

# STOSUNKI MIĘDZYNARODOWE

---

I n t e r n a t i o n a l   R e l a t i o n s



Instytut Stosunków Międzynarodowych • Uniwersytet Warszawski

# STOSUNKI MIĘDZYNARODOWE

---

I n t e r n a t i o n a l R e l a t i o n s

Nr 3 Tom 52



2016

• k w a r t a l n i k •

**Redaktor naczelny:** *Edward Haliżak*

**Sekretarz redakcji:** *Jacek Kosiarski*

**Redaktor numeru:** *Justyna Zajęc*

Redaktorzy tematyczni:

polityka zagraniczna – *Dariusz Popławski*

studia bezpieczeństwa – *Roman Kuźniar*

studia regionalne – *Marcin F. Gawrycki*

międzynarodowa ekonomia polityczna –

*Edward Haliżak*

historia stosunków międzynarodowych –

*Agnieszka Bógdał-Brzezińska*

instytucje i prawo międzynarodowe –

*Grażyna Michałowska*

Redaktor statystyczny: *Karina Jędrzejowska*

Redaktorzy językowi:

*Maja Wolsan* – j. angielski

*Matthew McCartney* – j. angielski

*Markus Pauli* – j. niemiecki

*Daria Ezekiel* – j. polski

Adres redakcji:

„Stosunki Międzynarodowe

– International Relations”

Instytut Stosunków Międzynarodowych UW

ul. Żurawia 4, 00-503 Warszawa

tel. 22 55 31 635, fax 22 55 31 636

e-mail: [ismn@uw.edu.pl](mailto:ismn@uw.edu.pl)

Copyright © by

Instytut Stosunków Międzynarodowych,

Wydział Nauk Politycznych

i Studiów Międzynarodowych UW, 2016

Publikacja dofinansowana

przez Instytut Stosunków Międzynarodowych,

Wydział Nauk Politycznych

i Studiów Międzynarodowych UW

**Wersja pierwotna czasopisma: papierowa**

ISSN 0209-0961

Realizacja:

Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o.

ul. Wiślana 8, 00-317 Warszawa

tel./fax 22 692 41 18, 22 826 59 21, 22 828 93 91;

dział handlowy: jak wyżej, w. 105, 108

e-mail: [info@scholar.com.pl](mailto:info@scholar.com.pl); [www.scholar.com.pl](http://www.scholar.com.pl)

Skład i łamanie: WN Scholar (*Jerzy Łazarski*)

Druk i oprawa: MCP, Marki

Nakład: 250 egz.

#### **Rada naukowa:**

*Amitav Acharya*, American University,  
Washington

*Stanisław Bieleń*, Uniwersytet Warszawski

*Dieter Bingen*, Deutsches Polen-Institut,  
Darmstadt

*Shantanu Chakrabarti*, University  
of Calcutta

*Alan Chong*, S. Rajaratnam School  
of International Studies, Singapore

*Konstantin Chudolej*, Sankt-Pietierburgskij  
Gosudarstwiennyj Uniwersitet

*Charles F. Doran*, The Johns Hopkins University

*Józef M. Fiszer*, Polska Akademia Nauk

*Jochen Franzke*, Universität Potsdam

*Marcin F. Gawrycki*, Uniwersytet Warszawski

*Idesbald Goddeeris*, Katholieke Universiteit  
Leuven

*Edward Haliżak*, Uniwersytet Warszawski

*Andrew Hurrell*, University of Oxford

*Peter Joachim Katzenstein*, Cornell University

*Roman Kuźniar*, Uniwersytet Warszawski

*Andrzej Mania*, Uniwersytet Jagielloński

*John J. Mearsheimer*, University of Chicago

*Grażyna Michałowska*, Uniwersytet Warszawski

*Rahul Mukherji*, Universität Heidelberg

*Özgül Erler Bayir*, Istanbul University

*Harsh V. Pant*, King's College London

*Marek Pietraś*, Uniwersytet Marii

Curie-Skłodowskiej

*Dariusz Popławski*, Uniwersytet Warszawski

*Jean-Christophe Romer*, Université

Strasbourg III

*Jorge A. Schiavon*, Centro de Investigación

y Docencia Económicas, Mexico City

*Jivanta Schöttli*, Universität Heidelberg

*Elżbieta Stadtmüller*, Uniwersytet Wrocławski

*Kate Sullivan de Estrada*, University of Oxford

*Arlene B. Tickner*, Universidad de los Andes,

Bogota

*Wang Jisi*, Peking University

*Ryszard Zięba*, Uniwersytet Warszawski

*Katarzyna Żukrowska*, Szkoła Główna

Handlowa

W 2016 roku ukażą się  
cztery numery czasopisma tworzące tom 52.

## Spis treści

### STUDIA

- 9 Współczesne wyzwania i zagrożenia dla bezpieczeństwa międzynarodowego  
*Ryszard Zięba*
- 33 Complexity and Change in the International System  
*Rodolfo Ragonieri*
- 47 Problem uchodźców w Unii Europejskiej (2015–2016)  
w polityce Niemiec i Francji  
*Bogdan Koszel*
- 65 Историческая память в польско-российских отношениях  
*Stanisław Bieleń*
- 81 Zaufanie w stosunkach międzynarodowych – *theoria et praxis*  
*Agata Włodkowska-Bagan*
- 101 Nowy Jedwabny Szlak i Eurazjatycka Unia Gospodarcza: chińska i rosyjska  
praktyka budowy wpływów w Azji Centralnej  
*Marcin Kaczmarek*
- 117 Negocjacje amerykańsko-irańskie w kwestii nuklearnej. Analiza na podstawie  
modelu negocjacji nastawionych na współpracę „wygrana-wygrana”  
*Radosław Fiedler*
- 133 Misja Wsparcia Narodów Zjednoczonych dla Iraku – cele, zadania  
i inicjatywy ONZ po zakończeniu II wojny w Zatoce Perskiej  
*Ewelina Waśko-Owsiejczuk*
- 155 Przesłanki i bariery interwencji humanitarnej na przykładzie Libii (2011)  
i Syrii (2013)  
*Arkadiusz Domagała*
- 175 *Ar-rabiʿ al-ʿarabiʿ?* Stosunek ludności berberyjskiej do wydarzeń  
Arabskiej Wiosny w Tunezji i Libii  
*Rafał Kobis*
- 191 Aktywność międzynarodowa regionów (paradyplomacja)  
w ujęciu teoretycznym  
*Maciej Raś*
- 215 Partnerstwo strategiczne czy faktyczne? Potencjał relacji  
australijско-indonezyjskich w kształtowaniu ładu regionalnego  
*Joanna Dobkowska*

- 231** Debata wokół dydaktyki stosunków międzynarodowych  
*Tomasz Pawłuszko*
- 247** Turystyka międzynarodowa jako ważny komponent międzynarodowego obrotu osobowego – przyczynek do tematu  
*Iwona Wyciechowska*

#### S P R A W O Z D A N I A

- 265** Relacja z konferencji „Polityka zagraniczna Polski w zmieniającym się łańdźie międzynarodowym” – Podzamcze k. Chęcín, 12–13 maja 2016 r.  
*Tomasz Pawłuszko*

#### R E C E N Z J E

- 269** Oliver Stuenkel, *Post-Western World: How Emerging Powers Are Remaking Global Order*  
*Justyna Zajęc*
- 273** Alexander Cooley, Jack Snyder (red.), *Ranking the World: Grading States as a Tool of Global Governance*  
*Alicja Curanović*
- 278** Salma Malik (red.), *Pakistan's Security Problems and Challenges in the Next Decade*  
*Syed Subtain H. Shah*
- 283** William McCants, *The ISIS Apocalypse: The History, Strategy, and Domsday Vision of the Islamic State*  
*Andrzej Guzowski*
- 289** Jacek Knopek, Rafał Willa (red.), *Polska polityka zagraniczna 1989–2014*  
*Filip Urbański*

# Contents

## S T U D I E S

- 9** Contemporary Challenges and Threats to International Security  
*Ryszard Zięba*
- 33** Complexity and Change in the International System  
*Rodolfo Ragionieri*
- 47** The Refugee Problem in the European Union (2015–2016)  
in German and French Policies  
*Bogdan Koszel*
- 65** Historical Remembrance in Polish-Russian Relations  
*Stanisław Bieleń*
- 81** Trust in Foreign Policy – *Theoria et Praxis*  
*Agata Włodkowska-Bagan*
- 101** The New Silk Road and the Eurasian Economic Union: Two Visions  
of the Regional International Order  
*Marcin Kaczmarek*
- 117** US–Iran Negotiations on the Nuclear Issue. An Analysis Based  
on the Win-Win Negotiation Model Geared Towards Cooperation  
*Radosław Fiedler*
- 133** United Nations Assistance Mission for Iraq – UN’s Aims, Tasks and Initiatives  
after the Second Gulf War  
*Ewelina Waśko-Owsiejczuk*
- 155** Reasons for and Barriers to Humanitarian Intervention on the Example  
of Libya (2011) and Syria (2013)  
*Arkadiusz Domagała*
- 175** *Ar-rabīʿ al-ʿarabīʿ?* The Attitude of the Berber Population to the Events  
of the ‘Arab Spring’ in Tunisia and Libya  
*Rafał Kobis*
- 191** International Activity of Regions (Paradiplomacy) in Theoretical Approach  
*Maciej Raś*
- 215** Strategic Partnership or Partnership for Real – The Role of Australia–Indonesia  
Relations in Shaping the Regional Order  
*Joanna Dobkowska*

- 231** Debate on the Didactics of International Relations  
*Tomasz Pawłuszko*
- 247** International Tourism as an Important Component of International Flows of People – An Outline  
*Iwona Wyciechowska*

#### R E P O R T S

- 265** Report on the conference titled “Polityka zagraniczna Polski w zmieniającym się ładzie międzynarodowym” [Polish Foreign Policy in the Changing International Order], Chęciny, 12-13 May 201  
*Tomasz Pawłuszko*

#### R E V I E W S

- 269** Oliver Stuenkel, *Post-Western World: How Emerging Powers Are Remaking Global Order*  
*Justyna Zajęc*
- 273** Alexander Cooley, Jack Snyder (eds), *Ranking the World: Grading States as a Tool of Global Governance*  
*Alicja Curanović*
- 278** Salma Malik (ed.), *Pakistan's Security Problems and Challenges in the Next Decade*  
*Syed Subtain H. Shah*
- 283** William McCants, *The ISIS Apocalypse: The History, Strategy, and Doomsday Vision of the Islamic State*  
*Andrzej Guzowski*
- 289** Jacek Knopek, Rafał Willa (eds), *Polska polityka zagraniczna 1989–2014 [Polish Foreign Policy 1989–2014]*  
*Filip Urbański*

# S T U D I A

## Współczesne wyzwania i zagrożenia dla bezpieczeństwa międzynarodowego

Ryszard Zięba

*Uniwersytet Warszawski*

Autor dostrzega zarówno zagrożenia dla bezpieczeństwa międzynarodowego, jak i wyzwania stojące przed polityką bezpieczeństwa państw i zbiorowych aktorów międzynarodowych, ale ujmuje je łącznie – jako swoistego rodzaju kontinuum. Za zagrożenia i wyzwania w drugiej dekadzie XXI w. uznaje następujące zjawiska: zagrożenia militarne (broń jądrowa i jej proliferacja, broń konwencjonalna i olbrzymie wydatki wojskowe), terroryzm, inne zagrożenia (cybernetyczne, ekonomiczne i energetyczne, ekologiczne) oraz wyzwanie migracyjne. Osobnym potężnym zjawiskiem, które szczegółowo analizuje, jest dokonująca się od kilkunastu lat rekonfiguracja ładu międzynarodowego, która jego zdaniem stanowi poważne wyzwanie dla Zachodu, w tym dla jego polityki bezpieczeństwa. Zachód, aby z korzyścią to wyzwanie podjąć i nie dopuścić do powstania nowych zagrożeń dla bezpieczeństwa międzynarodowego, powinien nie tylko skonsolidować swój system bezpieczeństwa, ale także prowadzić dialog z wyłaniającymi się konkurentami i rywalami do przywództwa w świecie (wschodzące mocarstwa zrzeszone w BRICS) oraz rozwijać z nimi partnerską współpracę, tak jak w 2010 r. proponował amerykański politolog Charles Kupchan, który apelował, że trwały pokój można skutecznie budować, czyniąc z wrogów przyjaciół. Obecnie niepedne jest jednak, jaką politykę zagraniczną będzie prowadził wybrany w listopadzie 2016 r. nowy prezydent USA Donald Trump.

*Słowa kluczowe:* zagrożenia, wyzwania, bezpieczeństwo międzynarodowe, zbrojenia, terroryzm, migracje, ład międzynarodowy, NATO, Unia Europejska, Zachód, Chiny, Rosja, BRICS, Szanghajska Organizacja Współpracy, Iran.

W drugiej dekadzie XXI w. bezpieczeństwo międzynarodowe kształtowane jest przez państwa i innych aktorów sceny międzynarodowej w cieniu starych oraz nowych wyzwań i zagrożeń. Te niekorzystne i niebezpieczne zjawiska stanowią odbicie zmian, jakie ciągle się dokonują w życiu narodów i państw, a także są efektem działań

podejmowanych przez państwa w celach zapewnienia własnych interesów i stabilności międzynarodowej. Widoczny wpływ na politykę bezpieczeństwa państw i ich ugrupowań ma poważny kryzys finansowy, jaki wstrząsnął w 2008 r. gospodarką Zachodu i krajów stanowiących jego peryferie. Kryzys ten przekształcił się w długotrwałą recesję gospodarki świata zachodniego. Po kilku latach okazało się, że zwycięsko z kryzysu wyszły tzw. wschodzące mocarstwa, takie jak Chiny, Indie czy Brazylia. Dokonała się – używając języka neorealisty Kennetha Waltza – redystrybucja potęgi, a instytucjonalnym jej wyrazem jest pojawienie się ugrupowania BRICS (Brazylia, Rosja, Indie, Chiny i Afryka Południowa). Skupione w tym ugrupowaniu rosące w siłę mocarstwa zaczęły głośno artykułować swoje ambicje współdecydowania o sprawach rozwoju i bezpieczeństwa międzynarodowego. Stały się wielkim wyzwaniem dla dominacji Zachodu i hegemonii Stanów Zjednoczonych. Równolegle coraz bardziej niebezpiecznym dla Zachodu stał się fundamentalizm islamski, wygenerowany w dużej mierze przez nieodpowiedzialną i krótkowzroczną politykę interwencji zbrojnych USA i ich sojuszników na Bliskim i Środkowym Wschodzie. To przede wszystkim te zjawiska sprawiły, że w drugiej dekadzie XXI w. świat stał się mniej bezpieczny, wzmocniły się stare i doszły nowe zagrożenia oraz pojawiły się nieznane wcześniej wyzwania dla polityki państw i instytucji świata zachodniego.

## **Rozumienie zagrożeń i wyzwań dla bezpieczeństwa międzynarodowego**

W nauce o stosunkach międzynarodowych pojęcie bezpieczeństwa międzynarodowego służy do charakterystyki bezpieczeństwa określonej zbiorowości państw, w tym charakterystyki systemu międzynarodowego<sup>1</sup>. W tradycji realizmu politycznego bezpieczeństwo ujmowane jest w kontekście zagrożeń przychodzących z zewnątrz do państw jako głównych uczestników systemu międzynarodowego.

### **Zagrożenia**

Na gruncie realizmu politycznego zagrożenie stanowi więc przeciwieństwo bezpieczeństwa i przychodzi z zewnątrz. Pomijamy zatem zagrożenia o charakterze wewnętrznym. Zagrożenia zewnętrzne wywołują niepokój i poczucie braku bezpieczeństwa. Dlatego państwa starają się, indywidualnie i w kombinacji z innymi państwami, oddziaływać na swoje otoczenie zewnętrzne, aby usuwać, neutralizować lub przynajmniej oddalać zagrożenia i eliminować własny lęk, obawy, niepokój i niepewność.

W pierwszym znaczeniu zagrożenie oznacza pewne realne zjawisko, które jest oceniane jako niekorzystne lub niebezpieczne. Może obejmować czynniki powodujące ten stan niepewności i obaw; są to więc rzeczywiste działania innych uczestników życia międzynarodowego, niekorzystne i niebezpieczne dla podstawowych wartości oraz

---

<sup>1</sup> R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego: koncepcje – struktury – funkcjonowanie*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1999, s. 30.

żywotnych interesów danego podmiotu (jednostkowego albo zbiorowego). Stanowią one zagrożenie realne. W drugim znaczeniu zagrożenie może być tylko stanem psychiki, świadomości wywołanym postrzeganiem zjawisk, które są oceniane jako niekorzystne lub niebezpieczne. Szczególnie istotne są tutaj oceny formułowane przez dany podmiot, gdyż leżą one u podstaw działań podejmowanych w celu umacniania jego bezpieczeństwa. W tym ujęciu zagrożenie mieści się w sferze świadomości i ma charakter subiektywny. Można zatem przyjąć ogólną definicję, który określa zagrożenie jako „możliwość wystąpienia jednego z negatywnie wartościowanych zjawisk”<sup>2</sup>.

Zagrożenie stanowić może jakieś zjawisko czy tylko dysproporcję w zasobach, które powodują zaniepokojenie i lęk. Zagrożenia mają charakter asymetryczny, co powoduje, że tylko dany podmiot odczuwa niepokój. Przy analizie zagrożeń bardzo ważna jest ich percepcja przez podmiot postrzegający. Może ona być odbiciem realnego stanu rzeczy (zagrożenia rzeczywistego czy prawdopodobnego, potencjalnego) lub też może być fałszywa (tzw. mispercepcja). Często zdarzająca się mispercepcja jest niejako naturalnym skutkiem dużej złożoności środowiska bezpieczeństwa (zwłaszcza międzynarodowego), równoczesnego krążenia informacji prawdziwej i fałszywej, a także ograniczeń poznawczych podmiotów postrzegających i często zwykłego braku ich profesjonalizmu. Względy te, jak również duża zmienność w czasie i przestrzeni elementów składających się na bezpieczeństwo sprawiają trudności w procesie ich poznawania. Dlatego niektórzy badacze koncentrują swoje poszukiwania istoty bezpieczeństwa na analizie obiektywnych i subiektywnych aspektów zagrożenia<sup>3</sup> lub nawet ujmują bezpieczeństwo jako stan świadomości, a więc kategorię wyłącznie subiektywną<sup>4</sup>.

## Wyzwania

Podmioty bezpieczeństwa, w tym państwa, traktują bezpieczeństwo jako swoją egzystencjalną potrzebę, a dążąc do jego zapewnienia, nie mogą podejmować tylko działań negatywnych nakierowanych na eliminowanie zagrożeń. Podejmują także powstające wyzwania i starają się kształtować swoje bezpieczeństwo metodami pozytywnymi, również wtedy gdy nie doświadczają zagrożeń. To sprawia, że analizowanie bezpieczeństwa w kontekście zagrożeń wymaga jednak pewnej istotnej modyfikacji. Nierzadko bowiem zagrożenia są ujmowane jako zbyt szeroki zespół zjawisk negatywnie ocenianych. Tymczasem faktycznie część tych zjawisk ma charakter nie tyle zagrożeń, co wyzwań dla podmiotów, tzn. nowych sytuacji, w których pojawiają się niezbywalne potrzeby wymagające sformułowania odpowiedzi i podjęcia stosownych działań. Nerozwiazane wyzwania mogą się dopiero przekształcić w zagrożenia dla bezpieczeństwa jednostek, społeczeństw, narodów i państw. Ponieważ wyzwania jawią

---

<sup>2</sup> F.-X. Kaufmann, *Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem*, Georg Thieme Verlag, Stuttgart 1970, s. 167.

<sup>3</sup> D. Frei, *Sicherheit. Grundfragen der Weltpolitik*, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart 1977, s. 17–21.

<sup>4</sup> Z.J. Pietraś, *Podstawy teorii stosunków międzynarodowych*, UMCS, Lublin 1986, s. 162.

się w percepcji społecznej jako sytuacje trudne, toteż zdarza się, że są niesłusznie postrzegane jako niebezpieczeństwa. Zatem użyteczne wydaje się odróżnienie zagrożeń od podobnie postrzeganych zjawisk, które stanowią jedynie wyzwania. Jest to zadanie dość trudne, gdyż i jedno, i drugie bywają wartościowane negatywnie. Granica między niepewnością (stwarzaną przez wyzwania) a zagrożeniem jest płynna, zależy bowiem od określenia wartości, które podlegają ochronie, a także od indywidualnej wrażliwości podmiotu postrzegającego. Dlatego politycy i niektórzy badacze stosują termin „wyzwania” na określenie obu rodzajów zjawisk<sup>5</sup>.

Faktycznie wyzwania stwarzają niepewność, ale jeszcze nie stanowią zagrożenia. Jeśli jednak podmioty bezpieczeństwa nie podejmują w odpowiednim czasie działań zmierzających do rozwiązania powstającego problemu, wyzwania mogą wygenerować zagrożenia. Upraszczając, można przyjąć, że wyzwania i zagrożenia mieszczą się na linii pewnego kontinuum, na którym stopniowo powstaje potrzeba, a potem przekształca się ona w konieczność podjęcia przez podmioty działań na rzecz zapewnienia ich bezpieczeństwa. Dlatego dla uniknięcia nieporozumień w subiektywnym rozróżnianiu wyzwań i zagrożeń warto ujmować je łącznie, traktując jako rodzaje ryzyka dla bezpieczeństwa międzynarodowego.

### **Zagrożenia militarne**

W potocznym ujęciu zbrojenia są traktowane jako zagrożenie dla bezpieczeństwa międzynarodowego. Stanowi to pewien refleks zakorzenionego w nauce o stosunkach międzynarodowych paradygmatu realistycznego, który nam podpowiada, iż występuje w życiu międzynarodowym tzw. dylemat bezpieczeństwa, polegający na tym, że jeśli wzrasta siła militarna jednego państwa, to niejako automatycznie narasta poczucie zagrożenia u innych<sup>6</sup>. Tutaj należy zrobić istotne zastrzeżenie, które podsuwają konstruktywiści, wskazujący, że przedmioty materialne, a więc i zbrojenia, same z siebie nie tworzą zagrożenia<sup>7</sup>, gdyż o tym, czy broń zostanie użyta, przesądza wola polityczna decydentów. Jednak generalnie trzymając się paradygmatu realistycznego, pozostaniemy przy tradycyjnym, choć uproszczonym postrzeganiu zbrojeń jako zagrożenia dla bezpieczeństwa międzynarodowego.

### **Broń jądrowa i zagrożenie proliferacją**

Pomimo podpisanych i realizowanych układów rozbrojeniowych świat wkroczył w XXI w. z dużymi arsenałami broni jądrowej. Cały arsenał jądrowy świata w 2001 r.

---

<sup>5</sup> Zob. np. V.-I. Ghebali, B. Sauerwein, *European Security in the 1990s: Challenges and Perspectives*, UNIDIR, New York – Geneva 1995.

<sup>6</sup> J. Herz, *Idealist internationalism and the security dilemma*, „World Politics” 1950, t. 2, nr 2, s. 158–180.

<sup>7</sup> Por. R. Jackson, G. Sorensen, *Wprowadzenie do stosunków międzynarodowych. Teorie i kierunki badawcze*, tłum. A. Czwojdrak, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006, s. 271.

wynosił 19 265 głowic jądrowych. Ten w sumie olbrzymi potencjał broni jądrowej stanowił mniej niż 1/3 ilości tej broni, jaka była w posiadaniu państw w połowie lat 80. ubiegłego wieku, tj. 29,9% z 64 374 głowic jądrowych<sup>8</sup>. Istotne znaczenie miała realizacja układów START (Strategic Arms Reduction Treaty) i INF (Treaty on Intermediate-range Nuclear Forces), a także redukcje wprowadzane przez supermocarstwa, mające na celu racjonalizację ich arsenałów broni jądrowej. Niemniej jednak świat na progu XXI w. nie był bardziej bezpieczny, gdyż posiadane zasoby broni jądrowej stanowiły nadal olbrzymią siłę nazabijania (*overkill*), wielokrotnie wystarczającą do spowodowania likwidacji życia na Ziemi.

Zaniepokojenie państw strefy euroatlantyckiej wywoływało też nieprzestrzeganie przez Indie, Pakistan i Koreę Północną układu o całkowitym zakazie doświadczeń z bronią jądrową (Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty, CTBT) z 1996 r. i proliferacja tej broni. Od 2002 r. duże zaniepokojenie wywoływał program nuklearny Iranu. Dopiero podpisanie 14 lipca 2015 r. porozumienia o kontroli irańskiego programu nuklearnego, w zamian za zniesienie sankcji międzynarodowych, pomiędzy Iranem a USA, Rosją, Wielką Brytanią, Francją i Chinami oraz Niemcami, z udziałem Unii Europejskiej, zakończyło okres długoletnich obaw i napięć. Powstał jednak problem, jak odbudować współpracę Zachodu z Iranem po dekadach nieporozumień<sup>9</sup>.

W ciągu kilkunastu lat XXI w. światowe arsenały broni jądrowej zostały zmniejszone o ponad 20%, a według danych SIPRI na początku 2016 r. wynosiły w przybliżeniu 15 395 głowic, w tym około 4 120 rozmieszczonych w siłach operacyjnych, a 1800 pozostających w stanie wysokiej gotowości. Kolejność państw pod względem ogólnej liczby posiadanych głowic jądrowych przedstawia się następująco: Rosja – 7290, USA – 7000, Francja – 300, Chiny – 260, Wielka Brytania – 215, Pakistan – 110–130, Indie – 110–120, Izrael – 80, Korea Północna – 10<sup>10</sup>. Należy stwierdzić, że nadal jest to olbrzymi arsenał najbardziej śmiertocnośnej broni, a sam fakt jej posiadania przez państwa nie pozwala na pełne poczucie bezpieczeństwa międzynarodowego.

Poważnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa międzynarodowego jest proliferacja broni jądrowej, gdyż stwarza ona możliwość wejścia w posiadanie tej broni przez kolejne państwa. Dlatego wspólnym zadaniem społeczności międzynarodowej jest troska o zapobieganie nadal możliwej proliferacji broni jądrowej i utrzymywanie ścisłej kontroli nad wykorzystywaniem technologii nuklearnej do celów pokojowych. Dotyczy to także innej broni masowej zagłady, tj. broni chemicznej i biologicznej.

---

<sup>8</sup> R. Norris, H. Kristensen, *Global Nuclear Stockpiles, 1945–2006*, Bulletin of Atomic Scientists, lipiec/sierpień 2006 r., Federation of American Scientists, s. 64–66.

<sup>9</sup> M. Khalaji, *Great expectations: Iran after the deal*, „The Washington Quarterly” 2015, t. 38, nr 3, s. 61–77; T. Shirvani, S. Vuković, *After the Iran nuclear deal: Europe’s pain and gain*, „The Washington Quarterly” 2015, t. 38, nr 3, s. 79–92.

<sup>10</sup> *Global nuclear weapons: downsizing but modernizing*, SIPRI, 16.06.2016.

## Broń konwencjonalna

Nieprzerwanie zagrożenia są stwarzane przez wyścig zbrojeń konwencjonalnych. Wprawdzie od początku nowego stulecia w wielu krajach strefy euroatlantyckiej następuje ograniczanie wielkości armii, to jednak dokonuje się technologiczny wyścig zbrojeń, a na uzbrojenie armii wprowadzany jest coraz nowocześniejszy sprzęt. Bezpośrednie zagrożenia dla bezpieczeństwa międzynarodowego stwarzają lokalne konflikty zbrojne. Taki charakter miała wojna gruzińsko-rosyjska w sierpniu 2008 r. oraz ma rozpoczęty wiosną 2014 r. konflikt na wschodniej Ukrainie (w Donbasie), gdzie prorosyjscy separatyści walczący z siłami rządowymi Ukrainy są wspierani militarnie przez Rosję. Wreszcie negatywny wpływ na poczucie bezpieczeństwa we wschodniej części Europy ma wzmożona aktywność wojskowa Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (North Atlantic Treaty Organization, NATO) i Rosji po wybuchu konfliktu na Ukrainie, a także decyzja Rosji o całkowitym zawieszeniu wykonywania traktatu o ograniczeniu zbrojeń konwencjonalnych w Europie (Treaty on Conventional Armed Forces in Europe, CFE), ogłoszona przez Moskwę 11 marca 2015 r. Decyzję władz Rosji należy odczytywać w kontekście zwiększonego napięcia związanego z kryzysem ukraińskim<sup>11</sup>.

Trwającemu wyścigowi zbrojeń towarzyszą szybko rosnący handel bronią oraz przemysł broni małych i lekkich (*small arms and light weapons*). Dopiero w kwietniu 2013 r. Zgromadzenie Ogólne przyjęło traktat o handlu bronią (Arms Trade Treaty, ATT), pozwalający zarządzać międzynarodowym handlem różnymi typami broni konwencjonalnej, od okrętów wojennych i samolotów po broń małą i lekką. Traktat ten wszedł w życie 24 grudnia 2014 r. Stworzył on narzędzia do kontrolowania przez społeczność międzynarodową nielegalnego handlu bronią konwencjonalną.

Handel bronią jest jednym z największych zagrożeń dla bezpieczeństwa międzynarodowego. Nawet handel rejestrowany, czyli legalny, nie przyczynia się w ostatecznym rachunku do umacniania bezpieczeństwa międzynarodowego, wręcz przeciwnie – powoduje proliferację broni, która jest używana w konfliktach zbrojnych. Broń ta trafia do stron konfliktów zbrojnych, grup zorganizowanej przestępczości, w tym do organizacji terrorystycznych. Największy udział w światowym handlu bronią niezmiennie

---

<sup>11</sup> Rosja już w grudniu 2007 r. zawiesiła implementację traktatu o redukcji broni konwencjonalnej CFE z 1990 r. Domagała się nie tylko szybkiej ratyfikacji zaadaptowanego w 1999 r. traktatu CFE, ale także wprowadzenia do niego dalszych zmian, przede wszystkim zniesienia tzw. ograniczeń flankowych, obowiązujących Federację Rosyjską. Sojusz Północnoatlantycki i jego państwa członkowskie wielokrotnie apelowały o niepodejmowanie tej decyzji, akcentując znaczenie utrzymania reżimu CFE dla bezpieczeństwa i współpracy w Europie oraz wyrażając gotowość do dalszego dialogu z Rosją. Prowadzone rozmowy w sprawie rozwiązania sytuacji oraz ewentualnej modernizacji i adaptacji traktatu dotychczas nie przyniosły efektów. Ostatecznie w listopadzie 2011 r. wszystkie państwa NATO będące sygnatariuszami traktatu CFE poinformowały o „zawieszeniu” implementacji traktatu w stosunku do Rosji. Natomiast w marcu 2015 r. Moskwa zdecydowała o zawieszeniu udziału we Wspólnej Grupie Konsultacyjnej, zajmującej się wdrożeniem tego traktatu. Rosja nie wypowiedziała traktatu i formalnie pozostała jego stroną, ale nie są realizowane żadne działania z niego wynikające.

od początku obecnego stulecia mają państwa strefy euroatlantyckiej: USA, Rosja, Francja, Niemcy i Wielka Brytania.

Od tego czasu handel bronią systematycznie wzrasta. Nadal na pozycji największych światowych eksporterów broni utrzymują się Stany Zjednoczone i Rosja, które w latach 2011–2015 eksportowały odpowiednio 33 i 25% światowego uzbrojenia. W wyniku dużego (88%) wzrostu sprzedaży broni Chiny wysunęły się w 2015 r. na trzecie miejsce wśród dostawców (5,9%), wyprzedzając Francję (5,6%), Niemcy (4,7%) i Wielką Brytanię (4,5%). Największym importerem broni w latach 2011–2015 były Indie (14% rynku zakupów), a za nimi plasowała się Arabia Saudyjska (7,0%), potem Chiny (4,7%), Zjednoczone Emiraty Arabskie (4,6%), Turcja (3,4%), Australia (3,6%) i Pakistan (3,3%). Według SIPRI wolumen światowego handlu zwiększył się o 14% w stosunku do danych za lata 2006–2010<sup>12</sup>. Jednak wielkość obrotu bronią na świecie nadal jest o jedną trzecią mniejsza od szczytu osiągniętego na początku lat 80. ubiegłego wieku.

## Wydatki wojskowe

O tym, jak szybko rosną zbrojenia, świadczą wydatki na cele wojskowe. Po zakończeniu zimnej wojny, kiedy zmalała rola środków wojskowych w rozwiązywaniu konfliktów, wydatki na cele obronne spadały. Na najniższym pułapie znalazły się one w 1998 r., ale potem znowu rosły w szybkim tempie 5% w skali roku, licząc w cenach realnych we wszystkich regionach świata. W 2000 r. wydatki wojskowe świata osiągnęły pułap około 798 mld dolarów amerykańskich w cenach bieżących, tj. około 130 dolarów *per capita*, a ich udział w światowym PKB wyniósł 2,5%. Największy udział w tych wydatkach miały Stany Zjednoczone – 37% w 2000 r. Wydatki wojskowe USA już w latach 1999–2000 wzrastały o 2,3% rocznie. Wiązało się to głównie z przygotowaniem do realizacji decyzji podjętej w 2001 r. o budowie tarczy antyrakietowej. Jeszcze szybciej wzrosły, chociaż ze znacznie obniżonego w latach 90. poziomu, wydatki wojskowe Rosji – w latach 1999–2000 prawie o 44% w cenach stałych. W 2000 r. wynosiły one tylko 6% światowych wydatków wojskowych, co stanowiło nakłady wyższe o 10% od Francji, ale aż o 85% niższe niż USA.

W całym okresie kilkunastu lat XXI w. należy stwierdzić nieprzerwany wzrost światowych wydatków na cele militarne, który następował w latach 1998–2011. Wprawdzie ten wzrost był najszybszy na obszarach pozaeuropejskich, to jednak największa siła wojskowa została zgromadzona na obszarze euroatlantyckim, głównie w USA i Rosji. Potem przez trzy lata występował trend spadkowy, silny w USA i Europie Zachodniej. Wydatki na cele wojskowe USA spadały wtedy w cenach realnych, co wiązało się przede wszystkim z wycofywaniem ich sił zbrojnych z Afganistanu.

---

<sup>12</sup> *Trends in international arms transfers, 2015*, SIPRI Fact Sheet, styczeń 2016 r.

Powrót tendencji wzrostowej (o 1%) uwidocznił się w 2015 r., kiedy to światowe wydatki wojskowe osiągnęły pułap 1676 mld dolarów, co stanowiło 2,3% globalnego produktu brutto, a licząc *per capita* 228 dolarów. Jednak mimo znanych decyzji NATO z lat 2014–2016 o wzmocnieniu jego wschodniej flanki wydatki wojskowe USA i Europy Zachodniej nadal spadają, choć w wolniejszym tempie niż w poprzednich latach. Od szczytowego 2010 r. Stany Zjednoczone kontynuują zmniejszanie wydatków wojskowych, choć w 2015 r. ten spadek był już wolniejszy i wyniósł 2,4%, ale na przestrzeni w sumie ostatnich pięciu lat wyniósł 21%, a w perspektywie średniookresowej 10 lat od 2006 r. nakłady na wojsko zmniejszyły się o 3,9%. W 2015 r. te wydatki USA wyniosły 596 mld dolarów. Nadal jest to ogromna suma i wynosi ona więcej, niż wydawało na zbrojenia kolejnych siedem państw (Chiny, Rosja, Arabia Saudyjska, Francja, Wielka Brytania, Indie, Niemcy). Stany Zjednoczone przeznaczają na wojsko więcej pieniędzy niż ich najwięksi adwersarze, czyli Chiny (215 mld dolarów) i Rosja (66,4 mld dolarów), choć trzeba odnotować, że wydatki wojskowe Pekinu i Moskwy mają stały trend wzrostowy. Generalnie wydatki wojskowe USA stanowią 36% wydatków światowych, podczas gdy wydatki Chin to 13%, a Rosji – 4%.

Wydatki wojskowe w Europie Zachodniej i Środkowej spadły w 2015 r. o 0,2% w stosunku do roku poprzedniego i były niższe o 8,5% w porównaniu z 2006 r. Z tego trendu spadkowego „wyłamała się” Europa Środkowa, gdzie wydatki wojskowe drugi rok z rzędu wzrastały (w 2015 r. o 13%), głównie za sprawą zwiększających się wydatków na zbrojenia w krajach graniczących z Rosją i Ukrainą, czyli w Polsce (o 22%), Rumunii (11%), Słowacji (17%), Litwie (33%), Łotwie (14%) i Estonii (6,6%). Ogółem wydatki wojskowe europejskich członków NATO (włączając Turcję) wyniosły w 2015 r. 250 mld dolarów i były o 0,3% niższe w porównaniu z rokiem poprzednim. Tymczasem główny rywal tych państw, postrzegany jako przeciwnik, czyli Rosja, zwiększył swoje nakłady na wojsko o 7,5% (do sumy 66,4 mld dolarów) w porównaniu z 2014 r., co stanowi wzrost o 91%, licząc od 2006 r.<sup>13</sup>

Zwiększenie wysiłku państw graniczących z Rosją spowodował kryzys na Ukrainie rozpoczęty jesienią 2013 r. Warto zwrócić uwagę, że cięcia budżetowe miały miejsce w czołowych krajach Europy Zachodniej: Francji, Wielkiej Brytanii, Niemczech, Włoszech i Hiszpanii, a jest to rezultat trwającego od 2008 r. kryzysu gospodarczego i polityki oszczędnościowej w celu całkowitego wyjścia z tego kryzysu. Znaczenie ma też geopolityka, mierzona odległością, jaka dzieli te państwa od konfliktu na Ukrainie.

## Terroryzm

Kolejnym poważnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa międzynarodowego jest gwałtowny rozwój terroryzmu politycznego<sup>14</sup>. Terroryzm jest wprawdzie zjawiskiem

<sup>13</sup> *Trends in world military expenditure, 2015*, SIPRI Fact Sheet, kwiecień 2016 r.

<sup>14</sup> Zob. R. Zięba, *Terroryzm jako zagrożenie dla bezpieczeństwa międzynarodowego*, „Studia Nauk Politycznych” 2003, nr 1, s. 187–196.

nie nowym, ale takim, które od lat 70. XX w. dotykało Europę, jednak współcześnie jest on postrzegany przez polityków, media i zwykłych ludzi jako największe i najbardziej bezpośrednie zagrożenie dla życia i zdrowia zupełnie niewinnych, przeciętnych mieszkańców miast w Europie i Ameryce, podróżnych i wczasowiczów.

Najpoważniejsze zagrożenie stanowi terroryzm islamski, który rozwijał się wraz z kolejnymi fazami konfliktu arabsko-izraelskiego, a w latach 90. w związku z separatyzmem czeczeńskim na terytorium Rosji. We wspieranie terroryzmu zaangażowały się niektóre państwa arabskie i islamskie. Poważny udział w jego rozwoju mają także inne państwa, a zamachów terrorystycznych dokonują także obywatele krajów zachodnich. Dla państw strefy euroatlantyckiej przełomowe znaczenie miały samobójcze zamachy uprowadzonymi samolotami w Nowym Jorku i Waszyngtonie 11 września 2001 r., w których zginęło około 3 tys. osób i 300 funkcjonariuszy różnych służb podczas akcji ratunkowej. Po nich prezydent USA George W. Bush proklamował „wojnę z terroryzmem”. Pierwszą wielką operacją na skalę międzynarodową była rozpoczęta w październiku 2001 r. przez USA i koalicję „chcących” interwencja militarna w Afganistanie, w celu zniszczenia baz szkoleniowych Al-Kaidy w tym kraju. Wojna ta trwa do dziś i jest jednym z generatorów terroryzmu islamskiego. Kolejnym źródłem terroryzmu okazała się interwencja wojskowa USA i sojuszników (w tym Polski) w Iraku rozpoczęta w marcu 2003 r. Pomimo oficjalnego wycofania w 2011 r. bojowych jednostek wojskowych USA z tego kraju destabilizacja i wojna domowa wciąż tam się utrzymują.

W czasie amerykańskiej wojny z terroryzmem nastąpiło szczególne zniekształcenie percepcji terroryzmu polegające na obwinieniu państw muzułmańskich i stawianiu znaku równości między terroryzmem a islamem. Ta opinia zaczęła stawać się samospełniającą się prognozą. Mnożyły się grupy terrorystów i podejmowały one częste próby ataków. Coraz więcej ugrupowań terrorystycznych przyznawało się do przynależności do Al-Kaidy. Tak było w przypadku dwóch zamachów dokonanych w Madrycie 11 marca 2004 r. i w Londynie 7 lipca 2005 r. W pierwszym zginęło 191 osób, a ponad 1900 zostało rannych, w drugim bilans ofiar wyniósł 52 osoby zabite i ponad 700 rannych. Do obu zamachów przyznała się Al-Kaida.

Kolejne impulsy do nasilenia się terroryzmu stworzyła prowadzona przez Zachód od początku 2011 r. nieracjonalna i pozbawiona myślenia strategicznego polityka wspierania Arabskiej Wiosny. Interwencja militarna państw NATO w Libii i Syrii wzmocniła bardzo groźną nową falę fanatycznego terroryzmu, którego źródłem jest powstałe w 2014 r. na części terytoriów Iraku i Syrii tzw. Państwo Islamskie (IS)<sup>15</sup>. Dziełem bojowników IS była seria zamachów terrorystycznych w Paryżu; pierwszy zamach został przeprowadzony 7 stycznia 2015 r. na redakcję tygodnika „Charlie Hebdo”, a zginęło w nim 12 osób i 11 zostało rannych. Wiosną 2015 r. opinią światową

---

<sup>15</sup> R. Kuźniar, *Liberalny interwencjonizm Zachodu po zimnej wojnie – przesłanki i konsekwencje*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations” 2015, t. 51, nr 3, s. 36–38, 41–42.

wstrząsnęły wiadomości o atakach terrorystycznych dokonanych przez fundamentalistów islamskich w Tunezji (18 marca w Tunisie zginęło 23 turystów) i w Kenii (2 kwietnia na Uniwersytecie w Garissie zamordowano 147 osób). Dnia 13 listopada 2015 r. terroryści islamscy przeprowadzili jednej nocy serię zamachów w stolicy Francji, w których zginęło 129 osób, a 350 zostało rannych. Cztery miesiące później, 22 marca 2016 r., doszło do trzech skoordynowanych terrorystycznych zamachów bombowych przeprowadzonych w Brukseli: zginęły 32 osoby i 3 zamachowców samobójców, a 316 osób zostało rannych. W dniu 14 lipca 2016 r. w wyniku stratowania samochodem ciężarowym w Nicei zginęły 84 osoby, a 202 zostały ranne. Podobny zamach miał miejsce w Berlinie 19 grudnia 2016 r. – zginęło wówczas 12 osób, a 48 zostało rannych. Do przeprowadzenia zamachów przyznało się Państwo Islamskie. Kolejnym atakom terrorystycznym zapobiegły służby specjalne kilku krajów Europy Zachodniej, ale zagrożenie się utrzymało<sup>16</sup>. Wydarzenia te potwierdzały dojrzewającą już opinię o tym, że terroryzm stanowi główne zagrożenie dla bezpieczeństwa międzynarodowego, przede wszystkim państw strefy euroatlantyckiej.

## Inne zagrożenia i wyzwania

### Zagrożenia informatyczne (cybernetyczne)

W rezultacie szybko dokonującego się postępu naukowo-technicznego w zakresie rozwoju technik teleinformatycznych i dynamicznej globalizacji już w ostatniej dekadzie XX w. powstał nowy typ zagrożeń dla bezpieczeństwa państw i bezpieczeństwa międzynarodowego – zagrożenia informatyczne, nazywane także zagrożeniami cybernetycznymi. Stwarzają one niebezpieczeństwo wykradania, z wykorzystaniem nowoczesnej technologii, danych teleinformatycznych lub ograniczania innym aktorom (jednostkom, korporacjom transnarodowym, instytucjom państwowym lub międzynarodowym) dostępu do własnych danych lub sieci globalnej<sup>17</sup>. Ich głównymi formami są: cyberprzestępczość oraz cyberterroryzm. Stanowią one rodzaj piractwa służącego do popełniania przestępstw komputerowych i w globalnej sieci internetowej (cyberprzestrzeni) przeciwko zawartości danych prawom autorskim. Szczególnie niebezpieczne są przestępstwa skierowane przeciwko bezpieczeństwu publicznemu (w państwach), instytucjom zapewniającym bezpieczeństwo narodowe państw i bezpieczeństwo międzynarodowe.

Najgroźniejszą formę zagrożenia informatycznego stanowi cyberterroryzm, definiowany w polskiej literaturze przedmiotu jako

---

<sup>16</sup> A. Zięba, *Oczekując nieoczekiwanego: zagrożenie terrorystyczne w Unii Europejskiej*, w: Z. Siemiątkowski, A. Zięba (red.), *Służby specjalne we współczesnym świecie*, Elipsa, Warszawa 2016, s. 219–221.

<sup>17</sup> Szerzej zob. M. Łakomy, *Cyberprzestrzeń jako nowy wymiar rywalizacji i współpracy państw*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2015; D. Martin, *La criminalité informatique*, PUF, Paris 1997; P. Wilkinson (red.), *Technology and Terrorism*, Frank Cass, London 1994; M. Madej, M. Terlikowski (red.), *Bezpieczeństwo teleinformatyczne państwa*, PISM, Warszawa 2009.

politycznie motywowany atak lub groźba ataku na komputery, sieci lub systemy informacyjne w celu zniszczenia infrastruktury oraz zastraszenia lub wymuszenia na rządzie i obywatelach daleko idących celów politycznych i społecznych. W szerszym znaczeniu cyberterrorizm oznacza użycie Internetu do komunikowania się, propagandy i dezinformacji przez organizacje terrorystyczne<sup>18</sup>.

### Zagrożenia cybernetyczne stwarzają

duże niebezpieczeństwa zarówno dla państw, jako organizacji politycznych, jak również dla grup społecznych i jednostek. Mogą wpływać negatywnie na stabilność systemów społecznych i gospodarczych, a w konsekwencji także na bezpieczeństwo międzynarodowe<sup>19</sup>.

