pracować w zgodzie z inną, jako jedna maszyna. Kluczem do sukcesu jest umiejętność pozostawania stabilnym, dobrze funkcjonującym członkiem zespołu. Co więcej, szczerść i poważne traktowanie spraw jest bardziej cenione niż przyjazny klimat spotkania³⁷.

Jeśli spotykają się równi sobie, powinna panować atmosfera otwartej komunikacji i dzielenia się pomysłami. Co więcej, takie zebranie często służy jako miejsce podejmowania decyzji i wymiany informacji, w którym powinni uczestniczyć wszyscy zainteresowani. W bardziej formalnych, konserwatywnych organizacjach spotkania często służą podobnym celom, z tym, że głosy już nie są tak równe – szef staje się wówczas szefem³⁸.

³⁵ P. J. Dąbrowski, op. cit., s. 54.

³⁶ D. Rossa-Killian, *Region Morza Bałtyckiego obszarem rozwoju i współpracy*, Toruń 2006, s. 61.

³⁷ M. Radzińska, op. cit., s. 80.

³⁸ Ibidem, s. 79.

NOTY O AUTORACH

Eugeniusz Brzuska, dr, tytuł doktora nauk społecznych uzyskał na UKSW w Warszawie, obecnie jego zainteresowania krążą wokół Unii Europejskiej i jej wyzwań. Specjalizuje się w zagadnieniach funduszy unijnych i pomocy publicznej, prywatnie zainteresowany historią, szczególnie II wojną światową.

Joanna Ciesielska-Klikowska, dr, adiunkt w Katedrze Badań Niemcoznawczych na Wydziale Studiów Międzynarodowych i Politologicznych Uniwersytetu Łódzkiego.

Dorota Czyżyk, mgr, słuchaczka IV roku studiów doktoranckich w Instytucie Studiów Międzynarodowych na Uniwersytecie Wrocławskim. Jej praca doktorska dotyczy wpływu grup interesu reprezentujących rdzennych mieszkańców na zarządzanie państwem w Ameryce Łacińskiej na przykładzie konfliktu Indian Mapuche z rządem chilijskim. Zainteresowania badawcze – rozwój demokracji oraz polityczne i gospodarcze systemy w krajach Ameryki Łacińskiej.

Jakub G. Gajda, mgr, orientalista, absolwent iranistyki UJ, Podyplomowego Studium Dyplomacji i Stosunków Międzynarodowych (UJ) oraz dziennikarstwa w WSE im. ks. Józefa Tischnera w Krakowie. Publicysta i tłumacz prasowy z języków perskiego, dari, tadżyckiego oraz paszto. Ekspert Fundacji im. Kazimierza Pułaskiego i Fundacji Amicus Europae. Jego obszar zainteresowań to Afganistan, Iran, Azja Centralna i Bliski Wschód oraz zagadnienia dialogu między cywilizacjami, w szczególności dialogu chrześcijańsko-muzułmańskiego. Przygotowuje dysertację doktorską nt. współczesnych relacji afgańsko-irańskich.

Krzysztof Garczewski, dr, politolog, adiunkt w Akademii Humanistycznej im. Aleksandra Gieysztora w Pułtusku, prodziekan Wydziału Nauk Politycznych. Zainteresowania naukowe: współczesne Niemcy i stosunki polsko-niemieckie, międzynarodowe stosunki polityczne, integracja europejska. Członek redakcji naukowej kwartalnika „Społeczeństwo i Polityka. Pismo edukacyjne”.

Marta Götz, dr, ekonomista, adiunkt w Instytucie Zachodnim w Poznaniu. Zainteresowania badawcze: bezpośrednie inwestycje zagraniczne, gospodarka Niemiec, kryzys w strefie euro.

Agata Górska, mgr, absolwentka prawa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz turkologii na Wydziale Orientalistyki UJ. W czerwcu 2014 r. ukończyła studia podyplomowe z zakresu stosunków międzynarodowych i dyplomacji w Collegium Civitas, a w październiku rozpoczęła studia doktoranckie w Szkole Głównej Handlowej. Interesuje się polityką i kulturą Bliskiego Wschodu.

Małgorzata Grącik-Zajczkowski, dr, pracuje na stanowisku adiunkta w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie, w Instytucie Studiów Międzynarodowych. Zajmuje się tematyką międzynarodowych stosunków handlowych, polityką rozwojową, *fair trade* oraz stosunkami transatlantyckimi. Obecnie przygotowuje habilitację poświęconą problematyce krajów rozwijających się w ramach WTO

Joanna Grzela, doktor nauk humanistycznych w zakresie politologii. Adiunkt w Katedrze Krajów Europy Północnej Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach. Jego zainteresowania badawcze koncentrują się na problematyce współpracy państw w Regionie Morza Bałtyckiego, znaczeniu Dalekiej Północy w światowej polityce i gospodarce, bezpieczeństwie regionu Arktyki w okresie zmian klimatycznych oraz kontaktach państw nordyckich.

Anna Idzikowska, mgr, doktorantka Nauk o Polityce, Filozofii i Socjologii na Uniwersytecie Wrocławskim. Członek Zakładu Polityki Zagranicznej RP w Instytucie Studiów Międzynarodowych. Specjalizuje się w zagadnieniach polityki zagranicznej, dyplomacji publicznej, brandingu narodowego. W ramach pracy doktorskiej prowadzi badania naukowe dotyczące wpływu polityki zagranicznej Norwegii na międzynarodowy wizerunek tego kraju

Renata Jankowska, dr, pracuje na Wydziale Nauk Społecznych w Zakładzie Socjologii Polityki Uniwersytetu Śląskiego. Absolwentka Międzynarodowej Szkoły Nauk Społecznych UŚ. Zainteresowania badawcze: relacje greckotureckie, kwestia cypryjska oraz polityka zagraniczna Francji.