## Zagrożenia ekonomiczne i energetyczne

Stały wzrost współzależności międzynarodowych najwcześniej ujawniający się w międzynarodowych stosunkach gospodarczych przyspieszony przez globalizację zwiększył wrażliwość państw na wszelkie zależności ekonomiczne. Najwcześniej ujawniła się wrażliwość gospodarek państw, na które nakładane były sankcje i restrykcje ekonomiczne. Tak było w przypadku stosowania przez państwa zachodnie w latach apogeum zimnej wojny polityki blokady ekonomicznej wobec krajów bloku wschodniego. W 1973 r. kraje arabskie należące do Organizacji Arabskich Krajów Eksportujących Ropę Naftową (Organization of Arab Petroleum Exporting Countries, OAPEC) użyły tzw. broni naftowej, obniżając produkcję ropy naftowej, co spowodowało wzrost cen na ten surowiec, a skutki tego dotknęły USA i ich sojuszników popierających Izrael.

Kryzysy ekonomiczne i finansowe mają negatywny wpływ na bezpieczeństwo. Takie konsekwencje widoczne były w Rosji i innych państwach Wspólnoty Niepodległych Państw po załamaniu na ich rynkach finansowych w 1998 r., a jeszcze większe niebezpieczeństwa stworzył kryzys finansowy w USA i na rynkach państw zachodnich w 2008 r. To drugie załamanie się rynków finansowych spowodowało kilkuletni kryzys ekonomiczny, który osłabił gospodarki państw zachodnich. W jego rezultacie państwa te obniżyły wydatki na zbrojenia, a Unia Europejska nie była w stanie ożywić własnej Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.

W literaturze przedmiotu jako zagrożenia dla bezpieczeństwa ekonomicznego uznaje się następujące zjawiska: nierównomierny rozwój gospodarczy, kryzysy finansowe, zadłużenie międzynarodowe, zagrożenia energetyczne, zagrożenia dla bezpieczeństwa żywnościowego<sup>20</sup>. Zagrożenia ekonomiczne stwarzają negatywne

---

<sup>18</sup> J. Zając, *System bezpieczeństwa międzynarodowego*, w: K.A. Wojtaszczyk, A. Materska-Sosnowska (red.), *Bezpieczeństwo państwa. Wybrane aspekty*, ASPRA-JR, Warszawa 2009, s. 39–40.

<sup>19</sup> Ibidem, s. 40.

<sup>20</sup> R. Włoch, *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, w: K.A. Wojtaszczyk, A. Materska-Sosnowska (red.), *Bezpieczeństwo państwa...*, op.cit., s. 106–116; K. Księżopolski, *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, Elipsa, Warszawa 2011.

konsekwencje dla jednostek, grup społecznych, narodów, państw oraz stabilności systemu międzynarodowego.

Szczególnym rodzajem zagrożeń ekonomicznych są zagrożenia bezpieczeństwa energetycznego. Zagrożenia te należy pojmować zależnie od tego, co uczynimy przedmiotem badań bezpieczeństwa energetycznego (ropę naftową, gaz ziemny czy energię elektryczną) oraz z punktu widzenia której grupy krajów rozpatrujemy bezpieczeństwo energetyczne: konsumentów, producentów czy krajów tranzytowych. Dla krajów konsumentów, nieposiadających wystarczających zasobów i zmuszonych koniecznością ekonomiczną do ich importu, zagrożenie będzie stanowiło niebezpieczeństwo przerwania dostaw ropy czy gazu wraz ze skokowym wzrostem cen tych nośników energii. Dla krajów produkujących i eksportujących te surowce zagrożeniem będzie głęboka redukcja zapotrzebowania przez importerów, w tym bojkot określonych producentów-dostawców. Także dla krajów, poprzez które transportowane są surowce energetyczne, spadek przesyłu przez ich terytoria ropy czy gazu może stwarzać dotkliwie dla ich gospodarek zmniejszenie wpływów finansowych za tranzyt. Najczęściej w literaturze przedmiotu występuje redukcyjna definicja bezpieczeństwa energetycznego formułowana z punktu widzenia krajów konsumentów; traktuje ona bezpieczeństwo energetyczne jako niezawodną dostępność energii po przystępnej cenie<sup>21</sup>.

Kierując się tym ujęciem, możemy stwierdzić, że zagrożenia energetyczne powstają, gdy państwa mają trudności w dostępie do surowców energetycznych (ropy naftowej i gazu ziemnego), wywołane przerwaniem dostaw tych surowców, szantażem ekonomicznym (cenowym) lub politycznym. Mogą też być wynikiem kurczących się zasobów w szybko rozwijającym się świecie<sup>22</sup>. Zagrożenia energetyczne są przez niektórych polityków, a w ślad za nimi autorów, wyolbrzymiane poprzez ich upolitycznianie. W ten sposób można oceniać obsesyjne postrzeganie zagrożeń, jakie stwarza zależność Polski i jej wschodnich sąsiadów od dostaw surowców energetycznych z Rosji. Tymczasem Unia Europejska jako całość dostrzega raczej współzależność energetyczną z Rosją i traktuje ją w kategoriach bardziej biznesowych niż geopolitycznych. Takie ekonomiczne ujęcie sprawia, że zagrożenia bezpieczeństwa energetycznego postrzega się przede wszystkim w braku konwencjonalnych nośników energii (paliw). Dostrzega się jednak niebezpieczeństwo zakłócania dostaw ze względów politycznych, a także UE coraz wyraźniej dostrzega potrzebę koordynowania polityki energetycznej z ochroną środowiska, zwłaszcza ochroną klimatu. Należy więc zwrócić uwagę na fakt, że zagrożenia bezpieczeństwa energetycznego mają związek z zagrożeniami ekologicznymi. Dotyczy to w szczególności stopnia energetyki jądrowej<sup>23</sup>. Unia Europejska próbuje

---

<sup>21</sup> M. Kaczmarek, *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2011, s. 14.

<sup>22</sup> M.T. Klare, *Rising Powers, Shrinking Planet: The New Geopolitics of Energy*, Metropolitan Books, New York 2008.

<sup>23</sup> T. Młynarski, *Energetyka jądrowa wobec globalnych wyzwań bezpieczeństwa energetycznego i reżimu nieprolifacji w erze zmian klimatu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2016.

kształtować swoje bezpieczeństwo energetyczne łącznie z polityką klimatyczną, a wyrazem tego jest stawka na odnawialne źródła energii.

### Zagrożenia ekologiczne

Badacze zajmujący się stosunkami międzynarodowymi od początku lat 80. XX w. wskazywali na rosnące zagrożenia dla bezpieczeństwa międzynarodowego stwarzane przez zanieczyszczenie środowiska naturalnego. Twierdzili, że coraz większe skażenia różnych ekosystemów mają charakter transgraniczny i negatywnie wpływają na jakość życia ludzi, pogarszają stan zdrowotności społeczeństw, a nawet stwarzają zagrożenia dla biologicznego przeżycia mieszkańców obszarów, gdzie wystąpiły klęski ekologiczne. Jeśli uwzględnimy przy tym wyczerpywanie się surowców nieodnawialnych, to okaże się, że problemy pogarszającego się stanu środowiska naturalnego stają się źródłem trudnych do zaakceptowania nierówności między ludźmi, co skłania państwa do włączenia tej problematyki do ich polityki bezpieczeństwa<sup>24</sup>.

Ponadto, skoro zagrożenia ekologiczne dość łatwo rozprzestrzeniają się ponad granicami państw, tworzą się nowe silne współzależności międzynarodowe i powstaje potrzeba podejmowania przez państwa wspólnych (przez organizacje międzynarodowe) wysiłków w celu ochrony środowiska naturalnego. Działania tego typu coraz częściej są przewidywane we współczesnych koncepcjach umacniania bezpieczeństwa międzynarodowego, zwłaszcza tych, które łączą bezpieczeństwo z „rozwojem samopodtrzymującym” (*sustainable development*). Na wzrastającą współzależność między rozwojem, bezpieczeństwem i zachowaniem środowiska zwracał dobitnie uwagę raport Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju (World Commission on Environment and Development) (pracującej pod przewodnictwem Gro Harlem Brundtland) zatytułowany „Nasza wspólna przyszłość” (*Our Common Future*) z 1987 r. Od tego czasu przeprowadzono wiele debat międzynarodowych i przyjęto dokumenty wskazujące na rosnące zagrożenia ekologiczne. Najważniejszymi w XXI w. są dokumenty Światowego Szczytu Zrównoważonego Rozwoju w Johannesburgu (26 stycznia–4 września 2002 r.), szczytu klimatycznego ONZ w Kopenhadze (8–18 grudnia 2009 r.) oraz Światowej Konferencji Klimatycznej ONZ, tzw. COP21 (30 listopada–12 grudnia 2015 r.).

Należy jednak zauważyć, że zagrożenia ekologiczne mają w swej istocie zasięg lub tylko konsekwencje globalne, dlatego są na ogół pomijane lub niedoceniane w debatach dotyczących bezpieczeństwa międzynarodowego w strefie euroatlantyckiej. O wiele większe znaczenie przyznawane jest zagrożeniom intencjonalnym, w tym niosącym przemoc.

---

<sup>24</sup> Zob.: T.F. Homer-Dixon, *Environmental scarcities and violent conflict*, „International Security” 1994, t. 19, nr 1, s. 5–40; M. Renner, *Fighting for Survival Environmental Decline: Social Conflict, and the New Age of Insecurity*, Worldwatch Institute, New York 1996; H.W. Maull, *Energy and resources: The strategic dimensions*, „Survival” 1989, t. 31, nr 6, s. 500–515; N. Brown, *Climate, ecology and international security*, „Survival” 1989, t. 31, nr 6, s. 519–532.

## Wyzwanie migracyjne

Obok wymienionych wyżej zagrożeń przed polityką bezpieczeństwa państw i instytucji międzynarodowych strefy euroatlantyckiej stoi nasilające się wyzwanie, jakim są migracje międzynarodowe<sup>25</sup>. Migracje są starym zjawiskiem, znanym nawet z epok odległych w czasie. Wiążą się w problemami demograficznymi, wysokim przyrostem naturalnym w jednych regionach i poszukiwaniem przez ludzi lepszych warunków do życia w innych krajach. Chociaż na początku lat 90. miały miejsce duże przemieszczenia ludności z krajów Europy Środkowej i Wschodniej do Europy Zachodniej, nie stworzyły one poważnych zagrożeń dla bezpieczeństwa międzynarodowego. Z czasem znacznie groźniejsze okazały się migracje z krajów pozaeuropejskich, zwłaszcza z Afryki i Bliskiego Wschodu. Istotne znaczenie ma w tym przypadku odmiennosc kulturowa i religijna imigrantów oraz wynikające z tego trudności w asymilowaniu ich do społeczeństw europejskich. Polityka państw Europy Zachodniej tzw. multikulturalizmu generalnie nie powiodła się. W wielu miastach zachodnioeuropejskich powstawały izolujące się od otoczenia getta przybyszów z Afryki i Azji.

Już na progu lat 90. ubiegłego wieku eksperci zachodni oceniali, że jeżeli przyrost ludności europejskiej będzie nadal niewielki, a przy utrzymaniu się dotychczasowego trendu w ciągu trzech–czterech dekad ludność południowych i wschodnich wybrzeży Morza Śródziemnego prawie się podwoi, to spowoduje to napływ 25–30 mln mieszkańców Maghrebu na zachodnie wybrzeże tegoż morza<sup>26</sup>. Victor-Ives Ghebali pisał, że te koszarne prognozy mogą się spełnić, gdyż nierównowaga demograficzna narasta wskutek rozpaczliwego pogłębiania się luki w rozwoju gospodarczym i pogarszania się stanu środowiska naturalnego (suszy)<sup>27</sup>, a François Heisbourg przewidywał, że Maghreb „stanie się dla Europy funkcjonalnym odpowiednikiem tego, czym Meksyk jest dla Stanów Zjednoczonych”, oraz że „perspektywa *boat people* z Maghrebu nie jest całkiem odległa”<sup>28</sup>.

Wtedy obserwacje napływającej fali imigrantów, w połączeniu z odradzającym się fundamentalizmem islamskim, ekstremizmem politycznym i terroryzmem w krajach arabskich oraz licznymi przypadkami zarażenia imigrantów wirusem HIV, mocno niepokoiły polityków i ekspertów z Europy Zachodniej. Wskazywali oni, w ślad za prawicowymi politykami, że zwiększanie się napływu imigrantów i uchodźców do Europy stwarza dla społeczeństw przyjmujących poważne wyzwania

<sup>25</sup> B. Badie, C. Wihtol de Wenden (red.), *Le défi migratoire. Questions de relations internationales*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris 1994; J. Salt, *Migration and Population Change in Europe*, Research Paper, nr 19, UNIDIR, United Nations, Geneva 1993.

<sup>26</sup> Zob. J. Windgren, *International migration and regional stability*, „International Affairs” 1990, t. 66, nr 4, s. 761; *Demographic Imbalances between Countries on the Mediterranean Basin*, Council of Europe’s Parliamentary Assembly, document 6462, 27.06.1991.

<sup>27</sup> V.-I. Ghebali, B. Sauerwein, *European Security in the 1990s: Challenges and Perspectives*, UNIDIR, New York – Geneva 1995, s. 102.

<sup>28</sup> F. Heisbourg, *Population movement in post-cold war Europe*, „Survival” 1991, t. 33, nr 1, s. 35.

natury ekonomicznej, politycznej, socjalnej, demograficznej, kulturowej i religijnej, a nawet dla stanu środowiska naturalnego<sup>29</sup>. Także coraz więcej uwagi poświęcali całokształtowi problematyki bezpieczeństwa w regionie Morza Śródziemnego, nazywanym nawet „miękkim podbrzuszem Europy”. Z tego wyrastały propozycje Włoch i Hiszpanii zwołania Konferencji w sprawie Bezpieczeństwa i Współpracy w Basenie Morza Śródziemnego<sup>30</sup>. Natomiast powstała w 1993 r. Unia Europejska, kierując się wartościami demokratycznymi i poprawnością polityczną, pozostawała otwarta na przyjmowanie uchodźców i imigrantów oraz zwlekała z wypracowaniem wspólnej polityki migracyjnej.

Po dwóch dekadach poważną przyczyną zwiększenia się fali imigrantów, zwłaszcza z krajów Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej, były wspomniana wyżej pozabawiona wizji polityka Stanów Zjednoczonych i ich europejskich sojuszników ingerencji w sprawy wewnętrzne wielu państw arabskich i nierozwiązany konflikt arabsko-izraelski. Wojny prowadzone przez USA w Afganistanie i Iraku oraz przez NATO w Libii są jedną z istotnych przyczyn wzrostu fali fundamentalizmu islamskiego i terroryzmu. Natomiast najbardziej widocznym skutkiem tych wojen oraz wspierania przez Zachód tzw. Arabskiej Wiosny, jako rzekomej demokracji świata arabskiego, są olbrzymie fale uchodźców i migrantów. Wojna USA i ich sojuszników prowadzona w Iraku spowodowała śmierć kilkuset tysięcy Irakijczyków (niektóre źródła podają liczbę ponad pół miliona ofiar) i zmusiła do ucieczki za granicę około 2 mln ludzi, a 1,7 mln stanowią uchodźcy wewnętrzni przemieszczeni na terenie tego kraju. Od 2014 r. dodatkowych ofiar przysparza rozwój Państwa Islamskiego, które oskarżane jest o zbrodnie przeciwko ludzkości. Sam konflikt wewnętrzny w Syrii, który wybuchł w 2011 r., połączony z interwencją państw zachodnich, a następnie także Rosji (w formie bombardowań Państwa Islamskiego), spowodował fale ponad 4,1 mln uchodźców i 7,6 mln tzw. uchodźców wewnętrznych, zaś liczbę osób mieszkających w Syrii wymagających pilnej pomocy humanitarnej szacuje się na około 12,5 mln<sup>31</sup>.

Natomiast z Libii, po obaleniu w 2011 r. przy pomocy interwencji NATO dyktatora Muammara Kadafiego, uciekło (w większości do Tunezji) około miliona uchodźców, a około pół miliona próbowało na niebezpiecznych łodziach (na których zatonięły już tysiące ludzi) przepłynąć się do Europy. Sytuacja humanitarna ludności zdestabilizowanego Iraku, Syrii i Libii, a także imigrantów podążających do Unii Europejskiej z Afryki i Bałkanów Zachodnich jest bardzo trudna. To, w połączeniu z rozlewającą się falą terroryzmu, który dotyka kraje Bliskiego Wschodu oraz Afryki Północnej

---

<sup>29</sup> Zob. np. H. Domenach, M. Piconet, *Les migrations*, PUF, Paris 1995, s. 112–124.

<sup>30</sup> Szerzej zob. V.-I. Gheballi, *L'OSCE dans l'Europe post-communiste, 1990–1996. Vers une identité paneuropéenne de sécurité*, Établissements Émile Bruylant, Bruxelles 1996, s. 136–143.

<sup>31</sup> S.N. Abboud, *Syria*, Polity Press, Cambridge 2016, s. 188; TRT World, *UN concerned by humanitarian crisis in Aleppo*, 4.05.2016, <http://www.trtworld.com/mea/un-concerned-by-humanitarian-crisis-in-aleppo-99674> (data dostępu: 12.11.2016).

i Sahelu, sprawia, że do Europy podążają od 2014 r. setki tysięcy uchodźców i nielegalnych imigrantów.

O skali problemu dla UE świadczy chociażby olbrzymia liczba 283 tys. osób, które w 2014 r. nielegalnie przekroczyły granicę zewnętrzną Unii, a w 2015 r. niewyobrażalna liczba aż 1823 tys. osób, która w 2016 r. spadła do 503,7 tys.<sup>32</sup> Stworzyło to bezprecedensowe wyzwania dla państw członkowskich Unii Europejskiej, które nie potrafią osiągnąć konsensusu w sprawie polityki przyjmowania tej ogromnej fali przybyszów. Obawy przed konsekwencjami społeczno-ekonomicznymi i kulturowymi ich przyjęcia, a także przed nasilającym się terroryzmem, wyrażane najgłośniejszemu przez państwa Grupy Wyszehradzkiej, stwarzają poczucie wysokiego zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego państw członkowskich Unii Europejskiej. Jest to zasadne również z tego względu, że dostarczaniem imigrantów i uchodźców do granic zewnętrznych UE i nielegalnym ich przemycaaniem zajmuje się zorganizowana przestępczość transnarodowa. Osłabiona kryzysem, Brexitem<sup>33</sup> i nacjonalizmami Unia Europejska nie poradziła sobie z tym napływem uchodźców i imigrantów. Niebezpieczeństwo dalszego napływu nielegalnych przybyszów do Unii w dalszym ciągu się utrzymuje.

Problem nasilenia napływu imigrantów i uchodźców dotyczy przede wszystkim najbogatszych krajów UE, tymczasem Stany Zjednoczone nie włączają się realnie w jego rozwiązanie, chociaż ich polityka wobec świata islamskiego jest jedną z przyczyn powstałych problemów. Imigranci nie kierują się również do Rosji i innych krajów poradzieckich. W niewielkiej skali utrzymuje się migracja Czeczenów, a także Gruzinów i Tadżyków do Unii Europejskiej.

### **Rekonfiguracja ładu międzynarodowego jako wyzwanie dla bezpieczeństwa międzynarodowego**

W pierwszych kilkunastu latach po zimnej wojnie funkcjonował międzynarodowy system bezpieczeństwa oparty na hegemonii Stanów Zjednoczonych, które były głównym zwycięzcą w zakończonej konfrontacji między Wschodem a Zachodem. Ta nie zrównoważona siła hegemonu wywoływała naturalne niejako dążenia rywali do jej zbalansowania. Zgodnie z tezą Kennetha Waltza równoważenie hegemonii USA miało dokonywać się powoli i być procesem nieuchronnym. Presja systemu wywierana przez pretendentów do pozycji hegemonu, wśród których widział on Unię Europejską lub koalicję pod przewodnictwem Niemiec, Japonię, Chiny i w dłuższej perspektywie Rosję<sup>34</sup>, przyniosła widoczne rezultaty po kryzysie finansowym rozpoczętym jesienią 2008 r. Dokonującą się redystrybucję potęgi w systemie międzynarodowym i rekonfigurację

---

<sup>32</sup> Do zmniejszenia napływu uchodźców do Europy przyczyniło się porozumienie zawarte 18 marca 2016 r. między UE a Turcją.

<sup>33</sup> W dniu 23 czerwca 2016 r. Brytyjczycy opowiedzieli się w referendum za opuszczeniem przez ich kraj UE.

<sup>34</sup> K. Waltz, *Structural realism after the cold war*, „International Security” 2000, t. 25, nr 2, s. 30.

pozimnowojennego ładu międzynarodowego symbolizuje pojawienie się grupy BRIC, czyli Brazylii, Rosji, Indii i Chin, które – z inicjatywy Rosji – zaczęły regularne spotkania we wrześniu 2006 r. Pięć lat później po dołączeniu Republiki Południowej Afryki ugrupowanie przyjęło nazwę BRICS. Krach finansowy, który następnie spowodował kryzys ekonomiczny w świecie zachodnim, potwierdził wcześniejsze prognozy (m.in. banku Goldman Sachs z 2003 r.) stawania się tych państw światowymi potęgami. W literaturze przedmiotu zaczęto pisać o nowych wschodzących mocarstwach, zrzeszonych w tym ugrupowaniu<sup>35</sup>.

Ugrupowanie BRICS obejmowało w 2016 r. 42% ludności świata (w tym Chiny – 1,38 mld i Indie – 1,33 mld obywateli) oraz 26% terytorium świata. Wytwarzało 31,3% światowego PKB mierzonego metodą PPP o wartości 37 bln dolarów amerykańskich, czyli o 85% więcej niż w 2009 r. Odpowiednio do zajmowanej pozycji rośnie rola na arenie światowej zrzeszonych w BRICS nowych mocarstw. Nie ogranicza się ona do krytyki prowadzonej przez zdominowane przez Zachód międzynarodowe instytucje finansowe racjonalnej polityki makroekonomicznej. W dniach 9–10 lipca 2015 r. przywódcy pięciu wschodzących mocarstw na spotkaniu w Ufie (Rosja) powołali Fundusz Rezerw Walutowych (Currency Reserve Pool) i Nowy Bank Rozwoju (New Development Bank), który ma pomóc w przebudowie międzynarodowego systemu finansowego, opartego o takie instytucje, jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy. Uczestnicy regularnie odbywających się spotkań na szczycie przywódców pięciu państw zajmują wspólne stanowisko w najważniejszych problemach międzynarodowych, Bliskiego Wschodu (w tym Syrii), Afryki Północnej, Afganistanu, terroryzmu, Iranu i in. Państwa BRICS koordynują wysiłki zmierzające do stworzenia nowego, wielobiegunowego ładu światowego, demokratyzacji stosunków międzynarodowych oraz zwiększenia efektywności działania i znaczenia organizacji międzynarodowych, szczególnie ONZ, G20, BRICS i in. Koordynują swoje stanowiska przed ważnymi konferencjami w ramach systemu ONZ, a w listopadzie 2010 r. Chiny i Rosja poparły starania Indii o uzyskanie miejsca stałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ.

Generalnie należy zauważyć, że wschodzące mocarstwa zrzeszone w BRICS stanowią grupę rosnących w siłę graczy, współpracujących ze sobą na płaszczyźnie dwustronnej oraz coraz ściślej na forum wielostronnym w coraz większej liczbie dziedzin, a cała grupa BRICS wyrasta na główną siłę motoryczną wielkich przemian globalnych w XXI w. Potwierdziły to przebieg i wyniki ósmego spotkania na szczycie BRICS w dniach 15–16 października 2016 r. w Panaji (Goa). W deklaracji końcowej tego spotkania nakreślono program współpracy pięciu mocarstw praktycznie we wszystkich dziedzinach oraz ich współdziałania w rozwiązywaniu problemów międzynarodowych. Przywódcy BRICS oświadczyli także:

---

<sup>35</sup> V. Nadkarni, N.C. Noonan (red.), *Emerging Powers in a Comparative Perspective: The Political and Economic Rise of the BRIC Countries*, Blumshury Publishing, London 2012; O. Stuenkel, *Potências Emergentes e Desafios Globais*, Fundação Konrad Adenauer, Rio de Janeiro 2013.

Podtrzymujemy naszą wspólną wizję dokonujących się głębokich zmian w świecie, który przechodzi do bardziej sprawiedliwego, demokratycznego i wielobiegunowego porządku międzynarodowego opartego na centralnej roli ONZ oraz poszanowaniu prawa międzynarodowego<sup>36</sup>.

Jak widać, nowy kształtujący się na naszych oczach ład międzynarodowy niesie wiele niewiadomych, a przede wszystkim pytanie, czy nowe wschodzące mocarstwa nie zechcą być mocarstwami rewizjonistycznymi, a jeśli tak, to czy będą starać się wprowadzać zmiany metodami pokojowymi czy siłowymi<sup>37</sup>.

Podobne wyzwania stwarza coraz lepiej rozwijające się współdziałanie w ramach założonej w 2001 r. Szanghajskej Organizacji Współpracy (Szanchajska organizacja sotrudniczestwa, SzOS). Na odbywającym się równolegle w Ufie spotkaniu przywódców BRICS doszło 10 lipca 2015 r. do szczytu SzOS. Do grona sześciu państw założycieli: Chin, Rosji, Kazachstanu, Kirgistanu, Tadżykistanu i Uzbekistanu przyjęto jeszcze Indie i Pakistan. Porozumienie to zaakceptowano na kolejnym szczycie SzOS w czerwcu 2016 r. w Taszkencie. To niewątpliwy sukces całej ósemki państw, w tym Rosji, która dzięki temu współtworzy alternatywne wobec Zachodu płaszczyzny współpracy z partnerami azjatyckimi i toruje sobie szlaki wyjścia na arenę globalną i współtworzenie policentrycznego ładu międzynarodowego<sup>38</sup>.

Warte odnotowania jest, że współpraca w ramach tych nowych struktur, czyli BRICS i SzOS, odrzuca nierówne partnerstwo, jakie Zachód inteligentnie stara się narzucać swoim partnerom, oraz promuje odmienną od zachodniej drogę rozwoju i postępu. To już wyraźnie wskazuje, że w drugiej dekadzie XXI w. umacnia się ład policentryczny i multilateralny. Rosnąca siła oddziaływania nowych wschodzących mocarstw i ich struktur wielostronnych sprawia, że Zachód stoi w obliczu niespotykanych dotychczas potężnych wyzwań. Przekładają się one także na współpracę z Rosją, która coraz wyraźniej formułuje swoje mocarstwowe aspiracje, a przy tym może odwołać się do wsparcia coraz silniejszych partnerów z grupy BRICS i SzOS.

Największe wyzwanie dla USA i całego Zachodu stanowi zacieśniająca się współpraca Rosji z Chinami, która – jak wskazuje rosnąca dynamika i poszerzający się zakres tej współpracy – skłania raczej do tezy o umacnianiu się pozycji międzynarodowej Rosji, pomimo zatargu z Zachodem o Ukrainę<sup>39</sup>. Eksperti zachodni dostrzegli to wyzwanie dopiero jesienią 2016 r., wskazując, że partnerstwo chińsko-rosyjskie

<sup>36</sup> 8th BRICS Summit Goa Declaration: Here is the full text adopted by the member nations, „The Indian Express”, 16.10.2016, <http://indianexpress.com/article/india/india-news-india/8th-brics-summit-go-a-declaration-here-is-the-full-text-adopted-by-the-member-nations/> (data dostępu: 5.02.2017).

<sup>37</sup> R. Schweller, *Rising powers and revisionism in emerging international orders*, „Valdai Papers”, nr 16, maj 2015 r..

<sup>38</sup> S. Szafarz, *VII Konferencja Przywódców BRICS*, <http://przeglad-socjalistyczny.pl/opinie/sprawy-midzynarodowe/1198-szafarz> (data dostępu: 2.2017).

<sup>39</sup> S.A. Niewiński, *Chiny nie zostawią Rosji sam na sam z Zachodem*, „Myśl Polska” 2014, nr 21–22, <http://www.mysl-polska.pl/node/80> (data dostępu: 5.02.2017).

poza płaszczyznę ekonomiczną zacieśnia się także w sferze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Ich zdaniem dowodzą tego zwłaszcza takie fakty, jak: w maju 2015 r. prezydenci Rosji – Władimir Putin – i Chin – Xi Jinping – podpisali „Wspólne oświadczenie o współpracy na rzecz połączenia między Ekonomicznym Pasem Jedwabnego Szlaku a Euroazjatycką Unią Gospodarczą” i „Chińsko-rosyjskie wspólne oświadczenie o pogłębieniu wszechstronnego strategicznego partnerstwa i wspieraniu win-win współpracy”, a w czerwcu 2016 r., w czasie wizyty prezydenta Putina w Pekinie, „Wspólne oświadczenie o wzmacnianiu globalnej stabilności strategicznej”, zaś we wrześniu 2016 r. oba państwa zorganizowały wspólne manewry wojskowe. Jak zauważyli eksperci: „Głównym motorem obecnego zbliżenia między Chinami i Rosją są ich coraz bardziej zbieżne poglądy na sprawy międzynarodowe – w tym wspólna wrogość wobec Stanów Zjednoczonych”<sup>40</sup>.

Pisząc o dokonującej się rekonfiguracji ładu międzynarodowego, nie należy pomijać wzrastającej pozycji ekonomicznej Chin i ich rosnącej aktywności w inicjowaniu wielostronnych przedsięwzięć zapewniających im szeroką ekspansję w regionie Azji i Pacyfiku, a także wobec Europy. Chiny lansują ustanowienie strefy wolnego handlu z 10 państwami członkowskimi Stowarzyszenia Narodów Azji Południowo-Wschodniej (Association of South-East Asian Nations, ASEAN) i uczestniczą w rozpoczętych w listopadzie 2012 r. rokowaniach państw ASEAN oraz Australii, Nowej Zelandii, Indii, Japonii i Korei Południowej w sprawie ustanowienia Regionalnego Wszechstronnego Partnerstwa (Regional Comprehensive Economic Partnership, RECP). Konstruowanie tego wielkiego bloku ekonomicznego stanowi niewątpliwie konkurencję dla dwóch struktur, w których zaangażowały się Stany Zjednoczone, a mianowicie Partnerstwa Transpacyficznego (Trans-Pacific Partnership, TPP)<sup>41</sup> i negocjowanego (od czerwca 2013 r.) Transatlantyckiego Partnerstwa w dziedzinie Handlu i Inwestycji (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP). Aby dopełnić obrazu rosnącej ekspansji Chin, należy wskazać na zaproponowany jesienią 2013 r. przez prezydenta Xi Jinpinga projekt dwóch Jedwabnych Szlaków pod nazwą *One Belt, one Road*. Jeden z nich ma prowadzić drogą lądową do Europy, a drugi szlakiem morskim. Generalnie rzecz ujmując, należy stwierdzić, że wzrost potęgi Chin i ich inicjatywy sygnalizują wyraźne dążenie do supremacji w świecie, co stanowi bezprecedensowe wyzwanie dla dotychczasowego hegemonu – Stanów Zjednoczonych – a także dla całego Zachodu<sup>42</sup>. Oznacza to, że wyłaniający się nowy ład międzynarodowy staje się policentryczny,

<sup>40</sup> M. Duchâtel, F. Godement (red.), *China and Russia: Gaming the West?*, China Analysis, European Council on Foreign Relations, 4.11.2016.

<sup>41</sup> Nowy prezydent Stanów Zjednoczonych Donald Trump wypowiedział 23 stycznia 2017 r. umowę o udziale USA w TPP.

<sup>42</sup> B. Góralczyk, *Wielka gra, czyli jak Chińczycy Amerykanów przechrzyli i co z tego wynika*, „Wirtualna Polska”, 21.04.2016, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1329,title,Wielka-gra-czyli-jak-Chinczyzy-Amerykanow-przechytrzyli-i-co-z-tego-wynika,wid,18280282,wiadomosc.html?ticaid=1187d8> (data dostępu: 5.02.2017); szerzej zob. M. Pilsbury, *The Hundred-Year Marathon: China's Secret Strategy to Replace America as the Global Superpower*, St. Martin's Griffin, New York 2016.

a niepewne jest, czy będzie to ład konfrontacyjny. Potwierdza to tezy neorealistów o nieuchronnym zastępowaniu hegemonii jednych przez konkurentów, a tym samym o powrocie anarchii w systemie międzynarodowym.

W pierwszych kilkunastu latach po zakończeniu zimnej wojny mocarstwa strefy euroatlantyckiej oraz Chiny generalnie zgodnie współdziałały w rozwiązywaniu problemów bezpieczeństwa międzynarodowego. Jednak dokonująca się już na początku XXI w., w wyniku wzrastającej pozycji międzynarodowej wschodzących mocarstw z grupy BRICS, w tym także Rosji, rekonfiguracja światowego układu sił zakłóciła ich współpracę. Pierwszym ważnym sygnałem przechodzenia tej grupy państw do polityki rewidowania zasad funkcjonowania dotychczasowego ładu międzynarodowego było przemówienie prezydenta Rosji Władimira Putina na monachijskiej konferencji na temat bezpieczeństwa międzynarodowego w dniu 10 lutego 2007 r. W tym wystąpieniu Putin otwarcie skrytykował politykę USA, zarzucając im dążenie do dominacji w świecie, łamanie prawa międzynarodowego i militaryzację stosunków międzynarodowych. Następnie za tym przemówieniem poszły działania Rosji zmierzające do hamowania amerykańskiej „ekspansji” i promowania rosyjskich interesów na arenie międzynarodowej. Polityka Rosji posługiwała się retoryką budowania policentrycznego ładu międzynarodowego, z poszanowaniem Karty Narodów Zjednoczonych. W odniesieniu do strefy euroatlantyckiej wyrażała ją zgłoszona w roku następnym koncepcja Dmitrija Miedwiediewa stworzenia nowej architektury bezpieczeństwa europejskiego<sup>43</sup>.

Kiedy ostrzeżenia i propozycje Moskwy zostały odrzucone przez Zachód, a NATO zapowiedziało przyłączenie w przyszłości do swojego grona Ukrainy i Gruzji (na szczycie w kwietniu 2008 r.), Rosja poczuła się w najwyższym stopniu zaniepokojona. Dała nieproporcjonalnie silny odpór atakowi wojsk gruzińskich na jej siły pokojowe (formalnie siły pokojowe WNP) w Osetii Południowej w sierpniu 2008 r., nie przystąpiła do Partnerstwa Wschodniego proklamowanego w maju 2009 r. przez Unię Europejską, a kiedy Unia zdecydowała się na związanie ze sobą Ukrainy nowym układem stowarzyszeniowym (w listopadzie 2013 r.), postanowiła nie pozwolić nowym władzom w Kijowie na całkowite oderwanie Ukrainy od Rosji. Po włączeniu się USA i NATO do tej rywalizacji o Ukrainę nastąpiła interwencja militarna Rosji, aneksja Krymu (w marcu 2014 r.) i rozpoczęła się wspierana przez Rosję secesja Donbasu. Bezdyskusyjnie miało miejsce złamanie prawa międzynarodowego przez Rosję, doszło do pogwałcenia zasad Karty Narodów Zjednoczonych i powstało zagrożenie bezpieczeństwa Ukrainy. Jednak ten problem zasługuje na odrębne i pełne naświetlenie, a zwłaszcza należy być ostrożnym w formułowaniu wniosków o wielkim i bezpośrednim zagrożeniu dla bezpieczeństwa innych państw i bezpieczeństwa międzynarodowego. Zdaniem czołowego amerykańskiego neorealisty Johna Mearsheimera

---

<sup>43</sup> S.W. Kortunow, *Mirowaja politika w uslowiach krizisa*, Aspekt Press, Moskwa 2010, s. 241–267; S. Karaganow, *Sojuz Jewropy: poslednij szans*, „Rossijskaja Gazieta”, 9.07.2010, <http://russia-xx.livejournal.com/109180.html> (data dostępu: 5.02.2017).

kryzys ukraiński został spowodowany nie przez Rosję, ale przez Zachód, który starając się zrealizować swoje liberalne iluzje, sprowokował prezydenta Putina do ingerencji na Ukrainie<sup>44</sup>. Jeśli nawet nie podzielilibyśmy tego sądu, to należy przyznać, że Ukraina stała się przedmiotem rywalizacji między Zachodem (USA i UE) a Rosją, a na wschodzie Europy zatriumfowała mocarstwowa reguła walki o strefy wpływów<sup>45</sup>. Rangę pierwszoplanowego mocarstwa uzyskała Rosja, a pogwałcenie przez nią prawa międzynarodowego – pomimo werbalnych potępień i sankcji ekonomicznych nałożonych przez państwa zachodnie – zostało faktycznie zaakceptowane przez głównych aktorów sceny międzynarodowej, nie tylko z ugrupowania BRICS, ale także i przez mocarstwa zachodnie. System międzynarodowy stał się policentryczny, niezależnie od ocen etycznych i prawnych, jakie odnosimy do starych i nowych mocarstw.

Nowym przejawem dokonującej się rekonfiguracji ładu międzynarodowego jest również opóźniony powrót Iranu do współpracy międzynarodowej, po zniesieniu w styczniu 2016 r. sankcji nałożonych przez ONZ w związku z ambicjami atomowymi tego państwa. Już po zawarciu w lipcu 2015 r. porozumienia z państwami „wielkiej szóstki” (USA, Rosja, Wielka Brytania, Francja, Chiny i Niemcy) państwa zachodnie, Chiny i Rosja rozpoczęły wyścig o kontrakty z Iranem. Iran powraca na rynki światowe jako drugi na świecie posiadacz złóż gazu ziemnego i czwarty ropy naftowej oraz otwiera swój prawie 80-milionowy rynek dla towarów importowanych. Zniesienie sankcji sprzyja powrotowi Iranu jako jednego z wiodących graczy na scenie międzynarodowej. Zwłaszcza istotne jest stanowisko Iranu w sprawie zdestabilizowanego długotrwałymi konfliktami regionu Bliskiego Wschodu. To sprawia, że wyłaniający się nowy ład międzynarodowy staje się coraz bardziej pluralistyczny, a Stany Zjednoczone, tracąc swoją hegemoniczną pozycję, muszą coraz bardziej liczyć się ze stanowiskiem Teheranu. To powinno skłaniać je do bardziej rozważnej polityki na Bliskim i Środkowym Wschodzie. Powstaje więc szansa na znalezienie rozwiązań stabilizujących sytuację w Afganistanie, Iraku i Syrii, a także na przynajmniej złagodzenie konfliktu arabsko-izraelskiego. Istotnym symptomem zmian w systemie międzynarodowym jest włączenie się w 2015 r. Rosji do zakończenia wojny domowej w Syrii. Wprawdzie Moskwa i Waszyngton preferują rozbieżne metody, gdyż mają rozbieżne cele w odniesieniu do tego państwa, to jednak równolegle prowadząc bombardowania z powietrza, zwalczają Państwo Islamskie, a 10 września 2016 r. uzgodniły nawet rozejm w trwającej tam wojnie domowej między popieranym przez Rosję reżimem prezydenta Baszara al-Asada a umiarkowaną opozycją wspieraną przez USA i ich sojuszników. Stany Zjednoczone, Rosja i syryjskie siły rządowe zobowiązały się kontynuować skoordynowane działania zbrojne przeciwko tzw. Państwu Islamskiemu i bojownikom Frontu Al-Nusra, powiązanego z Al-Kaidą. Porozumienie to, chociaż

<sup>44</sup> J. Mearsheimer, *Why the Ukraine crisis is the West's fault: The liberal delusions that provoked Putin*, „Foreign Affairs” 2014, t. 93, nr 5, s. 1.

<sup>45</sup> R. Zięba, *Ukraina jako przedmiot rywalizacji między Zachodem a Rosją*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2015, nr 3, s. 5–26.

niebawem zostało złamane przez Rosję i siły rządowe prezydenta Al-Asada, świadczy o uznaniu przez USA współdecydującej roli Rosji w rozwiązywaniu jednego z najokrutniejszych konfliktów. Wzrastającej roli Rosji, a także Iranu i Turcji dowodzi zawarte w grudniu 2016 r. porozumienie o rozejmie w Syrii, gwarantowane przez te trzy państwa. Stany Zjednoczone i cały Zachód powoli i na razie selektywnie godzą się na akceptowanie policentryzmu w systemie międzynarodowym. Przykład ten oznacza to, że dokonująca się od kilkunastu lat rekonfiguracja ładu międzynarodowego stanowi wyzwanie podejmowane przez Stany Zjednoczone. Innym starszym dowodem na współdziałanie Zachodu z Rosją, a także Chinami były zgodne krytyczne reakcje na północnokoreańskie próby z bronią jądrową przeprowadzane od 2006 r., w tym na piątą próbę, dokonaną z najsilniejszą głowicą 9 września 2016 r.

Dokonująca się od kilkunastu lat rekonfiguracja ładu międzynarodowego stanowi poważne wyzwanie dla Zachodu, w tym jego polityki bezpieczeństwa<sup>46</sup>. Aby z korzyścią to wyzwanie podjąć i nie dopuścić do powstania nowych zagrożeń dla bezpieczeństwa międzynarodowego, należy nie tylko konsolidować zachodni system bezpieczeństwa, ale także prowadzić dialog z wyłaniającymi się konkurentami i rywalami oraz rozwijać z nimi partnerską współpracę, tak jak w 2010 r. proponował amerykański politolog Charles Kupchan, apelując o skuteczną budowę trwałego pokoju poprzez czynienie z wrogów przyjaciół<sup>47</sup>. Obecnie niepewne jest jednak, jaką politykę zagraniczną będzie prowadził wybrany w listopadzie 2016 r. nowy prezydent Donald Trump.

## Contemporary Challenges and Threats to International Security

The author distinguishes threats to international security from challenges faced by the security policy of states and collective international actors but approaches them as a certain continuum. The following phenomena are considered threats and challenges in the second decade of the 21<sup>st</sup> century: military threats (nuclear weapons and their proliferation, conventional weapons and huge military spending), terrorism, other threats (cybernetic, economic and energy-related, ecological), as well as the migration challenge. A separate major challenge, which the author analyses in detail, is the reconfiguration of the international order that has been taking place for more than a decade now. The author believes that this reconfiguration constitutes a serious challenge to the West, including to its security policy. In order to take up this challenge, benefit from it and prevent the emergence of new threats to international security, the West needs to not only consolidate its security system

<sup>46</sup> O. Stuenkel, *Post-Western World: How Emerging Powers Are Remaking Global Order*, Polity Press, Malden 2016, s. 156–161; S.G. Brooks, W.C. Wohlforth, *The rise and fall of Great Powers in the twenty-first century: China's rise and the fate of America's global position*, „International Security” 2015, t. 40, nr 3, s. 7 i nast.; S.C. Hofmann, B. Bravo De Moraes Mendes, *Investing in international security: Rising powers and organizational choices*, „Cambridge Review of International Affairs” 2016, t. 29, nr 3, s. 831 i nast.

<sup>47</sup> Ch.A. Kupchan, *How Enemies Become Friends: The Sources of Stable Peace*, Princeton University Press, Princeton – Oxford 2010.

but also engage in dialogue and cooperation with the emerging competitors and rivals challenging the West's global leadership (the emerging powers from BRICS), as the American political scientist Charles Kupchan proposed in 2010, emphasising that lasting peace can be achieved by turning enemies into friends. It is, however, uncertain what kind of foreign policy will be conducted by the new US President, Donald Trump, elected in November 2016.

*Keywords:* threats, challenges, international security, armaments, terrorism, migrations, international order, NATO, the European Union, the West, China, Russia, BRICS, Shanghai Cooperation Organisation, Iran.



# Complexity and Change in the International System

Rodolfo Ragonieri

*University of Sassari*

Change has so far been a neglected dimension in the study of international relations. However, authors like Gilpin, Buzan, Wendt have put forward theories of international change that explain only one part of the picture or one type of change in the international system. This variety of approaches and the annalist approach to history make us think of the complex dynamics of processes that take place at different levels. Using the framework of complexity theory I propose to make use of an interaction of different theories and try to analyse the current trends of change in world politics.

*Keywords:* international system, change, complexity, anarchy, cultures, scales of time, time, *longue durée*, ascent and decline of political units, emergence of order

## 1 Introduction

Before the emergence of modern social sciences, writing on history was sometimes associated with attempts to develop long-range theories of historical change or cyclic theories of history. A typical example of this were cyclical theories such as Polibius's anacyclosis theory or, later, Ibn Khaldun's theory on the ascent and decline of states and dynasties.

However, change has always been a relatively neglected topic in the discipline of International Relations (IR), some relevant theoretical attempts notwithstanding. As Buzan and Little aptly underline,<sup>1</sup> this neglect is caused by some basic characteristics of IR theory, namely presentism, ahistoricism, anarcophilia and state-centrism: the preference for the analysis of current events with respect to the use of history, the prevailing – even though not absolute – concentration on the state as the principal actor and the consequent fixation on the idea of unrestricted (realism) or restricted (institutionalism and constructivism) anarchy.

---

**Rodolfo Ragonieri** – Associate Professor of International Relations at the University of Sassari, Department of Political Science, Communication Science, and Information Engineering.

<sup>1</sup> B. Buzan, R. Little, *International System in World History. Remaking the Study of International Relations*, Oxford: Oxford University Press, pp. 18–22.

How can we understand these characteristics? First, the ideology of balance, born in Italy in the Renaissance<sup>2</sup> and developed in the 18<sup>th</sup> century, from the treaty of Utrecht<sup>3</sup> to its full expression in Hume or Vattel<sup>4</sup> and, later, the influence of economic theory have brought about a static theory: the search for the conditions of the balance of power and not for a general view of historical dynamics.<sup>5</sup> Moreover, it is possible that in the 20<sup>th</sup>-century social sciences there is an understandable bias (or even prejudice) against macro-historical theories, which are always suspected to conceal a philosophy of history.

‘Such static approaches to IR are particularly unsatisfying during the current era of global transformation when questions about change motivate much of the empirical research we do’.<sup>6</sup> My main point is that change in international politics cannot be properly understood without making use of the concept of ‘complexity’ and that the contemporary process of change shows obvious aspects of complexity. First I summarise, without any pretension to completeness, some theories of change that concern the international system at different levels: Buzan and Little’s theory of long term change, Dark’s theory of the rise and decline of political units,<sup>7</sup> Gilpin’s theory of the rise and decline of hegemonies,<sup>8</sup> Wendt’s theory of cultures of anarchy<sup>9</sup> and, generally speaking, the constructivist theory of change as learning. I introduce different scales of time according to ideas introduced in modern historiography by the French school of the journal *Les Annales* and try to arrange theories according to a generalised frame of scales of time and structures. The multiplicity of theories can be accepted only by taking account of the complexity (from the point of view of structures and scales of time) of international politics. Finally, I try to outline the complex dynamics of change in contemporary world politics.

---

<sup>2</sup> The classic passage on the balance of the Italian states is F. Guicciardini, *Storia d’Italia*, Torino: Einaudi, 1971 (first edition, Firenze, 1561), pp. 6–10.

<sup>3</sup> See for example K. Holsti, *Peace and War: Armed Conflicts and International Order, 1648–1989*, Cambridge: Cambridge University Press, 1991, pp. 71–82.

<sup>4</sup> The first theoretical conceptualization of the European balance is in D. Hume, ‘Of the Balance of Power’, in *Essays, Moral, Political and Literary. Political Discourses. Vol. 2*, Liberty Funds, 1987 (first edition Edinburgh 1752), pp. 184–187. For the relation between balance of power, international law and limitation of violence, see C. Schmitt, *Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum*, Berlin: Duncker & Humblot, 1950; H. Bull, *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, London: MacMillan, 1977, pp. 97–194.

<sup>5</sup> This point is made very clearly by M. Albert, ‘Introduction: System Theorizing’, in M. Albert, L. E. Cedermann, A. Wendt (eds), *New System Theories of World Politics*, Basingstoke–New York: Macmillan, 2010, pp. 3–22 especially with respect to the theoretical and methodological imitation of microeconomics.

<sup>6</sup> M. Finnemore, K. Sikkink, ‘International Norm Dynamics and Political Change’, *International Organization*, 1998, Vol. 52, No. 4, p. 888.

<sup>7</sup> K.R. Dark, *The Waves of Time. Long term Change and International Relations*, London: Pinter, 1998.

<sup>8</sup> R. Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

<sup>9</sup> See A. Wendt, *Social Theory of International Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, pp. 313–369.

## 2 Structures and change

Theories of change explain or understand<sup>10</sup> change of a variety of structures and interactions at various scales of time, assuming different dependent and independent variables. I take into consideration only a very limited number of theories, which allow me to cover a wide spectrum of changes in international systems.

Gilpin's typology of change<sup>11</sup> can be a useful starting point. According to Gilpin we can have three types of change in international politics:

1. Systems change: a change of the nature of actors (empires, territorial states, etc.);
2. Systemic change: a change in the governance of the system;
3. Interaction change: a change of the interstate processes.

Another possible typology of change is provided by Buzan's identification of a 'deep structure' of the system.<sup>12</sup> The deep structure of the system is provided by the difference between anarchical and hierarchical systems and by the functional differentiation of units. Moreover, we can have changes in the distribution of power and in processes between units.

The aforementioned Buzan and Little's theory is one of the most far-reaching attempts, within IR, to formulate a general theory of change. The overall pattern is provided by a combination of levels of analysis and sectors in international politics. The usual levels of analysis are generalised. For example, political units substitute states. A political unit can decide independently on peace and war. Two further levels are added: the regional sub-system and the sub-unit. Subsystems are groups of political units whose relations have particular patterns. Subunits are groups of organised individuals that can influence the behaviour of units.<sup>13</sup>

The levels of analysis are:

- 1) international systems;
- 2) international sub-systems;
- 3) units;
- 4) sub-units;
- 5) individuals.

---

<sup>10</sup> I try to use the verbs 'to explain' and 'to understand' consistently with their meaning in social sciences going back to Max Weber's distinction between *erklären* (explain) and *verstehen* (understand), see M. Weber, 'Über einige Kategorien der verstehenden Soziologie', in M. Weber, *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, Tübingen: Mohr Siebeck, 1985, pp. 427–474 (first edition, Tübingen, 1913); M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, Tübingen: Mohr, 1976 (first edition, Tübingen, 1921–22), pp. 3–4. See also M. Hollis and S. Smith, *Explaining and Understanding International Relations*, Oxford: Clarendon Press, 1991.

<sup>11</sup> R. Gilpin, op. cit., pp. 39–41

<sup>12</sup> B. Buzan, R. Jones and C. Little, *The Logics of Anarchy: Neorealism to Structural Realism*, New York: Columbia University Press, 1993, pp. 37–47.

<sup>13</sup> Max Weber defines the action of these sub-units as 'politically oriented' (*politisch orientiert*), M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft...*, op.cit., p. 29.

Variables are arranged in sectors, which reasonably reduces overall complexity:

- a) military;
- b) political (institutional structure, for example systemic governance);
- c) economic;
- d) social;
- e) environmental.

By applying both levels and sectors, we are able to classify variables. Independent variables are selected by looking – on different levels – at processes and interaction capacity. Processes are the type of interaction between and among units (wars, alliances, diplomacy, international regimes). Interaction capacity depends on geography, technology, ‘social technologies’ (usually called social institutions, like: marriage rules, interactions languages, writing systems, diplomacy, currencies).

Processes and interaction capabilities develop at all levels and in all sectors. This determines the characteristics of the system (deep structure, power distribution, types of processes). This theory explains well the change from pre-modern to modern international systems, because of technologies and social technologies or institutions that involved all the sectors.

Pre-modern systems were characterized by:

- structural differentiation of units (city-states/empires), sometimes functional differentiation (specialization of city-states within empires, for example Phoenician city-states within Assyrian and Persian empires: trade, naval activities)
- multiple hierarchic structures (like in feudal Europe or in classical Islam)

On the other hand, the modern European system (which gradually extended to the whole of earth) is characterized by:

- anarchic principle
- functionally (and thus structurally) undifferentiated units.

Communication technology and the social institution of market made possible the birth and development of the modern state, characterised by a balanced concentration of capital and coercion, whereas empires were characterised by a relatively higher concentration of coercion capabilities, and city-states were exactly the opposite case (relatively higher concentration of capital).<sup>14</sup>

Darks’s theory intends to explain how units emerge, reach their maximum and decline according to a pattern of successive waves. The basic link is between social complexity and decision making.<sup>15</sup> Increasing complexity brings about an increasing amount of decision making at multiple levels. The precondition of decision making is information processing. ‘If information processing and information exchange occur

---

<sup>14</sup> See also C. Tilly, *Coercion, Capital, and European States: AD 990–1990*, Oxford: Basil Blackwell, 1990.

<sup>15</sup> A basic difference with constructivism is that structures are produced and reproduced by decision making, not by practices, see K.R. Dark, *op. cit.*, p. 117.

in parallel, then decision making can respond to the demands of complexity and interaction'.<sup>16</sup>

There are two ways to meet the demands of complexity:

- More efficient information acquisition and information-processing capacities;
- Hierarchical ordering of decision making.

Greater complexity requires more decision making that makes possible more innovation. This is a kind of upward spiralling that increases the success of a certain type of organisation and characterises the upward phase of actors. However, increasing complexity can lead to a possible loss of adaptive flexibility of a system, for example by means of a complex web of constraints. Options can be narrowed down by excessive confidence in inherited institutional or behavioural patterns or by the need to maintain structures and organisations. This 'hyper-coherence' can bring about decline and eventually collapse. As one system of decision making enters its decline, new structures start to take form.<sup>17</sup>

Gilpin seeks to explain cycles of governance in the modern international systems (systemic change).<sup>18</sup> His theory is based on rational choice and the dynamics of resources, technology, and the cost of hegemony. As long as nobody has an interest in changing the system, the system is stable and the hegemonic power is not challenged. Its advantage is caused by advantage in economy, technology and organisation, which make it possible to achieve military superiority. However, this superiority is challenged in the long run because knowledge spreads and because of the (military) costs of maintaining hegemony. Generally speaking, a challenger emerges within the group of major powers. When differential growth produces an unstable situation, the struggle for hegemony is decided by a general war.

Generally speaking, constructivists understand change as 'cognitive evolution'<sup>19</sup>, it

means that at any point in time and place of a historical process, institutional or social facts may be socially constructed by collective understanding of the physical and the social world that are subject to authoritative (political) selection processes and thus to evolutionary change.<sup>20</sup>

Wendt understands change in the system as changes of the underlying culture.<sup>21</sup> The deep structure of the system is provided by its culture. A system can be characterised by a Hobbesian culture, a Lockean culture of rivalry and a Kantian culture of friendship. Structural change in the system occurs when its underlying culture changes,

---

<sup>16</sup> Ibidem, p.120.

<sup>17</sup> Ibidem, pp. 122 ff.

<sup>18</sup> See R. Gilpin, op. cit.

<sup>19</sup> E. Adler, 'Seizing the Middle Ground. Constructivism in World Politics', *European Journal of International Relations*, 1997, Vol. 3, No. 3, pp. 317–363.

<sup>20</sup> Ibidem, p. 339.

<sup>21</sup> A. Wendt, op. cit., pp. 313–318.

i.e. 'when actors redefine who they are and what they want',<sup>22</sup> in other words, when their identity changes. Wendt deals in detail with the possible transformation from a Lockean to a Kantian culture and identifies four master variables: three efficient causes, interdependence, common fate and homogeneity, and one enabling cause, self-restraint.

Finnemore and Sikkink<sup>23</sup> want to understand<sup>24</sup> how norms are created and how they evolve; in other words, they want to understand the 'life cycle of norms: 'The problem for constructivists thus becomes the same problem facing realists-explaining change. In an ideational international structure, idea shifts and norm shifts are the main vehicles for system transformation'.<sup>25</sup> This cycle consists of three stages: emergence, cascade, internalisation. In the first stage, sub-state actors called 'norm entrepreneurs' are supported by constituencies that can be national or transnational. The second stage starts when a certain 'critical mass' is reached, usually not less than one third of the states in the system. Finally, the norm is internalised when it assumes a 'taken-for-granted' quality.

To a large extent, these theories are not contradictory, because they refer to different types of change. However, there are many difficult issues of compatibility. First, some theories deal with change at the same time scale, sometimes just the same type of change, like Buzan's theory and longer cycles in Dark's theory, shorter cycles in Dark's theory and Gilpin's cycles of hegemonies and hegemonic wars, Wendt's theory of cultures of anarchy and Finnemore and Sikkink's theory based on norms.

The theories that I have taken into consideration are characterised by different ontologies of the international system and even different epistemologies of the social sciences. Is it possible to combine them? Buzan and Little's theory is based on structural realism. The basic idea is that the deep structure of international systems is a dependent variable and that technologies of communication and social technologies are the independent variables. However, in this approach agents cannot change structures. Gilpin's theory seems to be compatible, also because it shares an objectivist epistemology. On the other hand, Adler, Wendt and Finnemore and Sikkink are certainly constructivist, and Dark's theory is, from the epistemological point of view, in some sense in-between.<sup>26</sup> The evidence of a multiplicity of non-equivalent descriptions leads us to the theory of complexity.

---

<sup>22</sup> Ibidem, p. 336.

<sup>23</sup> M. Finnemore, K. Sikkink, op.cit..

<sup>24</sup> In a sense, they want also to explain, because they want to overcome the opposition: rational choice vs. constructivism. On this problem see also J. Fearon, A. Wendt, 'Rationalism vs. Constructivism: A Skeptical View', in W. Carlsnaes, T. Risse, B. Simmons, *Handbook of International Relations*, London: Sage, 2002, pp. 52–72.

<sup>25</sup> Ibidem, p. 894.

<sup>26</sup> The author calls this epistemology 'perspectivism', see K.R. Dark, op. cit., pp. 90–97. Here there is no space to go into detailed deliberations on epistemology. However, even though this epistemology is slightly closer to positivism than constructivism, I think it falls within the boundaries of inter-subjective approaches.

### 3 Time in history

We have so far taken into consideration a certain type of *longue durée*, that of ascent and decline of types of political units and of systems of political units. The idea of *longue durée* was introduced by the French historians centred around the journal *Les Annales*, first among them Fernand Braudel.

Braudel played a central role in shifting professional attention from what the dead had said and done – deliberately and consciously – to unintended, collective processes that their behaviour set in motion. This, it seems to me, is the central departure from older views that affected the historical profession after World War II. Braudel played a conspicuous role in forwarding this change, and his enduring influence will probably rest on that simple fact. A second feature of Braudel's accomplishment was the worldwide vision of the past that he embraced.<sup>27</sup>

One important part of Fernand Braudel's framework concerns the different 'times of history'. He takes into consideration three different time scales and different social structures that combine with each other in many different ways:

- the very long *durée* of civilisations;
- the long waves of economy;
- the *histoire événementielle*, i.e. the succession of political events taken into consideration by traditional history, like war and peace, change of political regimes.<sup>28</sup>

The annalist approach to history makes us think of the complex dynamics of historical times. However, it is not clear whether or how these three levels interact in complex dynamics or rather have their specific rhythm.

If we want to learn lessons concerning a theory of change of the international system, we could state these points:<sup>29</sup>

1. The only appropriate *unit* of analysis is the whole system, but not considered only at the systemic *level* of analysis.
2. However, there are many different perspectives of change (civilisations, world-economies, political units, events) concerning both long term change of structures and the particular dynamics of events.
3. These perspectives interact among each other.

Without answering questions concerning Annaliste historiography, for example whether there is a kind of hierarchy between different scales of time, or whether agency has a role, we can state some point. We could look at the following scales of time in the study of change in IR:

---

<sup>27</sup> W.H. McNeill, 'Fernand Braudel. Historian', *The Journal of Modern History*, 2001, Vol. 73, No. 1, pp. 146–147.

<sup>28</sup> F. Braudel, *La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II*, Paris: Armand Colin, 1986 (6th edition), pp. 1–53.

<sup>29</sup> F. Braudel, *Civilisation matérielle, économie et capitalisme (XV<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècle). Les temps du monde*, Paris: Armand Colin, 1979, pp. 1–68.

1. The ascent and decline of types of systems and political units: this is the most general type of change, which implies long periods of time;
2. Within different types of systems, the ascent and decline of empires, hegemonies or balance systems;
3. In shorter time perspective, the change of culture (according to constructivist theories), which can intersect with the previous time scale.

With respect to Gilpin's or Buzan's typology of change, the second type taken into consideration is more general, for two reasons: first, it can include changes in systems in all ages of history; second, within each type of system, it can include changes or cycles of shorter and longer duration. With respect to the role of culture, it is not only an 'interaction change' within the same hegemony, but as we shall see later on, it can basically change the nature of the system.

This multiplicity of scales of time implies the necessity of '*capturing temporal complexity*', as Mathias Albert aptly states.<sup>30</sup>

#### 4 Complexity in world politics

The preceding paragraphs make clear the different scales of time and types of structure involved in change in world politics. The necessity to take into consideration changes of different structures at different scales of time (both of them nested, or intersecting, or overlapping) brings us almost naturally to the notion of complexity.

The number of possible definitions of complexity is very high: complexity is in itself a complex notion.<sup>31</sup> It can be defined in general as the existence of non-equivalent descriptions or as the necessity to make a selection of interactions among the different possible interactions within the system. I take into consideration both these definitions of complexity as they have something in common, even though they originate in distant areas of science. The complexity of a system N as observed by another system O can be defined as the number of non equivalent descriptions of N provided by O.<sup>32</sup> In the framework of social systems theory, according to Niklas Luhmann, 'a society system constructs its own structural complexity and organises with it its own autopoiesis'.<sup>33</sup>

Complexity can arise in the context of international and world politics at least in three different contexts. I shall call these types horizontal complexity, turbulence and self-organisation. A horizontal process takes place at a given level of analysis.

---

<sup>30</sup> M. Albert, *op.cit.*, p. 13.

<sup>31</sup> M. Bushev, *Synergetics. Chaos, Order, Self-organization*, Singapore: World Scientific, 1994, p. 222, N. Luhmann, *Die Gesellschaft der Gesellschaft*, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1997, pp. 134–144.

<sup>32</sup> J. Casti, *Alternate Realities. Mathematical Models of Nature and Man*, New York: John Wiley & Sons, pp. 17–19.

<sup>33</sup> N. Luhmann, *op. cit.*, p. 134. Social system is the translation of *soziales System*. To mark the difference I translate '*Gesellschaftssystem*' as 'society system'.

In international politics, it takes place at the systemic level. A turbulent process<sup>34</sup> is the result of the interaction between different levels. Emergence of order is different both from horizontal and turbulent processes because it generates order at a level that is given by the system of the interacting units.

#### 4.1 Non-linear interactions in international politics

The first type of non-linear interaction could be called ‘horizontal’ because it takes place basically at the same level of analysis, like in the case of interconnections between and among constituents and parts of the system. This is, for example, the type taken into consideration by Robert Jervis.<sup>35</sup>

Feedback – both positive and negative – is the most widely known example and one of the most common and perhaps elementary types of interaction one can find in a non-linear system. Corresponding to negative and positive feedback are the different processes of balancing and domino. In balancing, actors tend to adjust their capabilities in such a way that they adjust to an equilibrium situation; for example, from the point of view of decision making, nobody is interested in changing the situation. Phenomena of this kind do not necessarily display non-linearities, as we know for example from the linear model of arms races. On the other hand, positive feedback takes place when system interconnections act in such a way that changes in a certain direction cause a further magnification of these processes. An example of positive feedback is the domino effect.<sup>36</sup>

#### 4.2 Turbulence and complexity in world politics

Another, less investigated type of non-linear interaction is the mutual impact between actions and processes taking place at different levels. This more difficult challenge is posed by what Rosenau called ‘turbulence in world politics’.<sup>37</sup> As it is well known, Rosenau’s use of the word ‘turbulence’ has more in common with fluid dynamics than with usual political analysis: it is the absence of stability in the distinction of levels of analysis. The use of the theory of complex systems at a certain level of analysis is clearly insufficient. Rosenau clearly made the point on the inadequacy of the theories and methods currently at hand:

---

<sup>34</sup> J.N. Rosenau, *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*, Princeton: Princeton University Press, 1990.

<sup>35</sup> R. Jervis, *System Effects: Complexity in Political and Social Life*, Princeton: Princeton University Press, 1997. For a critique, see L.E. Cedermann, ‘Complexity and Change in World Politics’, in M. Albert, L.E. Cedermann, A. Wendt (eds), op. cit., pp. 134–135.

<sup>36</sup> R. Jervis, op. cit., p. 168.

<sup>37</sup> J. Rosenau, op. cit.

In some corners of the policy-making community there would appear to be a shared recognition that the intellectual tools presently available to probe the pervasive uncertainty underlying our emergent epoch may not be sufficient to the task. [...] the disciplinary boundaries that have separated the social sciences from each other and from the hard sciences are no longer clear-cut, and the route to understanding and sound policy has to be traversed through interdisciplinary undertaking.<sup>38</sup>

A model of turbulence should describe how actors interact with formation and transformation of structures of higher level. More clearly, models concerning this dynamic should provide an explanation for the formation and cycles of different types of actors. This is definitely beyond both the logic of usual game or, generally speaking, rational choice theory. In these types of theories, actors and their preference structure are given and interact in a given structure.

### 4.3 Self-organisation and the emergence of order

‘**Self-organisation** is the spontaneous often seemingly purposeful formation of spatial, temporal, spatio-temporal structures or functions in systems composed of few or many components. [...] The process of self-organization can be found in many other fields also, such as economy, sociology, medicine, technology’.<sup>39</sup>

This is well known from natural sciences, where, for example, order arises from spontaneous symmetry breaking: when the temperature of water falls beneath 0°C, then order emerges, in the sense that the total symmetry among water molecules is broken by the fact that they arrange themselves according to a certain crystal structure. One can investigate whether in social systems order at a systemic level can emerge from interaction between and among individuals and groups.

From our point of view, the emergence of order can be seen both as synchronic and diachronic, the emergence respectively of social order from the interaction of units and of temporal patterns, usually cyclic. ‘Emerging order’ means that ‘phenomena are generated that cannot be brought back to the characteristics of their elements, for example on the intentions of the agents’.<sup>40</sup>

Self-organisation and the emergence of order, from the point of view of modern system theory, have been so far relatively neglected in the field of International Relations. However, global politics as a complex adaptive system<sup>41</sup> or as the political

---

<sup>38</sup> J. Rosenau, *The Study of World Politics. Volume 1: Theoretical and Methodological Challenges*, London: Routledge, 1998, p. 109.

<sup>39</sup> H. Haken, *Self-organization*, Scholarpedia, 3(8):1401, <http://www.scholarpedia.org/article/Self-organization>, (accessed on 21 September 2016).

<sup>40</sup> N. Luhmann, op. cit., p. 134.

<sup>41</sup> D. C. Earnest, J. Rosenau, ‘Signifying Nothing? What Complex System Theory Can and Cannot Tell Us About Global Politics’, in N. E. Harrison (ed.), *Complexity in World Politics: Concepts and Methods for a New Paradigm*, New York: State University of New York Press, 2012, pp. 143–163

system of a complex world society<sup>42</sup> are gaining ground. The first approach mainly relies upon the theory of complex physical systems, whereas the second rests upon Luhmann’s theory of a complex world society.

### 5 Theories and changes in world politics

Now we have the main pieces of the puzzle. From the theoretical point of view we can check the level of complexity in each theory. From the empirical point of view, we can compare theories with their effective capability to explain or understand change in world politics.

By comparing scales of time and types of structures we get the following table.

**Table 1:** Theories of change

Theory	Independent variables	Dependent variable	Scale of time	Complexity	Epistemology
Buzan Little	Technologies institutions	Deep structure	Very long range	low	positivist
Dark	Decision making	Rise and decline of units	Long range	high	inter-subjective
Gilpin	Power, technology	Rise and decline of hegemonies	Medium Range	low	positivist
Wendt	Interdependence, common fate, homogeneity, self-restraint	Change of culture	Short/medium range	yes	inter-subjective
Finnemore Sikkink	Entrepreneurs, number of states accepting norms	Norm cycles	Short/medium range	yes	inter-subjective

Source: own elaboration.

Buzan and Little’s theory explains long-term change and the formation of international systems, in particular the transition from hierarchic to anarchic systems. However, it is not so powerful in explaining transition between systems of the same type characterized by different distribution of power or types of systemic governance.

Dark’s theory, based on decision making, explains both changes in the deep structures and cycles in systems of approximately 100–200 years. However, it does not seem to be able to explain change in the character of interactions and changes in the distribution of power.

Gilpin’s theory explains changes in the governance of the system. The problem in Gilpin’s theory, and generally speaking of power cycle theories, is that empirical

<sup>42</sup> M. Albert, *A Theory of World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

verification is not satisfactory.<sup>43</sup> It works very well for the European system from the end of 17<sup>th</sup> century up to the 20<sup>th</sup> century. However, the real challenger to Great Britain at the beginning of the 20<sup>th</sup> century was the United States, but Gilpin's theory works with respect to Germany. Moreover, it does not give us a proper picture of the collapse of the bipolar system.

Wendt's theory can understand the transformation of anarchical systems or subsystems from predatory (Hobbesian) to Lockean, as it occurred for example in Italy between the 13<sup>th</sup> and the 15<sup>th</sup> century, or in Europe between the 15<sup>th</sup> and the 18<sup>th</sup> century, or the formation of areas of peace in the contemporary international system. Finnemore and Sikkink's theory understands norm cycles, that is only one part of change, although an important one.

A further problem is posed by the many different variables used in the theories: culture, technologies, institutions/social technologies, capabilities. Even though material factors, such as economy, technology and especially war and communication technologies, must not be overlooked it is not difficult to see that ideologies have so far also played a role in the constitution of the identity of actors. How can we combine theories and variables? A first hypothesis could be that material variables like economy and technology are relevant for the evolution of the system in the longer run. However, we can observe that the very same ideology or its main aspects have an impact for ages. Generally speaking, we can put forward the hypothesis that even ideologies have longer and shorter cycles. We see that in any system cycle we have different ideologies upholding different types of unity, for example:

- The ideology of the temple and the king in ancient Mesopotamia during the first urban revolution (second half of the 4<sup>th</sup> millennium BC);<sup>44</sup>
- Different imperial ideologies, based either on strength (for example: a warrior god) or harmony (like in the Chinese case), or both;
- The ideology of sovereignty characterises the cycle of territorial states interacting in an anarchical system; this ideology, in turn, has found its grounds first in the right to rule coming from God and further in popular sovereignty. Moreover, it has had its international support in the idea of balance.

The challenge posed by all these (and others) theories of change is the interaction of variables and processes in different structures and at different time scales that bring about turbulence (according to Rosenau) and the emergence of self-organisation. Moreover, as we have seen, scales of time and structures intersect creating further complexity. For example, the one we find in Dark's theory and an interaction between two types of changes: formation of structures in Dark's theory and change of deep structures in Buzan and Little's theory.

---

<sup>43</sup> See J. Vasquez, *The War Puzzle*, Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

<sup>44</sup> M. Liverani, *Antico Oriente. Storia. Società. Economia*, Roma-Bari: Laterza, 1988, pp. 135–140, 256–262, 415–419.

## 6 What kind of change in contemporary world politics?

In this final paragraph I shall develop some deliberations concerning contemporary transformations of world politics. Since the end of World War II, world politics has faced many different changes, probably of different types and scales. The first and obvious one was the final collapse of the European system, started not later than 1914, and the emergence of the so-called bipolar system.<sup>45</sup> However, decolonization brought about the enlargement of the system of territorial states to the whole world. This process took place with decolonisation between the 1940s and the 1960s.

The causes of the implosion of the Soviet Union, first as a great power (1989), later as a state (1991), and the consequent end of the bipolar system have been since a subject of debate. Whereas politicians, journalists and scholars could agree at least on the ideas of balance of power or bipolarity, at least as metaphors, no real consensus emerged on the new system (unipolarism, concert of powers, geopolitical interpretations, etc.).

After World War II, another relevant change was the development of a world economy, whose continuing impact on world politics has still to be fully understood. Even though the start of globalization is sometimes traced as back as the first migration of homo sapiens out of Africa (70 thousand years ago), the start of long distance trade (4<sup>th</sup> millennium BC) or the age of European discovery and conquest of the Americas, we can trace back the full formation of a world economy to the end of the 19<sup>th</sup> century, made evident by the formation of ‘commodity chains’.<sup>46</sup> The period 1870–1914 is generally characterised as ‘an era of relatively free trade and export-led growth’.<sup>47</sup> As it is well known, this process suffered a setback between the world wars and accelerated after the 1970s.

Two other relevant characteristics of contemporary world politics are the formation of zones of peace and zones of war,<sup>48</sup> and the increasing number of interconnected international institutions and norms.

Now we can look at changes from the different theoretical perspectives we have taken into consideration. I try to start with theories that deal with the problem in the framework of longer time scales, and then I gradually go down to shorter scales. Finally, I put forward my own deliberations. The globalisation of economy and the development of communication technology together with the existence of ‘global challenges’, like the existence of nuclear weapons and global warming,<sup>49</sup> can be the

---

<sup>45</sup> In 1948 Morgenthau already wrote about bipolarity and its characteristics. H.J. Morgenthau, *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*, New York: Knopf, 1985 (first edition 1948), pp. 360 ff.

<sup>46</sup> See S.C. Topik, A. Wells, *Commodity Chains in a Global Economy*, in E. Rosenberg (ed.), *A World Connecting 1870–1945*, Cambridge, Mass.: The Belknap Press of Harvard University Press, 2012, pp. 593–812.

<sup>47</sup> S.C. Topik, A. Wells, op. cit., p. 594.

<sup>48</sup> See M. Singer, A Wildawsky, *The Real World Order: Zones of Peace, Zones of War*, Chatham, NJ: Chatham House, 1993.

<sup>49</sup> F. Cerutti, *Global Challenges for the Leviathan: A Political Philosophy of Nuclear Weapons and Global Warming*, Lanham, MD: Lexington Books, 2007.

conditions, taking into account Buzan and Little's framework, of a change of the scale of the political unit. Moreover, the crisis of functions of territorial state<sup>50</sup> and the presence of a growing number of international institutions can be a form of 'hyper-coherence' that, according to Dark, can bring about the declining phase of systems. In this case, two different dynamics can interact with unpredictable consequences: complexity can produce instability.

From the point of view of Wendt's change of international cultures, we can observe a reduction of the importance of the 'Lockean' culture of rivalry, a rising importance of the 'Kantian' culture, and a return of 'Hobbesian' culture: zones of peace are increasingly characterised not only by the absence of inter-state war but also from the perception that it is unthinkable. On the other hand, zones of war are characterised by friend–enemy perceptions and behaviour. Obviously, the intra-state or internationalised character of most wars makes them closer to a Hobbesian picture. However, if a Kantian culture can stabilise the situation in some areas, we could face a change that is not only an 'interaction change' but something very close to a way out from the anarchy/hierarchy polarity.

If we look at the – often overlooked – political ideologies sustaining long term structures, we can observe a steady although contrasted decline of the overall legitimacy of the territorial state, corresponding to the crisis of its functions. The principle of sovereignty is historically, but not necessarily, related to the modern territorial state. However, its legitimacy seems to have a strong connection to national identities. Thus, the transition from the ideological foundations of the national-territorial state to some kind of legitimacy or wider political units<sup>51</sup> or the partial renunciation to sovereignty as far as 'global challenges' are concerned.

---

<sup>50</sup> To describe this crisis in synthesis, we can see it as the end of the magic square: legitimacy/identity/control of economy/efficacy.

<sup>51</sup> See J. Habermas, *Die postnationale Konstellation*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 1999.

## Problem uchodźców w Unii Europejskiej (2015–2016) w polityce Niemiec i Francji

Bogdan Koszel

*Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu*

Autor analizuje politykę Niemiec i Francji wobec uchodźców, którzy napływali do Unii Europejskiej w latach 2015–2016. Ukazuje skalę problemu i sposób zarządzania kryzysem migracyjnym w Niemczech i Francji. Podkreśla różnice pomiędzy Berlinem i Paryżem w kwestii ograniczenia tego zjawiska i włączenia pozostałych państw Unii Europejskiej do akcji przyjmowania uchodźców.

*Słowa kluczowe:* uchodźcy, 2015–2016, Unia Europejska, Niemcy, Francja.

To przede wszystkim Francja posiadająca spuściznę kolonialną przez powojenne dziesięciolecia konfrontowana była z napływem imigrantów pochodzących z Afryki Północnej i Północno-Zachodniej oraz Portugalii i Włoch. Potężne inwestycje w przemyśle ciężkim poczynione przez prezydenta generała Charles'a de Gaulle'a głównie w Lotaryngii w latach 60. XX w. spowodowały zasysanie przez gospodarkę francuską praktycznie każdej ilości siły roboczej. W tej sytuacji liczba imigrantów systematycznie wzrastała: od 1,7 mln w 1954 do 2,4 mln w 1975 r. Jednakże wskutek światowej recesji gospodarczej w latach 70. podjęto działania na rzecz ograniczenia rynku pracy dla imigrantów, pozwalając tylko na procedurę łączenia rodzin<sup>1</sup>.

Lata 90. przyniosły kolejne próby wprowadzenia bardziej restrykcyjnej polityki migracyjnej (tzw. prawo Pasqua) w znaczący sposób ograniczającej możliwości osiedlania się we Francji. Według tej ustawy procedura łączenia rodzin miała zostać wydłużona z roku do dwóch lat, a zakaz pracy miał obejmować cudzoziemskich absolwentów francuskich uczelni wyższych. Ze względu na falę protestów socjalistyczny rząd premiera Lionela Jospina przeprowadził w 1997 r. akcję abolicyjną. Rezultaty nie były oszałamiające. Na 150 tys. wniosków zalegalizowano pobyt tylko 7 tys. W 2006 r. na wniosek ówczesnego ministra spraw wewnętrznych Nicolasa Sarkozy'ego uchwalono nową ustawę o imigracji i integracji (*loi relative à l'immigration et à l'intégration*), która

---

**Bogdan Koszel** – profesor doktor habilitowany, kierownik Zakładu Badań Niemcoznawczych na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, redaktor naczelny „Rocznika Integracji Europejskiej”.

<sup>1</sup> C. Wihtol de Wenden, *Von Widersprüchen und Notwendigkeiten – Perspektiven französischer und europäischer Migrationspolitik*, w: U. Brunkhorst, K. Sold (red.), *Frankreichs-Themen 2008*, Nomos – DGAP, Berlin 2009, s. 23.

dawała nowe możliwości do emigracji zarobkowej, ale ograniczała dostęp do procedury łączenia rodzin i nakładała obowiązek integrowania się ze społeczeństwem<sup>2</sup>. Od początków lat 90. systematycznie wzrastała natomiast liczba osób ubiegających się o azyl i szukających we Francji schronienia. W 2008 r. żyło we Francji 5,23 mln cudzoziemców, co stanowiło 8,4% całego społeczeństwa (w 2010 r. – 10,4%). Większość z nich pochodziła z Algierii, Maroka i Tunezji, część z Afryki Subsaharyjskiej i Karaibów oraz z Europy Południowej. W latach 1991–1995 napłynęli uchodźcy z ogarniętej wojną domową Jugosławii, w latach 1998–1999 z Kosowa, później z Afganistanu i Bliskiego Wschodu.

Niemcy nie mieli takiego historycznego doświadczenia w polityce imigracyjnej jak sąsiednia Francja. Wprawdzie po zjednoczeniu, po 1871 r., II Rzesza przeżywała okres rozkwitu gospodarczego i wchłaniała imigrantów z całego kontynentu, w tym również z ziem polskich, ale proces ten zakończyła I wojna światowa. Po 1945 r. Niemcy zmuszeni byli borykać się z zagospodarowaniem olbrzymiej fali (12–15 mln) własnych obywateli, którzy w wyniku ustaleń układu poczdamskiego napłynęli do obu części Niemiec z Europy Wschodniej i Południowo-Wschodniej.

Podobnie jak we Francji w Niemczech Zachodnich w latach cudu gospodarczego w końcu lat 50. ubiegłego stulecia przy niskim przyroście naturalnym niemiecki przemysł zgłaszał zapotrzebowanie na każdą ilość cudzoziemskich rąk do pracy (gastarbeiterów) i w pierwszej kolejności dotyczyło to Turków. W Bad Godesberg 31 października 1961 r. podpisano zachodnioniemiecko-turecki układ o czasowym zatrudnianiu pracowników z Turcji na terytorium Republiki Federalnej (wszedł w życie 30 września 1964 r.). Choć w porozumieniu mieli być uwzględniani tylko wolni, młodzi mężczyźni z klauzulą dwuletniej rotacji, to z powodu olbrzymiego wchłaniania przez niemiecki przemysł siły roboczej ustalenia te nie były przestrzegane. Lawinowo rosnąca liczba Turków w Niemczech Zachodnich, którzy w zdecydowanej większości zachowywali swoją kulturę i religijną odrębność, z czasem stała się uciążliwym balastem, tym bardziej że koniunktura gospodarcza uległa wyhamowaniu. Już w 1973 r. (we Francji w 1974 r.) oficjalnie rząd federalny zamknął werbunek cudzoziemskich robotników nie tylko z Turcji, ale również i Jugosławii, Grecji, Portugalii, Maroka i Tunezji<sup>3</sup>.

Pomimo presji i zachęt finansowych większość Turków zdecydowała się pozostać w RFN i ściągnąć do siebie rodziny, kładąc podwaliny pod potężną społeczność „niemieckich Turków”. Jeżeli w 1961 r. na terytorium RFN przebywało tylko 6800 Turków, to w 2006 r. było już ich 1738 tys., a w 2013 – 2793 tys.<sup>4</sup> Rozpad

<sup>2</sup> LOI n° 2006–911 du 24 juillet 2006 relative à l’immigration et à l’intégration, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000266495&categorieLien=id> (data dostępu: 17.06.2016).

<sup>3</sup> K. Hunn, „Nächstes Jahr kehren wir zurück...”. *Die Geschichte der türkischen „Gastarbeiter” in der Bundesrepublik*, Wallstein Verlag, Göttingen 2005.

<sup>4</sup> *Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung, Migrationsbericht 2014*, [https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Migrationsberichte/migrationsbericht-2014.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Migrationsberichte/migrationsbericht-2014.pdf?__blob=publicationFile) (data dostępu: 17.06.2016).

Jugosławii i wojna w Bośni-Hercegowinie wywołały nową falę emigracji, dla której Niemcy stały się głównym państwem docelowym. Już w 1992 r. podanie o azyl w tym kraju złożyło 438 tys. osób z terenów objętych walkami. Pomimo zawarcia pokoju w 1995 r. i powolnej stabilizacji sytuacji w tym regionie według informacji Urzędu Spraw Zagranicznych jeszcze na początku 1997 r. w RFN przebywało 340 tys. osób, głównie Bośniaków, którzy nie palili się do powrotu do ojczyzny. Większości z nich udało się uniknąć deportacji, gdyż kraje związkowe otrzymały wolną rękę co do sposobu i terminu pozbycia się przybyszów z Bałkanów<sup>5</sup>.

W wyniku kolejnej wojny, w Kosowie (1998–1999), na terenie Niemiec znalazło schronienie 55 tys. osób, z czego większość stanowiła ludność romska. Do 2004 r. tylko 5 tys. Kosowian powróciło do kraju. Olbrzymie bezrobocie i brak poczucia stabilności powodowały, że w następnych latach emigracja do Niemiec wzmożła się, i do 2014 r. objęła kolejne 9 tys. W styczniu 2015 r. podanie o azyl złożyło 3630 osób pochodzących z tego państwa<sup>6</sup>. Zgodnie z danymi Federalnego Urzędu Statystycznego z 3 sierpnia 2015 r. liczba mieszkańców RFN wynosiła w poprzedzającym roku 80,9 mln. Imigranckie korzenie posiadało łącznie 16,4 mln, co stanowiło 22,5% ogółu ludności. Rok 2014 r. był dla imigracji do Niemiec szczególnie, ponieważ liczba imigrantów wyniosła 550 tys. i była największą od 1992 r. Tylko na Republikę Federalną przypadało 55% wszystkich imigrantów w całej Unii Europejskiej<sup>7</sup>.

Inna była sytuacja we Francji. W tym samym 2014 r. podanie o azyl i status uchodźcy we francuskich urzędach złożyło tylko 65 tys. osób, co i tak było o dwa razy więcej niż w 2007 r. Rozpatrywanie wniosków wydłużono do dwóch lat. Statystyki odnotowały, że wówczas najczęściej podań pochodziło od obywateli Konga, Chin, Bangladeszu, Syrii i Pakistanu<sup>8</sup>.

Apogeum kryzysu uchodźczego dla Unii Europejskiej przypadło na rok 2015 i pierwsze miesiące 2016 r. Był on wynikiem rewolucji arabskich w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie w latach 2010–2013, gdzie doszło do obalenia niektórych tamtejszych dyktatur i zapoczątkowania procesu przemian politycznych i ustrojowych. Wojna domowa rozgorzała w Libii i w Syrii, gdzie opozycja podjęła walkę z reżimem Baszara al-Asada. Eskalacja konfliktu w Syrii i obawa przed Państwem Islamskim oznaczały utratę domu i miejsca pracy, dla mężczyzn przymusowy pobór do wojska i brak jakichkolwiek perspektyw na stabilizację. W efekcie doszło do pogorszenia się sytuacji w obozach dla uchodźców w Libanie i Turcji. Bardzo szybko też nastąpiła profesjonalizacja grup przestępczych specjalizujących się w przemyśle ludzi tzw. szlakiem

<sup>5</sup> B. Koszel, *Mitteuropa rediviva? Europa Środkowo- i Południowo-Wschodnia w polityce zjednoczonych Niemiec*, Instytut Zachodni, Poznań 1999, s. 308–309.

<sup>6</sup> C. Grimmer, *Da war doch was?*, BR24, 11.09.2015, <http://www.br.de/nachrichten/fluechtlinge-rueckblick-kosovo-balkan-100.html> (data dostępu: 19.07.2016).

<sup>7</sup> *Zielland Deutschland. Hintergründe zu Flüchtlingen und Einwanderung*, Aktualisierte Auflage, październik 2015 r., Konrad Adenauer Stiftung, [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_41470-544-1-30.pdf?151022123931](http://www.kas.de/wf/doc/kas_41470-544-1-30.pdf?151022123931) (data dostępu: 19.07.2016).

<sup>8</sup> *Frankreich: Bleibt verschont*, „Handelsblatt”, 18.08.2015.

bałkańsko-śródziemnomorskim prowadzącym z Turcji do Grecji i stamtąd na północ w kierunku bogatszych państw Unii Europejskiej<sup>9</sup>.

Trzon imigracyjnej fali stanowili uchodźcy z Syrii, ale tuż za nimi pojawili się szukający bezpiecznej przystani w zamożnych państwach Unii Europejskiej mieszkańcy Afganistanu, Iraku, Erytrei i Somalii, ale także z Bałkanów (Kosowo, Albania, Serbia, Macedonia). Już 7 maja 2015 r. niemiecki minister spraw wewnętrznych Thomas de Maizière zasygnalizował i ostrzegł, że według szacunków ministerstwa, Republika Federalna jeszcze w tym roku może spodziewać się 450 tys. uchodźców z terenów ogarniętych konfliktami i wojną domową. Już 19 sierpnia zmuszony był skorygować tę liczbę i podnieść ją do 800 tys., ponieważ dramatycznie zaostrzyła się sytuacja w Syrii, północnym Iraku i Afganistanie. Dnia 25 sierpnia Federalny Urząd ds. Migracji i Uchodźców (BAMF) zadeklarował, że wobec obywateli syryjskich nie będą stosowane unijne regulacje w zakresie azylu i migracji (rozporządzenie Dublin III z 2014 r.). Było to następstwem uzgodnień pomiędzy Angelą Merkel i kanclerzem Austrii Wernerem Faymannem podjętych po rozmowach w Urzędzie Kanclerskim w Berlinie 15 sierpnia o czasowym zawieszeniu konwencji dublińskiej i przyjęciu azylantów bez rutynowych procedur biurokratycznych. Była to reakcja na marsz tysięcy migrantów w kierunku Austrii z Budapesztu, gdzie od wielu dni koczowali na dworcu kolejowym Keleti. Merkel, która na konferencji prasowej z Faymannem przekonywała, że to „nie będzie mój kraj”, jeżeli będzie musiała przeproszać za okazanie przyjaznego oblicza w tak trudnej sytuacji, była dogłębnie przeświadczona o jednorazowym charakterze akcji spowodowanej powstałymi komplikacjami i podyktowanej względami humanitarnymi<sup>10</sup>. Szybko jednak za pośrednictwem Internetu i telefonii komórkowej na Bliskim Wschodzie rozeszły się informacje, że na uchodźców w Niemczech czeka się z otwartymi ramionami i otrzymają oni tam poważne wsparcie finansowe<sup>11</sup>.

Decyzja o otwarciu niemieckiej granicy i zawieszeniu procedury Dublin III wynikała z przesłanki, że zamknięcie granicy niemieckiej stanowiłoby wstęp do rozpadu strefy Schengen, i to na RFN jako „mocarstwo środka Europy” spadłaby największa odpowiedzialność. Oznaczałoby to także kapitulację wobec antyeuropejskich populistów i demagogów oraz ich dążeń do rozbicia Unii Europejskiej. Poza tym cofnięcie uchodźczej fali z Austrii i Węgier z powrotem na Bałkany wywołać mogło w słabszych państwach tego regionu – Serbii, Macedonii czy Czarnogórze – konflikty i zaburzenia na niespotykaną skalę<sup>12</sup>.

Nie zdając sobie sprawy ze skali problemów, z którymi Niemcy będą wkrótce skonfrontowane, podczas letniej konferencji prasowej w Berlinie 31 sierpnia, kanclerz

---

<sup>9</sup> M. Gebauer, R. Salloum, *Flüchtlinge: Warum jetzt so viele Menschen kommen*, „Der Spiegel”, 9.09.2015.

<sup>10</sup> N. Fried, „... dann ist das nicht mein Land”, „Süddeutsche Zeitung”, 15.09.2015.

<sup>11</sup> T. Hildebrandt, B. Ulrich, *Im Auge des Orkans*, „Die Zeit”, 20.09.2015.

<sup>12</sup> H. Münckler, *Die Mitte und die Flüchtlingskrise: Über Humanität, Geopolitik und innenpolitische Folgen der Aufnahmeentscheidung*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2016, nr 14–15.

Merkel była jeszcze pełna optymizmu. Przekonywała dziennikarzy, że Niemcy sobie poradzą z problemem uchodźców (*Wir schaffen das!*), gdyż są „silnym państwem” i stojące przed nimi problemy zostaną przezwyciężone<sup>13</sup>. Po dodatkowym konsultacjach z premierem Węgier Victorem Orbanem 4 września kanclerz Niemiec złożyła oświadczenie, że uchodźcy nie będą odsyłani<sup>14</sup>.

Kanclerz otrzymała pełne wsparcie od koalicyjnej Socjaldemokratycznej Partii Niemiec (SPD). Po wspólnych rozmowach 7 września wicekanclerz i minister gospodarki i technologii Sigmar Gabriel zapewnił, że Niemcy są przygotowane na przyjęcie 800 tys. uchodźców i jest to dla nich najważniejsze historyczne wyzwanie od czasu zjednoczenia w 1990 r. Miał też nadzieję na okazanie przez pozostałe państwa Unii Europejskiej podobnej solidarności<sup>15</sup>.

Choć kanclerz Merkel miała silne poparcie w parlamencie, gdyż walka z ksenofobią i otwartość na cudzoziemców zapisane były na sztandarach zarówno Partii Lewicy, jak i Zielonych czy SPD, to optymistyczne prognozy rządu na temat możliwości absorcyjnych państwa niemieckiego podzieliły niemieckie społeczeństwo. Niechętnie były pozaparlamentarne ugrupowania: partia Alternatywa dla Niemiec (AfD) i antyislamski ruch Patriotyczni Europejczycy przeciw Islamizacji Zachodu (PEGIDA). Najsilniej przeciwko polityce kanclerz występowali czołowi politycy AfD (m.in. współprzewodniczący partii Jörg Meuthen czy też zastępca przewodniczącego Alexander Gauland), którzy w swoich wypowiedziach wzywali do rewizji polityki imigracyjnej, a nawet do ustąpienia Merkel ze stanowiska. Partia, która dotąd zajmowała się gospodarką i nastawiała się na wyprowadzenie Niemiec ze strefy euro, starała się teraz pokazać nowe nacjonalistyczne i populistyczne oblicze, poprzez demonstracyjne odcinanie się od szkodliwej polityki rządu w kwestiach imigracyjnych. Dzięki temu kryzysowi AfD zyskiwała na popularności po lipcowym kryzysie i rozłamie w partii, związanym z odejściem jednego z trzech przewodniczących Bernda Luckego, gdyż słupki poparcia w sondażach podniosły się z 3 do 6%. Ruch PEGIDA na fali krytyki imigracyjnej polityki rządu również odnotował wzrost zainteresowania jego działalnością i radykalizacją. W październiku 2015 r. w Dreźnie, Lipsku i Chemnitz odbyły się pod patronatem ruchu wielotysięczne manifestacje, a w stolicy Saksonii 12 października na pierwszym miejscu widoczna była atrapa szubienicy zarezerwowana dla Merkel i Gabriela<sup>16</sup>. Większe problemy kanclerz miała we własnym obozie politycznym. Jeżeli czołowi ministrowie Wolfgang Schäuble i Thomas de Maizière wazyli słowa, ostrożnie postulując ograniczenie napływu uchodźców, to na posiedzeniach frakcji parlamentarnej CDU/CSU i na spotkaniach z politykami niższego szczebla kanclerz Merkel musiała zmagać się z falą ostrej krytyki. Szczególne zaniepokojenie wyrażali działacze CDU z tzw. nowych krajów federacji, konfrontowani na co dzień z obawami

<sup>13</sup> G. Bannas, *Merkel: Wir schaffen das*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 31.08.2015.