Karina Jędrzejowska, dr, adiunkt w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, w Zakładzie Ekonomii Politycznej Stosunków Międzynarodowych. Współpracuje z Centrum Badań nad Współczesnymi Indiami. Absolwentka University of Manchester, Szkoły Głównej Handlowej oraz Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Prowadzi badania w zakresie ekonomii rozwoju, finansów międzynarodowych oraz

systemów finansowych państw rozwijających się. Autorka publikacji poświęconych międzynarodowemu systemowi finansowemu oraz teorii ekonomii rozwoju.

Andrzej Kozłowski, mgr, doktorant w Katedrze Studiów Transatlantyckich i Mediów Masowych Uniwersytetu Łódzkiego. Jego zainteresowania badawcze obejmują cyberbezpieczeństwo, politykę bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych, politykę zagraniczną Stanów Zjednoczonych, region Kaukazu Południowego.

Ewa Litke, mgr, absolwentka nauk politycznych na Wydziale Studiów Międzynarodowych i Politologicznych Uniwersytetu Łódzkiego, obecnie doktorantka Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Swoją pracę doktorską planuje poświęcić tematyce fińskiej polityki bezpieczeństwa. W 2011 r. odbyła staż w Parlamencie Europejskim w Brukseli. Jej zainteresowania i publikacje koncentrują się na współczesnej Skandynawii, ze szczególnym uwzględnieniem Finlandii. Ekspert Fundacji Naukowej Norden Centrum.

Magdalena Marczuk-Karbownik, dr, pracuje jako adiunkt w Katedrze Studiów Transatlantyckich i Mediów Masowych na Wydziale Studiów Międzynarodowych i Politologicznych Uniwersytetu Łódzkiego. W swojej pracy naukowej zajmuje się historią Stanów Zjednoczonych i Kanady, relacjami amerykańsko-kanadyjskimi, stosunkami transatlantyckimi oraz historią stosunków międzynarodowych XIX i XX w. Jest kierowniczką Pracowni Informacyjno-Badawczej Studiów Kanadyjskich UŁ.

Paulina Matera, dr hab., adiunkt w Katedrze Studiów Transatlantyckich i Mediów Masowych na Wydziale Studiów Międzynarodowych i Politologicznych Uniwersytetu Łódzkiego.

Bogdan Nowosad, dr, pracuje w Katedrze Stosunków Międzynarodowych w Instytucie Politologii Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Oświęcimiu im. rtm. Witolda Pileckiego w Oświęcimiu, politolog i filolog, tłumacz języków francuskiego, włoskiego i hiszpańskiego, najważniejsze obszary zainteresowań: integracja europejska, polityki językowe, polityka bezpieczeństwa.

Kamil Pietrasik, mgr, doktorant w Wyższej Szkole Studiów Międzynarodowych w Łodzi. Bada problematykę uchodźców czeczeńskich w Polsce, a także zajmuje się Republiką Czeczeńską na tle historycznym i współczesnym. W zakres jego zainteresowań wchodzi również konflikty na Kaukazie Północnym oraz sytuacja islamu na terenie Federacji Rosyjskiej.

Marta Ryniejska-Kiełdanowicz, dr, adiunkt w Instytucie Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Wrocławskiego. Zajmuje się problematyką międzynarodowego public relations, dyplomacją publiczną, brandingiem krajów

i miast. Autorka monografii oraz kilkunastu artykułów na ten temat. Obecnie jej badania skupiają się na dyplomacji publicznej Unii Europejskiej.

Paweł Skowroński, mgr wrocławskiej romanistyki i politologii w Międzynarodowej Szkole Nauk Politycznych Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, doktorant w Zakładzie Socjologii Polityki Wydziału Nauk Społecznych UŚ.

Ewelina Wilczyńska, mgr, doktorantka na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Karola w Pradze, Czechy. Specjalizuje się w tematyce przywództwa politycznego, zagadnień charyzmy oraz władzy. Na co dzień pracuje w handlu międzynarodowym.

Paweł Wiszniuk, mgr, doktorant w Zakładzie Metodologii Nauk o Polityce Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politologicznych Uniwersytetu Łódzkiego. Przygotowuje rozprawę nt. zmian w relacjach obywatela i władzy we współczesnej Japonii. Jego zainteresowania badawcze dotyczą głównie problematyki społeczno-politycznej współczesnej Japonii, globalizacji i metodologii jakościowej.

Anna Wróbel, dr, adiunkt w Zakładzie Ekonomii Politycznej Stosunków Międzynarodowych Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Członek założyciel Polskiego Towarzystwa Studiów Międzynarodowych. Autorka monografii: *Międzynarodowa wymiana usług* (2009), *The Dragon and the Evening Stars: Essays on the determinants of EU-China relations* (wraz z P. J. Borkowskim i Ł. Zameckim, 2013), *Wewnętrzne uwarunkowania aktywności międzynarodowej Chińskiej Republiki Ludowej i jej relacji z Unią Europejską* (wraz z P. J. Borkowskim i Ł. Zameckim, 2013), *Wspólna polityka handlowa Unii Europejskiej* (2014) oraz wielu artykułów poświęconych problemom współczesnych międzynarodowych stosunków gospodarczych.

Krzysztof Zdulski, dr, absolwent stosunków międzynarodowych Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politologicznych Uniwersytetu Łódzkiego oraz historii Wydziału Filozoficzno-Historycznego UŁ. W 2014 r. obronił pracę doktorską na WSMiP UŁ. Interesuje się przede wszystkim pozycją Turcji na arenie międzynarodowej od XIX w. po dzień dzisiejszy.