<sup>14</sup> *Grenzöffnung für Flüchtlinge: Was geschah wirklich?*, „Die Zeit”, 5.09.2015.

<sup>15</sup> *Flüchtlinge: Merkel und Gabriel fordern Kraftakt von den Deutschen*, „Der Spiegel”, 7.09.2015.

<sup>16</sup> *Pegida-Anhänger errichten Galgen für Merkel und Gabriel*, „Die Zeit”, 13.10.2015.

swoich wyborców przed napływającymi imigrantami. Dostrzegali oni także realne zagrożenie ze strony będących na fali AfD i ruchu PEGIDA<sup>17</sup>.

Na głównego oponenta wobec oficjalnej polityki rządu w kwestii uchodźców wykreował się przewodniczący CSU Horst Seehofer. Jako premier Bawarii Seehofer był dobrze zorientowany, że olbrzymia część uchodźców preferuje jako miejsce docelowego osiedlenia się kwitnącą Bawarię, co wpływało negatywnie na tamtejsze społeczeństwo. Tym samym krytyką wzmacniał swoją pozycję w rodzinnym Monachium i stołecznym Berlinie, osłabioną słabym wynikiem CSU w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. We wrześniu 2015 r. demonstracyjnie spotkał się w Budapeszcie z premierem Orbánem, gdzie obaj otwarcie nawoływali do powstrzymania napływu uchodźców do UE. Choć bezpośrednio nie krytykowali kanclerz Merkel, to nawoływali do przywrócenia ładu i porządku na granicach<sup>18</sup>.

W miarę upływu czasu i wzmagających się trudności z „zagospodarowaniem” imigrantów w Niemczech Seehofer nabrał śmiałości i zapowiedział, że w ramach prawa do „obrony koniecznej” (*Notwehr*) imigranci będą zwracani znad granicy z Austrią lub od razu odsyłani w głąb Niemiec. Jednocześnie domagał się od kanclerz Merkel określenia górnej granicy liczby imigrantów, jaką Bawaria może przyjąć. Zagroził nawet złożeniem skargi na rząd do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Seehofer, w obliczu protestów społecznych i nacisków ze strony samej CSU, jak również spadku własnych notowań i możliwej perspektywy ustąpienia z urzędu premiera Bawarii na rzecz Markusa Södera, gotów był ryzykować konflikt z rządem federalnym. Jego koronnym argumentem był fakt, że od początku września do samej tylko Bawarii trafiło 300 tys. imigrantów (z których tylko część rozesłana została do innych krajów federacji)<sup>19</sup>.

Z pewnością pochylając się w spektakularny sposób nad uchodźcami, Republika Federalna zyskiwała wizerunkowo w świecie jako kraj wolny od nienawiści rasowej i etnicznych uprzedzeń. Na gruncie nazistowskich, tragicznych doświadczeń z przeszłości RFN za swój moralny obowiązek uważała niesienie pomocy biedniejszym i potrzebującym. Warto wspomnieć, że to dzięki jej postawie – i finansowej hojności – do Wspólnoty Europejskiej przyjęto Grecję, Hiszpanię i Portugalię oraz państwa byłego bloku radzieckiego, które uwolniły się od komunistycznych dyktatur. Tak więc większa część obywateli opowiadała się za nową „kulturą gościnności” (*Willkommenskultur*), choć wiele opiniotwórczych mediów i ekspertów było zdania, że nadmierny napływ uchodźców przerasta zdolności wchłaniania i „zagospodarowania” ich przez państwo niemieckie. Oponentom wskazywano, że Republika Federalna Niemiec w coraz większym stopniu jest konfrontowana z problemami demograficznymi i już obecnie

<sup>17</sup> P. Kubiak, *Kanclerz Angela Merkel w ogniu krytyki*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2015, nr 193, <http://www.iz.poznan.pl/uploads/pracownicy/kubiak/1245.pdf> (data dostępu: 17.06.2016).

<sup>18</sup> R. Neukirch, *Seehofer bei Orbán: Niemand hat die Absicht, Merkel zu schwächen*, „Der Spiegel”, 4.09.2015.

<sup>19</sup> P. Kubiak, *Kanclerz Angela Merkel...*, op.cit.

brakuje około jednego miliona rąk do pracy. W XXI w. szczególnie odczuwała skutki szybkiego starzenia się społeczeństwa, stanęła przed koniecznością rozbudowy opieki zdrowotnej i społecznej oraz przygotowania systemu emerytalnego do niezbędnych, dokuczliwych dla przeciętnego obywatela reform, głównie przez podniesienie w 2006 r. granicy przejścia na emeryturę z 65 na 67 lat<sup>20</sup>.

W 1991 r. na terytorium RFN mieszkało 80,27 mln obywateli, z czego 12,03 mln stanowiły osoby powyżej 65. roku życia. W 2005 r. przy niewielkim przyroście ogólnej liczby mieszkańców (82,44 mln) liczba seniorów w wieku powyżej 65 lat znacznie się podniosła i wynosiła już 15,87 mln<sup>21</sup>. W 2010 r. obliczenia pokazywały, że liczba Niemców zmniejszyła się do 81,75 mln, a wzrost liczby osób po 65. roku życia nabrał gwałtownego przyspieszenia (16,9 mln, a w 2014 r. było to już 17,35 mln, czyli 20,6% populacji)<sup>22</sup>.

Dnia 15 października 2015 r. Bundestag uchwalił nowelizację bardziej restrykcyjnego prawa azylowego, które weszło w życie 1 listopada. Z jednej strony uderzono w imigrantów z przyczyn ekonomicznych, gdyż wykreślono z listy krajów zagrożonych Albanie, Kosowo i Czarnogórę, a z drugiej postanowiono wydłużyć czas pobytu uchodźców w ośrodkach adaptacyjnych do sześciu miesięcy. Pakiet przyjętych ustaw kładł nacisk na przyspieszenie procedury integracji imigrantów, przy większym wsparciu finansowym dla władz lokalnych ze strony budżetu centralnego. Za nowelizacją głosowała olbrzymia większość 475 posłów przy 67 głosach sprzeciwu i 58 wstrzymujących się. Kanclerz Merkel, która wzywała do poparcia pakietu ustaw, podkreśliła, że jest to ważny krok, ale „potrzeba jeszcze więcej”, aby uporać się z problemem, i obiecywała podjęcie kolejnych inicjatyw<sup>23</sup>.

Od lata 2015 r., w miarę narastania kryzysu związanego z uchodźcami, Niemcy na szczeblu ministerstw spraw wewnętrznych na bieżąco prowadziły konsultacje z najbliższym sojusznikiem i partnerem w UE – Francją. Prezydent François Hollande na podstawie doświadczeń francuskich dobrze orientował się, jaką niebezpieczną mieszanką wybuchową może być niekontrolowana fala imigrantów i związane z tym problemy. Zamachy terrorystyczne we Francji 13 listopada 2015 r. pokazywały, jak trudno sprawować kontrolę nad podejrzanymi osobami. Nie dawał on jednak poznać po sobie, że „nadgorliwość” niemiecka wróży nadejście ciężkich czasów dla UE. Opowiedział

---

<sup>20</sup> S. Kröhnert, N. van Olst, R. Klingholz, *Deutschland 2010. Die demographische Zukunft der Nation*, Berlin 2004.

<sup>21</sup> *Statistisches Jahrbuch 2007. Für die Bundesrepublik Deutschland*, [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/StatistischesJahrbuch/Jahrbuch2007.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/StatistischesJahrbuch/Jahrbuch2007.pdf?__blob=publicationFile) (data dostępu: 18.05.2016).

<sup>22</sup> *Statistisches Jahrbuch 2011. Für die Bundesrepublik Deutschland mit „Internationalen Übersichten“*, [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/StatistischesJahrbuch/StatistischesJahrbuch2011.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/StatistischesJahrbuch/StatistischesJahrbuch2011.pdf?__blob=publicationFile) (data dostępu: 18.05.2016).

<sup>23</sup> *Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 15. Oktober 2015*, Bundesgesetzblatt Jahrgang 2015 Teil I Nr 40, [http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger\\_BGBl&start=/\\*%255B](http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&start=/*%255B) (data dostępu: 18.05.2016); por. T. Morozowski, *Zmiany legislacyjne w Niemczech w obliczu kryzysu uchodźczego*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2015, nr 192.

się za szybkimi działaniami unijnych instytucji, dopóki istniała możliwość uporządkowania zjawiska. Mając w perspektywie wybory prezydenckie w 2017 r., nie chciał, by ta kwestia napędzała wiatru w żagle Marine Le Pen i populistycznemu Frontowi Narodowemu<sup>24</sup>. Na otwartą krytykę polityki niemieckiej pozwalał sobie natomiast premier Manuel Valls, który w listopadzie 2015 r. i następnie w lutym 2016 r. w wielu publicznych wystąpieniach dawał do zrozumienia, że polityka „gościnności” RFN podkopuje fundamenty UE i Francja z niechęcią odnosi się do proponowanych przez Berlin kwot podziału imigrantów<sup>25</sup>.

Po intensywnych rozmowach francusko-niemieckich prezydent Hollande wspólnie z kanclerz Merkel 3 września wystosowali list do przywódców europejskich, szefa Komisji Europejskiej i przewodniczącego Rady Europejskiej. Powołując się na „odpowiedzialność każdego państwa członkowskiego i solidarność wszystkich”, zaapelowali o jak najszybsze wdrożenie programów zatwierdzonych przez Unię Europejską, bronili układu z Schengen z 1985 r., ale największy nacisk położyli na dystrybucję uchodźców „w duchu solidarności między państwami członkowskimi” poprzez utworzenie „stałego mechanizmu i przymusowej relokacji”<sup>26</sup>.

Im więcej osób przedzierało się do Niemiec i Austrii, tym bardziej zwiększały się niemieckie naciski na sprawiedliwe obciążenie państw unijnych w kwestii relokacji osób szukających schronienia na terenie UE. Po spotkaniu ministrów spraw zagranicznych państw unijnych na podstawie dwóch decyzji Rady z 14 i 22 września ustalono podział 40 tys. i 120 tys. imigrantów przebywających dotąd w Grecji i we Włoszech bądź innych państwach dotkniętych kryzysem migracyjnym. Uwzględniając wyliczone przez Komisję Europejską specjalne współczynniki relokacji, uzgodniono, że do Niemiec relokowanych zostanie ponad 40 tys. osób, do Francji – ponad 30 tys., Hiszpanii – 26 tys., a do Polski – około 10–11 tys. Dalsze miejsca pod względem liczby przyjmowanych w systemie relokacji zajęły: Holandia, Rumunia, Belgia i Szwecja, Portugalia, Czechy, Austria, Finlandia, Bułgaria, Słowacja i Chorwacja. Uzgodniono, że najmniej osób przyjmą Litwa, Słowenia, Łotwa, Luksemburg, Estonia, Cypr i Malta. Nie były zainteresowane tym podziałem Dania i Wielka Brytania, Finlandia wstrzymała się od głosu, ale Irlandia wyraziła gotowość przyjęcia 2,9 tys. osób<sup>27</sup>.

Zgodnie z pesymistycznymi prognozami napływ uchodźców do Niemiec na przełomie 2015 i 2016 r. przerósł najśmielsze oczekiwania i wyniósł 1,1 mln osób. Przekroczyło to możliwości ich zakwaterowania i zaopiekowania się nimi ze strony

<sup>24</sup> A. Barabasz, B. Koszel, M. Książniakiewicz, *Przywództwo Niemiec i Francji w Unii Europejskiej w XXI w. Problemy i wyzwania*, UAM, Poznań 2016, s. 58.

<sup>25</sup> *Frankreich fordert Aufnahmestopp für Flüchtlinge*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 25.11.2015; *Frankreich lehnt EU-Flüchtlingskontingente ab*, „Die Zeit”, 13.02.2016.

<sup>26</sup> D. Revault d’Allonnes, J.-P. Stroobants, *La lettre commune de François Hollande et d’Angela Merkel pour accueillir les réfugiés en Europe*, „Le Monde”, 4.09.2015.

<sup>27</sup> A. Potyrała, S. Wojciechowski, „Za” i „przeciw”. *Unijny dwugłos w sprawie systemu relokacji*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2015, nr 192, <http://www.iz.poznan.pl/publikacje/biuletyn-instytutu-zachodniego/nr-197-za-i-przeciw-unijny-dwuglos-w-sprawie-systemu-relokacji> (data dostępu: 17.06.2016).

władz samorządowych i urzędów odpowiedzialnych za opiekę nad przybyszami. Tylko 442 899 wniosków znalazło się w procedurze opracowywania. Przybywający tłumnie do Niemiec uchodźcy po wstępnych przesłuchaniach byli rozdzielani w ramach specjalnego systemu elektronicznego „Easy” do poszczególnych krajów związkowych, według z góry ustalonych kwot uchodźczych. Od marca 2015 r., jeżeli przeciągała się procedura azylowa, otrzymywali oni zasiłek w wysokości 287–359 euro na osobę miesięcznie. Koszty mieszkania, energii i pomocy medycznej pokrywane również były z budżetów lokalnych i dotacji federalnych. Już po trzech miesiącach mogli oni podjąć pracę, jeżeli na konkretne stanowisko brakowało Niemca lub innego obywatela Unii Europejskiej. Po 15 miesiącach pobytu te wstępne ograniczenia były likwidowane<sup>28</sup>.

Zdecydowanie mniejsze problemy z napływem uchodźców miała Francja. Według oficjalnych danych w 2015 r. zarejestrowano 79 130 osób poszukujących azylu, co stanowiło 22-procentowy przyrost w porównaniu z rokiem ubiegłym. Podniósł się odsetek pozytywnie rozpatrzonych wniosków z 3,5 do 31,5%. W większości składane były one przez obywateli Syrii, Sudanu i Kosowa<sup>29</sup>.

Przybysze we Francji umieszczani byli w specjalnych centrach rozpatrujących podania o azyl (*Centres d'accueil des demandeurs d'asile, CADA*). Gminy, które wyraziły gotowość stworzenia takich centrów, otrzymywały dotacje od władz centralnych. Status uchodźcy dawał prawo do posługiwania się przez daną osobę, a także współmałżonka i nieletnie dzieci kartą rezydenta Francji przez okres dwóch lat, co wiązało się z dostępem do rynku pracy i uzyskaniem tych samych praw socjalnych, jakie posiadają obywatele francuscy. Oczekujący na azyl otrzymywali kieszonkowe w wysokości 11,5 euro dziennie. W zależności od sytuacji rodzinnej osoby posiadające zakwaterowanie mogły liczyć na pomoc rządu 91–718 euro miesięcznie. We Francji podkreślało się, że kraj ten w porównaniu z Niemcami jest mniej chętnie wybierany przez uchodźców z Syrii. Na przeszkodzie stanęły istniejące procedury: dłuższe niż w Niemczech rozpatrywanie wniosku o udzielenie azylu (około 9 miesięcy, w czasie których nie ma się prawa do pracy), wyższe bezrobocie, mniej liczna diaspora syryjska oraz gorsze warunki bytowe osób, które nie otrzymywały statusu uchodźców<sup>30</sup>.

Przez sporą część uchodźców Francja traktowana była jako kraj tranzytowy na drodze do Wielkiej Brytanii, która posiadała stosunkowo niskie bezrobocie i liberalną politykę imigracyjną. Symbolem uchodźczej niedoli stało się Calais, gdzie według różnych szacunków w tzw. dżungli przebywało od 3 do 6 tys. imigrantów desperacko próbujących przedrzeć się na drugą stronę Kanału La Manche. Ze względu na protesty

<sup>28</sup> A. Reimann, *Endlich verständlich: Fakten zur Flüchtlingskrise*, „Der Spiegel”, 10.05.2016.

<sup>29</sup> *Frankreich verzeichnet weniger als 80.000 Asylbewerber*, „Der Spiegel”, 12.01.2016.

<sup>30</sup> J. Kubera, *Kryzys migracyjny z perspektywy francuskiej*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2015, nr 196, [http://www.rgib.org.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1182:biuletyn-instytutu-zachodniego-nr-1962015-dr-jacek-kubera-qkryzys-migracyjny-z-perspektywy-francuskiej&catid=65:biuletyn-instytutu-zachodniego-uchodcy&Itemid=117](http://www.rgib.org.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=1182:biuletyn-instytutu-zachodniego-nr-1962015-dr-jacek-kubera-qkryzys-migracyjny-z-perspektywy-francuskiej&catid=65:biuletyn-instytutu-zachodniego-uchodcy&Itemid=117) (data dostępu: 22.11.2016).

okolicznych mieszkańców władze w marcu 2016 r. i październiku 2016 r. przystąpiły do likwidacji – jak dotąd z małym powodzeniem – nielegalnego obozowiska<sup>31</sup>.

Francuzom nie podobało się, że Niemcy nie uzgodniły z Paryżem swojej strategii postępowania wobec uchodźców, co świadczyło o podrzędnej roli Francji w *le couple franco-allemand*. Były doradca Sarkozy'ego – Bruno Le Maire – wypominał swym wschodnim sąsiadom, że najpierw zaskakują swych partnerów, ogłaszając ważne dla całej Europy decyzje (o przyjęciu nawet 800 tys. osób), a dopiero później rozmawiają o ich konsekwencjach i konieczności współpracy. Mniej powściągliwi w krytyce Niemiec byli zarówno politycy centroprawicy, zazwyczaj chwalcący kanclerz Merkel, jak i niektórzy przedstawiciele pozarządowej lewicy (np. Jean-Luc Mélenchon)<sup>32</sup>.

Dnia 7 października Merkel i Hollande w emocjonalnych przemówieniach do europosłów w Strasburgu przestrzegli, że pogłębienie kryzysu i brak skutecznego przeciwdziałania doprowadzą do zawieszenia strefy Schengen, demontażu polityk wspólnotowych i odejścia od euro. Merkel zapowiedziała rezygnację ze starej procedury przyznawania azylu przez państwo unijne, którego terytorium przekroczone zostało jako pierwsze, gdyż to nie zdało egzaminu<sup>33</sup>.

Komentatorom rzucała się w oczy demonstracyjna jedność poglądów pomiędzy Hollande'em i kanclerz Merkel, co wyraziło się we francuskiej zgodzie na podział uchodźców w Unii Europejskiej w systemie kwotowym. Jeszcze w maju 2015 r. Francja niechętnie odnosiła się do tego pomysłu, a w miesiąc później sam prezydent skrytykował tę ideę, dystansując się od idącej w tym kierunku propozycji Komisji Europejskiej. Pomimo krytycznych wypowiedzi premiera Vallsa Pałac Elizejski już we wrześniu w pełni podzielił niemiecki pogląd w sprawie wprowadzenia mechanizmu obowiązkowego podziału kwot imigranckich. Uważano za niesprawiedliwe nadmierne obciążenia z tego tytułu, które spadły na Niemcy. Uznawano za konieczne elastyczne reagowanie na szybko zmieniającą się sytuację.

Na przełomie 2015 i 2016 r. pole manewru kanclerz Merkel w Unii Europejskiej za sprawą uchodźców zostało znacznie ograniczone. Jej naciski na sprawiedliwe, obowiązkowe rozdysponowanie kwot uchodźców w państwach członkowskich czy wzmocnienie Frontexu napotykały opór w większości stolic unijnych, gdyż uważano to za niemiecki szantaż. Premier Węgier Viktor Orban już we wrześniu odrzucił „imperializm moralny” kanclerz, a przewodniczący Rady Europejskiej Donald Tusk uznał jej politykę migracyjną za „niebezpieczną”. Szef czeskiego rządu Bohuslav Sobotka zarzucił niemieckiej przywódczyni „stymulowanie nielegalnej imigracji”. Z kolei włoski premier Matteo Renzi oskarżył Merkel, że pragnie, aby UE służyła niemieckim interesom. Wysoko dotąd ceniona w rankingach niemieckich za proeuropejską postawę Polska pod rządami Prawa i Sprawiedliwości wystąpiła z szeregu sojuszników

<sup>31</sup> H. Sabéran, *Calais: les réfugiés campent sur leurs positions*, „Libération”, 6.03.2016.

<sup>32</sup> J. Kubera, *Kryzys migracyjny...*, op.cit.

<sup>33</sup> *Réfuégiés: pour Hollande et Merkel, sans unité, c'est la fin de l'Europe*, „Le Parisien”, 7.10.2015.

Berlina i przyłączyła się do grona ich przeciwników. Liczba zwolenników Niemiec ograniczyła się do Szwecji, Austrii i Komisji Europejskiej. Na początku 2016 r. po zmianie polityki Szwecji wobec uchodźców grupa wsparcia skurczyła się zaledwie do instytucji unijnych i paraliżowanej przez wzrost notowań Frontu Narodowego Francji<sup>34</sup>. Moralnym wsparciem dla osamotnionej niemieckiej przywódczyni był fakt, że renomowana francuska agencja prasowa Agence France Presse uznała ją za najbardziej wpływową osobę w świecie w 2015 r., podobnie zresztą jak amerykański tygodnik „Time”, nazywając ją „kanclerzem wolnego świata”.

Krytykowaną coraz powszechniej we własnych szeregach partyjnych kanclerz Merkel czekała najważniejsza próba, którą był zjazd CDU 14–15 grudnia 2015 r. w Karlsruhe. Kongres okazał się jednak jej wielkim sukcesem. Wprawdzie nie zapadały tam decyzje dotyczące obsady partyjnych stanowisk, ale powszechnie odczytywano to jako próbę sił i wskazanie poziomu poparcia dla urzędującej szefowej rządu. W opinii większości komentatorów Merkel, wygłaszając jedno z najlepszych przemówień w jej karierze politycznej, w pełni panowała nad delegatami. Podkreślała, że polityka koalicji w sprawach kryzysu uchodźczego jest słuszna i już jest pozytywnie weryfikowana. Dodawała, że nikt nie opuszcza bez poważnej przyczyny swojej ojczyzny. Chcąc uspokoić i wyciszyć malkontentów, dawała do zrozumienia, że liczba uchodźców musi zostać odczuwalnie zmniejszona, co wyjdzie na dobre wszystkim, także już przebywającym w Niemczech uciekinierom. Temu celowi miałyby służyć m.in. stworzenie listy tzw. bezpiecznych krajów pochodzenia oraz szybka deportacja tych osób, które nie spełniają kryteriów, by otrzymać azyl lub inną ochronę uchodźczą. Obiecała, że władze będą konsekwentnie egzekwować od osób przebywających w Niemczech naukę języka, znajomość podstaw prawa, tradycji i kultury niemieckiej. Kluczowe znaczenie mają jednak – jej zdaniem – działania na szczeblu europejskim, w tym wzmocnienie ochrony granic zewnętrznych UE. Merkel nawiązała do pomysłu rozszerzenia kompetencji unijnej agencji granicznej Frontex. Jak dodała, nadal będzie zabiegała o europejską solidarność w kwestii rozdziału uchodźców. Wykluczyła możliwość wprowadzenia przez Niemcy górnego pułapu liczby przyjmowanych osób. Jej zdaniem wszyscy uciekinierzy z krajów, w których toczy się wojna, mają prawo do ochrony. Pomimo początkowych obaw rezolucja zarządu partii na temat uchodźców przeszła przy dwóch głosach sprzeciwu w obecności prawie tysiąca delegatów. Konkurencyjne projekty uchwał, przewidujące m.in. zaostrzenie kontroli granicznych i zawracanie już na granicy imigrantów niemających szans na uzyskanie statusu azylanta bądź uchodźcy, przepadły w głosowaniu<sup>35</sup>. Już w zupełnie zmienionych okolicznościach 7 lutego 2016 r. doszło do kolejnych francusko-niemieckich bilateralnych konsultacji w Strasburgu

<sup>34</sup> J. Janning, *Germany – Europe’s lonely leader*, European Council on Foreign Relations, 7.01.2016, [http://www.ecfr.eu/article/germany\\_europes\\_lonely\\_leader5061](http://www.ecfr.eu/article/germany_europes_lonely_leader5061) (data dostępu: 12.03.2016).

<sup>35</sup> A. Bachmann, *CDU i kanclerz Merkel po zjeździe w Karlsruhe*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2015, nr 209, <http://iz.poznan.pl/plik.pobierz,82,db45636d1a8a07f265a9a8a68898c506/1321-209-CDU%20i%20kanclerz%20Merkel%20.pdf> (data dostępu: 17.02.2016).

z kurtuazyjnym raczej udziałem przewodniczącego Parlamentu Europejskiego Martina Schulza. Poprzedzić one miały wyjazd kanclerz Merkel do Turcji na rozmowy z tamtejszymi politykami. Ze względu na nieradzenie sobie z napływem cudzoziemców do RFN pozycja kanclerz Merkel zaczęła się chwiać, szczególnie po ekscesach sylwestrowych w Kolonii, co w atakach na rząd wykorzystywały PEGIDA i Alternatywa dla Niemiec. Stojącemu przed podjęciem najważniejszej decyzji o ponowne ubieganie się o urząd prezydenta w 2017 r., a obecnie dołującym w sondażach Hollande'owi szczególnie zależało na jak najszybszym uregulowaniu kryzysu uchodźczego, co mogłoby powstrzymać jego złe notowania w społeczeństwie. Zgodził się on przyjąć we Francji 30 tys. uchodźców z proponowanej przez UE ogólnej liczby 160 tys. Na niemieckie żądania powiększenia tej kwoty ripostował, że we Francji na rozpatrzenie czeka 80 tys. wniosków azylowych złożonych jeszcze w 2015 r. Za klucz do rozwiązania sytuacji uważał większą pomoc dla Grecji i energiczne włączenie się Turcji do zatrzymania na jej terytorium uchodźczej fali<sup>36</sup>.

Perspektywa włączenia Turcji – na której terenie w 25 obozach przebywało 2,7 mln uchodźców – do rokowań w sprawie uchodźców była najlepszym rozwiązaniem, ale niemieckiej przywódczyni zaakceptowanie tego faktu przychodziło z dużą trudnością. Kiedy przebywała w Ankarze w połowie października, Turcy przedstawili listę żądań, od której realizacji uzależniali swoje zaangażowanie w powstrzymaniu uchodźców napływających do Europy. Widniały na niej wydatna pomoc finansowa na utrzymanie 2,5–2,7 mln Syryjczyków już przebywających w obozach dla uchodźców na terenie Turcji (3 mld euro), jak najszybsze zniesienie wiz do UE dla obywateli tureckich i przyspieszenie rokowań w kwestii akcesji Turcji do UE. Merkel miała świadomość, że trzeba będzie słono zapłacić za turecką pomoc i współdziałanie. Od przejęcia rządów w 2005 r. niemiecka chadecja konsekwentnie podtrzymywała pogląd, że w „chrześcijańskim klubie”, jakim jest UE, nie ma miejsca dla muzułmańskiej Turcji, a kanclerz Merkel ofiarowała Ankarze co najwyżej „uprzywilejowane partnerstwo” z UE<sup>37</sup>. Autorytarne rządy prezydenta Recepta Tayyipa Erdoğana spotykały się z regularną krytyką w Niemczech, a Zieloni i Die Linke ostrzegały kanclerz przed jakimikolwiek koncesjami, które wiązałyby się z akceptacją łamania praw człowieka w tym państwie.

Zaproszony na szczyt Rady Europejskiej w Brukseli 29 listopada 2015 r. premier Turcji Ahmet Davutoğlu miał powody do zadowolenia. Mimo wydanego w tym samym miesiącu, katastrofального dla Ankary raportu Komisji Europejskiej w sprawie poszerzenia UE o Turcję, mimo protestów zaplanowanych w Stambule w tym samym dniu w sprawie uwolnienia dwóch uwięzionych dziennikarzy Unia Europejska z determinacją zabiegała o współpracę z tym państwem w kwestii uchodźców. Pomimo że prezydent Erdoğan domagał się 7 mld euro, podtrzymała swoje stanowisko o wypłacie

<sup>36</sup> C. Boutelet, *La crise des réfugiés bouscule Hollande et Merkel*, „Le Monde”, 8.02.2016; *Angela Merkel et François Hollande réaffirment une „ligne commune” sur les réfugiés*, „Le Monde”, 8.02.2016.

<sup>37</sup> Szerzej zob. B. Koszel, *Uprzywilejowane partnerstwo. Rząd Angeli Merkel (CDU/CSU-FDP) wobec integracji Turcji z Unią Europejską*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2008, nr 2, s. 131–146.

Turcji 3 mld euro na pokrycie kosztów transferu Syryjczyków z Grecji i funkcjonowania obozów dla uchodźców na jej terytorium. Pozytywnie odpowiedziano na prośbę o liberalizację przepisów wizowych dla obywateli tureckich. Komisja Europejska obiecała przyspieszyć prace, aby można było złożyć wniosek o zniesienie krótkoterminowych wiz dla Turków w październiku 2016 r. Propozycja ta była uwarunkowana przyspieszeniem rokowań związanych z umową o readmisji. Do czerwca 2016 r. Turcja musiałaby przyjąć swoich obywateli, którzy nie mają uregulowanego pobytu na terytorium UE. Ankarą otrzymała też obietnicę, że sprawa jej akcesu do Unii Europejskiej nabierze teraz odpowiedniego przyspieszenia. Odrzucono jednak możliwość rozpoczęcia negocjacji w pięciu obszarach negocjacyjnych (w tym jeden na temat wolności, sprawiedliwości i bezpieczeństwa)<sup>38</sup>.

Krytycznie na ogół postrzegane w Niemczech rozmowy kanclerz z premierem Davutoğlu 7–8 lutego 2016 r. zapowiadały przyspieszenie rokowań z Ankarą w celu uregulowania napływu uchodźców do Europy z terytorium Turcji. Zapowiedziano kontynuowanie transferu syryjskich uchodźców z Turcji do Europy wraz z ich rozdzielaniem między poszczególne państwa w ramach systemu kontyngentowego. Berlin i Ankarą opowiedziały się za włączeniem NATO w zwalczanie przemytu ludzi morzem z Turcji do Grecji. Merkel zapowiedziała jednocześnie wzmocnienie wspólnych działań policji niemieckiej i tureckiej w walce z zajmującymi się przemytem ludzi grupami przestępczymi<sup>39</sup>.

Stopień zaawansowania rozmów z Turcją został pozytywnie oceniony przez Radę Europejską obradującą w Brukseli 18–19 lutego 2016 r. W konkluzjach z obrad szczególnie podkreślono, że

pełna i szybka realizacja planu działania UE – Turcja nadal ma priorytetowe znaczenie dla powstrzymania przepływów migracyjnych i zwalczania siatek handlarzy i przemytników. Turcja podjęła kroki, by zrealizować ten plan działania, zwłaszcza jeśli chodzi o dostęp syryjskich uchodźców do tureckiego rynku pracy i wymianę danych z UE.

Pozytywnie oceniono dotychczasowe działania w zakresie opracowywania wraz z Turcją „wiarygodnego programu dobrowolnego przyjmowania uchodźców ze względów humanitarnych”<sup>40</sup>.

Dnia 18 marca 2016 r. na posiedzeniu Rady Europejskiej z udziałem premiera Davutoğlu doszło do sfinalizowania ugody w sprawie uchodźców, której trzon wynegocjowany został w rokowaniach lutowych z kanclerz Merkel. Ze względu na fakt, że tylko w pierwszych dwóch miesiącach 2016 r. 144 tys. osób (tylko połowa z nich

<sup>38</sup> *Szczyt przywódców UE z Turcją, 29.11.2015 – Oświadczenie UE-Turcja*, <http://m.european-council.europa.eu/pl/press/press-releases/2015/11/29-eu-turkey-meeting-statement/>; por. L. Merelle, *UE-Turquie: les heures de gloire de Davutoğlu et Erdogan*, „Le Point”, 30.11.2015.

<sup>39</sup> *Merkel verspricht der Türkei Flüchtlingskontingente*, „Die Zeit”, 8.02.2016.

<sup>40</sup> *Posiedzenie Rady Europejskiej 18–19 lutego 2016 – konkluzje*, <http://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2016/02/18-19/> (data dostępu: 25.03.2016).

to Syryjczycy) dotarło do Grecji, głównym celem tej umowy było przecięcie drogi i szlaków przemytniczych wiodących przez Morze Egejskie. Turcja złożyła obietnicę, że będzie odbierać od Greków wszystkich migrantów, którzy pokonają Morze Egejskie. Z kolei UE zobowiązała się, że na zasadzie „jeden za jednego” przeniesie do krajów Unii tylu Syryjczyków (głównie z obozów dla uchodźców w Turcji), ilu odesłanych z Grecji przyjmie Ankara. Ugoda zakładała szybkie przesiedlenie do 72 tys. Syryjczyków. Postanowiono zniechęcić ludzi do opłacania się przemytnikom. Ci, którzy mieliby korzystać z ich usług, straciliby prawo na przesiedlenie się do Unii. Ponadto Ankara – co jeszcze pół roku wcześniej byłoby nie do wyobrażenia – dostała od Brukseli obietnicę zniesienia już w czerwcu wiz dla Turków (po spełnieniu zwykłych warunków). Do 3 mld euro, które UE już wcześniej obiecała na Fundusz Uchodźczy, zgodzono się dorzucić drugie tyle do 2018 r. W ostatniej fazie rokowań najtrudniejszym punktem okazały się żądania Turcji co do żywienia jej negocjacji członkowskich z UE. Ankara chciała szybkiego otwarcia wspomnianych pięciu rozdziałów negocjacyjnych, które od kilku lat blokował Cypr, m.in. w odwecie za zakaz zawijania jego statków do tureckich portów. Przyjęty kompromis zakładał otwarcie do czerwca 2016 r. tylko jednego rozdziału dotyczącego spraw budżetowych. W Brukseli zapowiedziano prace nad odmrożeniem innych rozdziałów. Obiecano wszechstronne wsparcie dla Grecji, by wesprzeć jej zdolności

w zakresie organizacji powrotu do Turcji migrantów o nieuregulowanym statusie w kontekście grecko-tureckiego protokołu o readmisji oraz umowy o readmisji UE – Turcja, począwszy od 1 czerwca 2016 r. Państwa członkowskie deklarują wolę zapewnienia Grecji w krótkim terminie wszystkich niezbędnych środków, w tym funkcjonariuszy straży granicznej, ekspertów do spraw azylu oraz tłumaczy ustnych<sup>41</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że Unii Europejskiej przyszło zapłacić wysoką cenę za tolerowanie coraz bardziej autorytarnych działań prezydenta Erdoğan. Francja, która uchodziła za zdecydowanie większego przeciwnika obecności tureckiej w UE aniżeli Niemcy, podczas rokowań z Ankarą świadomie trzymała się w cieniu, nie chcąc dawać argumentów populistom z Frontu Narodowego<sup>42</sup>. Kanclerz Merkel i jej partyjne zaplecze odnotowało poważne polityczne straty. Dla nieprzejednanych przeciwników łamania praw człowieka w RFN współpraca z prezydentem Erdoğanem to była zdrada ideałów i cyniczny handel wartościami. Z drugiej strony rosła presja prawicowych ekstremistów, zwłaszcza z szeregów AfD. Wcześniej partia, kierowana przez umiarkowanego polityka i cenionego ekonomistę wspomnianego Luckego, skupiała się

---

<sup>41</sup> *Konkluzje Rady Europejskiej (17–18 marca 2016)*, <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/03/18-european-council-conclusions> (data dostępu: 24.03.2016); por. J. Dobrowolska-Polak, *Turcja, Unia Europejska i uchodźcy. Porozumienia w sprawie zarządzania kryzysem migracyjnym*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2016, nr 229, <http://www.iz.poznan.pl/pracownicy/pion-badawczy/dr-joanna-dobrowolska-polak> (data dostępu: 16.05.2016).

<sup>42</sup> *Merkel-Hollande: un tandem à deux vitesses*, „Le Figaro”, 18.03.2016.

na kwestiach gospodarczych. Po jego odejściu i skoncentrowaniu władzy w rękę radykalnej Frauke Petry AfD bardziej przypomina francuski Front Narodowy czy austriacką Partię Wolności. W styczniu 2016 r. jej politycy domagali się, by policja strzelała do przekraczających granice Niemiec uchodźców. Zamierzali ich deportować na wyspy poza Europą, gdzie pod kontrolą ONZ powstałyby dla nich obozy. Taka retoryka opłaciła się. W wyborach do trzech parlamentów krajowych 13 marca 2016 r. AfD odniosła spektakularny sukces. W Nadrenii-Palatynacie zagłosowało na nią 12,6% wyborców, w Saksonii-Anhalt 24,2% i Badenii-Wirtembergii 15,1%, co było dobrą prognozą dla jesiennych wyborów do Bundestagu w 2017 r. Największe jak dotąd zwycięstwo przyszło w kilka miesięcy później, kiedy to w mateczniku wyborczym samej kanclerz Merkel w Meklemburgii-Przedpomorzu 4 września 2016 r. AfD wygrała z chadecją i osiągnęła imponujący wynik na poziomie 20,8%. Utrzymanie chadeccko-socjaldemokratycznych rządów w tym kraju związkowym możliwe było dzięki dobremu wynikowi SPD<sup>43</sup>.

Na początku 2016 r. Merkel odczuwała silną presję w związku jej polityką uchodźczą. Premier Seehofer przesłał jej list z żądaniem przywrócenia porządku na granicach Niemiec, ich bardziej skutecznej ochrony oraz ustalenia maksymalnej liczby imigrantów, których Niemcy mogą przyjąć w ciągu roku. Jego zdaniem Niemcy mogą rocznie wpuścić do kraju nie więcej niż 200 tys. uchodźców. W przeciwnym razie groził kanclerz skargą do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Krytyczne głosy pod adresem Merkel pojawiły się ze strony koalicyjnej SPD. Były kanclerz Gerhard Schroeder nazwał nieograniczony napływ uchodźców do Niemiec „błędem”, który zagraża stabilności strefy euro<sup>44</sup>. W odpowiedzi na zarzuty szef frakcji CDU/CSU w Bundestagu Volker Kauder podkreślał, że CDU nadal popiera politykę kanclerz Merkel, która będzie się sprowadzać do redukcji liczby uchodźców przez zwalczanie przyczyn uchodźstwa, zacieśnioną współpracę z Turcją, skuteczniejszą ochronę granic zewnętrznych UE oraz solidarne rozdzielenie uchodźców na kraje członkowskie UE.

Nie ulega wątpliwości, że forsując kompleksowe ogólnoeuropejskie rozwiązanie, kanclerz Merkel obroniła swoją wizję zarządzania kryzysem migracyjnym i dokonała jego europeizacji. Próbowwała to jednak robić w stylu, który w wielu krajach uznany został za „moralny szantaż Niemiec”. Jak pisał analityk Cornelius Adebahr związany z berlińskim Instytutem DGAP, niewiele wynikało z faktu, że Niemcy postępowali słusznie i po ich stronie były racje etyczne i moralne, skoro nie potrafili do nich przekonać swoich europejskich sojuszników i uzyskać z ich strony aprobaty<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> P. Kubiak, *Będą nowe koalicje – komentarz do wyników wyborów krajowych w Badenii-Wirtembergii, Nadrenii-Palatynacie i Saksonii-Anhalt*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2016, nr 227, <http://www.iz.poznan.pl/plik,pobierz,1264,9bf2529823a8b59a30ee68cccbbb8430/1393227/wyborykrajowe.pdf> (data dostępu: 28.08.2016); Ch. Teevs, *Für die SPD gibt es keine Alternative*, „Der Spiegel”, 5.09.2016.

<sup>44</sup> S. Afhüppe, G. Steingart, *„Da wurde schlicht die Realität ignoriert”*, „Der Spiegel”, 14.01.2016.

<sup>45</sup> C. Adebahr, *Die Flüchtlingskrise zwingt uns, die Welt neu zu verstehen*, „DGAPstandpunkt” 2016, nr 2, <https://dgap.org/de/think-tank/publikationen/dgapstandpunkt/mehr-aussenpolitik> (data dostępu: 19.08.2016).

Z pewnością dla Niemiec dużym obciążeniem będą lawinowo rosnące koszty utrzymania uchodźców. Wprawdzie Niemcy posiadają nadwyżkę budżetową, ale szacunki ekonomistów z kolońskiego Instytutu Gospodarki Niemieckiej wskazują, że może ona gwałtownie zmaleć. Obciążenia związane z zapewnieniem im dachu nad głową, wyżywieniem i opieką zdrowotną wyniosły w 2015 r. 5,2 mld euro. Do tego należy dodać sumę około jednego miliarda euro przeznaczoną na sfinansowanie kursów integracyjnych i językowych. Jak się przewiduje, ogólne skumulowane koszty w latach 2015–2017 zamkną się sumą prawie 56 mld euro<sup>46</sup>. Jak się jednak wydaje, koszty te zostały wkalkulowane w budżety krajów związkowych, dla których zwiększa się dotacje federalne. Jak wynika z danych Federalnego Ministerstwa Finansów, każdy z krajów związkowych miał otrzymać w 2016 r. o 3,7% więcej wpływów z podatków niż w 2015 r. Oznacza to zwiększenie budżetów krajowych o średnio 2,8 mld euro. Pomimo przewidywanych obciążeń w Niemczech optymistycznie zakłada się, że przygotowanie nowej infrastruktury technicznej i społecznej dla uchodźców oraz bazy edukacyjnej generować będzie nowe miejsca pracy<sup>47</sup>.

Na początku lipca 2016 r. Bundestag i Bundesrat przyjęły nową ustawę integracyjną, która ma ułatwić uchodźcom dostęp do rynku pracy. Według tych założeń, jeżeli nawet po odmowie udzielenia azylu imigrantowi uda się znaleźć pracodawcę, który mu zapewni odpowiednie szkolenia, to wówczas udzielone zostanie prawo pobytu na okres trzech lat. Następne pół roku miałyby być przeznaczone na szukanie odpowiedniej pracy i kolejne dwa lata na sprawdzenie się w nowym miejscu zatrudnienia. Jednocześnie nowe prawo umożliwi ograniczenie świadczeń łącznie z odebraniem prawa pobytu w Niemczech, jeżeli taki cudzoziemiec nie zamierza się integrować, np. odmawia udziału w kursach integracyjnych<sup>48</sup>.

Jednocześnie Niemcy zaczęły wywierać presję na państwa Afryki Północnej, w tym Tunezję i Maroko. Mają one przyjąć swoich obywateli, którym odmówiono azylu w Europie. Rząd w Berlinie chce też, by Tunezja, Maroko i Algieria zostały uznane za tzw. bezpieczne kraje pochodzenia. Rząd Niemiec pracuje też nad nową ustawą, która ma przyspieszyć procedurę azylową imigrantów pochodzących z tych afrykańskich krajów, by w razie odmówienia im prawa do pobytu w Niemczech łatwiej można było

---

<sup>46</sup> T. Budnikowski, *Republika Federalna Niemiec: rosnące koszty napływu uchodźców*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2016, nr 228, <http://www.iz.poznan.pl/plik.pobierz,1267.cd8e1807b07d7313018574b1c9f86910/1395228kosztyuchodzcy.pdf> (data dostępu: 11.09.2016).

<sup>47</sup> M. Balcerek-Kosiarz, *Ryzyko wzrostu zadłużenia krajów związkowych i gmin z powodu kryzysu uchodźców w Niemczech*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2016, nr 232, <http://www.iz.poznan.pl/plik.pobierz,1344,5f4d5ec422abeb72bf724a1a64f0f089/232uchodzcyzadluzenieNiemcy.pdf> (data dostępu: 21.09.2016).

<sup>48</sup> *Integrationsgestezt vom 31. Juli 2016*, Bundesgesetzblatt Jahrgang 2016 Teil I Nr 39, [http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger\\_BGBI&start=//\\*\\*%255B@attr\\_id=%2527bgb-1116s1939.pdf%2527%255D#\\_bgbl\\_%2F%2F\\*\\*%5B%40attr\\_id%3D%27bgb1116s1939.pdf%27%5D\\_\\_1478869973817](http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&start=//**%255B@attr_id=%2527bgb-1116s1939.pdf%2527%255D#_bgbl_%2F%2F**%5B%40attr_id%3D%27bgb1116s1939.pdf%27%5D__1478869973817) (data dostępu: 22.09.2016); por. M. Leubecher, *Unter einer Bedingung können abgelehnte Asylbewerber bleiben*, „Die Welt”, 8.07.2016.

ich odesłać do domu. Ustawę tę musi jeszcze zatwierdzić Bundesrat, gdzie trzeba się spodziewać znacznego oporu ze strony partii Zielonych<sup>49</sup>.

Wszystkie te podejmowane kroki, gdzie kluczową rolę odgrywa Turcja przestrzegająca warunków marcowego porozumienia, przynoszą oczekiwane efekty. Liczba imigrantów przybywających do Niemiec znacznie się w 2016 r. zmniejszyła. W kwietniu, maju i czerwcu wyniosła średnio 16 tys. miesięcznie. W tym samym czasie kraje związkowe zwiększyły liczbę deportacji. Na przykład Saksonia wydalila z kraju 2245 osób, Północna Nadrenia-Westfalia 2167, Hamburg 2068, zaś Bawaria – ponad cztery razy więcej<sup>50</sup>.

Z drugiej strony, napływ uchodźców do Europy zdynamizował ugrupowania i ruchy ksenofobiczne i nacjonalistyczne, które z nadziejami przymierzają się do ważnych wyborów m.in. w Niemczech, Francji i Holandii w 2017 r. Nieważne referendum z 2 października 2016 r. na Węgrzech w sprawie przyjmowania uchodźców nie odwiodło premiera Orbana od forsowania antyemigranckiej retoryki. Umowa z Turcją była problematyczna jeszcze przed próbą zamachu stanu z 15 lipca 2016 r., który tylko umocnił autorytarne rządy prezydenta Erdoğan. W październiku 2016 r. mijał termin, jaki Turcja dała UE na zniesienie wiz dla jej obywateli. Prezydent Erdoğan zaczął domagać się jednoznacznego określenia tej kwestii, grożąc wypowiedzeniem umowy o odsyłaniu uchodźców do Turcji, co mogłoby wywołać nową falę migracji do UE. Nie zapowiada się jednak, aby UE mogła przyznać Turcji ruch bezwizowy. Główną przeszkodą jest obowiązujące tam prawo antyterrorystyczne, które w opinii Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego pozwala na tłumienie wolnych mediów oraz zatrzymywanie i represjonowanie przeciwników politycznych obecnego prezydenta. I tak już niewielkie możliwości manewru ze strony UE zostały dodatkowo ograniczone poprzez wydłużenie stanu wyjątkowego o kolejne trzy miesiące.

Trudno prognozować, jak dalej będzie rozwijać się polityka Niemiec i Francji wobec uchodźców. Zależać to będzie od wielu okoliczności, m.in. rozwoju konfliktu na Bliskim Wschodzie, skali zaangażowania Turcji w powstrzymaniu uchodźców i nowych rozwiązań na szczeblu unijnym. Z pewnością obu państwom stojącym w obliczu wyborów prezydenckich i parlamentarnych w 2017 r. zależać będzie na wyciszeniu tego problemu, który daje paliwo wyborcze Alternatywie dla Niemiec i Frontowi Narodowemu.

W obu państwach i całej Unii Europejskiej istnieje świadomość, że bez długofalowej i wdrażanej z determinacją strategii w sprawach uchodźców ta organizacja może nie przetrwać. W związku z niestabilną sytuacją międzynarodową, nabrzmiałymi konfliktami militarnymi, rosnącymi nierównościami społecznymi, problemami demograficznymi, zmianami klimatycznymi, zwłaszcza w Afryce i Azji, należy oczekiwać kolejnych fal migracji do Europy i należy być na te zjawiska dobrze przygotowanym.

<sup>49</sup> Merkel w ogniu krytyki. „Fiasko polityki migracyjnej”, „Deutsche Welle”, 28.07.2016.

<sup>50</sup> Sachsen schiebt die meisten Asylbewerber ab, „Die Welt”, 20.07.2016.

## **The Refugee Problem in the European Union (2015–2016) in German and French Policies**

The author analyses the policies of Germany and France towards refugees who flocked to the European Union in 2015 and 2016. He shows the scale of the problem and how the migration crisis has been handled in Germany and France. He further underlines the differences between Berlin and Paris's approach to mitigating this phenomenon and getting the other EU Member States involved in the process of taking in refugees.

*Keywords:* refugees, 2015–2016, European Union, Germany, France.

## Историческая память в польско-российских отношениях

Stanisław Bieleń

*Uniwersytet Warszawski*

„Polityka historyczna” weszła do instrumentarium polityczno-ideologicznego w Polsce, została przejęta przez media masowe i środowiska naukowe. Jej zwolennicy pozostają pod silnym wpływem historii nostalgicznej, która nawiązuje do narracji insurekcyjnej i romantycznej. Koegzystują ze sobą dwie na pozór sprzeczne tradycje – martyrologiczna i heroistyczna. Wykraczają one poza pamięć historyczną, dostarczając kryteriów słuszności w polityce, zwłaszcza zagranicznej. Interes narodowy jest definiowany w kategoriach egoistycznych, jako konieczność walki z historycznymi wrogami, którzy grożą polskiej niepodległości.

W odniesieniu do stosunków polsko-rosyjskich w Polsce mamy do czynienia z kilkoma rodzajami pamięci historycznej – na poziomie władzy politycznej, na poziomie medialnym, akademickim i edukacyjnym, wspólnot religijnych i opinii publicznej. Zwłaszcza na poziomie politycznym i medialnym, ale chyba i edukacyjnym dokonuje się w polskiej przestrzeni publicznej stygmatyzacja pamięci historycznej wobec Rosjan. Proces ten oznacza naznaczanie, piętnowanie, przypisywanie negatywnych etykiet, odrzucanie czy niszczenie wizerunku. Działania te mają charakter intencjonalny i metodyczny, zorganizowany i celowy, oparty na pewnej polityce, dlatego można orzec, że są prowadzone z namysłem i premedytacją.

*Słowa kluczowe:* pamięć historyczna, koncepcje historii, martyrologia, stosunki polsko-rosyjskie stygmatyzacja, antyrosyjskość.

### Проблемы концепции истории как основы политической деятельности

В текущей политической ситуации не легким представляется исследование проблем польской исторической памяти. Научная интерпретация этого явления заведомо имеет оценочный аспект, а публикации носят политический, если не сказать – партийный контекст. Многие польские интеллектуалы вообще не вуалируют свои политические симпатии или антипатии, что отрицательно влияет на их объективизм и исследовательскую достоверность. В их оценке российских реалий нередко просматривается интеллектуальное их убожество,

недостаточность знаний, отсутствие моральных принципов и существенного ранжирования, нехватка доброжелательности. Прежде всего, бросается в глаза навешивание ярлыка «апологета диктаторски-реформаторского и черносотенного, православно-славянофильского и большевистско-сталинского прошлого»<sup>1</sup>, в то время как в России существуют различные варианты восприятия истории. Кроме того, у нее нет другой истории и Россия не подвергнет ее пересмотру по принципу полного неприятия, так как это было бы равнозначно отрицанию собственной идентичности<sup>2</sup>. Такие ожидания от России свидетельствуют о наивном и нереальном мышлении или о сознательном манипулировании общественным мнением.

К сожалению, исследователи современной истории сыграли отрицательную роль в построении исторической памяти. Они не подвергли реконструкции польскую историю с научной точки зрения, приспособившись к ожиданиям власть предержащих. Историческую память подвергли идеологизации. Единичный и собирательный опыты были подчинены навязанной политиками интерпретации истории. По отношению к современной истории преобладает – что просматривается хотя бы в культе «проклятых солдат» – окраска повстанческая и романтическая, экзальтированное патетическое толкование истории, опирающееся на культ смерти, лишенной смысла.

В контексте исторической памяти был выдвинут слоган «исторической политики», представляющий собой что-то вроде «отмычки», используемой политиками и пропагандистами. Лозунг, провозглашенный в 2005 году в избирательной программе Права и Справедливости, с самого начала имел инструментальный характер. Он не соотносился с научной рефлексией над историей, а скорее проходил в русле, необходимом имиджу партии и укреплению ее политической линии. Подразумевалась ревизия истории последних декад в свою пользу, перестройка исторического сознания общества с целью завоевать признание для определенной политической программы. Таким образом, так называемая историческая политика вошла в политико-идеологический инструментарий политических партий, явилась элементом политического маркетинга, а взятая на вооружение средствами массовой информации стала вдохновением для информационных программ и инструментом пропаганды. Ей был присущ познавательный отбор, избирательный взгляд на прошлое и события, подобранные под нужды конкретной политической концепции<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> A. Michnik, *Polityka historyczna, wariant rosyjski*, „Gazeta Wyborcza” от 28 сентября 2006 г.

<sup>2</sup> O. Malinowa, *Idea wspólnej przeszłości w Rosji postsowieckiej: wyobrażenia o narodzie i imperialnym dziedzictwie*, в: A. Nikżentaitis, M. Korczyński (ред.), *Dialog kultur pamięci w regionie ULB*, Музей истории Польши, Warszawa 2014, сс. 263–282.

<sup>3</sup> См. м.др.: R. Stobiecki, *Historycy wobec polityki historycznej*, в: S.M. Nowinowski, J. Pomorski, R. Stobiecki (ред.), *Pamięć i polityka historyczna. Doświadczenia Polski i jej sąsiadów*, Instytut Pamięci Narodowej – Wydawnictwo Naukowe Ibidem, Łódź 2008, сс. 175–192.

Общепринято, что история является отправной точкой выхода на политическую арену. «Однако результативность такой деятельности, – пишет Кшиштоф Заморски, – зависит от концепции истории, лежащей у ее основ мотивов деятельности, по природе своей, направленной на будущее. Если за отправную точку принять ностальгический взгляд на прошлое, тогда определение на основе такой истории направления политической деятельности подвержено ограниченному наблюдению за ее деятельностью. Если за основу принять критическое восприятие событий, тогда наблюдение за будущей деятельностью возможных его итогов значительно увеличивается. Но дело в том, что сторонники «исторической политики» в Польше обычно остаются под давлением ностальгической истории, являющейся продуктом и представленной ею традиционной историографии»<sup>4</sup>. Такая концепция ностальгической истории отрицательно влияет на способ размышления о прошлом и его восприятию. Она обращается, прежде всего, к причиненным чужими когда-то боли, бедам, страданиям и жертвоприношениям, но в то же время чувствуется удовлетворение этим жертвоприношением<sup>5</sup>. Результативные занятия политикой с привлечением истории имеют смысл только тогда, когда так называемая историческая политика становится источником анализа возможных угроз, попыткой оценить шансы на успех конкретных решений, а не идеологией и попыткой навязать другим собственный взгляд на мир<sup>6</sup>.

### Мартирология и героизм

Политические элиты Польши не способны использовать богатый и сложный исторический опыт в отношениях с Россией с другой целью, как только с замыслом конфронтации. Политика, которую неверно и излишне именуют исторической<sup>7</sup>, подвергается демонизации, она основывается на эмоциональной оценке, что почти ничего общего не имеет с искусством рационального достижения целей. Ее характеризует соперничество, искусство борьбы, разделение всех на врагов и друзей, продвижение одностороннего восприятия Польши как обиженной жертвы тоталитаризмов XX века. Польские политики избегают других версий политической деятельности, таких как: приспособление, компромисс или кооперация. Они не в состоянии перестроить польское политическое сознание на вызовы прошлого, не способны провести добросовестный и отважный пересмотр

---

<sup>4</sup> K. Zamorski, *Nostalgia i wzniosłość a refleksja krytyczna o dziejach. Kiedy „polityka historyczna” ma sens?* в: *ibidem*, сс. 53–54.

<sup>5</sup> „...ностальгия не в состоянии посмотреть в будущее. Борется с будущим временем и создает видимость возвращения. *Ibidem*, с. 59.

<sup>6</sup> *Ibidem*, с. 54.

<sup>7</sup> История – это наука критическая, а не политика. „Историческая политика противоречит сама себе, это простой понятийный нонсенс”. *Demagogiczne chwytły Kaczyńskich. Rozmowa z Prof. Barbarą Skargą*, „Przeгляд” от 4 июня 2006 г.

возможностей, представляющихся относительно скромными, если иметь в виду активность Польши на международной арене.

В этом контексте ошибаются те исследователи польской и российской исторической памяти, которые обвиняют польских вершителей судеб в сильной привязанности к либеральной традиции, а российских – в заикленности на реальной традиции<sup>8</sup>. Стоит отметить, что Польша действительно в течение многих лет опиралась на международные институты, защищая нормативный и институциональный порядок, основывающийся на западных ценностях. Сутью этих ценностей является искусство строительства соглашений, основанное на желании учитывать другие точки зрения различной сложности, то есть на достижении компромисса.

Компромисс рассматривается как принцип совместного стремления к достижению истины, что равнозначно тому, что ни один партнер не заставляет другого безоговорочно подчиниться своим взглядам и убеждениям. Наоборот, он предоставляет другой стороне независимость в выдвижении своих тезисов. Суть отношений состоит в «постижении» точки зрения другой стороны, так чтобы в случае благожелательности признать за ней хоть немного правоты. Партнеры готовы к диалогу, тем самым готовы истину второго партнера признать частью своей истины. Способность к компромиссу очень часто обусловлена соотношением сил между сторонами. Государства занимают неуступчивую позицию по многим вопросам, что может являться результатом чувства превосходства и пренебрежения оппонентом и непонимания его детерминации. К примеру, в России господствует убеждение, что компромиссная и соглашательская позиции менее действенны и менее выгодны, чем бескомпромиссная позиция. Волеизъявление и великодушие могут быть восприняты другой стороной как проявление слабости, податливости или хитрости. Более слабая Польша по сравнению с Россией имеет ограниченное поле маневра, что вызывает рост детерминизма в пользу защиты своей точки зрения. Кроме того, вместо обращения к практическим целям (что характерно для купеческого этоса), поляки обращаются к гордости и чести (к рыцарскому этосу). Отсюда компромиссная позиция воспринимается как «нерыцарская» и «нечестная». В случае когда компромисс можно воспринять как эффект чрезмерной уступки, с прагматической точки зрения он всегда является решением лучшим, чем поражение, будь оно самое «рыцарское» и «честное»<sup>9</sup>.

Польша никак не может примириться с существующей асимметричной зависимостью (а даже взаимозависимостью от России, особенно в отрасли энергетики) и, как более слабый субъект отношений, воспринимает эту асимметрию не как вызов, а как смертельную угрозу. Поэтому призывает своих западных союзников

---

<sup>8</sup> A. Dudek, *Poland and Russia at the Turn of XXI Century. Between a Liberal Illusion and Imperial Realism*, "Revista UNISCI/UNISCI Journal" 2016, № 40, сс. 77–99.

<sup>9</sup> S. Bieleń, *Negocjacje w stosunkach międzynarodowych*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2013, сс. 190–191.

к «войне с Россией». Где здесь место компромиссной позиции согласно либеральной традиции?

По мнению Бронислава Лаговского, в Польше великолепно уживаются друг с другом противоречивые иллюзорные традиции – мартирологии и героизма. Они выходят за рамки исторической памяти, обосновывая критерий корректности в политике, особенно внешней. «Национальная мартирология порождает извечную обиду на соседей, в свое время использовавших превосходство для подчинения Польши. Они якобы только ждут подходящего случая, чтобы опять подчинить себе соседа. В свою очередь, геройская мифология повелевает государству продемонстрировать прежде всего «отвагу» по отношению к другим странам, заставляет выдвигать требования «солидарности», то есть обслуживания польских интересов, наконец – требовать, чтобы они подчинились польскому взгляду на историю<sup>10</sup>. Этот же автор в другом месте еще более преувеличенно представил суть героической концепции страны, когда пишет: «обращается она к добродетели отваги, но эта отвага оторвана от действительности. Национальные поражения идеализированы из-за храбрости, проявленной погибшими; нужно иметь отвагу совершить посадку в тумане, нужно поощрять союзников к воинственной политике, зная, что собственная страна стала бы первой жертвой обмена ракетными ударами. Необходимо выискивать поводы к враждебности по отношению к другим народам, возводить в ритуал причиненные ими страдания для сохранения в памяти на века и воскресения чувства мести, необходимых для поддержания боеготовности»<sup>11</sup>. Спор идет не о фактах или исторической правде (это тривиальное утверждение). Речь скорее идет о различных взглядах, представлениях, какие чаще носят характер только зрительный и слуховой, чем рефлексивно-интеллектуальный<sup>12</sup>. Отношение к исторической памяти является результатом «травм и виктимизации периода неволи, с господствующей ролью Церкви, облагораживающей страдания, а также низкого уровня реального просвещения»<sup>13</sup>.

### Деформации в понимании национального интереса

Над сегодняшней Европой больше господствует память, чем история. Память является проблемой индивидуальных регистров прошлого, у каждого своя и трудно по ее поводу спорить или переубеждать друг друга. На тему истории можно дискутировать, спорить из-за ее версии, а память остается единичной,

---

<sup>10</sup> B. Łagowski, *Patriotyzm albo o potędze starych nawyków*, „Europa. Magazyn Idei Dziennika” № 274 (27/2009), от 4–5 июля 2009 года.

<sup>11</sup> Idem, *Główny nurt nas podtapia*, „Przegląd” от 20–26.06.2016 г.

<sup>12</sup> См. B. Anderson, *Wspólnoty wyobrażone*, Znak, Kraków 1997, с. 34.

<sup>13</sup> *Rzeźnik na horyzoncie. Rozmowa z Joanną Tokarską-Bakir*, „Gazeta Wyborcza” от 16–17 апреля 2016 г.

неповторимой. «Объединенная Европа не требует общего объяснения истории, так как такое невозможно – но ее понимания»<sup>14</sup>. Кроме всего прочего, Запад живет будущем, поддается космополитизации<sup>15</sup>, в то время как Восточная Европа остается погруженной в прошлое. На этом фоне мир польской политики обращается к традиции, насыщенной элементами ксенофобии<sup>16</sup>. Национальный интерес определяется в категориях эгоизма как необходимость борьбы с историческими врагами, поджидающими в засаде польскую независимость и суверенитет. Только патриотические политические элиты (определение патриотизма зависит от них самих) осознают суть национального интереса. Все сомневающиеся или критикующие их за попытки узурпаторства достойны презрения или анафемы. Это является обращением к традиции, наказывающей воспитывать в нации коллективное сознание, строительство исключительной лояльности к собственному национальному государству, а скорее к его властям. Как следствие такого подхода для подавления всяческой критики появляются различные цензорские потуги, отвечающие корректному пониманию национального интереса.

В Польше имеем дело со множеством собирательной памяти, а так называемая историческая политика государства в форме наступления имеет задачей ее делегитимировать и унифицировать. Образование единой, общей «для всего народа» исторической памяти по объективным причинам не представляется возможным, так как различными представляются судьбы и исторический опыт поляков, разная степень знания истории и исторического толкования. Если бы применить модный сегодня в социологии анализ дискурсов, окажется, что в польско-российских отношениях в Польше живут несколько видов исторической памяти: на уровне программ и политических решений партии и органов государственной власти, на уровне СМИ, на академическом и образовательном, а также на уровне религиозных сообществ. Наконец, имеем память обывательскую.

В польском политическом публичном пространстве особенно на политическом и СМИ уровнях, а также на образовательном совершается стигматизация исторической памяти по отношению к русским. Процесс этот подразумевает определение, порицание, навешивание отрицательных ярлыков, неприятие или разрушение образа. Действия эти носят целенаправленный и последовательный характер, основанный на определенной политике, поэтому можно сказать, что ведутся они с замыслом и упорством<sup>17</sup>. Однако невозможно указать на один

<sup>14</sup> T. Snyder, *Zakładnicy pamięci*, „Gazeta Wyborcza” от 28–29 марта 2009 года.

<sup>15</sup> U. Beck, E. Grande, *Europa kosmopolityczna. Społeczeństwo i polityka w czasach drugiej nowoczesności*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009.

<sup>16</sup> Каждая форма ксенофобии, вытекающая из иррационального страха перед демонизированным врагом является чумой, от которой легко могут заразиться другие. A. Styrzcula, *Ksenofobia jak dżuma*, <http://gazetabaltycka.pl/komentarze/antoni-styrzcula-ksenofobia-jak-dzuma> (12.06. 2016).

<sup>17</sup> Лех Нияковски определяет политику памяти как „целенаправленные всяческие действия политиков и чиновников, имеющие легитимность, целью которых является закрепление, отторжение

институт, координирующий эту политику<sup>18</sup>. Многие действия носят реактивный и спонтанный характер. Типичным является клевета на русских, перенос стереотипов времен советов на современную Россию. Стигматизация России как врага является производной от излишней впечатлительности на фоне российской мощи, ее имперских намерений и экспансии. В настоящее время страх перед Россией является важным орудием эскалации напряжения, а также обесценивания ее державной роли.

Стигматизация равносильна закреплению в совместном сознании и памяти самого плохого по отношению к русским. В этом процессе нет места для прощения, амнезии. По отношению к россиянам – государства и его политики – продолжается напоминание о бесславных событиях из истории взаимных отношений с одно-временным умалчиваем нелицеприятных эпизодов, демонизация роли виновника в прошлом и в настоящее время, создание климата «извечной» вражды. В этом отношении особую роль играет пропаганда, направленная на напоминание об историческом враге, не перестающем угрожать и вредить Польше.

Отрицательный взгляд на современную Россию отягощен антироссийским дискурсом, сформировавшимся еще во времена романтизма, в период оккупации и повстанческих порывов поляков. Этот повстанческий изъясн на польской исторической памяти предопределяет «культивирование мегаломанского героического взгляда на события», связанные с Россией как «наследницей всяческого зла» и виновницей всяческих страданий, какие поляки испытали со времен царизма.

Пренебрежение и высмеивание – это типичные элементы риторики, применяемой поляками к русским. С этим связано чувство превосходства над российской культурой и цивилизацией. Стоит отметить, что часто те, кто принижает ценность наследия цивилизации России, обладают смутным пониманием богатства исторического наследия великого российского народа, а также народов, образующих огромный постимперский конгломерат.

Антироссийские настроения объединяются с антисоветизмом, что, в свою очередь, связано с делегализацией ПНР<sup>19</sup> как сателлита, «находившегося под

---

или переопределение конкретного содержимого общественной памяти”. L.M. Nijakowski, *Polska polityka pamięci. Esej socjologiczny*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, с. 44.

<sup>18</sup> Любая политика предполагает существование определенной стратегии, плана игры, принимающего в расчет возможности достичь поставленные во времени цели. Условием является какой-нибудь властный центр, координирующий все намерения в одной спаянной программе действий, переводит их на решения и заботится о их внедрении. Институт национальной памяти не является органом, ответственным за ведение «исторической политики» польского государства, хотя иногда претендует на эту роль. Таких полномочий нет у правительственных органов – Министерства иностранных дел или Министерства культуры. Польские институты за рубежом также являются инструментом пропаганды польской точки зрения, но это не играет существенной роли в имидже страны за границей.

<sup>19</sup> Польские дебаты на тему Народной Польши очень часто озадачивают своим анахронизмом, провинциальной озлобленностью и желанием лишиться части истории. При этом часто упускаются из виду геополитические обусловленности. Польша была частью «внешней» советской империи,

советской оккупацией»<sup>20</sup>. Звёнзек Радзецки (*Związek Radziecki*), а скорее Звёнзек Советски (*Związek Sowiecki*) (несмотря на то что в юридических международных документах такое название не применялось) были одинаково преступниками (а даже может бóльшими), как гитлеровская Германия. Знак равенства между коммунизмом и нацизмом, с одной стороны, является результатом познавательной слепоты и интеллектуальной лени, а с другой – сознательной идеологизации. Несомненно, что оба тоталитаризма отметились преступным характером, но, как заметил Владислав Маркевич, руководствовались они противоположными этико-интеллектуальными аргументами и практично-политическими мотивами до такой степени, что уходили за крайне противоположные. «Такое убеждение в непреодолимости вражды проявляли прежде всего руководители и сторонники каждого из этих двух движений»<sup>21</sup>.

II мировая война в повседневном восприятии являлась столкновением двух тоталитарных систем, обе из которых были антипольскими. Как символом гитлеровских преступлений стал Аушвиц, так символом советских преступлений стал Катынь<sup>22</sup>. Но поскольку все-таки для гитлеровского нацизма целью было физическое истребление вражеских масс, инициированный геноцид европейских евреев и ромов, а также планы по уничтожению славян, прежде всего поляков и русских, в то время как сталинский режим был нацелен на ликвидацию внутреннего врага. Поэтому самыми многочисленными его жертвами были граждане СССР, в первую очередь соратники Сталина из общей большевистской когорты<sup>23</sup>. Идеологическое представление истории обходит стороной тот факт, что если бы III Рейх не был повержен, гитлеровская Германия продолжала бы уничтожение польского общества. Фокусировка внимания историков и политиков в девяностые годы прошлого века на советских репрессиях оттеснила в сторону гитлеровские преступления, как будто менее достойных памяти, а во всяком случае не затрагивающих в такой же степени совести и воображения, как преступления

---

и что бы это ни значило в глазах политических невежд, являлась сателлитом Москвы. Все на Востоке и Западе понимали, что послевоенная западная граница Польши, проложенная по воле Сталина, поддерживалась благодаря гарантиям Москвы. После упадка СССР польское правительство забыло о них, радуясь как историческому поражению Германии, так и распаду советского государства. Предъявление обоим соседям Польши исторических притязаний не благоприятствует геополитической стабильности. Европейский Союз не возложил на себя никаких обязательств по геополитике, а как известно, она является функцией изменчивого расклада сил. Если Россия станет действительным партнером западных держав, тогда интересы Польши очередной раз будут возложены на жертвенный алтарь великодержавных отношений. Кто сомневается в том, что история не любит повторяться, является наивным идеалистом.

<sup>20</sup> В зависимости от позиции перед ПНР манипуляциям подвергаются оценки. „антикоммунистическая позиция влияет на демонизацию этого периода, позиция коммунистическая – на идеализацию”. L.M. Nijakowski, *op.cit.*, с. 205.

<sup>21</sup> *Dwa okresy PRL. Rozmowa z prof. Władysławem Markiewiczem*, „Przegląd” от 14 марта 2010 г.

<sup>22</sup> L.M. Nijakowski, *op.cit.*, с. 210.

<sup>23</sup> *Dwa okresy PRL...*, *op.cit.*

советов<sup>24</sup>. Как писал Павел Махцевич, такой подход не учитывает факты, только идеи и интерпретации. Под их влиянием исчезла разница между истребительской политикой III Рейха, угрожающей биологическому существованию народа, и советским коммунистическим террором, охватившим сотни тысяч людей, но после завершения войны не представляющим уже угрозы истребления польского общества, а даже его элит<sup>25</sup>.

### Синдром группового мышления

В ментальном отношении в большинстве своем поляки остаются пленниками архаичных, стереотипных, часто сюрреалистических и крайне упрощенных представлений о России. Удивительно, что никто в Польше не желает повернуть эти отрицательные и вредные для международного имиджа Польши тенденции. Немногое предпринимается для ликвидации этих опасений, навязчивых идей, осложняющих взгляд на Россию как на нормальное государство, имеющее право определять собственные интересы, даже если они противоречат интересам Польши.

Российская интервенция в Крыму и его инкорпорация в состав Российской Федерации стали поводом для формулировки истерических комментариев, какие среднему потребителю не помогли постичь произошедшую ситуацию. Прежде всего, как СМИ, так и политики пользуются крайне эмоциональной с отрицательной оценкой риторикой, являющейся результатом синдрома группового мышления, сосредоточенного на «агрессии Москвы», оторванного от контекста и от предыдущих событий. Такой синдром, хорошо представленный в американской литературе<sup>26</sup> (также как синдром «общего отупения»), известен со времен ракетного кризиса на Кубе в 1962 г. Это событие чуть не заставило США потянуть за движок атомного оружия. Этот же синдром вновь проявил себя в контексте интервенции России в Крыму. С трудом к общественному мнению пробивает себе дорогу рациональная аргументация, а здоровый рассудок и умеренность представляются на вес золота.

Психология доставляет нам информацию о барьерах в кризисные ситуации. Под влиянием напряжения восприятие действительности ограничено. Истина отодвигается на задний план, а интеллектом управляют эмоции. Упрощение

---

<sup>24</sup> Прежде всего, речь идет о том, чтобы детализировать историческую интерпретацию, придерживаясь определенной познавательной впечатлительности каждого из нынешних партнеров. Полная симметрия в подходе к Германии и России перед лицом II мировой войны представляется ошибочной и нечестной. Хотя и на штыках Красной Армии был насажден коммунизм, то все-таки армия эта явилась освободительницей от гитлеровской оккупации и геноцида. Можно, конечно, спорить на тему итогов коммунизма и фашизма, как это бывает модным в различных политических кругах и в СМИ, но пора наконец принять собственную, приемлемую для всех версию истории.

<sup>25</sup> P. Machcewicz, *Nowa wojna pamięci*, „Europa. Magazyn Idei „Newsweeka”, май 2010, № 5 (290).

<sup>26</sup> I.I. Janis, *Victims of Groupthink: A Psychological Study of Foreign Policy Decisions and Fiascoes*, Houghton Mifflin, Boston 1972.

действительности ведет к ее фальсификации. Прежде всего, наступает ускорение акции и реагирования, что равнозначно нехватке времени для анализа информации. Мир воспринимается в черно-белых категориях. Доступ к информации значительно ограничен, а дезинформация, избирательность восприятия и познавательная слепота в порядке вещей. Типичные явления – это автоглорификация (самообожание) и отсутствие критического подхода, аксиологизация конфликта (пресыщенность ценностями) и дегуманизация оппонента.

Вовлеченные в конфликт игроки по мере течения времени становятся неспособными понять положение другой стороны. Невозможно понять аргументы партнера, так как якобы он не прав. Вторая сторона в принципе обделена всяческой моралью, требует выигрыша, ничего больше, поэтому лишена человеческих чувств. Противник не партнер по переговорам, а враг, которого следует безоговорочно уничтожить. Нельзя с ним разговаривать, дискутировать, заключать соглашения, просто – нет равного партнера.

Концентрация внимания исключительно на собственном толковании ведет к «диалогу глухих». Продолжается медийная и политическая акции навешивания ярлыков, что связано с механизмом предопределения, с дискредитацией и стигматизацией, обесцениванием посредством предписания партнеру отрицательного знака. Ярлык противника равнозначен вражескому поведению, какого следует ожидать и к какому необходимо быть готовым. В этих процессах проявляется «самосбывающееся пророчество». Порождается ошибочный круг реакции и контрреакции. Враждебность, сначала как результат воображения, может переродиться в открытый конфликт. Этому сопутствуют познавательное упрощение и интеллектуальное убожество в передаче информации и ее толковании, призыв к насилию и возрастающая готовность к жертвованиям. Вовлеченная в состояние эмоций другая сторона преувеличивает собственную, чуть ли не мессианскую роль, возлагая на себя роль защитника ото зла. В связи с этим она демонстрирует готовность к жертвованию собой. Одновременно не пугает перспектива потерь, а даже наоборот, чувствуется удовлетворение тем, что ее ожидают страдания, что маячит перспектива чего-то угрожающего. Этот краткий обзор симптомов группового мышления в кризисные ситуации явно свидетельствует о том, что Польша как нельзя лучше подходит на эту роль игрока, охваченного крайними эмоциями с ущербом для реальной оценки предпосылок как предпринимаемых мер, так и их результатов.

Непрощение порождает неуступчивость, а ожесточение ведет к конфронтации и к эскалации напряжения. Польское общественное мнение, в значительной мере представленное средствами массовой информации, политически воодушевленное, не осознает, что демонстрация пренебрежения и продвижение только своей правоты приносит сиюминутную пользу. Бессмысленным представляется понимание своей ожесточенности и неуступчивости, а также отрицательное отношение к политической власти России как проявление мощи и значительной позиции

Польши в Европе. Несуразным также представляется признание готовности к переговорам и компромиссу как проявление слабости и сервилизма.

### **Как вырваться из «заколдованного круга» накрутки «спирали ненависти»**

Перед лицом процветающей в Польше русофобии нужен новый импульс в сторону терапии памяти, освобождения ее от вредных навязчивых мыслей и страха перед Россией. Определенной попыткой парадипломатической поддержки для польско-российского примирения и шансом на нормализацию явилось образование в 2002 году Польско-российской группы по трудным проблемам и ее восстановление в 2008 году. Артем Мальгин с российской стороны главной ценностью экспертной работы российских и польских историков считает уважение и взаимопонимание в интерпретации исторических событий при одновременном сопротивлении политическим нажимам. На данный момент историкам обеих сторон не удалось переключить внимание от прошлого и сосредоточиться на будущем. Тем более, что благодаря Институту национальной памяти «историческая политика» стала защитой общей памяти, формой повседневной индокринизации, продвижением существенных идей для патриотической национальной культуры, источником расчетов и своеобразным «сведением счетов» в международных отношениях. Это, без сомнения, орудие политической манипуляции, существенной чертой которой является тенденциозный отбор исторических аргументов и фактов для аргументации текущих политических запросов»<sup>27</sup>.

Для постижения России существенным является приближение другим народам образа исторического сознания русских и внедрение его в единство европейской культуры памяти. Эта задача тем сложнее, чем сильнее сопротивление официальной политики и российской историографии восприятию взаимной ответственности за несчастья XX века (начало II второй мировой войны и сталинский геноцид). Очевидно, что каждый народ, в том числе и польский, имеет собственную версию взгляда на свою историю; голоса возмущения со стороны других стран, особенно соседей, как правило, незначительно в этом вопросе меняются. Это не является спецификой отношений Польши с ее соседями. Поэтому в польском и европейском интересах лежит соответствующая оценка перемен, произошедших с эпохи Горбачева на территории советской империи, указание на жертвы и страдания народов СССР как в конфронтации с фашизмом, так и с режимом геноцида Сталина. Речь идет о том, чтобы анализировать прошлое не с целью столкновения государств и народов, а для обучения рациональному сосуществованию<sup>28</sup>. Постоянная рокировка соседей, имеющих позади себя тоталитаризм,

<sup>27</sup> K. Zamorski, op.cit., с. 56.

<sup>28</sup> A. Wolff-Powęska, *Wspólnota ponad krzywdami*, „Rzeczpospolita” от 14–16 августа 2009 года.

литарное прошлое гитлеровской и сталинской разновидности в роли зачинщиков страданий и исторических несчастий не предоставляет возможности к взаимопониманию и действительному примирению. Еще более плачевные результаты приносят отождествление современной России со сталинским Советским Союзом<sup>29</sup> и требование от нее возмещения ущерба за причиненные страдания. Следует помнить, что «Россия тоже имеет свои Катыни»<sup>30</sup>.

Оглядываясь на прошедшие две декады, приходим к выводу, что в польско-российских отношениях отсутствует рефлексия над использованием шансов на нормализацию и примирение обоих государств и народов<sup>31</sup>. Никто из политиков с польской стороны не отважился назвать Россию важным соседом, с которым Польша связана «стратегическими» интересами. Определением «стратегическое партнерство» злоупотребляли с переизбытком по отношению к Украине, не принимая во внимание амбивалентного отношения украинцев и патологии в ходе ее трансформации. Трудно также понять, что объединяет Польшу с Грузией или Азербайджаном, кроме недоброжелательности к России.

Утверждение польских политиков и генералов, ответственных за стратегию безопасности, что «враг стоит у ворот» и следует готовиться к войне, не вытекает из анализа действительной стратегической ситуации, но из навязчивого анти-российского настроения и рокового вовлечения во внутренние дела Украины. Краковский мудрец страхи перед российской агрессией назвал мышлением в категориях психологической патологии<sup>32</sup>. Не принимаются в расчёт никакие объективные предпосылки, нет стремления к логическому мышлению, основанному на деловых аргументах, не подвергается анализу то, что скажет сама Россия. Упрощенные и односторонние объяснения звучат как категорические суждения, через которые просматривается моральная агрессия и отсутствие понимания другой стороны. По мнению многих комментаторов, достаточно назвать политику России имперской, чтобы найти объяснение всем ее международным шагам и оправдание для ее маниакальных навязчивых идей<sup>33</sup>.

<sup>29</sup> „Настойчиво пытаемся навязать России нашу точку зрения на общую историю и требуем от России действий, какие имеют только символическое и моральное значение, а никакого практического, что ущемляет национальную гордость России”. J. Widacki, *Polityka cmentarna*, „Przegląd” от 2 августа 2009 года.

<sup>30</sup> N. Swanidze, *Rosja też ma swoje Katynie*, „Gazeta Wyborcza” от 22–23 августа 2009 года.

<sup>31</sup> С. Белень, *Шансы на польско-российское примирение в свете геополитических вызовов*, в: С. Белень, А. Кшипек, Д. Карнаухов, О. Петровская (ред.), *Российско-польские отношения в зеркале геополитических концепций*, Российский институт стратегических исследований, Москва 2015, сс. 244–262; S. Bieleń, *Trudności w normalizacji stosunków polsko-rosyjskich*, в: K. Czornik, M. Łakomy, M. Stolarczyk (ред.), *Dylematy polityki zagranicznej Polski na początku XXI wieku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2014, сс. 285–300.

<sup>32</sup> См. шире: B. Łagowski, *Polska chora na Rosję*, Fundacja Oratio Recta, Warszawa 2016.

<sup>33</sup> Очень нелицеприятным фактором является невежество и стопроцентная уверенность в провозглашении объективной истины. Если поляки желают строить свою идентичность, которая „не предусматривает сотрудничества с другими народами, идентичность, которая делает из них жертву,

Последние годы показывают, что польская политика по отношению к России целиком зависит от евроатлантической политики. Одновременно истерия и эмоциональность польской дипломатии в оценке процессов, происходящих на Востоке, лишили Польшу доверия как к потенциальному медиатору в украинско-российском конфликте. Очень уязвимым для польских политиков оказалось то, что сама украинская сторона не видит возможности воспользоваться услугами поляков в поисках мирных решений. Это урок смирения, из которого следует извлечь итоги, а не притворяться, что ничего не произошло.

Несмотря на упомянутое отягощение было бы полезно, если польская дипломатия не прозевала бы шанса, какой предоставляет возможность открытия новой карты диалога с Россией. На Западе уже появляются сигналы, что различные политические и экономические силы стараются предотвратить риск конфликта, из-за которого все в проигрыше. Если Польша действительно желает завоевать доверие в Восточной Европе, должна вернуться к уравновешенной политике отношений со всеми соседями. Не существует никакой исторической предопределенности, что польский подход к России должен остаться неизменяемым и крайне идеологизированным. Проблема состоит в том, что в настоящее время почти никто не заинтересован в объективной оценке России. Политики безоговорочно доверились западной интерпретации истории, особенно американской, что свидетельствует о их закомплексованности и отсутствии интеллектуального суверенитета. В этом проявляется синдром большой провинции, своими истоками уходящий в I Речь Посполитую. Ссылаясь на бывшее соперничество с соседними державами и на исторические притязания, немногие помнят, что до тех пор, пока соседние державы – Россия, Пруссия и Австрия были источником экзистенциального существования, сама Речь Посполитая представляла собой большую империю экспансивного характера<sup>34</sup>. Она стала жертвой чужих имперских стремлений большей частью по собственной вине в связи с поступающей деградацией и распадом государственности<sup>35</sup>. Стоило бы здесь привести тезис о «божьем игрище», каким тогда явилось польское государство, на что обратил внимание в заглавии к одной из своих книг Норманн Дейвис<sup>36</sup>. В современных категориях можно здесь представить это посредством игры чужих геополитических сил, субъектом которой была и остается Польша.

Россия является на столько серьезным участником в международной игре, что невозможно держать ее в стороне или пренебрегать ею. Сотрудничество

---

преподносит собственный имидж как кого-то лучшего, или кому положены особые права, так как он был обижен историей, тогда это представляется вредным.” К. Dunin, *Wojna dwóch nacjonalizmów*, „Europa. Magazyn Idei Dziennika” № 274 (27/2009), от 4–5 июля 2009 года.

<sup>34</sup> M. Morys-Twarowski, *Polskie imperium. Wszystkie kraje podbite przez Rzeczpospolitą*, „Ciekawostki Historyczne.PL”, Kraków 2016.

<sup>35</sup> J. Sowa, *Fantomowe ciało króla. Peryferyjne zmagania z nowoczesną formą*, Universitas, Kraków 2011.

<sup>36</sup> N. Davies, *Boże igrysko. Historia Polski*, перевод Е. Tabakowska, Znak, Kraków 2010.

Россией нельзя бесконечно обуславливать прогрессом в ней демократических процессов, так как не могут они измениться день ото дня и не начнутся сразу же – как этого хотят ее критики – приспособляться к западным стандартам. Я неоднократно повторял, что никто здравомыслящий не примет на себя ответственности за Восток Европы без учета российских интересов. Без участия России невозможно разрешить ни одной проблемы, постигших постсоветские государства. Чем быстрее европейские и американские политики постигнут эту зависимость, тем быстрее будет разрешен украинский конфликт.

Самым важным вызовом в польско-российских отношениях является возврат к стабильности, которая должна основываться на суверенном диагнозе интересов и психологическом умиротворении. Конфликтующие стороны должны – во-первых – изменить свое отношение к субъекту конфликта, метод предъявления претензий и взаимного восприятия. Основной вопрос касается политической воли каждой из сторон, а также влияния внешних обусловленностей. Эти последние связаны с предписанием Польше Соединенными Штатами Америки роли «засова» по отношению к России, а не катализатора сближения. Самой большой проблемой в польско-российских отношениях является столкновение собственных интересов с интересами, выдвинутыми американским протектором и союзником. Во-вторых, ограничение для нормализации в польско-российских отношениях обусловлено украинизацией польской восточной политики. Достаточно диагнозов, что политика Польши по отношению к Украине определяется влиятельными центрами, продвигающими идеи в интересах киевских олигархов. Антироссийское острие польско-украинского сотрудничества имеет целью оправдать амнезию преступлений украинских националистов, какие пытаются прикрыть в исторической памяти советскими преступлениями в то время, как существуют совершенно другие ожидания польского общества. Средний поляк не такой уж русофоб или украинофил, как представляют его СМИ и политики. Общество уже устало от примитивной антироссийской политики, эскалации военного психоза и подозрения в сотрудничестве с российской агентурой, от милитаризации публичной жизни и растущими затратами, вызванными экономическими санкциями.

В контексте конфликта на Украине стоит поразмышлять над мотивировкой военной риторики против России. Такая риторика облегчает русофобскую пропаганду, но в дальнейшей перспективе не предвещает никаких положительных политических результатов. Польша в состоянии оценить ситуацию спокойно и воздержанно. Антироссийские эмоции являются плохим советником в результативной дипломатии. Кроме того, кризис когда-нибудь закончится; такова природа кризисов, а Польша все так же останется соседом России и должна думать о своих с ней интересах, а не только о чужих, так как что бы ни говорить таковой является проблема Украины. Не повредило бы больше реализма, а меньше морализаторства. Кстати, не впервые в истории.

В этом контексте озадачивает отсутствие общественной инициативы по строительству предпосылок сближения и примирения с россиянами. Общественное мнение в этой области оказывается под внешним давлением. Во времена ПНР, например, инициативы по польско-немецкому примирению зарождались снизу, тем самым опережая шаги властей в этом направлении. А ведь было много причин (например, среди боннских элит тогдашней ФРГ кишело людьми, связанными с гитлеровским режимом), чтобы не заживленные раны эффективно блокировали открытое мышление. В настоящее время трудно понять, почему так пассивно ведет себя культурная среда, почему нет рупоров польско-российского диалога среди журналистов, писателей, а даже русоведов в вузах. Не известно, то ли из-за отсутствия отваги, то ли из-за отрицательных результатов повсеместной индоктринизации и психологического пугала. Возможно, что налицо имеет место все понемногу. Может, в этом проявляется также представленный выше синдром группового мышления. Пока мало кто задумывается над тем, как посредством взаимосближения строить основы мирного сосуществования поколений. Упорное отстаивание каждой из сторон своей версии истории и требование возмещения морального (а также материального) ущерба препятствуют прогрессу на пути нормализации и примирения.

Необходимо, прежде всего, знать цену собственному национальному интересу, а не «размахивать саблей» с целью публичного одобрения и личной сатисфакции политиков. Для строительства современного общества необходим соответствующий культурный климат. Способность к сотрудничеству с другими, к сочувствию и интерперсональной децентрации, уважение плюрализма и разнородности – это условия для инноваций и креативности. Не случайно скандинавские страны занимают первенствующие места среди современных и открытых миру стран, готовых оказывать помощь, активных в переговорных процессах. Общество, отгораживающееся от других, в открытую демонстрирующее вражду или поддающееся этнофобии, не может быть инновационным.

Несомненно, придет когда-нибудь время, когда в отношениях Польши с соседями важнее будут реальные проблемы современности и вызовы, какие перед ним появляются, чем уходящий во времени «мир призраков и умерших». Только «историческая политика», основанная на критической рефлексии, может привести к прекращению отрицательных тенденций современности, «к выходу из штопора обоснованных жалоб и претензий индивидов и обществ, которых охватила травма взаимных контактов в прошлом»<sup>37</sup>. Станет ли это возможным, зависит не только от прихода нового поколения, но также от нового политического и гражданского сознания, что способны привнести новые поколения.

---

<sup>37</sup> K. Zamorski, *op.cit.*, с. 63.

## Historical Remembrance in Polish-Russian Relations

'Politics of memory' has become a part of the array of political and ideological instruments applied in Poland, and has been accepted by mass media and by the academic circles. Its proponents remain strongly influenced by nostalgic history, connected with uprising and romantic narration. There are two coexisting but seemingly contradictory traditions – the tradition of national martyrdom and the heroic tradition. They go beyond historical remembrance, providing criteria of rightness in politics, and especially in foreign policy. National interest is defined in egoistic terms, as the necessity to fight against historical enemies, who threaten Polish independence.

In the context of Polish–Russian relations, we are facing several types of historical remembrance – on the level of the political authorities, on the level of the media, academia and education, religious communities and public opinion. Especially on the political and media level – but possibly in education – we are witnessing ongoing public stigmatisation of historical remembrance towards Russians. This means branding, stigmatising, applying negative labels, rejection or defacing the image. These activities are intentional and methodical, organised and deliberate, based on a certain policy; we can therefore claim that they are conducted with premeditation and preparation.

*Keywords:* historical remembrance, concepts of history, national martyrdom, Polish–Russian relations, stigmatisation, anti-Russian sentiments.

## Zaufanie w stosunkach międzynarodowych – *theoria et praxis*

Agata Włodkowska-Bagan

*Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach*

Problematyka zaufania w stosunkach międzynarodowych wydaje się interesująca i warta zbadania. W porównaniu z badaniami nad innymi kategoriami stosunków międzynarodowych te dotyczące zaufania pozostają wciąż skromne, choć coraz częściej są podejmowane również przez internacjologów. Celem niniejszego artykułu jest poszerzenie polskich badań stosunków międzynarodowych i polityki zagranicznej państw o kategorię zaufania ze szczególnym uwzględnieniem stosunków polsko-rosyjskich. Zadaniem postawionym przez autorkę jest przegląd teorii stosunków międzynarodowych pod kątem zaufania oraz przybliżenie tego pojęcia, jego źródeł i uwarunkowań. Celem artykułu jest ponadto udzielenie wstępnej odpowiedzi na pytanie o przyczyny braku zaufania między Polską a Rosją.

*Słowa kluczowe:* zaufanie, nieufność, teoria stosunków międzynarodowych, realizm, realizm bayesowski, liberalizm, teoria demokratycznego pokoju, konstruktywizm, Polska, Rosja, stosunki polsko-rosyjskie.

Ufać czy nie ufać? Dylemat tego rodzaju dotyczy niemal wszystkich aktorów stosunków międzynarodowych, zarówno państwowych, jak i pozapaństwowych. Nie powinno to dziwić, ponieważ zaufanie jest podstawą wszelkich interakcji społecznych i wszystkich systemów społecznych, a za takie należy uznać również stosunki międzynarodowe<sup>1</sup>. Będąc świadkami postępującej globalizacji, której towarzyszy wzrost międzynarodowych współzależności, procesów integracyjnych niemożliwych bez minimalnego choćby poziomu zaufania, coraz częściej zadajemy sobie pytania: Komu ufać? Czy można ufać własnemu państwu? Czy może lepiej o nasze prawa i bezpieczeństwo zadbają organizacje i sądy międzynarodowe? A może to organizacje pozarządowe i ruchy społeczne są najbardziej godne zaufania?

Wątpliwości tego rodzaju wynikają m.in. z redefinicji zaufania jednostek i społeczeństw w związku z tzw. deterytorializacją (procesem stopniowego uniezależnienia się sposobów organizacji działań społecznych od sąsiedztwa geograficznego

---

**Agata Włodkowska-Bagan** – doktor habilitowany, profesor UJK, Instytut Polityki Międzynarodowej i Bezpieczeństwa, Wydział Prawa, Administracji i Zarządzania, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach.

<sup>1</sup> B. Barber, *Social Studies of Science*, Transaction Publishers, New Brunswick–London 1990, s. 133.

i przebiegu granic) oraz aktywnością międzynarodowych organizacji międzyrządowych i pozarządowych. Nie można jednak pominąć faktu, że coraz częściej towarzyszy nam niepewność jutra będąca dobrym podłożem dla wzrostu nieufności. Wynika ona m.in. z wielu kryzysów, z którymi mierzy się świat, w tym także Europa: kryzysu finansowego, kryzysu tożsamości związanego z kryzysem integracji, z destabilizacją Bliskiego Wschodu czy problemu uchodźczego. Nie bez znaczenia jest wzrost popularności ugrupowań skrajnie prawicowych i narodowych w Europie. Te ostatnie podsycają nieufność wobec wszelkiego rodzaju odmienności.

Problematyka zaufania w stosunkach międzynarodowych jest interesująca i warta zbadania, tym bardziej że w nauce polskiej nie powstało na ten temat wiele prac. Należy jednocześnie podkreślić, że problematyka ta zainteresowała badaczy za granicą, o czym świadczy rosnąca (choć wciąż stosunkowo niewielka) liczba prac podejmujących ten temat. Celem niniejszego artykułu jest zatem poszerzenie zwłaszcza polskich badań nad stosunkami międzynarodowymi i polityką zagraniczną państw o kategorię zaufania ze szczególnym uwzględnieniem stosunków polsko-rosyjskich. Zadaniem postawionym przez autorkę jest ponadto przybliżenie pojęcia zaufania, jego źródła i uwarunkowań oraz udzielenie wstępnej odpowiedzi na pytanie o przyczyny braku zaufania między Polską a Rosją.

### **Kategoria zaufania w nauce o stosunkach międzynarodowych**

W porównaniu z badaniami innych kategorii stosunków międzynarodowych te dotyczące zaufania pozostają wciąż skromne, choć liczba publikacji pośrednio lub bezpośrednio odnoszących się do tego zjawiska sukcesywnie wzrasta. Problematyka zaufania i nieufności coraz częściej jest podejmowana przez teoretyków stosunków międzynarodowych.

Nieufność i jej wpływ na zachowania państw znajdują się w centrum zainteresowania zwolenników paradygmatu realistycznego. Według nich brak zaufania jest zjawiskiem naturalnym w relacjach między państwami oraz postawą racjonalną w sytuacji anarchii (braku nadrzędnej władzy), z jaką mamy do czynienia w stosunkach międzynarodowych. Według Johna Mearsheimera „każde państwo, któremu zależy na przetrwaniu, musi być co najmniej podejrzliwe w stosunku do innych państw oraz niechętnie, by im zaufać”<sup>2</sup>. Nieufność jest również jedną z przyczyn dylematu bezpieczeństwa oraz zasady *self-help* (ufać można tylko sobie, tym samym każdy powinien w miarę możliwości samodzielnie zadbać o własne bezpieczeństwo). Osadzona w teorii realistycznej książka Andrew H. Kydda pt. *Trust and Mistrust in International Relations* (2005) jest jedną z pierwszych prac analizujących rolę braku zaufania w stosunkach międzynarodowych<sup>3</sup>. Kydd proponuje jednak alternatywę dla realizmu ofensywnego

<sup>2</sup> J. Mearsheimer, *Tragedy of Great Power Politics*, W.W. Norton, New York – London 2001, s. 32.

<sup>3</sup> Zob. A.H. Kydd, *Trust and Mistrust in International Relations*, Princeton University Press, Princeton – New York 2005.

i defensywnego – realizm bayesowski – oparty na twierdzeniu Bayesa, którego używa do analizy zaufania w dylemacie bezpieczeństwa.

Według Kydda, państwa mają różne preferencje dotyczące *status quo* – część państw dąży do jego utrzymania, część do jego zmiany. Jednocześnie poziom zaufania między państwami jest zmienny. Zdaniem Kydda istnieją dwie grupy państw: dążących do bezpieczeństwa (*security-seekers*) i ekspansjonistycznych (*expansionists states*). Pierwsze koncentrują się na zapewnieniu własnego bezpieczeństwa (są bardziej godne zaufania), natomiast drugie na maksymalizacji siły, własnej pozycji i prestiżu (nie są godne zaufania). Wykorzystana przez Kydda teoria, którą wyprowadził z tzw. reguły Bayesa, nie potwierdza skłonności do nieufności między państwami *a priori*. Wręcz przeciwnie, wskazuje, że zbieżność poglądów potwierdzających wiarygodność danego państwa jest bardziej prawdopodobna niż zbieżność ją podważających. Konsekwentne wysyłanie sygnałów na temat własnej defensywności, w dłuższej perspektywie czasu, prowadzi raczej do uznania danego państwa za dążące do bezpieczeństwa, a zatem za bardziej godne zaufania. Zależność ta działa również w sytuacji odwrotnej. Błędne przekonania mogą zaś powstawać zarówno w odniesieniu do nieuzasadnionego zaufania, jak i nieufności. Z biegiem czasu są jednak częściej korygowane niż błędnie potwierdzane<sup>4</sup>. Warto również zwrócić uwagę, że według Kydda państwa budują bądź podtrzymują swoją wiarygodność poprzez wysyłanie sygnałów. Im bardziej są one kosztowne i ewidentne, tym bardziej potwierdzają, że można drugiej stronie zaufać, a deklaracje mają potwierdzenie w czynach. Kydd przytacza przykład ZSRR, który chcąc pod koniec zimnej wojny nawiązać bardziej partnerskie stosunki z USA, zaczął wysyłać ewidentne sygnały, potwierdzające jego zdaniem wiarygodność wcześniejszych deklaracji: podpisanie w 1987 r. amerykańsko-radzieckiego Układu o całkowitej likwidacji pocisków rakietowych średniego zasięgu (Treaty on Intermediate-range Nuclear Forces, INF Treaty), wycofanie Armii Radzieckiej z Afganistanu w 1989 r. czy rozpoczęcie procesu demokratyzacji<sup>5</sup>.

Zdecydowanie więcej miejsca zaufaniu poświęcają zwolennicy podejścia liberalnego. Wątek zaufania odnajdziemy m.in. w teorii demokratycznego pokoju, liberalizmie instytucjonalnym, jak również w pracach neofunkcjonalistów, takich jak Ernst Hass. Ten ostatni podkreślał, że powiązania gospodarcze przekładają się na się powiązania społeczne, które to przyczyniają się do budowy wzajemnego zaufania. Zgodnie z teorią demokratycznego pokoju, państwa demokratyczne, wyznające podobny system wartości, kierują się zbliżonymi zasadami (poszanowanie prawa) w wymiarze wewnątrzpaństwowym, przenosząc je na stosunki z innymi demokracjami<sup>6</sup>. Państwa tego rodzaju preferują pokojowe rozstrzygnięcie sporów, negocjacje, kompromis, sądy stałe i arbitrażowe oraz prawo międzynarodowe. Owa gotowość do tego typu zachowań

<sup>4</sup> Ibidem, s. 18–19.

<sup>5</sup> Ibidem, s. 215.

<sup>6</sup> M.W. Doyle, *Three pillars of liberal peace*, „American Political Science Review” 2005, t. 99, nr 3, s. 463–466.

w stosunku do innych demokracji sprawia, że są one postrzegane jako bardziej przewidywalne, godne zaufania i racjonalne<sup>7</sup>. Dlatego państwa demokratyczne podobnym do siebie krajom przyznają swoisty „kredyt zaufania”, jednocześnie państwom nie-demokratycznym takiego kredytu nie udzielają<sup>8</sup>.

Zaufanie zajmuje ważne miejsce w rozważaniach Karla Deutscha. Ten czechosłowacki socjolog i politolog w latach 50. XX w. rozwijał tzw. teorię komunikacyjną, która dotyczyła również budowy zaufania. Rozwinięta przez Deutscha koncepcja wspólnoty bezpieczeństwa była następnie rozwijana m.in. przez Emanuela Adlera i Michaela Barnetta. Założeniem teorii jest wykształcenie tożsamości „my”<sup>9</sup>, która polega na poczuciu wzajemnej sympatii, lojalności i zaufania między społeczeństwami różnych państw oraz na wykształceniu wspólnych interesów i wartości. To miało wyeliminować użycie siły i konflikty między państwami, którym udało się zbudować wspólnotę bezpieczeństwa opierającą się na wspólnej tożsamości. Główna rola tworzenia wspólnoty została przyznana nie państwom, a jednostkom i społeczeństwom<sup>10</sup>.

Dużo uwagi zaufaniu poświęcają również konstruktywiści. Według czołowego przedstawiciela tego podejścia, Alexandra Wendta, państwa mogą wyrwać się z hobbesowskiej kultury anarchii, dla której charakterystyczne są wrogość, egoizm oraz siła, i przejść do kultury kantowskiej, która może zaistnieć w momencie wykształcenia tożsamości kolektywnej, opartej na zaufaniu i przyjaźni<sup>11</sup>. Zdaniem Wendta do wykształcenia tożsamości zbiorowej niezbędne są:

- współzależność (wynik interakcji dla każdego z aktorów zależy od wyborów dokonywanych przez innych);
- wspólnota losu (kondycja, przetrwanie jest uzależnione od tego, co dzieje się z grupą jako całością);
- homogenizacja (jednolitość lub podobieństwo);
- samoograniczenie (wiara, że inny nie pragnie ich pochłonąć, nie uczyni tego powodowany oportunistycznym i interesownością)<sup>12</sup>.

Wykształcona w ten sposób tożsamość zbiorowa polega na identyfikacji grupowej, poczuciu bycia jej częścią, należenia do „my”<sup>13</sup>. W obliczu zagrożenia wykształconych,

<sup>7</sup> J. Owen, *How liberalism produces democratic peace*, „International Organization” 1994, nr 2, s. 95.

<sup>8</sup> B. Wiśniewski, *Teoria demokratycznego pokoju*, w: R. Zięba, S. Bielen, J. Zajac (red.), *Teorie i podejścia badawcze w nauce o stosunkach międzynarodowych*, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2015, s. 55.

<sup>9</sup> E. Adler, M. Barnett, *Security communities in theoretical perspective*, w: E. Adler, M. Barnett (red.), *Security Communities*, Cambridge University Press, Cambridge 1998, s. 7; zob. również A. Bilgic, *Trust in world politics: Converting „identity” into a source of security through trust-learning*, „Australian Journal of International Affairs” 2014, t. 68, nr 1, s. 36–51.

<sup>10</sup> Szerzej zob. K.W. Deutsch, S.A. Burrell, R.A. Kann, M. Lee Jr., *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton University Press, Princeton 1957.

<sup>11</sup> Szerzej zob. A. Wendt, *Społeczna teoria stosunków międzynarodowych*, tłum. W. Derczyński, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 231–288.

<sup>12</sup> Ibidem, s. 309–334.

<sup>13</sup> Ibidem, s. 309.

kolektywnych interesów jej członkowie będą ich instynktownie bronić, jako że „jednostką na podstawie, której oceniają użyteczność i racjonalne działanie, jest grupa”<sup>14</sup>.

### Czym jest zaufanie?

Badania nad zaufaniem są prowadzone od dawna przez socjologów i psychologów. Z czasem zostały one również podjęte przez ekonomistów i politologów, a także przez badaczy stosunków międzynarodowych. Stosunkowo późne podjęcie przez internacjologów badań nad zaufaniem można tłumaczyć dominacją podejścia realistycznego z jego anarchiczną naturą stosunków międzynarodowych i koncentracją na interesie narodowym definiowanym przede wszystkim w kategoriach siły. Wraz ze wzrostem znaczenia konstruktywizmu w wyjaśnianiu zjawisk międzynarodowych doszło do poszerzenia badań stosunków międzynarodowych o kwestie typowe dla socjologów czy psychologów.

Fakt, że zaufaniem zajmuje się obecnie wiele dyscyplin naukowych, wpływa na wielość wyjaśnień tego pojęcia. W tym miejscu warto dokonać zestawienia trzech uzupełniających się definicji zaufania wypracowanych przez socjologów: Piotra Sztompkę i Nan Lina oraz politologa – Francis Fukuyamę. Polski socjolog podaje najogólniejszą definicję zaufania, traktując je jako „zakład podejmowany na temat niepewnych, przyszłych działań innych ludzi”<sup>15</sup>. Bardziej szczegółową definicję proponuje Nan Lin: „zaufanie to przekonanie lub oczekiwanie, że partner weźmie pod uwagę interesy drugiego partnera w toku wymiany”<sup>16</sup>. Francis Fukuyama zaufanie definiuje natomiast jako „oczekiwanie, które rodzi się w zbiorowości, na temat regularnego, uczciwego i kooperacyjnego zachowania innych członków wspólnoty w oparciu o uznane normy”<sup>17</sup>.

Zaufanie można również zdefiniować jako oczekiwanie, że partner relacji będzie działać na rzecz wspólnych interesów<sup>18</sup> oraz że nie będzie działać na szkodę drugiej strony, wykorzystując jej słabe punkty<sup>19</sup>. Wówczas w relacjach między państwami zaufanie tworzy warunki do bardziej bezpiecznych i przewidywalnych działań. Jest bowiem konsekwencją przeświadczenia, że druga strona w najgorszym wypadku zachowa neutralność, a w najlepszym przyjmie stanowisko korzystne dla nas. Brak

---

<sup>14</sup> Ibidem.

<sup>15</sup> P. Sztompka, *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2007, s. 70.

<sup>16</sup> N. Lin, *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*, Cambridge University Press, Cambridge 2001, s. 147.

<sup>17</sup> F. Fukuyama, *Kapitał społeczny*, w: L.E. Harrison, S.P. Huntington (red.), *Kultura ma znaczenie. Jak wartości wpływają na rozwój społeczeństw*, tłum. S. Dymczyk, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2003, s. 169.

<sup>18</sup> L. Gilson, *Trust and the development of health care as a social institution*, „Social Science & Medicine” 2003, t. 56, s. 1454.

<sup>19</sup> Szerzej zob. R.M. Morgan, S.D. Hunt, *The commitment – trust theory of marketing*, „Journal of Marketing” 1994, t. 58, nr 3, s. 20–38.

zauwania między państwami tworzy z kolei barierę obronną wywołaną przeświadczeniem, że druga strona ma zamiar działać przeciwko nam lub na naszą szkodę.

Amerykański politolog Russell Hardin zwraca uwagę, że

zauwanie nie dotyczy korzyści osoby, której ufamy, lecz tego, czy jej interesy zawierają się w naszych, tzn. czy osoba ta uważa moje interesy częściowo za swoje tylko dlatego, że są moje<sup>20</sup>.

Należy jednak podkreślić, że zbieżność interesów nie zawsze prowadzi do wzrostu zaufania. Wpływ na to mogą mieć inne czynniki, o których będzie mowa dalej. Jednocześnie zaufanie jest esencją współpracy czy – jak określa je Barbara A. Misztal – smarem ułatwiającym kooperację<sup>21</sup>. Im większe obopólne zaufanie, tym większa powinna być efektywność współpracy. Ta ostatnia bez zaufania jest również możliwa, choć będzie prawdopodobnie mniej owocna i bardziej ograniczona. Wysiłek współpracy, szczególnie gdy jest ona utrudniona lub wymaga poświęcenia, może być również potwierdzeniem istniejącego już zaufania między stronami.

Warto również wspomnieć o dwóch pojęciach związanych z problematyką zaufania, tj. o pojednaniu i normalizacji. W obu przypadkach mamy do czynienia z niepewnością i zaufaniem. Pojednanie według Lorny McGregor opiera się bowiem na „szczytce niepewności”<sup>22</sup> i ma doprowadzić do tzw. normalności, polegającej na przywróceniu relacjom równowagi. Niepewność jest również nieodzownym elementem zaufania. Decydując się na zaufanie komuś lub czemuś, zakładamy, że druga strona nas nie zawiedzie<sup>23</sup>. Zaufanie jest wręcz sposobem radzenia sobie z codzienną niepewnością. Ponadto, zarówno w pojednaniu, jak i zaufaniu, ważny jest systematyczny dialog między stronami, dzięki któremu może wykształcić się atmosfera wspólnego przeciwdziałania przeciwnym siłom. Cechami dialogu, które mogą doprowadzić do pojednania, ale i wzmocnienia zaufania między państwami, są „elastyczność myślenia i świadomość wspólnego celu”<sup>24</sup>. W obu przypadkach pomagają również akomodacja i wzajemna powściągliwość, zbliżenie na poziomie społeczeństw oraz budowanie wspólnoty interesów<sup>25</sup>. Na związek obu pojęć – pojednania i zaufania – zwracają również uwagę psychologowie, a wśród nich Daniel Bar-Tal. Definiuje on pojednanie jako psychologiczny proces budowy trwałego pokoju i zaufania, w którym byli adwersarze

<sup>20</sup> R. Hardin, *Zaufanie*, tłum. A. Gruba, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2009, s. 27.

<sup>21</sup> B.A. Misztal, *Trust and cooperation: The democratic public sphere*, „Journal of Sociology” 2001, t. 37, nr 4, s. 371.

<sup>22</sup> L. McGregor, *Reconciliation: Where is the law?*, w: S. Veith (red.), *Law and the Politics of Reconciliation*, Ashgate, Aldershot 2007, s. 111–128.

<sup>23</sup> P. Sztompka, *Zaufanie...*, op.cit., s. 70.

<sup>24</sup> S. Bieliń, *Szansa na pojednanie polsko-rosyjskie w świetle wyzwań geopolitycznych*, w: S. Bieliń, A. Skrzypek (red.), *Geopolityka w stosunkach polsko-rosyjskich*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2012, s. 199.

<sup>25</sup> Ibidem, s. 200.

wzajemnie się uznają i akceptują oraz stają się wrażliwi na potrzeby i interesy drugiej strony oraz wzajemne zaufanie<sup>26</sup>.

### Rodzaje i poziomy zaufania

Istnieje wiele typologii zaufania. Jedną z ciekawszych proponują Roy J. Lewicki i Carolyn Wiethoff, którzy wyróżnili trzy jego rodzaje: (1) zaufanie oparte na wiedzy (*knowledge-based trust*), tj. na doświadczeniach z przeszłości; (2) zaufanie, którego podstawą jest kalkulacja kosztów i zysków (*calculus-based trust*) – zachowanie oparte na zaufaniu będzie przewidywalne tak długo, jak długo strony relacji będą postrzegać koszty związane ze zmianą zachowania za wyższe od korzyści wynikających z tej zmiany; (3) zaufanie oparte na identyfikacji „my” (*identification-based trust*)<sup>27</sup>.

Część autorów, analizując problematykę zaufania, koncentruje się na jego poziomach. W większości prac wyróżnia się trzy płaszczyzny zaufania: (1) *mikro* (zaufanie interpersonalne wobec osób, z którymi wchodzimy w relacje); (2) *mezo* (zaufanie instytucjonalne czy proceduralne); (3) *makro* (zaufanie systemowe)<sup>28</sup>. Zaufanie na poziomie *mikro* dotyczy konkretnej osoby. Zaufania tego rodzaju nie można przenieść na innych ludzi, co jest spowodowane m.in. indywidualnymi dyspozycjami, osobistymi doświadczeniami, zdolnością oceny sytuacji oraz zdolnością właściwego szacowania zysków i strat. Zaufanie instytucjonalne dotyczy reguł, ról i norm (niezależnie od osób zajmujących określone funkcje czy pełniących określone role). Wynika z wcześniejszych kontaktów z daną instytucją, ale również opinii innych na jej temat oraz obowiązujących norm społecznych. Trzeci poziom dotyczy zaufania do społecznych instytucji lub systemów, np. sądów, wojska itp. Jest zatem zaufaniem generalizującym.

Jeśli przenieść te rozważania na grunt stosunków międzynarodowych, można przyjąć, że zaufanie na poziomie *mikro* będzie odnosić się do konkretnego państwa, natomiast *mezo* do prawa międzynarodowego i ról międzynarodowych (rola mediatora, rola rozjemcy). Zaufanie na poziomie *makro* można odnieść z kolei do instytucji międzynarodowych, np. sojuszy polityczno-wojskowych czy sądów międzynarodowych. We wszystkich wymienionych wariantach zaufanie w dużej mierze jest warunkowane historią własnych doświadczeń.

---

<sup>26</sup> D. Bar-Tal, *Speech held at the „Stockholm International Forum: Truth, Justice and Reconciliation”*, 23–24.04.2002, za: K. Brounéus, *Reconciliation – Theory and Practice for Development Cooperation*, SIDA, wrzesień 2003 r., s. 15.

<sup>27</sup> Zob. R.J. Lewicki, C. Wiethoff, *Trust, trust development, and trust repair*, w: M. Deutsch, P.T. Coleman (red.), *The Handbook of Conflict Resolution: Theory and Practice*, Jossey-Bas Publishers, San Francisco 2000, s. 86–107.

<sup>28</sup> Zob. P. Sztompka, *Zaufanie...*, op.cit., s. 103–111; por. Ch.B. Skytt, L. Winther, *Trust and local knowledge production: Interorganisational collaborations in the Sønderborg region*, „Danish Journal of Geography” 2011, t. 111, nr 1, s. 27–41.

## Warunki sprzyjające zaufaniu

Podczas gdy ludzie wykazują się naturalną skłonnością do ufania najbliższym (rodzicom, rodzeństwu), państwa nie posiadają krewnych, którzy mogliby stanowić pierwszy obiekt zaufania. Z podobną sytuacją mamy do czynienia między ludźmi dorosłymi, którzy nie są ze sobą spokrewnieni, lub między ludźmi a instytucjami czy firmami. Według Sztompki istnieje pięć warunków makrospołecznych sprzyjających zaufaniu. Są to: (1) spójność normatywna (prawo, moralność, zwyczaj); (2) trwałość porządku społecznego (trwały charakter sieci grup, stowarzyszeń, instytucji, organizacji, ustroju politycznego); (3) przejrzystość organizacji społecznej (dostęp do informacji na temat funkcjonowania grup społecznych, stowarzyszeń, instytucji, organizacji, ustroju politycznego); (4) swojskość, familiarność otoczenia, w którym ludzie podejmują działania (krajobraz, architektura, sposób życia itp.); (5) odpowiedzialność innych ludzi i instytucji (instytucje wyznaczające standardy, kontrolujące i egzekwujące zobowiązania)<sup>29</sup>.

Przeciwnieństwem wyżej wymienionych warunków są: (1) normatywny chaos; (2) radykalna zmiana; (3) tajemniczość organizacji; (4) obcość otoczenia; (5) arbitralność i brak odpowiedzialności prowadzące do poczucia zagrożenia, podejrzliwości i nieufności<sup>30</sup>.

Wykorzystując badania polskiego socjologa, można podjąć próbę przeniesienia warunków zaufania na stosunki międzynarodowe i relacje między państwami. W przestrzeni międzynarodowej byłyby to zatem warunki, takie jak: (1) spójność normatywna (prawo międzynarodowe, moralność, zwyczaj); (2) porządek międzynarodowy (trwałość ładu międzynarodowego, stabilność wewnętrzna państw, organizacji międzynarodowych i innych aktorów stosunków międzynarodowych); (3) przejrzystość funkcjonowania stosunków międzynarodowych (dostęp do informacji na temat funkcjonowania państw i innych aktorów stosunków międzynarodowych oraz ich aktywności międzynarodowej); (4) znajomość otoczenia (sąsiedztwo, sposób postępowania państw i innych aktorów stosunków międzynarodowych w określonych sytuacjach); (5) odpowiedzialność państw i innych aktorów stosunków międzynarodowych (instytucje międzynarodowe wyznaczające standardy, kontrolujące i egzekwujące zobowiązania).

W stosunkach międzynarodowych mamy najczęściej do czynienia z antynomią wyżej wymienionych warunków. Istnieją prawo i zwyczaje międzynarodowe, które jednak nie zawsze są przestrzegane, szczególnie przez państwa najsilniejsze. Ponadto większość zasad uznanych za kanon prawa międzynarodowego została oparta na zachodnich normach, które część państw odrzuca lub nie traktuje ich jako obowiązujących. Inną kwestią jest, że część z tych zasad jest ze sobą sprzeczna – jak choćby zasada równouprawnienia i samostanowienia narodów z zasadą integralności terytorialnej państw. Wprowadza to normatywny zamęt. Z podobną sytuacją mamy do czynienia w przypadku konfliktu

<sup>29</sup> P. Sztompka, *Zaufanie...*, op.cit., s. 280–281.

<sup>30</sup> Ibidem.

między zasadą suwerennej równości państw i koncepcją interwencji humanitarnej będącej sposobem wymuszania praw człowieka w imieniu „społeczności międzynarodowej”. Zasada interwencji humanitarnej jest przy tym często stosowana instrumentalnie i w sposób wybiórczy. W sytuacji braku nadrzędnej władzy i obowiązkowego sądownictwa kontrolującego i egzekwującego zapisy prawa międzynarodowego trudno o klimat przewidywalności, wzajemności i zaufania. Ufać wówczas się nie opłaca, ponieważ może to być niebezpieczne. Kwestia moralności w stosunkach międzynarodowych stanowi odrębną i wciąż dyskutowaną kwestię. Niewątpliwie normy moralne mają zdolność mobilizowania państw i społeczeństw, odgrywają jednak w stosunkach międzynarodowych mniejszą rolę niż normy polityczne i prawne.

Trudno również mówić o trwałości stosunków międzynarodowych. Podlegają one dynamicznym zmianom. Jedne państwa upadają, inne powstają. Coraz większą rolę odgrywają też niepaństwowi uczestnicy stosunków międzynarodowych, tacy jak korporacje transnarodowe czy organizacje terrorystyczne. Również wielopoziomowe współzależności i szybkość przepływu informacji oraz pieniądza utrudniają weryfikację wiarygodności. Zmiany na arenie międzynarodowej zachodzące szybko i nieregularnie nie stwarzają dogodnych warunków do ufania innym. Trudniej jest także przeciwdziałać zagrożeniom, z których część można uznać za nowe (cyberterroryzm, zagrożenia ekologiczne itp.), co z jednej strony wzmaga nieufność, ale z drugiej może skłaniać do współpracy w obliczu wyzwań nowego typu.

Trudno jest również mówić o transparentności stosunków międzynarodowych, zarówno z racji wielości i różnorodności ich uczestników, jak i wielopoziomowości ich relacji. Informacja krążąca na równi z dezinformacją i tocząca się wojna informacyjna sprawiają, że dla własnego bezpieczeństwa „nie odkrywa się wszystkich kart”. Znowu bezpieczniej jest nie ufać. Co prawda podejmowane są próby budowania transparentności w formie środków budowy zaufania w sferze wojskowej, m.in. w ramach OBWE (*Confidence Building Measures*, CBMs), jednak ich efektywność jest stosunkowo niska. Jako cele CBMs wymienia się ograniczenie napięć, zwiększenie stabilności i ograniczenie błędnej interpretacji militarnych działań państw. Innymi słowy ich zadaniem jest stopniowe przekształcenie wrogości w racjonalne zaufanie (*rationalist trust*) lub coś na kształt zarządzania nieufnością (*manager distrust*)<sup>31</sup>. Wśród środków budowy zaufania można wskazać: wymianę informacji o siłach zbrojnych i ich organizacji, uprzedzanie o manewrach wojskowych czy wizyty w bazach lotniczych.

Również rejestrowanie (w Sekretariacie ONZ) i publikowanie (w *United Nations Treaty Series*) traktatów i umów międzynarodowych (na mocy art. 102 Karty Narodów Zjednoczonych<sup>32</sup>) można uznać za procedurę, która ma przyczynić się do budowania

<sup>31</sup> S. Saari, *Managing distrust in the wider Black Sea region*, „Southeast European and Black Sea Studies” 2011, t. 11, nr 3, s. 217.

<sup>32</sup> Zob. art. 102 Karty Narodów Zjednoczonych, San Francisco, 26.06.1945, w: S. Bieleń (oprac.), *Prawo w stosunkach międzynarodowych. Wybór dokumentów*, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1998, s. 51.

zaufania i przejrzystości w stosunkach międzynarodowych. Prawdą jest jednak, że państwa rejestrują jedynie najważniejsze umowy, a tzw. wrażliwe, poufne i tajne nie są ani rejestrowane, ani publikowane<sup>33</sup>.

Poczucie familiarności daje poczucie bezpieczeństwa. Według Anthony'ego Giddensa stanowi ona główny wątek zaufania<sup>34</sup>, jako że daje poczucie przewidywalności. Nie można czuć się swojsko wszędzie, a jedynie w określonym miejscu i gronie. W stosunkach międzynarodowych można wskazać państwa, a nawet ich grupy, które długo i blisko ze sobą współpracują (państwa skandynawskie, państwa Beneluxu), które w swoim gronie czują się familiarnie i sobie ufają.

W przypadku państw europejskich większość „swojsko” czuje się wśród członków Unii Europejskiej czy NATO. Pod wieloma względami jesteśmy do siebie podobni, wyznajemy wspólne wartości, mamy wiele wspólnych (dobrych i złych) doświadczeń. Łączy nas również wiele wspólnych interesów i problemów, które zrealizować i rozwiązać możemy jedynie lub najlepiej razem. Interesy wielu państw członkowskich zawierają się w interesach Unii Europejskiej i NATO jako całość.

### **„Impuls zaufania” i „kultura zaufania”**

W socjologii i psychologii społecznej tzw. impuls zaufania to swoistego rodzaju skłonność do ufania *a priori*, która jest efektem pozytywnych doświadczeń rodzinnych i pozarodzinnych (następstwo udanej lokacji zaufania)<sup>35</sup>. Przenosząc badania socjologów psychologów na grunt stosunków międzynarodowych, można stwierdzić, że państwa i ich społeczeństwa są bardziej skłonne ufać państwu:

- które dowiodło, że jest godne zaufania (mamy informacje na ten temat);
- które ma dobrą międzynarodową reputację wiarygodności;
- z którym nie mamy wielu doświadczeń, ale jak dotąd nas nie zawiodło;
- pełniącemu określone role międzynarodowe potwierdzające jego wiarygodność (na przykład państwo neutralne);
- podobnemu do nas pod względem kultury, tożsamości, historii, systemu politycznego lub wyznawanych wartości;
- interesy którego zawierają nasze interesy.

Również kontekst kulturowy wpływa na większą lub mniejszą skłonność do ufania innym, która może się z czasem przekształcić w regułę. Kultura zaufania to „system reguł – norm i wartości – regulujących obdarzanie zaufaniem oraz spełnianie oczekiwań i odwzajemnianie zaufania”<sup>36</sup>. Jeśli rezultaty zakładów dotyczących zaufania są

<sup>33</sup> J. Sozański, *Prawo traktatów. Zarys współczesny*, Polskie Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa – Poznań 2009, s. 124.

<sup>34</sup> U. Beck, A. Giddens, S. Lash, *Reflexive Modernization*, Polity Press, Cambridge 1993, s. 81, cyt. za: P. Sztópka, *Zaufanie...*, op.cit., s. 279.

<sup>35</sup> P. Sztópka, *Zaufanie...*, op.cit., s. 149.

<sup>36</sup> Ibidem, s. 223.

w dłuższej perspektywie pozytywne, najczęściej reguła zaufania, będąca kluczowa dla tego rodzaju kultury, jest wykształcona. Sytuacja ma się analogicznie w odniesieniu do kultury nieufności.

## Zaufanie między państwami. *Casus* stosunków polsko-rosyjskich

### Kultura strategiczna Polski i Rosji

Fukuyama do grupy państw i społeczeństw o wysokiej kulturze zaufania zalicza m.in.: Japonię, Szwecję, Norwegię, Danię i Niemcy. Polska i Rosja, tak jak i inne państwa postkomunistyczne oraz ich społeczeństwa, wymieniane są jako te o niskiej kulturze zaufania<sup>37</sup>.

Na nieufność Polski i Rosji (w ogóle i wobec siebie) wpływ ma wiele czynników. Jednym z nich są cechy kultury strategicznej obu państw. Według jednej z definicji kultura strategiczna to

zestaw wierzeń i sposobów zachowań wynikających ze wspólnych doświadczeń, poczucia identyfikacji, odrębności od innych grup, które determinują kierunki działań i sposoby osiągnięcia celów<sup>38</sup>.

W przypadku obu państw na kształtowanie kultury strategicznej ogromny wpływ miały historia i geografia. W wyniku trudnych, a nawet traumatycznych dla Polski wydarzeń (zabory, I wojna światowa i odzyskanie niepodległości, a następnie jej utrata w wyniku II wojny światowej oraz blisko 50-letnia dominacja ZSRR) ukształtowały się symbole i mity oraz syndromy wciąż oddziałujące na nas jako naród i państwo oraz na kulturę strategiczną Polski. Bycie „pomiędzy” dwoma silnymi państwami – Niemcami i Rosją – wciąż oddziałuje na polską kulturę strategiczną<sup>39</sup>.

Wśród cech kultury strategicznej Polski należy wymienić: syndrom rosyjski i niemiecki oraz związane z tym poczucie stałej podejrzliwości wobec obu wielkich

<sup>37</sup> Zob. F. Fukuyama, *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, tłum. L. Śliwa, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa – Wrocław 1997, s. 149–266. Według Maxa Webera przywiązanie do historii jest typowe dla społeczeństw wyznających tzw. religie plebejskie – katolicyzm, ale i prawosławie. Społeczeństwa te są mniej postępowe i mniej skłonne do zaufania. Na drugim końcu skali znajdują się społeczeństwa postępowe zakorzenione w tradycji protestanckiej. Są one bardziej skłonne ufać i są bardziej zorientowane na przyszłość. M. Weber, *Asceza i duch kapitalizmu*, w: idem, *Szkice z socjologii religii*, tłum. J. Prokopiuk, H. Wandowski, Książka i Wiedza, Warszawa 1984, s. 88–110; M. Grondona, *Kulturowa typologia rozwoju gospodarczego*, w: L.E. Harrison, S.P. Huntington (red.), *Kultura ma znaczenie...*, op.cit., s. 101–115.

<sup>38</sup> Ł. Smalec, *Kultura strategiczna a paradygmat realistyczny. Krytyka, rywalizacja i perspektywy współpracy*, „e-Politikon” 2012, nr 2, s. 32.

<sup>39</sup> Na temat kultury strategicznej Polski szerzej zob. K. Malinowski, *Kultura bezpieczeństwa narodowego* w: idem (red.), *Kultura bezpieczeństwa narodowego w Polsce i Niemczech*, Instytut Zachodni, Poznań 2003, s. 17–33; A. Włodkowska-Bagan, *Kultura strategiczna Polski*, w: R. Zięba, T. Pawłuszko (red.), *Polityka zagraniczna Polski w zmieniającym się świecie międzynarodowym: wybrane problemy*, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, Kielce 2016, s. 53–76.

sąsiadów, ponadto syndrom zdrady i syndrom ofiary. Syndrom rosyjski został niewątpliwie ukształtowany w trakcie procesów historycznych, a sceptycyzm wobec Rosji jest wzmacniany mitami i symbolami utrudniającymi ułożenie partnerskich stosunków między państwami. Syndrom ten wzmacniają bliskość geograficzna oraz niemal stała sprzeczność interesów. Z syndromem rosyjskim (ale i niemieckim) koresponduje stała podejrzliwość wobec obu wielkich sąsiadów.

Syndrom ofiary, któremu często towarzyszy zaburzenie obrazu siebie i świata, może doprowadzić do stanów niemal stałego poczucia podejrzliwości (a więc nieufności), zagrożenia, nawet ze strony tych, którzy nie chcą zaszkodzić. Można w tym dostrzec coś na kształt syndromu „oblężonej twierdzy”, tak charakterystycznego dla kultury strategicznej Rosji. Traumatyczne dla Polski, dla Polek i Polaków wydarzenia oraz omówiony wyżej syndrom ofiary wykształciły odruch braku zaufania. Dlatego istotną cechą kultury strategicznej Polski jest również nieufność. Polską kulturę nieufności wzmacnia ponadto zbytne zapatrzenie w historię.

Również kultura strategiczna Rosji jest warunkowana historią i geografią. Wśród cech jej kultury strategicznej należy wymienić: syndrom „oblężonej twierdzy”, kult siły, imperatyw bycia mocarstwem oraz syndrom imperialny<sup>40</sup>. Większość z nich jest podbudowana nieufnością lub wywołuje ją u innych. Syndrom „oblężonej twierdzy” spowodowany poczuciem otoczenia przez wrogów Rosji wykształca stan permanentnego zagrożenia, który bywa umiejętnie wykorzystywany przez rosyjskich decydentów. Wróg (najlepiej zewnętrzny) konsoliduje bowiem rosyjskie społeczeństwo wokół silnego przywódcy oraz odwraca uwagę od problemów natury wewnętrznej. Pozwala również prezentować własne ofensywne działania jako obronne. Prowadzona obecnie przez Rosję wojna informacyjna jest przedstawiana właśnie w ten sposób (obrona przed banderowcami, „kolorowymi rewolucjami” i Zachodem oraz jego moralnym zepsuciem)<sup>41</sup>. Faktem jest, że historia Rosji to pasmo konfliktów i wojen. W różnych momentach historii do wrogów Rosji można zaliczyć: Turcję, Francję, Szwecję, Polskę, Japonię czy hitlerowskie Niemcy, a w okresie zimniej wojny Stany Zjednoczone. Jednak między 1700 a 1917 r. z 70 wojen toczonych przez Rosję, które w swoim artykule wymienili Wiktor Kriłłow i Jurij Kriuczukow<sup>42</sup>, jedynie cztery toczyły się na terytorium Rosji: wojna północna, kampania 1812 r., wojna krymska oraz I wojna światowa. Ponadto, według Agnieszki Leguckiej, jedynie druga z nich

---

<sup>40</sup> Na temat kultury strategicznej Rosji zob. np. N. Eitelhuber, *The Russian bear: Russian strategic culture and what it implies for the West*, „Connections. The Quarterly Journal” 2009, t. IX(1), s. 1–28; F.W. Ermarth, *Russian strategic culture in flux: Back to the future?*, w: J.L. Johnson, K.M. Kartchner, J.A. Larsen (red.), *Strategic Culture and Weapon of Mass Destruction: Culturally Based Insight into Comparative National Security Policymaking*, Palgrave Macmillan, New York 2009, s. 85–96.

<sup>41</sup> Szerzej zob. np. J. Darczeńska, *Anatomia rosyjskiej wojny informacyjnej. Operacja krymska – studium przypadku*, „Punkt Widzenia OSW” 2014, nr 42.

<sup>42</sup> Zob. W. Kriłłow, J. Kriuczukow, *Wlijanie wojny na razwitiye i miezdunarodnoje znaczenije Rossii w mirie*, „Wojennaja mysl” 2008, nr 2, s. 10–21.

miała wybitnie obronny charakter<sup>43</sup>. Wojną tego rodzaju była też tzw. wielka wojna ojczyźniana. W wypowiedziach części rosyjskich polityków również obecnie można usłyszeć, że Federację Rosyjską otaczają siły wrogie, tj. NATO i Unia Europejska, które „wchodzą” w strefę żywotnych interesów FR. Bliskość Chin i wzrost ich znaczenia zarówno w skali globalnej, jak i w regionie Azji Centralnej również zaczynają być w ten sposób postrzegane. Wrogami Rosji są ponadto państwa i społeczeństwa rusofobiczne, takie jak Polska, oraz wrogowie wewnętrzni – okcydentaliści oraz organizacje pozarządowe, które angażują się w działalność polityczną i otrzymują środki z zagranicy. Tego typu organizacje pozarządowe zgodnie z regulacją wprowadzoną w 2012 r. muszą się rejestrować, po czym otrzymują status „organizacji pełniących funkcje zagranicznych agentów”<sup>44</sup>. Ukucie nazwy „zagraniczny agent” jest przemyślanym działaniem władz, którego celem jest zdyskredytowanie trzeciego sektora w społeczeństwie rosyjskim i wywołanie podejrzliwości wobec ich działań. Należy mieć świadomość, że w Rosjanach sformułowanie „zagraniczny agent” wywołuje zdecydowanie negatywne konotacje, zakorzenione jeszcze przez radziecką propagandę oraz kojarzące się z ideologiczną i polityczną walką, ze szpiegostwem, z przedstawicielem służb specjalnych innego państwa, z kimś działającym pod przykryciem<sup>45</sup>.

Specyficzne rosyjskie postrzeganie zagrożeń jest związane nie tylko z historią, ale i ogromnym terytorium państwa. Z racji rozległości i słabego zaludnienia jest też ono źródłem zagrożeń i obaw związanych z jego utrzymaniem<sup>46</sup>. Stąd też prawdopodobnie bierze się skłonność do użycia siły, kult armii i silnej władzy autokratycznej. Dla wielu Rosjan silne państwo to przede wszystkim państwo silne militarnie, którego inni się boją. Czynniki ekonomiczny i szacunek wynikający z wysokiego rozwoju i nowoczesności państwa, w opinii wielu Rosjan, ma mniejsze znaczenie. Imperatyw mocarstwowy to również odpowiedź na zagrożenia – wielkiej i silnej Rosji jej wrogowie będą się bać. Podobnie rzecz się ma z syndromem imperialnym. Poszerzanie i utrzymywanie stref wpływów przez wieki było sposobem zapewnienia bezpieczeństwa Rosji poprzez wzmocnienie jej pozycji międzynarodowej, jak i utrzymania buforów wokół jej granic. Warto nadmienić, że w przypadku kultury strategicznej Polski i Rosji przebija hobbessowska wizja świata, jako miejsca raczej nieprzyjaznego, w którym nie należy innym zbyt ufać oraz gdzie trzeba być przygotowanym na obronę.

---

<sup>43</sup> A. Legucka, *Postrzeganie przestrzeni jako bariery modernizacyjnej Rosji*, w: S. Bieleń, A. Skrzypek (red.), *Bariery modernizacyjne Rosji*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2014, s. 151.

<sup>44</sup> Ibidem.

<sup>45</sup> Zob. *Kak ponimat' slovo „inostrannyj agent” – kommentarij T. Worozhejkinoj*, Lewada-Centr, 22.10.2012, <http://www.levada.ru/22-10-2012/kak-ponimat-slovo-inostrannyj-agent-kommentarii-t-vorozhejkinoi> (data dostępu: 15.12.2013).

<sup>46</sup> A. Legucka, *Postrzeganie przestrzeni...*, op.cit., s. 147–148.

## Wzajemna percepcja

Polacy i Rosjanie to na pierwszy rzut oka podobne do siebie słowiańskie, chrześcijańskie i sąsiadujące ze sobą narody. Pomimo wielu podobieństw nie są one jednak w stanie porozumieć się od wieków. Wojny, wzajemne pretensje i uprzedzenia, a także brak wzajemnego zrozumienia oraz trwająca blisko 50 lat radziecka dominacja sprawiły, że stosunki polsko-rosyjskie nie są przyjacielskie i brak w nich wzajemnego zaufania. Paradoksalnie w stosunkach między Polską a Rosją sąsiedztwo jest istotnym źródłem wzajemnej nieufności, a nawet i niechęci. Według rosyjskiego filozofa Nikołaja Bierdiajewa

narody pokrewne i bliskie mniej są skłonne bowiem zrozumieć się nawzajem i bardziej są wobec siebie niechętnie niż narody dalekie i obce. (...) Nikt nie jest równie obcy i niezrozumiały jak swój, bliski<sup>47</sup>.

Polski krytyk literacki i tłumacz literatury rosyjskiej Andrzej Drawicz stwierdził kiedyś, że sąsiedzi baczniej przyglądają się sobie i zazwyczaj dostrzegają w sobie nawzajem więcej wad niż zalet<sup>48</sup>. Mimo nieprzychylnych uczuć, jakimi się darzymy, nie wyklucza to niejasnego wzajemnego pociągu, naznaczonego jednak niemal zawsze nieufnością<sup>49</sup>.

Należy podkreślić, że relacje między Polakami i Rosjanami są cieplejsze niż stosunki między państwami. Do niedawna znajdowało to odzwierciedlenie w badaniach opinii publicznej. Świadomie lub nie, zarówno Polacy, jak i Rosjanie dokonywali różniczenia między ich stosunkiem do państwa i do narodu<sup>50</sup>. W porównaniu z tradycyjnie nieufnymi stosunkami między państwami te międzyludzkie pozostawały przyjazne<sup>51</sup>. Należy jednak zauważyć, że sondaże z 2012 r. różnią się od tych z 2014 r. Obecnie obie strony postrzegają się w bardziej negatywny sposób. Można również dostrzec tendencję do bardziej krytycznych ocen wśród przeciętnych Polaków i Rosjan. Coraz częściej i coraz więcej Polaków podaje w wątpliwość, że Rosjanie i Federacja Rosyjska to dwie różne rzeczy<sup>52</sup>. Negatywna opinia na temat państwa rosyjskiego przekłada się na opinię na temat Rosjan. Tendencja ta utrzymała się w latach 2015 i 2016.

<sup>47</sup> N. Bierdiajew, *Russkaja i polskaja dusza*, „Utro Rossii”, 25.03.1916, za: A. de Lazari (red.), *Dusza polska i rosyjska (od Adama Mickiewicza i Aleksandra Puszkina do Czesława Miłosza i Aleksandra Solżenicyna). Materiały do „katalogu” wzajemnych uprzedzeń Polaków i Rosjan*, PISM, Warszawa 2004, s. 147.

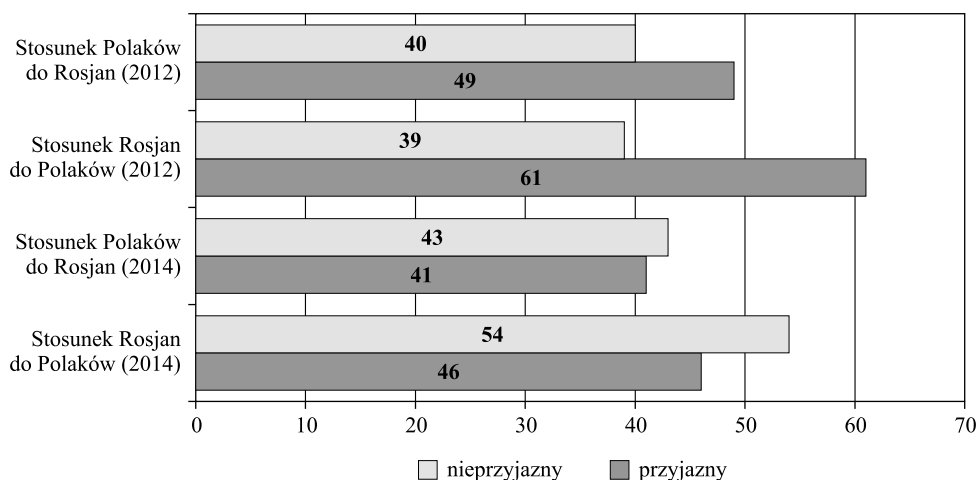
<sup>48</sup> A. Drawicz, *Nasze widzenie Rosjan w XX w.*, „Dzieje Najnowsze” 1995, nr 2.

<sup>49</sup> Cz. Miłosz, *Rodzina Europa*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2001, s. 151.

<sup>50</sup> Zob. *Polska – Rosja. Diagnoza Społeczna 2013. Raport z badań opinii publicznej w Polsce i Rosji*, Centrum Polsko-Rosyjskiego Dialogu i Porozumienia, Warszawa 2013, s. 9.

<sup>51</sup> Ibidem, s. 24.

<sup>52</sup> Zob. *Polska – Rosja. Diagnoza społeczna 2015. Raport z badań opinii publicznej w Polsce i Rosji*, Centrum Polsko-Rosyjskiego Dialogu i Porozumienia, Warszawa 2015, s. 11, 29.



**Wykres 1.** Wzajemny stosunek Polaków i Rosjan w latach 2012 i 2014 (w proc.)

Źródło: *Polska – Rosja. Diagnoza społeczna 2015...*, op.cit., s. 11, 29.

Sondaż przeprowadzony przez Pew Research w 2014 r. wskazuje, że na tle innych narodów świata Polacy mają najbardziej negatywny stosunek wobec Rosji<sup>53</sup>. Nie jest to zaskakujące. Negatywne opinie na temat Rosji i Rosjan wśród Polaków w 2014 r. wynikały przede wszystkim z: rosyjskiej polityki wobec Ukrainy i wzmocnienia autorytarnych tendencji w Rosji. Z kolei rosnące negatywne opinie Rosjan na temat Polaków są prawdopodobnie związane z przekazem medialnym, w którym Polska jest przedstawiana jako antyrosyjskie państwo, pozostające przeciwne silnej i wielkomo-carstwowej Rosji. Także tocząca się wojna informacyjna nie pozostaje bez wpływu na wzajemną percepcję obu państw i społeczeństw oraz wzmacnia wzajemną nieufność. Na pogorszenie wzajemnej percepcji oddziałuje też kwestia katastrofy smoleńskiej wykorzystywana instrumentalnie przez część polskich polityków i partii politycznych.

## Źródła nieufności między Polską a Rosją

### Doświadczenia przeszłych zachowań

Polska i Rosja dzielą skomplikowaną historię wojen, nieprzyjaznych gestów, które oddziałują na współczesne stosunki, wzajemne stereotypy i uprzedzenia. Częściej postrzegamy się wzajemnie przede wszystkim jako wrogowie, nieprzyjaciele, rywale niż przyjaciele czy partnerzy. Wieki temu Polska i Rosja oraz ich narody wplątały się

<sup>53</sup> *Russia's Global Image Negative amid Crisis in Ukraine: Americans' and Europeans' Views Sour Dramatically*, Pew Research Center, 9.07.2014, <http://www.pewglobal.org/2014/07/09/russias-global-image-negative-amid-crisis-in-ukraine/> (data dostępu: 20.08.2015).

w spirale nieufności, z której trudno jest im się wyzwolić. Sprawę komplikuje wielość sprzecznych interesów. Można zaryzykować tezę, że ów konflikt interesów jest immanentną cechą stosunków polsko-rosyjskich<sup>54</sup>. Pomimo że w historii wzajemnych relacji można odnaleźć okresy zbieżności, np. w trakcie zimnej wojny, wydaje się ona iluzoryczna, bo narzucona całemu blokowi wschodniemu przez Związek Radziecki. O ich pozorności może świadczyć fakt, że po upadku ZSRR w grudniu 1991 r. sprzeczność interesów powróciła. Dostrzeżemy ją choćby w rywalizacji Polski (przy użyciu instrumentów UE) i Rosji o wpływy na Ukrainie i Białorusi, w przeciwstawnych wizjach bezpieczeństwa europejskiego, w tym wspieranej przez Polskę polityce „otwartych drzwi” czy wzmocnienia tzw. wschodniej flanki NATO<sup>55</sup>. Odmienne systemy polityczne Polski i Rosji prowadzą również do kolizji polityk promujących różne systemy polityczne w państwach poradzieckich – liberalnej demokracji promowanej przez Polskę (i UE poprzez Europejską Politykę Sąsiedztwa i Partnerstwo Wschodnie) oraz tzw. demokracji suwerennej przez Federację Rosyjską.

### Przywiązanie do przeszłości

Zapatrzenie w przeszłość jest przekleństwem Polski i Rosji oraz ich narodów. Dla obu państw przeszłość jest źródłem siły i prawdziwej wielkości, jednak równocześnie właśnie tam tkwią problemy obu państw i ich trudnych relacji. W przeszłości znajduje się wielkość Polski i mocarstwowość Rzeczypospolitej Obojga Narodów. Tam również odnajdziemy potęgę Rosji, ale i upokarzającą dla niej wielką smutę, w tym okupację Kremla przez państwo polsko-litewskie<sup>56</sup>. Przeszłość to też czas rozbiorów Polski i rusyfikacji Polaków, czas Katynia i podporządkowania przez ZSRR po II wojnie światowej.

Jak widać, zapatrzenie w przeszłość obu narodów i państw utrudnia budowę zaufania w stosunkach dwustronnych. Zwróćmy uwagę na pewną sprzeczność. Z jednej strony, trudno jest (za)ufać komuś, kogo postrzegamy jako nieprzyjaciela czy rywala – tak oba państwa przez większość swej historii się postrzegały. Z drugiej strony, nie sposób (za)ufać komuś, kto przez pięć dekad był postrzegany jako sojusznik, a który w zmienionych okolicznościach zrezygnował z tej roli, nadwerężając zaufanie. W rosyjskiej perspektywie Polska po II wojnie światowej była postrzegana jako sojusznik, który po 1989 r. konsekwentnie aspirował do członkostwa w NATO, organizacji postrzeganej przez Federację Rosyjską jako zagrożenie, a nawet jako wróg.

<sup>54</sup> Szerzej zob. np. A. Włodkowska-Bagan, *Konfliktowość w stosunkach polsko-rosyjskich jako stygmat geopolityczny*, w: S. Bielen, A. Skrzypek (red.), *Geopolityka...*, op.cit., s. 45–64.

<sup>55</sup> Zob. np. J. Zajac, *Poland's Security Policy: The West, Russia, and the Changing International Order*, Palgrave Macmillan, London 2016, s. 125–128.

<sup>56</sup> Rosyjskie święto narodowe Dzień Jedności Narodowej (*День народного единства*) zostało ustanowione 4 listopada jako święto wygnania sił polskich z Moskwy (listopad 1612 r.).

## **„Impuls zaufania” i „impuls nieufności”**

W nawiązaniu do wcześniejszych rozważań na temat „impulsu zaufania” na gruncie stosunków polsko-rosyjskich można wyciągnąć kilka wniosków. Po pierwsze, biorąc pod uwagę opinię polskich polityków i społeczeństwa polskiego, Rosja i Rosjanie nie mają opinii godnego zaufania partnera, mimo że nasi europejscy partnerzy z Niemiec i Francji postrzegają Rosję w ten sposób (choć po rosyjskiej agresji na Ukrainę opinia ta uległa pewnym przewartościowaniom). Po drugie, co już było wspomniane, Polska ma złe doświadczenia z Rosją i jej wiarygodnością. Po trzecie, Rosja jest mocarstwem z ambicjami rewizji ładu międzynarodowego oraz kształtowania go z innymi mocarstwami europejskimi i pozaeuropejskimi, najchętniej z pominięciem Unii Europejskiej. Jest to sprzeczne z polskim interesem narodowym. Po czwarte, Polska i Rosja oraz ich społeczeństwa, mimo że słowiańskie i chrześcijańskie, różnią się zarówno pod względem systemu politycznego, wyznawanych wartości, jak i wizji ładu międzynarodowego. To ostatnie jest związane z odmiennymi i sprzecznymi interesami Warszawy i Moskwy.

Mówiąc o tzw. impulsie zaufania, nie powinniśmy zapominać, że oba państwa i społeczeństwa zaliczane są do grupy o niskiej kulturze zaufania<sup>57</sup>. Jeśli chodzi o Polskę i Rosję, do pewnego stopnia ich doświadczenia są zatem rezultatem niskiej kultury zaufania w ogóle, a w sposób szczególnie do siebie nawzajem. Kultura nieufności, z jaką w istocie mamy do czynienia w relacjach między tymi dwoma państwami, nie jest dana raz na zawsze, może ewoluować w wyniku pozytywnych doświadczeń dotyczących zaufania i współpracy. Przeważnie dobre doświadczenia Polski związane z członkostwem w Unii Europejskiej mogą mieć pozytywny wpływ na zmianę polskiej kultury nieufności. Wciąż brakuje jednak podobnych doświadczeń w stosunkach z Rosją.

W przypadku stosunków polsko-rosyjskich mamy do czynienia z odwrotnością „impulsu zaufania”, tj. z „impulsem nieufności” (skłonność do odmowy zaufania). Tego rodzaju zachowanie jest następstwem utraty wiarygodności jednej ze stron, a zatem i zaufania, lub tak jak w przypadku stosunków polsko-rosyjskich – skomplikowanej historii konfliktów i wzajemnych resentymentów. Polacy i Rosjanie nie ufają sobie, również z powodu nawracających rozczarowań sobą.

## **Podobieństwo i swojskość**

Za granicą Polacy często są „brani” za Rosjan. Nasze języki i cechy narodowe są do siebie podobne. Jednak jeśli przyjrzymy się obu narodom bliżej, okaże się, że wiele między nami odmierności. Przynależymy choćby do dwóch różnych cywilizacji: zachodniej i prawosławnej. Podczas gdy rosyjska kultura i tożsamość kształtowały się po wpływie dziedzictwa bizantyjskiego, Polska pozostawała silnie związana z cywilizacją zachodnią, również ją współtworzyła. Polska i Rosja, co zostało już wspomniane, różnią się także pod względem systemu politycznego i gospodarczego,

<sup>57</sup> Zob. F. Fukuyama, *Zaufanie...*, op.cit., s. 149–266.

a także interesów narodowych, potencjału państwowego i pozycji międzynarodowej (Rosja jest mocarstwem, Polska średnim państwem europejskim). To ostatnie nie jest obojętne dla zaufania, szczególnie w przypadku państw słabszych, którym w analizowanym przypadku jest Polska. Według Henry'ego Farella dysproporcja sił między państwami wzmacnia nieufność wobec silniejszego w słabszym<sup>58</sup>. Czynniki te nie jest przesądzający o nieufności, wzmacnia jednak tę tendencję. Z sytuacją tego rodzaju mamy do czynienia nie tylko w stosunkach polsko-rosyjskich, ale i w stosunkach polsko-litewskich. W tych ostatnich mamy również do czynienia z bliskością geograficzną, trudną historią oraz dysproporcją potencjałów (na korzyść Polski).

W 1999 r. Polska stała się członkiem NATO, a pięć lat później członkiem Unii Europejskiej, a Polacy stali się jej obywatelami. W tych dwóch strukturach czujemy się współgospodarzami, jesteśmy częścią czegoś, co chcemy współtworzyć. Wybór, jakiego Polska dokonała po 1989 r., był suwerenną decyzją polskich władz i polskiego społeczeństwa<sup>59</sup>. Według socjologów poczucie sprawczości i podmiotowości koreluje z większym zaufaniem wobec tych, których wybraliśmy. Brak tego poczucia, jak choćby po II wojnie światowej, kiedy to Polska została arbitralnie włączona do bloku wschodniego przez wielkie mocarstwa, jest – jak to ujmuje Barbara Misztal – smarem nieufności, która w tym przypadku w sposób szczególny dotyczy Federacji Rosyjskiej, sukcesorki ZSRR.

Ze słowiańskich sąsiadów Polacy najmniej czują się związani z Rosjanami. Według badań opinii publicznej odczuwamy bliższe związki kulturowe i językowe z Czechami i Słowakami<sup>60</sup>. Podobnie Czesi i Słowacy są postrzegani przez Rosjan jako bardziej kulturowo im bliżsi niż Polacy<sup>61</sup>.

## Transparentność działań

Russell Hardin zauważa, że zaufanie to posiadanie wystarczających informacji na temat obiektu potencjalnego zaufania<sup>62</sup>. Autentyczność informacji jest tu kluczowa, ponieważ posiadanie złych danych może sprawić, że obdarzymy zaufaniem niewłaściwy obiekt, co w przypadku państw może być szczególnie niebezpieczne<sup>63</sup>.

<sup>58</sup> H. Farell, *Trust, distrust, and power*, w: R. Hardin (red.), *Distrust*, Russell Sage Foundation, New York 2004, s. 85–105.

<sup>59</sup> Poparcie dla członkostwa w UE wyrażone zostało w referendum akcesyjnym z czerwca 2003 r. i potwierdzone w badaniach opinii publicznej, w których wciąż pozostaje wysokie. W 2016 r. wyniosło ono 81%. Zob. *Polska w Unii Europejskiej. Komunikat z badań 31/2016*, Centrum Badań Opinii Społecznej, Warszawa 2016, s. 2–3.

<sup>60</sup> *Sondaż: Polak woli Rosjanina od Ukraińca*, „Wprost”, 12.05.2013, <http://www.wprost.pl/ar/427995/Sondaz-Polak-woli-Rosjanina-od-Ukraińca/> (data dostępu: 12.06.2016).

<sup>61</sup> *Rossija i Giermanija: ocenka nyniesznich odnoszenij i pierspektiwy ich razwittija*, Wsjerossijskij centr izuczenija obszczestwiennogo mnenija (WCIOM), 12.11.2013, <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=114603> (data dostępu: 21.08.2016).

<sup>62</sup> R. Hardin, *Zaufanie*, op.cit., s. 26.

<sup>63</sup> Ibidem.

Polska i Rosja zawarły wiele porozumień i rozwinęły różnego rodzaju kanały komunikacji. Z jednej strony były to deklaracje partnerstwa, a z drugiej udział w manewrach wojskowych, często wymierzonych w rzekomego partnera [rosyjsko-białoruskie manewry wojskowe *Zapad (Zachód)* czy natowskie *Steadfast Jazz* z 2013 r.].

Po rosyjskiej agresji przeciw Ukrainie w 2014 r. polsko-rosyjskie stosunki uległy dalszemu pogorszeniu. Działania Rosji są faktem. Jednak obie strony w celu budowy negatywnych wizerunków drugiego państwa stosują propagandę i środki dezinformacji, demonizując się nawzajem i używając często nieprawdziwych obrazów i symboli. Walka informacyjna, propaganda i dezinformacja pogłębiają nieufność. Pogłębia ją również aktywność Rosji na wschodniej Ukrainie, zbrojenia czy manewry przy granicach. O najmniejszą nawet transparentność w relacjach dwustronnych będzie tym bardziej trudno, że istnieje coraz mniej kanałów komunikacji i współpracy. Polsko-Rosyjska Grupa ds. Trudnych w rzeczywistości nie funkcjonuje, podobnie jak Polsko-Rosyjskie Forum Dialogu Obywatelskiego.

## Konkluzje

Według Niklasa Luhmanna zaufanie pozwala radzić sobie z niepewnością jutra, jest trampoliną do skoku w niepewność<sup>64</sup>. Zaufanie zawiera zatem w sobie dużą dawkę ryzyka, a jednocześnie jest niezbędnym elementem codziennego życia każdego człowieka i społeczeństwa. Mimo że przed dylematem zaufania każdego dnia staje wielu przywódców państw, kategoria ta nie jest wystarczająco zbadana przez badaczy stosunków międzynarodowych. Najwięcej uwagi temu zjawisku i mechanizmom zaufania poświęcają liberałowie i konstruktywiści.

Zgodnie z jedną z wielu definicji, zaufanie to „oczekiwanie, które rodzi się w zbiorowości na temat regularnego, uczciwego i kooperacyjnego zachowania innych członków wspólnoty w oparciu o uznane normy”<sup>65</sup>. Jest zatem związane nie tylko z przewidywalnością, współpracą, ale także zbieżnością interesów. W zaufaniu pomocne są: spójność normatywna, trwałość porządku społecznego, przejrzystość organizacji społecznej, swojskość otoczenia oraz odpowiedzialność innych ludzi i instytucji. Na gruncie stosunków międzynarodowych najczęściej mamy do czynienia z przeciwieństwem tych elementów, co utrudnia budowę zaufania.

Między Polską i Rosją również trudno o zaufanie. W naszych stosunkach od wieków przeważa nieufność, a w obecnej sytuacji międzynarodowej trudno o pozytywną prognozę. Mimo to warto jednak podjąć próbę odpowiedzi na pytanie: Jak budować zaufanie między państwami, w tym także między Polską i Rosją?

W budowie zaufania pomaga racjonalność w ocenie nie tylko własnych możliwości, ale i działań na arenie międzynarodowej. Skoncentrowanie się w większym stopniu

<sup>64</sup> N. Luhmann, *Trust and Power*, John Wiley & Sons, Chichester 1979, s. 33.

<sup>65</sup> F. Fukuyama, *Kapitał społeczny*, op.cit., s. 169.

na interesach, a w mniejszym na intencjach i wartościach może pomóc „ostudzić” emocje i odnaleźć punkty zbieżne. Pomocna może być również znana z psychologii społecznej tzw. hipoteza kontaktu<sup>66</sup>. Zakłada ona, że dobrowolny i częsty kontakt między członkami zwaśnionych grup prowadzi do redukcji uprzedzeń i polepszenia relacji między nimi<sup>67</sup>. By tak się stało, obie strony uczestniczące w interakcji powinny: mieć wspólne cele, równy status, współpracować grupowo oraz mieć wsparcie ze strony uznanych autorytetów (rządowych, kulturowych). Taki kontakt nawiązano w ramach Polsko-Rosyjskiej Grupy ds. Trudnych, która jednak przestała działać, co pokazuje jak daleko jest od teorii do praktyki.

Konkludując, zaufanie to dobro rzadkie, niezwykle cenne, ale i bardzo kruche. Łatwo jest je stracić i niezwykle trudno odzyskać. Dotyczy to zarówno kontaktów międzyludzkich, społecznych, jak i stosunków międzynarodowych. Polska i Rosja nie darzą się zaufaniem, nie robiły tego nigdy. Nie ma zatem czego odbudowywać. Jeśli założymy, że zaufanie w stosunkach polsko-rosyjskich jest możliwe lub potrzebne, należy je budować. Obecnie jednak skorzystanie z trampoliny zaufania, o której pisał Luhmann, dla obu państw i społeczeństw wydaje się mało prawdopodobne.

### Trust in Foreign Policy – *Theoria et Praxis*

The issue of trust in international relations seems interesting and certainly merits a thorough examination. Compared to studies of other categories of international relations, those pertaining to trust still remain rather limited, but the sphere is increasingly attracting the attention of internationalists. The purpose of this article is to expand the studies of international relations and state foreign policy, in particular the Polish ones, to include the category of trust, with special emphasis on Polish–Russian relations. The author has set out to review international relations theories while focusing on trust as well as to outline the notion of trust, its sources and determinants. In addition, the purpose of this article is to provide a preliminary answer to the question about the reasons behind the lack of trust between Poland and Russia.

*Keywords:* trust, distrust, international relations theory, realism, Bayesian realism, liberalism, democratic peace theory, constructivism, Poland, Russia, Polish–Russian relations.

---

<sup>66</sup> Szerzej na temat uprzedzeń i teorii kontaktu zob. G.W. Allport, *The Nature of Prejudice*, Perseus Book, Cambridge 1954.

<sup>67</sup> Zob. R. Brown, M. Hewstone, *An integrative theory of intergroup contact*, w: M.P. Zanna (red.), *Advances in Experimental Social Psychology*, Elsevier Academic Press, San Diego 2005, s. 255–343.

# Nowy Jedwabny Szlak i Eurazjatycka Unia Gospodarcza: chińska i rosyjska praktyka budowy wpływów w Azji Centralnej

Marcin Kaczmarek

*Uniwersytet Warszawski*

Rosja i Chiny implementują projekty Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej i Nowego Jedwabnego Szlaku od początku obecnej dekady. W tych przedsięwzięciach oba państwa stosują dwa odrębne zestawy praktyk dla budowy swoich wpływów. Rosja jest zainteresowana utworzeniem wyłącznej strefy wpływów w przestrzeni poradzieckiej. Celem jest wzmocnienie statusu mocarstwowego i zabezpieczenie prymatu w regionie. Chiny z kolei budują wpływy gospodarcze, nieograniczone z góry do określonego terytorium. Pekin dąży do zwiększenia swojej obecności gospodarczej za granicą oraz ukrycia swojej ekspansji gospodarczej za fasadą multilateralizmu. Te różnice w obu projektach budowy wpływów czynią chińsko-rosyjską rywalizację w Azji Centralnej mało prawdopodobną.

*Słowa kluczowe:* Rosja, Chiny, wpływ międzynarodowy, porządek regionalny, Eurazjatycka Unia Gospodarcza, Nowy Jedwabny Szlak, Azja Centralna, strefa wpływów.

Od połowy pierwszej dekady XXI w. Chiny i Rosja demonstrowały rosnącą zdolność do wpływania na politykę międzynarodową zarówno w skali globalnej, jak i regionalnej. Oba mocarstwa podjęły działania mające na celu zredefiniowanie swojego otoczenia oraz budowę polityczno-gospodarczych wpływów w mniejszych państwach<sup>1</sup>. W oficjalnych deklaracjach Rosja i Chiny przedstawiają się jako mocarstwa odpowiedzialne za porządek nie tylko regionalny, ale także globalny<sup>2</sup>. Dwie inicjatywy w szczególności symbolizują rosnące aspiracje Moskwy i Pekinu: Eurazjatycka

---

**Marcin Kaczmarek** – doktor, Instytut Stosunków Międzynarodowych, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski.

<sup>1</sup> R. Allison, *Russian „deniable” intervention in Ukraine: How and why Russia broke the rules*, „International Affairs” 2014, t. 90, nr 6, s. 1255–1297; Y. Deng, *China: The post-responsible power*, „The Washington Quarterly” 2015, t. 37, nr 4, s. 117–132; A.L. Friedberg, *The sources of Chinese conduct: Explaining Beijing’s assertiveness*, „The Washington Quarterly” 2015, t. 37, nr 4, s. 133–150; A. Tsygankov, *Vladimir Putin’s last stand: The sources of Russia’s Ukraine policy*, „Post-Soviet Affairs” 2015, t. 31, nr 4, s. 279–303.

<sup>2</sup> *Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation*, 2013, [http://www.mid.ru/en/foreign\\_policy/official\\_documents/-/asset\\_publisher/CptlCk6BZ29/content/id/122186](http://www.mid.ru/en/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptlCk6BZ29/content/id/122186) (data dostępu: 10.01.2017); Xi

Unia Gospodarcza (EUG) i Nowy Jedwabny Szlak (NJS). Na pierwszy rzut oka obie koncepcje wydają się ukierunkowane na gospodarkę, potwierdzając przypuszczenia teoretyczne o globalnej tendencji do regionalnej integracji gospodarczej<sup>3</sup>. Inicjatywa EUG jest niemal klasycznym ugrupowaniem integracyjnym, zaś NJS megaprojektem infrastrukturalnym. Jednak znaczenie obu projektów wykracza daleko poza sferę gospodarczą. Oba funkcjonują jako koncepcje polityki zagranicznej, tj. zestawy idei wyznaczających kierunek działania w polityce zagranicznej, są także pakietami konkretnych działań, ściśle podporządkowanych wizji i zamierzeniom ich regionalnych i globalnych aspiracji. Realizacja jest ważnym etapem tych planów i niesie ze sobą istotne konsekwencje dla pozycji Rosji i Chin na arenie międzynarodowej.

Eurazjatycka Unia Gospodarcza i Nowy Jedwabny Szlak nie tylko wpływają na pozycję obu państw w polityce światowej, ale również mają bezpośredni wpływ na stosunki dwustronne pomiędzy nimi. Ze względu na fakt, że obie inicjatywy przecinają się w Azji Centralnej, wielu badaczy uznaje, że Moskwie i Pekinowi będzie trudno pogodzić swoje interesy w średnio- i długoterminowej perspektywie, w konsekwencji czego dojdzie do rywalizacji między EUG i NJS. Akademyści tłumaczą koncepcję Unii Eurazjatyckiej dążeniem Rosji do wzmocnienia więzi z Kazachstanem i chęcią utrzymania Chin na dystans w Azji Centralnej<sup>4</sup>. Podobnie obserwatorzy interpretują NJS jako chińską odpowiedź (ale nie tylko) na plany integracyjne Rosji<sup>5</sup>. Takie opinie potwierdzają argumenty, popularne w badaniach dotyczących stosunków Rosja – Chiny, zwiastujące nieuchronność rosyjsko-chińskiego starcia w Azji Centralnej oraz ich coraz szerszej rywalizacji na innych polach<sup>6</sup>. Moskwa i Pekin wydają się świadome potencjalnego zagrożenia, o czym najlepiej świadczy podjęcie przez oba kraje dialogu w kwestii pogodzenia dwóch regionalnych inicjatyw jeszcze w 2014 r.

Niniejszy artykuł porównuje rosyjską i chińską praktykę budowania wpływów na przykładzie Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej i Nowego Jedwabnego Szlaku jako dwóch odmiennych podejść do budowy wpływów. Różnice te mają daleko idące konsekwencje nie tylko dla rosyjsko-chińskich stosunków dwustronnych, a także miejsca i ról obu mocarstw w porządku międzynarodowym. Moskwa realizuje projekt eurazjatycki zgodnie z logiką terytorialnej sfery wpływów i dąży przede wszystkim

---

Jinping, *New Asian Security Concept For New Progress in Security Cooperation*, Shanghai, 21.05.2014, [http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/zxxx\\_662805/t1159951.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1159951.shtml) (data dostępu: 10.01.2017).

<sup>3</sup> L. van Langenhove, *Building Regions: The Regionalization of the World Order*, Ashgate, Farnham 2011.

<sup>4</sup> K. Liik, *Introduction: Russia's pivot to (Eur)asia*, w: K. Liik (red.), *Russia's „pivot” to Eurasia*, European Council on Foreign Relations, London 2014; R. Muzalevsky, *Russian-led customs union intensifies Sino-Russian rivalry in Central Asia*, „Eurasia Daily Monitor” 2011, t. 8, nr 147.

<sup>5</sup> L. Li, R. Pantucci, *Decision time for Central Asia: Russia or China?*, OpenDemocracy, 24.01.2013, <https://www.opendemocracy.net/od-russia/li-lifan-raffaello-pantucci/decision-time-for-central-asia-russia-or-china> (data dostępu: 14.01.2017).

<sup>6</sup> N. Swanström, *Sino-Russian relations at the start of the new millennium in Central Asia and beyond*, „Journal of Contemporary China” 2014, t. 23, s. 480–497.

do wzmocnienia swojego statusu mocarstwowego. Jest zainteresowana uzyskaniem wpływów politycznych, a nie zapewnieniem długotrwałej integracji gospodarczej. Pekin z kolei działa według logiki funkcjonalnej. Wymierne korzyści ekonomiczne, a przede wszystkim wzrost handlu i inwestycji pozostają priorytetem dla Chin. Nowy Jedwabny Szlak funkcjonuje jako swoistego rodzaju „parasol” dla szeregu dwustronnych relacji z mniejszymi państwami. Jest to również sposób na ukrycie chińskiego potencjału za fasadą wielostronnej współpracy. Z powodu tych podstawowych różnic prawdopodobieństwo, że EUG i NJS staną się katalizatorami dwustronnej rywalizacji między Rosją a Chinami, pozostaje ograniczone.

Niniejszy artykuł prezentuje zarówno koncepcje Rosji i Chin, jak i praktyki stosowane przez oba kraje w Azji Centralnej. Pierwsza część obejmuje genezę, ramy instytucjonalne i oficjalne narracje wokół obu projektów. Druga część koncentruje się na implementacji obu projektów w Azji Centralnej. Na tej podstawie w części trzeciej artykuł rekonstruuje dwa zestawy praktyk budowy wpływów. Ostatnia część nakreśla konsekwencje różnych podejść do budowy wpływów dla stosunków rosyjsko-chińskich.

## Dwie inicjatywy

Eurazjatycka Unia Gospodarcza i Nowy Jedwabny Szlak wyróżniają się jako kluczowe komponenty budowy przez Rosję i Chiny wpływów w krajach trzecich. Moskwa i Pekin wypracowały kontury tych projektów we wczesnych latach obecnej dekady. Inicjatywy wyraźnie różnią się pod względem swojej genezy, ram prawno-instytucjonalnych oraz oficjalnego dyskursu, jaki je otacza.

### Geneza inicjatyw

Zainicjowanie EUG i NJS można bezpośrednio przypisać przywódcom Rosji i Chin. Dla Władimira Putina idea Unii Eurazjatyckiej stała się sposobem zredefiniowania agendy polityki zagranicznej w trzeciej kadencji prezydenckiej. Dla Xi Jinpinga, przywódcy Chin od listopada 2012 r., koncepcja NJS dostarczyła kompleksowych ram dla zaprezentowania swoich pomysłów w zakresie polityki zagranicznej. Ponadto obie koncepcje są zorientowane nie tylko na osiągnięcia konkretnych celów na arenie międzynarodowej, ale również nakierowane na zwiększenie poparcia dla liderów na arenie wewnętrznej i wzmocnienie ich władzy.

Chociaż idea integracji eurazjatyckiej pojawiła się jeszcze w latach 90. ubiegłego stulecia, dopiero inicjatywa Putina nadała jej odpowiednią rangę polityczną. Putin nakreślił ambitną wizję kierowanego przez Rosję bloku polityczno-gospodarczego, który stałby się jednym z „biegunów” w policentrycznym porządku międzynarodowym, w swoim artykule opublikowanym w dzienniku „Izwestija”<sup>7</sup>. Pomysł Unii Eurazjatyckiej

<sup>7</sup> W. Putin, *Nowy integracyjny projekt dla Jewrazii-buduszczeje, ktoroje roždajetsia siegodnia*, „Izwestija”, 3.10.2011.

opierał się na wcześniejszych inicjatywach, przedstawionych przez Moskwę w następstwie światowego kryzysu gospodarczego z lat 2008–2009: już funkcjonującej Unii Celnej i Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej<sup>8</sup>. W 2014 r. Rosja, Białoruś i Kazachstan zawarły Traktat ustanawiający Eurazjatycką Unię Gospodarczą. Oficjalnie Unia zaczęła funkcjonować 1 stycznia 2015 r., ulegając rozszerzeniu o Armenię i Kirgistan.

Z kolei Xi Jinping przedstawił koncepcję odnowienia Jedwabnego Szlaku podczas wizyty w Kazachstanie we wrześniu 2013 r. Wówczas zapowiedział utworzenie Ekonomicznego Pasa Jedwabnego Szlaku jako pierwszy krok w procesie łączenia Chin z Europą przez Azję Centralną. Kilka tygodni później, w Indonezji, Xi przedstawił równoległą inicjatywę – Morski Jedwabny Szlak XXI w. – skierowany do państw Azji Południowo-Wschodniej. Pomysł szybko stał się popularny w chińskich mediach i kręgach eksperckich, określane jako „jeden pas i jedna droga” (*one belt, one road*). Pod koniec 2014 r. rząd chiński stworzył Fundusz Gospodarczy Jedwabnego Szlaku. Na forum polityczno-gospodarczym Boao w 2015 r. Pekin przedstawił dokument programowy<sup>9</sup>.

### Ramy prawno-instytucjonalne

Oba projekty różnią się zasadniczo pod względem ram prawnych i instytucjonalnych. Eurazjatycka Unia Gospodarcza opiera się na prawnie wiążących traktatach międzynarodowych, które przewidują utworzenie licznych rozwiązań instytucjonalnych. Inicjatywa Nowego Jedwabnego Szlaku bazuje na zobowiązaniach politycznych Chin i zainteresowanych krajów, nie ma jednak żadnej prawnomiędzynarodowej podstawy i nie została ona zinstytucjonalizowana.

Podstawę prawną EUG stanowią jej poprzednicy: Unia Celna i Wspólna Przestrzeń Gospodarcza. Rosja, Kazachstan i Białoruś podpisały szereg traktatów ustanawiających Unię Celną w listopadzie 2009 r. Podstawę prawną dla Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej uzgodniono w 2010 r.<sup>10</sup> W reakcji na inicjatywę Władimira Putina, wzywającą do kolejnego etapu integracji eurazjatyckiej, w listopadzie 2011 r. prezydenci Rosji, Białorusi i Kazachstanu podpisali deklarację w sprawie Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej i Traktatu o Eurazjatyckiej Komisji Gospodarczej. Ostateczna umowa – ustanawiająca EUG – została podpisana w maju 2014 r., a sama Unia zaczęła funkcjonować z dniem 1 stycznia 2015 r.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> I. Wiśniewska, *Integracja euroazjatycka. Rosyjska próba ekonomicznego scalenia obszaru poradzieckiego*, Prace OSW, nr 44, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2013; T. Mansurow, *JewrAzES: ot integracyonnogo sotrudnicestwa k Jewrazijskomu Ekonomiceskomu Sojuzu*, „Mieżdunarodnaja Żyżn” 2014, t. 10.

<sup>9</sup> *Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road*, National Development and Reform Commission, Ministry of Foreign Affairs, and Ministry of Commerce of the People’s Republic of China, with State Council authorization, Beijing, marzec 2015 r.

<sup>10</sup> Wiśniewska, *Integracja euroazjatycka...*, op.cit.; Mansurow, *JewrAzES...*, op.cit.

<sup>11</sup> *Treaty on the Eurasian Economic Union*, Moskwa 2015, [http://www.un.org/en/ga/sixth/70/docs/treaty\\_on\\_eeu.pdf](http://www.un.org/en/ga/sixth/70/docs/treaty_on_eeu.pdf) (data dostępu: 10.01.2017).

Te ramy prawne zostały uzupełnione gęstą siecią instytucji. Formalnie integracja w EUG jest administrowana przez ponadnarodowe ciało – Radę Eurazjatyckiej Komisji Gospodarczej. Dwunastu członków Rady nadzoruje 23 działy, z których każdy jest odpowiedzialny za poszczególne sektory gospodarki. Przedstawiciel Rosji, Wiktor Christienko, został wybrany w 2012 r. na przewodniczącego na okres czterech lat. Zarząd jest nadzorowany przez międzyrządową Radę Eurazjatyckiej Komisji Gospodarczej, która składa się z wicepremierów. Oba te organy są z kolei nadzorowane przez Wysoką Eurazjatycką Radę Gospodarczą, która funkcjonuje na szczeblu premierów lub prezydentów. Decyzje podejmowane są jednomyślnie, a państwa członkowskie odrzuciły wstępną koncepcję przyjęcia ważonego systemu głosowania<sup>12</sup>.

W porównaniu z projektem rosyjskim koncepcja Nowego Jedwabnego Szlaku ma skromne ramy prawno-instytucjonalne. Chiny ograniczyły się do ustanowienia mechanizmów finansowania. Pod koniec 2014 r. w Pekinie utworzono państwowy Fundusz Jedwabnego Szlaku z kapitałem rządu 40 mld dolarów amerykańskich. Kapitał funduszu w 65% pochodzi z chińskich rezerw walutowych. China Investment Corporation, suwerenny fundusz inwestycyjny, posiada 15%, a reszta udziałów znajduje się w posiadaniu Export-Import Bank of China i China Development Bank Capital. W styczniu 2015 r. prywatny Fundusz Rozwoju Energii został stworzony z myślą, aby przyciągnąć inwestycje warte 20 mld dolarów<sup>13</sup>. Ponadto Azjatycki Bank Inwestycji Infrastrukturalnych (AIIB), ustanowiony przez Chiny i 20 innych państw azjatyckich w listopadzie 2014 r., ma także finansować inwestycje realizowane w ramach Nowego Jedwabnego Szlaku<sup>14</sup>.

Pekin przedstawił bardziej kompleksową wizję inicjatywy na forum Boao dla Azji w marcu 2015 r. W dokumencie „Wizja i działania na rzecz wspólnej budowy Ekonomicznego Pasa Jedwabnego Szlaku i Morskiego Jedwabnego Szlaku XXI w.” nakreślono główne zasady, priorytety współpracy i mechanizmy, ale nie zapewniono żadnych praktycznych szczegółów implementacji projektu. Dokument wezwał do wykorzystania istniejących kanałów dwustronnych i wielostronnych, ale nie zapowiadał tworzenia instytucji poświęconych projektowi. Jedynym wyjątkiem była propozycja międzynarodowego szczytu „Inicjatywy pasa i drogi”<sup>15</sup>. Do połowy 2015 r. ponad 50 państw potwierdziło chęć uczestniczenia w Nowym Jedwabnym Szlaku. Chiny podpisały wstępne dokumenty dotyczące współpracy w ramach Nowego Jedwabnego Szlaku, ale dalsza instytucjonalizacja nie miała miejsca.

---

<sup>12</sup> N. Popescu, *Eurasian Union: The Real, the Imaginary and the Likely*, ISS Working Paper, 132, Institute for Security Studies, Paris 2014, s. 9.

<sup>13</sup> W. Hu, *New fund initiated for Silk Roads*, „Global Times”, 25.01.2015.

<sup>14</sup> A. Łarin, W. Matwiejew, *Kitajskaja Strategija „Prodwizenija na zapad” i „Nowyj Szelkowyj Put’*”, „Problemy Dal’niego Wostoka” 2014, t. 5, s. 11.

<sup>15</sup> *Vision and Actions...*, op.cit.

## Oficjalny dyskurs

Oficjalne narracje Rosji i Chin odkrywają dwojaką naturę obu projektów. Moskwa i Pekin podkreślają, że współpraca gospodarcza i integracja leżą u podstaw EUG i NJS, ale w tym samym czasie oba mocarstwa wskazują na wymiar polityczny i cywilizacyjny obu przedsięwzięć.

Eurazjatycka Unia Gospodarcza jest przedstawiana jako egzemplifikacja nowoczesnej integracji gospodarczej, oparta na „uniwersalnych zasadach integracji”<sup>16</sup>. Inicjatywa jest wzorowana na Unii Europejskiej i opiera się na jej doświadczeniach. Jej cele gospodarcze obejmują utworzenie jednolitego rynku z ujednoczoną bazą prawną, swobodny przepływ kapitału, usług i osób oraz koordynację polityk gospodarczej i walutowej. Oczekuje się, że członkowie zharmonizują polityki konkurencji, zamówień publicznych, zasad inwestowania oraz standardów technicznych<sup>17</sup>. Rosyjscy przedstawiciele podkreślają, że światowy kryzys gospodarczy lat 2008–2009 dostarczył decydującego impulsu dla kolejnego etapu integracji w przestrzeni poradzieckiej.

Jednocześnie rosyjscy przedstawiciele twierdzą, że utworzenie Unii Eurazjatyckiej stanowi historyczny moment dla wszystkich państw poradzieckich. Nie powinno to prowadzić do odbudowy Związku Radzieckiego, choć dziedzictwo ZSRR jest przywoływane w odniesieniu do infrastruktury przemysłowej, regionalnego podziału pracy, języka i przestrzeni kulturowej<sup>18</sup>. Integracja jest przedstawiana jako proces długoterminowy, który powinien być odizolowany od krótkoterminowych wahań w polityce poszczególnych państw. Integracja ma na celu zwiększenie konkurencyjności wszystkich jej uczestników w gospodarce światowej i ma służyć ich modernizacji<sup>19</sup>.

Projekt Nowego Jedwabnego Szlaku jest zaś przedstawiany w chińskim dyskursie jako nowy model współpracy międzynarodowej. Regionalna współpraca gospodarcza i rozwój stanowią siłę napędową inicjatywy. Cele odnoszą się przede wszystkim do sfery gospodarczej i obejmują koordynację polityk, ułatwienie łączności (transport, energetyka i infrastruktura komunikacyjna), nieograniczony handel, integrację finansową i wzmocnienie więzi międzyludzkich.

Jednocześnie główną cechą chińskiej narracji o Jedwabnym Szlaku jest nawiązanie do tradycji starożytnego Jedwabnego Szlaku, „handlu i wymiany kulturalnej [...] pokoju i współpracy”<sup>20</sup>. Chiny podkreślają otwartość i inkluzyjność Nowego Jedwabnego Szlaku, deklarując gotowość do wspólnego tworzenia i koordynacji projektu ze strategiami rozwoju innych krajów. Sformułowania, takie jak powitanie wszystkich państw „na pokładzie pociągu rozwoju Chin” lub zaproszenie partnerów do tworzenia „wspólnoty dzielonego losu” (*community of shared destiny*), jak również

<sup>16</sup> W. Putin, *Nowyj intiegracyonnyj...*, op.cit.

<sup>17</sup> *Treaty on the Eurasian Economic Union*, op.cit.

<sup>18</sup> W. Putin, *Nowyj intiegracyonnyj...*, op.cit.

<sup>19</sup> *Ukaz Priezidenta Rossijskoj Fiedieracyi ot 31 diekabrya 2015 g. N 683 „O strategii nacyonalnoj biezopastnosti Rossijskoj Fiedieracyi”*, Moskwa 2015.

<sup>20</sup> *Vision and Actions...*, op.cit.

odniesienie do pięciu zasad pokojowego współistnienia, mają sugerować, że chiński projekt jest korzystny dla wszystkich zaangażowanych stron: „współpraca w ramach pasa i drogi cechuje się wzajemnym szacunkiem i zaufaniem, wzajemnymi korzyściami i wzajemnym uczeniem się między cywilizacjami”<sup>21</sup>.

Strona chińska zwraca też uwagę na niepowtarzalny charakter projektu. Chińscy eksperci, którzy zaczęli odnosić się do projektu jako „chińskiej wersji planu Marshalla”, zostali szybko skrytykowani. Państwowa agencja informacyjna Xinhua stwierdziła, że takie odniesienia ujawniają „ignorancję niektórych ludzi, a nawet ukryte intencje innych”<sup>22</sup>. Zgodnie z oficjalną linią Chin nie dążą do stworzenia formalnego sojuszu lub ustanowienia hegemonii wzdłuż Nowego Jedwabnego Szlaku. Inicjatywa nie jest konfrontacyjna, ale jest przykładem wzajemnie korzystnej współpracy<sup>23</sup>. Minister spraw zagranicznych ChRL, Wang Yi, podkreślił, że Nowy Jedwabny Szlak jest „produktem współpracy, a nie narzędziem geopolityki, i nie może być postrzegany poprzez pryzmat przestarzałej zimnowojennej mentalności”<sup>24</sup>.

## Wpływy Rosji i Chin w Azji Centralnej

W wyniku globalnego kryzysu gospodarczego lat 2008–2009 stosunki rosyjsko-chińskie weszły w nową fazę, charakteryzującą się coraz bardziej rozległą nierównowagą potęgi materialnej, rosnącą zależnością Rosji od Chin oraz wyłonieniem się nowego *status quo* w Azji Centralnej w wyniku zwiększenia się zaangażowania Chin w regionie. Pekin zaczął rozszerzać swoje wpływy po zakończeniu zimnej wojny i zyskał nową pozycję w regionie<sup>25</sup>. Wpływ gospodarczy Chin wzrósł szczególnie w sektorze energetycznym. Rola Rosji jako hegemonu regionalnego została zakwestionowana, ale udało jej się utrzymać dominującą pozycję w niektórych obszarach, takich jak bezpieczeństwo, co na tym etapie było i jest nadal popierane jako odpowiadające interesom Pekinu. Oba państwa ustanowiły wspólnie Szanghajską Organizację Współpracy (SOW) z udziałem wszystkich państw Azji Centralnej, z wyjątkiem Turkmenistanu. Chociaż utworzenie SOW odzwierciedlało chęć ograniczenia konkurencji, różne wizje przyszłości organizacji doprowadziły w połowie pierwszej dekady XXI w. do impasu we wzajemnej współpracy. Organizacja okazała się niezdolna do ściślejszej kooperacji gospodarczej i politycznej w regionie, z jedynym wyjątkiem bezpieczeństwa wewnętrznego, gdzie współpraca jest napędzana przez wspólną obawę przed „kolorowymi rewolucjami”. W tym kontekście EUG i NJS wyłoniły się jako nowe

<sup>21</sup> Ibidem.

<sup>22</sup> S. Wang, *Commentary: Chinese Marshall Plan analogy reveals ignorance, ulterior intentions*, Xinhua, 11.03.2015, [http://news.xinhuanet.com/english/2015-03/11/c\\_134057346.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2015-03/11/c_134057346.htm) (data dostępu: 29.12.2016); Y. Liu, „*Marshall Plan*” *copycat allegations misleading*, „Beijing Review”, 5.02.2015.

<sup>23</sup> Ibidem.

<sup>24</sup> *China's Belt and Road initiatives not solo, but symphony: FM*, „China Daily”, 8.03.2015.

<sup>25</sup> M. Kaczmarek, *Russia – China Relations in the Post-crisis International Order*, Routledge, London – New York 2015, s. 92–100.

sposoby budowy wpływów przez Moskwę i Pekin, wyznaczając tym samym nowy etap w ewolucji pozycji obu państw i ich relacji wzajemnych w regionie.

## Wpływy ekonomiczne Rosji i Chin

Chiny wyłoniły się jako partner gospodarczy numer jeden dla państw Azji Centralnej pod koniec pierwszej dekady XXI w. Stały się największym partnerem handlowym regionu, kluczową dostawcą kredytów i pomocy rozwojowej, a także głównym inwestorem w infrastrukturę. W 2013 r. wymiana handlowa Chin z regionem przekroczyła 50 mld dolarów, z czego na ropę naftową i gaz ziemny przypadało 90% chińskiego importu. Chiny są także największym wierzycielem Kazachstanu (16 mld dolarów) i Turkmenistanu (8 mld dolarów), które to kredyty zostały zabezpieczone przyszłymi dostawami ropy i gazu z obu państw. Chiny są także największym dawcą pomocy rozwojowej dla Tadżykistanu<sup>26</sup>.

Skumulowane chińskie inwestycje wynoszą 14 mld dolarów w Kazachstanie i 4 mld dolarów w Uzbekistanie, przy czym większość przypada na infrastrukturę<sup>27</sup>. Chiny zbudowały rurociąg naftowy z Kazachstanu, trzy nitki gazociągu z Turkmenistanu przez Uzbekistan i Kazachstan oraz budują kolejny gazociąg z Turkmenistanu przez Tadżykistan i Kirgistan. Tym samym Pekin zaoferował państwom Azji Centralnej alternatywę dla rosyjskiego szlaku eksportowego i wyłonił się jako największy odbiorca zasobów naturalnych regionu, zastępując w tej roli Rosję. Chiny zainwestowały także w infrastrukturę transportową między zachodnią prowincją Xinjiang i sąsiednimi państwami. Zbudowano drogi w wielu państwach Azji Centralnej, w tym w najmniej rozwiniętych: Kirgistanie i Tadżykistanie. Chiny budują też port lądowy na granicy chińsko-kazachskiej w Horgosie. W 2011 r. Chiny uruchomiły też regularne połączenia kolejowe typu cargo do Europy przez Kazachstan.

Pozycja gospodarcza Rosji w krajach Azji Centralnej jest znacznie słabsza. Całkowity wolumen handlu sięga około 30 mld dolarów. Moskwa wykorzystuje zarówno dwustronne, jak i wielostronne kanały dla finansowania regionu. Długi Kazachstanu wobec Rosji wynoszą około 5 mld dolarów, zaś Kirgistan i Tadżykistan pożyczyły kilkaset milionów dolarów. Rosyjski rynek pracy jest szczególnie ważny dla prawie wszystkich państw Azji Centralnej. W przypadkach Tadżykistanu i Kirgistanu przekazy pieniężne od emigrantów pracujących w Rosji stanowią między 30 a 50% ich PKB<sup>28</sup>. Pomoc rozwojowa jest kolejnym elementem rosyjskich wpływów gospodarczych, przede wszystkim w odniesieniu do najbiedniejszych państw, tj. Kirgistanu i Tadżykistanu.

---

<sup>26</sup> A. Cooley, *China's Changing Role in Central Asia and Implications for US Policy: From Trading Partner to Collective Goods Provider: Prepared Remarks for „Looking West: China and Central Asia” U.S.-China Economic and Security Review Commission*, 18.03.2015.

<sup>27</sup> A. Łarin, W. Matwiejew, *Kitajskaja Strategija...*, op.cit., s. 9.

<sup>28</sup> D. Trilling, *Remittances to Central Asia fall sharply, as expected*, „EurasiaNet”, 21.04.2015.

W przeciwieństwie do Chin, Rosja dysponuje instytucjonalnymi narzędziami wpływu na gospodarkę krajów Azji Środkowej. Trzy państwa, Kazachstan, Kirgistan i Tadżykistan, są członkami Euroazjatyckiego Banku Rozwoju, założonego przez Rosję i Kazachstan w 2006 r. Kapitał banku wynosi 7 mld dolarów, a większość inwestycji jest kierowana do Kazachstanu (prawie 40%) i Rosji (32%). Bank zarządza Eurazjatyckim Funduszem Stabilizacji i Rozwoju (dawniej Fundusz Antykryzysowy), utworzonym w 2009 r. Działania Funduszu były jednak bez znaczenia w obliczu potrzeb Azji Centralnej. Składały się nań pomoc dla Tadżykistanu wartości 70 mln dolarów i trzy projekty infrastrukturalne w Kirgistanie. Kazachstan, Kirgistan i Tadżykistan są członkami Euroazjatyckiej Wspólnoty Gospodarczej (EaWG), struktury utworzonej przez Rosję w 2000 r. Miała ona doprowadzić do realnej integracji gospodarczej wśród swoich członków, ale jej porażka stała się oczywista w połowie lat dwutysięcznych.

### **Wpływy Rosji i Chin w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony**

Charakter obecności Rosji i Chin w sferze bezpieczeństwa i obrony Azji Centralnej znacznie się różni. Wpływy rosyjskie opierają się na czterech filarach: obecności wojskowej, formalnym sojuszu w postaci Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym (OUBZ), współpracy wojskowej i dostawach sprzętu. Chiny z kolei nie są bezpośrednio obecne militarnie w regionie i współpracują z państwami Azji Centralnej bardziej w ramach SOW niż w formule dwustronnej.

Rosja dzierżawi dwie główne bazy, które stanowią podstawę jej obecności wojskowej w Azji Centralnej: sił powietrznych w Kirgistanie i sił lądowych w Tadżykistanie. Bazy te są uzupełniane o dodatkowe jednostki: poligon torpedowy w Kirgistanie; system obserwacji przestrzeni kosmicznej w Tadżykistanie; kosmodrom Bajkonur i poligon raketowy w Kazachstanie. Kazachstan jest częścią kontrolowanej przez Rosję przestrzeni powietrznej. We wczesnych latach obecnej dekady Moskwa przedstawiła plan przebrojenia Kirgistanu, Tadżykistanu i Kazachstanu, oferując sprzęt wojskowy o wartości około miliarda dolarów dla każdego państwa. Oprócz działań dwustronnych Rosja przeforsowała nowe postanowienia statutu OUBZ, pozwalając na działanie organizacji w przypadku destabilizacji wewnętrznej w jednym z państw członkowskich i budowę nowych baz wojskowych jedynie za zgodą wszystkich. To ostatnie posunięcie dało Rosji praktyczne prawo weta w kwestii obecności wojskowej innych mocarstw w regionie<sup>29</sup>.

Chiny zachowują stosunkowo bierną postawę wobec sfery bezpieczeństwa Azji Centralnej i utrzymują praktyczne zaangażowanie na niskim poziomie. Dwustronne więzi w tej dziedzinie pozostają ograniczone, zaś Pekin nie wyraża ambicji rozmieszczenia wojsk w regionie lub dzierżawy obiektów wojskowych. Głównym kanałem

---

<sup>29</sup> A. Małaszenko, *Centralna Azja: na czoło rassiczywajet Rossija*, Carnegie Endowment for International Peace, Moskwa 2012; A. Matveeva, *Russia's changing security role in Central Asia*, „European Security” 2013, t. 22, nr 4, s. 478–499.

współpracy z siłami zbrojnymi krajów Azji Centralnej pozostaje współdziałanie w ramach SOW. Chińscy urzędnicy i analitycy podkreślają, że Chiny nie chcą ingerować w rosyjskie interesy w regionie. Rosyjski „parasol bezpieczeństwa” w tym wypadku i w takiej formule jest dla nich obecnie z wielu względów korzystny.

### **Pogłębiając wpływy: rola Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej i Nowego Jedwabnego Szlaku**

Rosja i Chiny zbudowały swoje wpływy w sferach gospodarczej, politycznej i wojskowej w krajach Azji Centralnej. Euroazjatycka Unia Gospodarcza i Nowy Jedwabny Szlak mają zapewnić Moskwie i Pekinowi dodatkowe sposoby budowy wpływów w państwach regionu. Integracja w ramach EUG ma na celu pogłębienie więzi gospodarczych między Rosją i państwami Azji Centralnej, trwale łącząc ich rynki z rosyjskim odpowiednikiem<sup>30</sup>. Takie połączenie uniezależniłoby rosyjską pozycję od potencjalnych wewnętrznych zmian politycznych w poszczególnych krajach.

Jednakże współpraca gospodarcza pomiędzy członkami EUG była od początku istnienia organizacji hamowana. Bariery pozataryfowe, takie jak normy sanitarne, kwoty, subsydia, ograniczenia dostępu zagranicznych firm do przetargów publicznych oraz specjalnego importu, spowodowały, że nie doszło do oczekiwanego wzrostu obrotów handlowych pomiędzy członkami EUG<sup>31</sup>. Ponadto kryzys ukraiński doprowadził do dalszych niepowodzeń w procesie budowania wpływów Rosji. W następstwie aneksji Krymu Kazachstan i Białoruś stanowczo sprzeciwiły się planom głębszej integracji i postulowały skupienie się na wymiarze gospodarczym. Idea politycznej Unii Eurazjatyckiej, która pociągnęłaby za sobą integrację polityczną, spotkała się z silną opozycją<sup>32</sup>. Sama Rosja ignorowała zasady ustanowione przez traktaty EUG. W obliczu napięć w stosunkach z Zachodem, w tym sankcji gospodarczych, Moskwa nałożyła ograniczenia w sprawie tranzytu towarów z Białorusi do Kazachstanu przez terytorium Federacji Rosyjskiej, pomijając w ten sposób istnienie wspólnej strefy celnej i zakłócając proces tworzenia jednolitego rynku.

Chińska idea odnowienia antycznego Jedwabnego Szlaku była początkowo skierowana wyłącznie do Azji Centralnej, a zatem może być interpretowana jako mająca na celu zwiększenie i wzmocnienie wpływów gospodarczych Pekinu w regionie. Przedstawiając ideę Ekonomicznego Pasa Jedwabnego Szlaku w Astanie pod koniec 2013 r., Xi Jinping podkreślił, że Chiny i kraje Azji Centralnej powinny zaangażować się w regionalną integrację gospodarczą i „porównać swoje strategie rozwoju gospodarczego”<sup>33</sup>. Wkrótce cała dwustronna współpraca z krajami Azji Centralnej

<sup>30</sup> Wiśniewska, *Integracja euroazjatycka...*, op.cit.; Mansurow, *JewrAzES...*, op.cit.

<sup>31</sup> R. Falachow, *Sojuz s barierami*, „Gazeta.ru”, 18.03.2015.

<sup>32</sup> R. Sakwa, *Frontline Ukraine: Crisis in the Borderlands*, I.B. Tauris, London 2015.

<sup>33</sup> D. Tang, *Xi suggests China, C. Asia build Silk Road economic belt*, Xinhua, 7.09.2013, [http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-09/07/c\\_132700695.htm](http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-09/07/c_132700695.htm) (data dostępu: 20.12.2016).

została objęta „patronatem” inicjatywy Nowego Jedwabnego Szlaku. Chińscy przywódcy wielokrotnie podkreślali, że ich koncepcja jest zgodna z potrzebami wewnętrznymi państw Azji Centralnej, a ich kluczowym celem pozostaje rozwój infrastruktury<sup>34</sup>.

W 2014 r. Pekin zaproponował ustanowienie Funduszu Współpracy Gospodarczej Chiny – Eurazja i Inwestycyjnego Subfunduszu Współpracy Chiny – Kazachstan<sup>35</sup>. Chiny i Kazachstan zadeklarowały gotowość do synchronizacji swoich programów rozwojowych i integracji Ekonomicznego Pasa Jedwabnego Szlaku z nową polityką ekonomiczną Astany – Jasnym Szlakiem (*Bright Road*)<sup>36</sup>. Oba kraje podpisały średnio- i długoterminowy plan rozwoju i porozumienie ramowe w sprawie wykorzystania międzynarodowego korytarza transportowego poprzez Kazachstan. W rezultacie objętość tranzytu przez Kazachstan wzrosła kilkakrotnie od 2011 r. Współpraca Chin z innymi państwami Azji Centralnej była mniej spektakularna. Pekin podpisał umowę ramową z Uzbekistanem o współpracy w ramach Nowego Jedwabnego Szlaku i kontynuował współpracę przy poszczególnych inwestycjach, takich jak budowa połączenia kolejowego i rurociągu z Kirgistanem i Tadżykistanem<sup>37</sup>. Z Tadżykistanem Chiny podpisały umowę o współpracy rozwojowej w 2015 r.<sup>38</sup>

Pierwsze lata wdrażania EUG wykazały niezwykłą konsekwencję ze strony Moskwy. Jednak mimo początkowych sukcesów w ustanawianiu podstawy prawno-instytucjonalnej dla EUG wysiłki Rosji w generowaniu prawdziwej integracji gospodarczej uległy spowolnieniu. Otwarcie przez Chiny projektu Nowego Jedwabnego Szlaku było bardziej skromne, ale Pekinowi udało się osiągnąć wymierne sukcesy w zacieśnianiu współpracy gospodarczej z państwami Azji Centralnej.

## Różne praktyki budowy wpływów

Istnieje wiele podobieństw w tym, jak Rosja i Chiny realizują swoje regionalne projekty budowy wpływów. Oba mocarstwa dążą do zagwarantowania trwałości swoich wpływów, tak by były one odporne na ewentualne zmiany w polityce wewnętrznej poszczególnych państw. Są zainteresowane budową korytarzy gospodarczych i transportowych poprzez Eurazję. Rosja i Chiny uciekają się do więzów historycznych i cywilizacyjnych z państwami Eurazji i starają się przedstawić oba projekty jako uwzględniające potrzeby obu partnerów. Obie inicjatywy, nawet jeśli skierowane do

---

<sup>34</sup> T. Shi, *Li's Silk Road trip marks China's advance on Russia's patch*, Bloomberg Business, 14.12.2014, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2014-12-14/li-s-silk-road-trip-marks-china-s-growing-sway-on-russia-s-patch> (data dostępu 10.01.2017).

<sup>35</sup> China's Ministry of Commerce, [http://english.mofcom.gov.cn/sys/print.shtml?zt\\_businessreview/news/201503/20150300908061](http://english.mofcom.gov.cn/sys/print.shtml?zt_businessreview/news/201503/20150300908061) (data dostępu: 1.09.2016).

<sup>36</sup> S. Tiezzi, *Chinese premier links Central Asia, Europe with Silk Road tour*, „The Diplomat”, 17.12.2014.

<sup>37</sup> *China and Uzbekistan Sign Agreement on Jointly Building the Silk Road Economic Belt*, Ministry of Commerce of the People's Republic of China, 18.06.2015, <http://english.mofcom.gov.cn/article/newsrelease/significantnews/201506/20150601016814.shtml> (data dostępu: 10.01.2017).

<sup>38</sup> C. Putz, *Tajik leader in China, building roads*, „The Diplomat”, 3.09.2015.

państw Azji Centralnej, służą jednocześnie do blokowania wpływów innych mocarstw. Obaj przywódcy, Władimir Putin i Xi Jinping, pozostają kluczowymi interesariuszami projektów, uznając je za szczególnie istotne dla swoich programów polityki zagranicznej i pozycji na scenie wewnętrznej<sup>39</sup>.

Bliższa analiza ujawnia jednak zasadnicze różnice w sposobie, w jaki Rosja i Chiny budują wpływy w krajach trzecich. Zestawienie EUG i koncepcji NJS, w połączeniu z uwzględnieniem, jak Rosja i Chiny realizują te projekty w Azji Centralnej, pozwala na identyfikację dwóch odrębnych praktyk budowy wpływów.

### **Geneza projektów: forma czy treść**

Już sam sposób, w jaki Rosja i Chiny zainicjowały oba projekty, stanowi wymowną ilustrację różnego znaczenia przywiązywanego przez Moskwę i Pekin do formy i treści ich wpływów w krajach trzecich. Rosja rozpoczęła od ustanowienia kompleksowych rozwiązań instytucjonalnych i rozwijania międzynarodowych ram prawnych dla współpracy z regionem. Chiny rozpoczęły od intensyfikacji realnej współpracy gospodarczej, bez tworzenia struktur instytucjonalnych i prawnych.

Od samego początku Rosja kładła nacisk na silny profil polityczny swojej inicjatywy. Podkreślając, że pojęcie Unii Eurazjatyckiej jest wzorowane na Unii Europejskiej, przedstawiciele Rosji zapewniali, że osiągną to, co zabrało UE cztery dekady, tj. stworzenie jednolitego rynku, w przeciągu zaledwie czterech lat. Samo tempo tworzenia poszczególnych elementów Unii Eurazjatyckiej pokazuje, jak istotne znaczenie ma dla Rosji forma oddziaływania. Jak się wydaje, Moskwa potrzebuje swoistego rodzaju formalnego potwierdzenia swoich wpływów. W jakim stopniu proces budowania wpływów przynosi Rosji korzyści gospodarcze, pozostaje tu sprawą drugorzędą. Symboliczne przyzwolenie na rosyjskie idee jest natomiast niezbędne. Rosyjska elita wierzy, że instytucjonalizacja jest zarówno wyrazem prymatu Rosji, jak i ostatecznym gwarantem wpływów, dzięki czemu proces będzie nieodwracalny, nawet w przypadku zmian w polityce wewnętrznej poszczególnych państw członkowskich.

Chiny przyjęły odwrotne podejście. Pekin rozpoczął od treści, tj. realizacji konkretnych przedsięwzięć gospodarczych, nie nadając im znaczenia politycznego. Chiny koncentrowały się na budowie rurociągów, linii kolejowych i dróg (w Azji Centralnej), a także innych elementów infrastruktury, takich jak porty morskie (w Azji Południowo-Wschodniej i Południowej). Uruchomiono kolejowe połączenia cargo z Europą poprzez Kazachstan. Wszystkie te działania prowadzono w formie dwustronnym raczej niż wielostronnym, nawet jeśli uwzględniały one kilka państw Azji Centralnej. Dopiero po pomyślnej realizacji przykładów projektów współpracy gospodarczej Chiny przedstawiły polityczną koncepcję Nowego Jedwabnego Szlaku. Jednak Chiny nadal koncentrują swoje wysiłki na konkretnych przedsięwzięciach gospodarczych,

---

<sup>39</sup> N. Popescu, *Eurasian Union...*, op.cit., s. 13.

a nie na tworzeniu ram prawno-instytucjonalnych dla swojej inicjatywy. Większość chińskich kredytów przyznawanych przez banki państwowe została skierowana do państw uczestniczących w projekcie Nowego Jedwabnego Szlaku<sup>40</sup>. Jedyne kroki instytucjonalne podejmowane do tej pory – tworzenie mechanizmów finansowania – pokazują, że Chiny koncentrują się na treści wpływów, a nie ich formie.

### **Logika budowy wpływów: przestrzenna czy funkcjonalna**

Inicjatywy Rosji i Chin odzwierciedlają dwie różne logiki budowy wpływów. Rosja ujmuje swój projekt w ramy przestrzenne, tj. aspiruje do stworzenia terytorialnie ograniczonej strefy wpływów. Dąży do monopolizacji tej konkretnej przestrzeni politycznej. Zgodnie z logiką terytorialną budowy wpływu, Rosja interpretuje swoje interesy w kategoriach gry o sumie zerowej. Jak się wydaje, w przypadku Chin jest przeciwnie – do procesu budowy wpływów aplikują one logikę funkcjonalną. Chińska idea Nowego Jedwabnego Szlaku jest otwartym projektem politycznym, bez wyraźnych granic. Pekin jest zainteresowany zwiększeniem wpływów przede wszystkim w sektorze gospodarczym krajów trzecich, nie wykluczając obecności innych mocarstw.

Rosja postrzega obszar poradziecki jako naturalną strefę wpływów i jest zdeterminowana, aby zdobyć uznanie swoich „tradycyjnych” więzi gospodarczych i kulturowo-politycznych<sup>41</sup>. Z perspektywy rosyjskiej kraje postsowieckie zostały włączone do EUG dla zapobieżenia ich podporządkowaniu interesom innych mocarstw. Postawa Moskwy wobec innych projektów, takich jak Partnerstwo Wschodnie UE, dobrze ilustruje tę logikę budowania wyłącznej strefy wpływów. Konflikt Rosji z Ukrainą ma swoje źródło w decyzji nowych władz w Kijowie stowarzyszenia z UE. Moskwa uznaje uczestnictwo w EUG jako w praktyce wyłączające możliwość uczestniczenia w innych inicjatywach integracyjnych. Postrzegając ład międzynarodowy jako coraz bardziej regionalizowany, Rosja dąży do stworzenia zamkniętego porządku gospodarczego.

Podejście Chin do budowy wpływów pozostawia miejsce na kompromis i nie wyklucza obecności innych podmiotów. Zgodnie z logiką funkcjonalną, Pekin postrzega budowę wpływów jako grę o sumie dodatniej. Chiny unikają definiowania granic NJS i deklarują, że pozostaje on otwarty dla uczestników z Europy, Azji i Afryki. Jednocześnie Pekin podkreśla ekonomiczną naturę swoich interesów. Idea NJS ma na celu utrzymanie otwartości rynków, co w sposób zrozumiały sprzyja Chinom jako największemu eksporterowi na świecie. Chiny dążą do maksymalizacji otwartości swojego projektu, zapraszając nie tylko państwa mniejsze i rozwijające się, ale także mocarstwa, jak Rosja czy Indie. W przeciwieństwie do Moskwy Pekin okazał się zdolny do określenia konkretnych interesów gospodarczych.

---

<sup>40</sup> J. Kyngé, *Chinese overseas lending dominated by One Belt, One Road strategy*, „Financial Times”, 18.06.2015.

<sup>41</sup> A. Łarin, W. Matwiejew, *Kitajskaja Strategija...*, op.cit., s. 6.

## Motywacje

Istnieje zasadnicza różnica w motywacji przyświecającej Rosji i Chinom przy realizacji ich regionalnych projektów. Moskwa liczy na osiągnięcie celów politycznych z pomocą EUG i chce wzmocnienia statusu Rosji jako regionalnego i globalnego mocarstwa. Jest przy tym mniej zainteresowana rzeczywistą integracją gospodarczą. Oczekuje, że inicjatywa zwiększy stopień jej kontroli politycznej i gospodarczej na obszarze postsowieckim, ograniczy obecność innych aktorów i potwierdzi rosyjski status mocarstwa. Pomimo pozornie wyrafinowanych ram instytucjonalnych niuanse procesu wdrażania nie mają dla Moskwy większego znaczenia.

W przypadku Chin NJS stanowi użyteczny parasol dla dwustronnego zaangażowania gospodarczego. Głównym celem jest ułatwienie ekspansji gospodarczej Chin za granicą. Pekin dąży do uzyskania wymiernych efektów dla gospodarki. Jako otwarty projekt gospodarczy NJS ma wzmocnić połączenia chińskiej gospodarki z innymi rynkami regionalnymi. Inicjatywa ta staje się narzędziem zwiększania inwestycji zagranicznych i ograniczenia nadprodukcji poprzez eksport nie tylko towaru, ale również kapitału i pracy. Oczekuje się, że poprawa infrastruktury przyczyni się do zwiększenia wymiany handlowej Chin z Unią Europejską i Chiny będą w stanie wspierać umiędzynarodowienie juana w ramach realizacji NJS. Ponadto NJS umożliwi Chinom utrzymanie otwarcia rynków państw trzecich na ich eksport i uniknięcie negatywnego efektu ubocznego regionalnych inicjatyw integracyjnych innych państw, takich jak EUG.

Nie oznacza to, że cele polityczne nie mają dla Chin znaczenia. Ale tak jak Rosja chce wykorzystać EUG dla podniesienia statusu mocarstwowego, tak Chiny próbują osiągnąć odwrotny efekt – zmniejszyć obawy innych państw przed ich rosnącym potencjałem i zamaskować go pod pozorem wielostronnej współpracy. Podkreślanie wzajemnie korzystnego charakteru NJS służy dokładnie temu celowi. Nowy Jedwabny Szlak staje się atrakcyjnym „opakowaniem” dla chińskiej ekspansji gospodarczej.

## Wnioski

W artykule porównano główne projekty budowy wpływów Rosji i Chin – Eurazjatycką Unię Gospodarczą i Nowy Jedwabny Szlak. Pomimo wspólnej koncentracji na gospodarce oba projekty istotnie się różnią. Moskwa jest zainteresowana stworzeniem ekskluzywnej strefy wpływów w przestrzeni poradzieckiej. Celem jest wzmocnienie statusu mocarstwowego Rosji oraz osiągnięcie prymatu politycznego w wymiarze regionalnym. Pekin z kolei skupia się na wymiernych efektach ekonomicznych. Chiny przyjęły funkcjonalną logikę budowy wpływów, przez co ich projekt jest napędzany przez chęć utrzymania innych rynków otwartymi dla handlu i inwestycji oraz ominięcia regionalnych inicjatyw integracji gospodarczej innych mocarstw.

W konsekwencji wszystkich różnic Rosja i Chiny mogą oczekiwać, że uda im się pogodzić swoje inicjatywy. Moskwa i Pekin wydają się świadome możliwych napięć

i podejmują działania zmierzające do obniżenia tego ryzyka. Rosja nie może zapobiec zaangażowaniu Chin w Azji Centralnej, ale koncentracja Pekinu na konkretnych celach gospodarczych, w połączeniu ze świadomymi w konkretnej sytuacji ograniczonymi i nieujawnionymi motywami politycznymi, pomaga uniknąć bezpośredniej konfrontacji czy otwartej konkurencji. Mimo bliskich powiązań gospodarczych Pekin nie zdominował politycznie Azji Centralnej. Ponadto Chiny tak ukształtowały swój projekt, aby zapobiec oporowi Rosji, czyniąc ją uczestnikiem korytarzy tranzytowych prowadzących do Europy. Ponadto wdrożenie i ostateczny kształt projektu rosyjskiego pozostają niepewne. Podejście Rosji skupione na symbolicznym wymiarze projektu może okazać się okresowo możliwe do pogodzenia z gospodarczo ukierunkowanym podejściem Chin.

### **The New Silk Road and the Eurasian Economic Union: Two Visions of the Regional International Order**

Russia and China have been implementing the projects of the Eurasian Economic Union and the New Silk Road since the beginning of this decade. Each of the two countries, however, is employing two different sets of practices to build its influence. Russia is interested in establishing its own exclusive sphere of influence in the post-Soviet space. Its goal is to consolidate its superpower status and ensure primacy in the region. China, in turn, is developing its economic influence, and does not limit itself to any specific territory. Beijing strives to increase its economic presence abroad and hide its economic expansion behind a smokescreen of multilateralism. Because of these differences between the two projects of expanding influence, Chinese–Russian rivalry in Central Asia seems rather unlikely.

*Keywords:* Russia, China, international influence, regional order, Eurasian Economic Union, New Silk Road, area of influence.



# Negocjacje amerykańsko-irańskie w kwestii nuklearnej. Analiza na podstawie modelu negocjacji nastawionych na współpracę „wygrana-wygrana”

Radosław Fiedler

*Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu*

Negocjacje integracyjne typu „wygrana-wygrana” mogą być zastosowane w negocjacjach politycznych, gospodarczych, handlowych, międzynarodowych, zbiorowych i w przypadku wielu innych rodzajów negocjacji. Najpoważniejszymi przeszkodami do kierowania się zasadami opracowanymi w modelu harwardzkim są emocje, zawężone spojrzenie, niedostateczna orientacja w przedmiocie rozmów, pośpiech wynikający z presji czasu, niechęć i uprzedzenie, działania odwetowe, obawa przed reakcją przeciwnika. Celem artykułu jest ukazanie negocjacji z Iranem w ujęciu modelu negocjacji typu „wygrana-wygrana”. Wskazano na przeszkody, które musiały pokonać zarówno Stany Zjednoczone Ameryki, jak i Islamska Republika Iranu, by doszło do porozumienia nuklearnego. Zwrócono uwagę na ograniczenia wynikające z przyjętej formuły porozumienia, które jedynie częściowo spełnia postulat negocjacji typu „wygrana-wygrana”.

*Słowa kluczowe:* negocjacje „wygrana-wygrana”, Iran, USA, program atomowy, porozumienie.

## **Zasady negocjacji nastawionych na współpracę („wygrana-wygrana”)**

W literaturze można spotkać wiele typologii negocjacji: twarde i miękkie targowanie się (*hard bargaining* i *soft bargaining*), targowanie się (*bargaining*) i rozwiązywanie problemów (*problem-solving*) czy dystrybucyjne i integracyjne targowanie się (*distributional bargaining*)<sup>1</sup>. Negocjacje od innych metod odróżnia to, że jest to przede wszystkim dobrowolny i najbardziej dogodny sposób dochodzenia do porozumienia i powinny być prowadzone w dobrej wierze. Nie w każdej sytuacji negocjacje umożliwiają zakończenie sporu i pozwalają osiągnąć porozumienie. Niekiedy rozpoczęcie negocjacji jest wartością samą w sobie, choćby dlatego, że przyczyniają się one do złagodzenia napięcia pomiędzy stronami. Warunkiem rozpoczęcia negocjacji powinna być przynajmniej wyrażona przez jedną ze stron gotowość do osiągnięcia

---

**Radosław Fiedler** – profesor UAM dr hab., kierownik Zakładu Pozaeuropejskich Studiów Politycznych, Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

<sup>1</sup> F. Scharpf, *Games Real Actors Play*, Westview Press, Boulder 1997, s. 124–135.

porozumienia. Uczestnicy negocjacji powinni mieć zarówno częściowo wspólne, jak i rozbieżne interesy.

W literaturze przedmiotu nie wypracowano jednej uniwersalnej definicji negocjacji. Taki stan rzeczy wiąże się z istnieniem wielu różnych typów negocjacji. Prowadzone są negocjacje między państwami, organizacjami międzynarodowymi, ale także w gospodarce, biznesie, relacjach zbiorowych, politycznych, handlowych i wielu innych sytuacjach. Jedną z propozycji definicyjnych zaprezentował Zbigniew Nęcki, który określił negocjacje jako „sekwencję wzajemnych posunięć, poprzez które strony dążą do osiągnięcia możliwie korzystnego rozwiązania częściowego konfliktu interesów”<sup>2</sup>. Z kolei dla Richarda Waltona i Roberta McKersie’ego negocjacje to „przemysłana interakcja dwóch lub więcej skomplikowanych jednostek społecznych, za pomocą których próbują one definiować lub redefiniować warunki wzajemnej zależności”<sup>3</sup>. Jeśli uwzględnić ważny czynnik oddziaływania na ludzi, w takim ujęciu „negocjacje to proces, w jaki próbujemy wpływać na innych, aby pomogli nam zaspokoić nasze potrzeby, biorąc jednocześnie pod uwagę ich potrzeby”<sup>4</sup>.

Interesującym przykładem są negocjacje międzynarodowe, które stanowią – z jednej strony – dyplomatyczny instrument rozwiązywania różnic, łagodzenia napięć, utrzymywania dialogu, a z drugiej – umożliwiają wypracowanie porozumienia, ustanawiającego skomplikowane reguły współpracy międzynarodowej<sup>5</sup>. Według Jolanty Bryły przez negocjacje międzynarodowe:

możemy rozumieć m.in. proces wysuwania sprecyzowanych propozycji w celu osiągnięcia porozumienia o wymianie lub realizacji zbieżnego interesu w sytuacji, gdy zaistniały konfliktowe interesy<sup>6</sup>.

Negocjacje są synonimem porozumiewania się i polegają na świadomym dochodzeniu do wspólnych uzgodnień. W ramach negocjacji wyróżnić można różne sposoby działań w formie: wywodu, debaty, dyskusji, a nawet przemówienia otwierającego proces negocjacji<sup>7</sup>.

Nie oznacza to, że każda strategia negocjacyjna daje pożądaną wyniki. Zwraca się uwagę na ograniczenia wiążące się z negocjacjami pozycyjnymi. Polegają one na obronie przygotowanego stanowiska. Negocjatorzy okopują się na przeciwstawnych stanowiskach i bardziej skoncentrowani są na ich utrzymaniu aniżeli osiągnięciu postępu

<sup>2</sup> Z. Nęcki, *Negocjacje w biznesie*, Antykwia, Kraków – Kluczbork 2000, s. 15.

<sup>3</sup> R. Walton, R. McKersie, *A Behavioral Theory of Labor Negotiations*, Cornell University Press, New York 1993, s. 3.

<sup>4</sup> R. Lewicki, D. Saunders, J. Minton, *Negotiation: Readings, Exercises, and Cases*, Homewood, Irwin 1993, s. 5.

<sup>5</sup> S. Bielen, *Negocjacje w stosunkach międzynarodowych*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2013, s. 23–55.

<sup>6</sup> J. Bryła, *Negocjacje międzynarodowe*, Terra, Poznań 1997, s. 14.

<sup>7</sup> S. Bielen, *Negocjacje...*, op.cit., s. 62.

w negocjacjach. W niektórych sytuacjach może dojść do porozumienia, ale spełnia ono jedynie minimum oczekiwań albo oznacza „kapitulację” jednej ze stron. Często tego typu negocjacje określane są jako gra o sumie zerowej, bowiem uzyskanie korzyści przez jedną ze stron odbywa się kosztem ustępstwa (czyli straty) drugiej strony. A celem każdej ze stron jest maksymalizacja zysków. W takim podejściu do negocjacji istnieje niewielkie prawdopodobieństwo, że strony będą ze sobą współpracować w przyszłości. Problem negocjacji pozycyjnych wiąże się nie tylko z tym, że utrudniają osiągnięcie porozumienia, które mogłoby być akceptowalne przez uczestników negocjacji, ale także mogą doprowadzić do konfliktu<sup>8</sup>.

Dostrzegając ryzyko związane z niewłaściwie prowadzonymi negocjacjami, Bruce Patton, Roger Fisher oraz William Ury z Harvard Law School opracowali zasady prowadzenia negocjacji. Rezultaty ich projektu znalazły się w publikacji *Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving (Dochodząc do tak. Negocjowanie bez poddawania się)*. W książce omówili zasady negocjacji „wygrana-wygrana” (*win-win solutions*), określanych także negocjacjami integracyjnymi. Zaproponowany model składa się z czterech reguł. Ich przestrzeganie może umożliwić prowadzenie negocjacji integracyjnych „wygrana-wygrana”. Pierwszą regułą jest oddzielanie ludzi od problemów. By udało się to osiągnąć, należy przyjąć właściwą percepcję, nie dać się kierować emocjami i stosować właściwą komunikację. Percepcja odnosi się do zrozumienia sytuacji drugiej strony, jej obaw, uprzedzeń czy negatywnych wyobrażeń na temat rozmówcy, które mogą stanowić przeszkodę na drodze do porozumienia. W kwestii emocji strony powinny przede wszystkim nie skrywać faktu, że sytuacja, w której się znalazły, ma podłoże emocjonalne, równocześnie kontrolując swoje reakcje, nie reagować na „wybuchy” emocjonalne i prowokacje drugiej strony, a wykorzystywać symboliczne gesty zachęcające do współpracy i mające na celu rozładowanie napiętej sytuacji. Równocześnie istotną rolę odgrywa odpowiednia komunikacja związana z aktywnym słuchaniem, która jest ukierunkowana na rozwiązanie problemu i osiągnięcie porozumienia.

Drugą regułą jest umiejętność koncentracji na interesach, a nie stanowiskach – co, według autorów modelu *win-win*, odróżnia negocjacje pozycyjne od integracyjnych (wokół interesów). Styl pozycyjny wiąże się z tzw. walką stanowisk, które blokują efektywne negocjacje. Zamiast tego uczestnicy tracą energię na okopywaniu się i obronie swojej pozycji negocjacyjnej, co bardzo często prowadzi do impasu w rozmowach. Natomiast w ramach negocjacji prowadzonych przy użyciu stylu integracyjnego uczestnicy koncentrują się na meritum sporu, czyli na rzeczywistych interesach, które bywają zagłuszane przez „wrzawę” wokół stanowisk.

Trzecia reguła to poszukiwanie różnych wariantów rozwiązania problemu, także za pomocą poszerzenia opcji o dodatkowe pomysły, inicjatywy czy propozycje.

---

<sup>8</sup> R. Fisher, S. Brown, *Nietoksyczne negocjacje*, tłum. M. Kowalczyk, Helion, Gliwice 2010, s. 11–23.

Stosowanie jej pozwala na uniknięcie działania pod presją i wypracowanie najlepszego z możliwych rozwiązań, korzystnego dla obydwu stron.

Jako ostatnią z zaproponowanych reguł należy wymienić stosowanie obiektywnych kryteriów. Powinny być one niezależne od woli stron, uzasadnione i praktyczne. Są one podstawą, do której można się odwoływać w przypadku, gdy przynajmniej jedna ze stron formułuje propozycje traktowane przez partnera w negocjacjach jako nierealistyczne czy niekorzystne<sup>9</sup>.

Ury zaproponował rozwinięcie modelu negocjacji „wygrana-wygrana” o strategię negocjacji „przełamujących” przeszkody na drodze do porozumienia. W książce *Getting Past No: Negotiating Your Way From Confrontation to Cooperation (Odchodząc od nie. Negocjacje od konfrontacji do kooperacji)* ukazał, jak należy przełamywać kolejne bariery, by doprowadzić do porozumienia, także w sytuacji, gdy mamy do czynienia z niezwykle trudnym negocjatorem. Ury wskazał na strategie umożliwiające przełamanie poszczególnych barier:

1. Twoje reakcje – ich automatyzm może utrudnić porozumienie, zaś poddanie się lub sprowokowanie oddala rozwiązanie problemu. Odpowiedzią jest strategia: idź na galerię – co oznacza powstrzymanie się od własnych reakcji oznaczające wyciszenie, umiejętność spojrzenia na negocjacje z właściwego dystansu.
2. Ich emocje – trudny rozmówca może nie panować nad własnymi emocjami. Odpowiedzią jest strategia: przejdź na ich stronę – która oznacza rozładowanie negatywnych emocji, pokazanie, że rozumiemy sytuację drugiej strony i zamierzamy wspólnie wypracować rozwiązanie problemu.
3. Ich stanowisko – druga strona może dążyć do okopania się na swoim stanowisku. Proponowana strategia to: przekształć – gdyż zakwestionowanie ich stanowiska prowadzi do impasu. Należy najpierw przyjąć stanowisko drugiej strony, starać się zrozumieć jej argumenty oraz przyjętą przez nią perspektywę, a następnie tak je przekształcić, by doprowadzić do porozumienia.
4. Ich brak satysfakcji – druga strona nadal nie jest zainteresowana zaproponowaną formułą porozumienia. Sugerowana strategia to: zbuduj im złoty most – co oznacza udzielenie pomocy, a przede wszystkim włączenie drugiej strony do wypracowania porozumienia i przekonania jej, że wynik negocjacji jest wspólnym zwycięstwem.
5. Ich siła – oznacza nadal preferencję jednej ze stron do prowadzenia negocjacji typu „wygrana-przegrana”. Odpowiedzią może być strategia: użyj siły, aby edukować – należy ukazać naszą siłę negocjacyjną i uświadomić rozmówcy, że jesteśmy zainteresowani jedynie wspólnym zwycięstwem<sup>10</sup>.

Wpływ na sposób prowadzenia negocjacji ma BATNA (*best alternative to a negotiated agreement*) – najlepsza z alternatyw negocjowanego porozumienia. Jest nie

<sup>9</sup> R. Fisher, W. Ury, B. Patton, *Dochodząc do tak. Negocjowanie bez poddawania się*, tłum. R.A. Rządca, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1994, s. 90–130.

<sup>10</sup> W. Ury, *Odchodząc od nie. Negocjowanie od konfrontacji do kooperacji*, tłum. R.A. Rządca, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2000, s. 27–33.

tylko alternatywnym wariantem w sytuacji niepowodzenia w negocjacjach, ale także daje poczucie komfortu, także by nie ulegać presji<sup>11</sup>. Wobec braku porozumienia może być nawet wykorzystywana w formie groźby. Celem takiego działania jest wywołanie ustępstw negocjatorów drugiej strony. Nadużywanie takiego rozumienia BATN-y może prowadzić do zbyt dużej presji negocjacyjnej<sup>12</sup>.

Fisher, Ury i Patton nie bagatelizują znaczenia siły w negocjacjach. Jak podkreślają, negocjacje są również procesem uświadamiania, że najlepszym rozwiązaniem jest przekonanie o ich wyniku jako nie tylko najbardziej optymalnym rozwiązaniu, ale także wspólnym zwycięstwem. Dlatego należy:

- zachować dobre stosunki między negocjatorami;
- zrozumieć interesy;
- wypracować obustronnie korzystne rozwiązanie;
- stosować obiektywne kryteria;
- starannie przemyśleć zobowiązania;
- posiadać najlepsze możliwe alternatywy dla rozwiązań (BATNA), jakie mogą być proponowane w trakcie negocjacji<sup>13</sup>.

Jeśli odnieść tę teorię do negocjacji prowadzonych przez Islamską Republikę Iranu ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki, które nieformalnie przewodziły grupie P5+1 (USA, Chiny, Rosja, Wielka Brytania, Francja oraz Niemcy), można wyróżnić ich dwie fazy: negocjacje pozycyjne i wiążący się z nimi impas oraz negocjacje „wygrana-wygrana”.

Przejście z fazy negocjacji pozycyjnych do negocjacji „wygrana-wygrana” było stopniowe i polegało przede wszystkim na wypracowaniu środków zaufania. Dodatkowymi utrudnieniami były różne oczekiwania, a także problem wypracowania w ramach grupy P5+1 jednolitego stanowiska negocjacyjnego wobec Iranu. Najpoważniejszym zadaniem na drodze do porozumienia było przełamanie wzajemnej, negatywnej percepcji pomiędzy stronami.

### **Bariery negocjacji. USA w percepcji irańskiej**

Od 1979 r. Stany Zjednoczone Ameryki są określane przez konserwatywne władze Iranu za pomocą negatywnych kategorii, jak np. Wielki Szatan. Mimo upływu kolejnych dekad tego typu określenia i związana z nimi frazeologia nie zostały złagodzone. Dostrzegalna jest rozbieżność pomiędzy oficjalną wykładnią reprezentowaną przez władze irańskie a nastrojami zwłaszcza młodych Irańczyków, którzy nie podzielają tak negatywnej oceny w szczególności wobec amerykańskich osiągnięć technologicznych

<sup>11</sup> Ibidem, s. 151–154.

<sup>12</sup> A. Niemczyk, M. Kędziński, *O negocjacjach i negocjatorach. Poradnik praktykanta*, Helion, Gliwice 2014, s. 39–40.

<sup>13</sup> P. Mamet, *Język negocjacji handlowych*, Wydawnictwo Naukowe Śląsk, Katowice – Warszawa 2004, s. 36.

oraz kultury masowej. Przykładowo w listopadzie 2014 r. konserwatywni duchowni i politycy zasiadający w Korpusie Strażników Rewolucji w jednym z licznych oficjalnych komunikatów przypominali, że stanowisko Iranu wobec USA nie zostało zmienione:

Stany Zjednoczone to ciągle Wielki Szatan i największy wróg rewolucji muzułmańskiej (...) Ameryka to główne centrum *fitny* i korupcji na świecie, które nie będzie zdolne do prawdziwego pojednania i zgody z Iranem<sup>14</sup>.

Władze irańskie utrzymują, że Waszyngton nie zaprzestał działań dywersyjnych, których celem było doprowadzenie do zmiany politycznej w Iranie. W kręgach władzy żywione jest przekonanie, że niewiele się zmieniło w tej materii od czasów odsunięcia premiera Mohammada Mossadeka w ramach operacji zorganizowanej w 1953 r. przez CIA.

Stany Zjednoczone i jego regionalni sojusznicy, jak Izrael i Arabia Saudyjska, nie tylko należą do obozu ideologicznych, geopolitycznych i strategicznych przeciwników Islamskiej Republiki Iranu, ale także prowadzą różne wrogie działania wymierzone w to państwo. Obecność militarna USA w Zatoce Perskiej jest strategicznym wyzwaniem i bezpośrednim zagrożeniem dla bezpieczeństwa Iranu. Wojna domowa w Syrii stała się obszarem starcia sił reżimowych Baszara al-Asada (wspieranych przez Iran) z opozycją dozbieraną przez USA i jego regionalnych sojuszników. Innym obszarem ścierania się wpływów Iranu z Arabią Saudyjską stał się Jemen. Ponadto władze irańskie od lat oskarżają Izrael, którego bliskim sojusznikiem jest USA, o tajny program fizycznej eliminacji naukowców irańskich związanych z programem atomowym<sup>15</sup>. Zarówno wywiad amerykański, jak i izraelski jest także oskarżany przez Teheran o różne akcje sabotażowe mające na celu spowolnienie wzbogacania uranu. W 2006 r. władze USA zainicjowały tajną operację *Olympic Games* w ramach działań w cyberprzestrzeni. Jej rezultatem było wykorzystanie dwóch niezwykle skomplikowanych wirusów komputerowych *Stuxnet* do zakłócenia komputerowego systemu sterującego procesem wzbogacania uranu m.in. w ośrodku w Natanzu. Według różnych źródeł przez działanie wirusa zostało uszkodzonych 20% z 5 tys. wirówek<sup>16</sup>. Drugi z wirusów – *Flame* – został wykorzystany w celach szpiegowskich.

Teheran przy wielu okazjach jak mantrę powtarza argumenty o jedynie cywilnym przeznaczeniu programu atomowego. Niejednokrotnie Irańczycy oskarżali państwa

---

<sup>14</sup> *Rocznik strategiczny 2014/15. Przegląd sytuacji politycznej, gospodarczej i wojskowej w środowisku międzynarodowym Polski*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2017, s. 371.

<sup>15</sup> W. Tobey, *Nuclear scientists as assassination targets*, „Bulletin of the Atomic Scientists” 2012, t. 68, nr 1, s. 62.

<sup>16</sup> D. Sanger, *Obama order sped up wave of cyberattacks against Iran*, „New York Times”, 1.06.2012, <http://www.nytimes.com/2012/06/01/world/middleeast/obama-ordered-wave-of-cyberattacks-against-iran.html> (data dostępu: 22.11.2016).

zachodnie o stosowanie podwójnych standardów<sup>17</sup>, tym bardziej że np. Izraelowi, przy milczącej aprobacie USA, udało się poza układem o nieprolifracji (*Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, NPT) uzyskać status nieformalnego mocarstwa atomowego. Innym regionalnym sojusznikiem USA jest Pakistan, którego wojskowy program atomowy również nie wywołał poważnej reakcji ze strony Waszyngtonu.

### **Bariery negocjacji. Iran w percepcji amerykańskiej**

Od rewolucji islamskiej w Iranie reżim teokratyczny stanowi poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa regionalnego. Przykładem nieprzewidywalności i fanatyzmu władz irańskich było doprowadzenie do poważnego kryzysu z dyplomatami amerykańskimi, którzy przetrzymywani byli w charakterze zakładników przez rekordowe 444 dni. Zarzutem kierowanym wobec Iranu jest to, że wspiera różne radykalne i terrorystyczne ugrupowania, jak Hezbollah czy Hamas. Polityka Iranu przyczynia się do destabilizacji sytuacji wewnętrznej w Iraku, Libanie, Syrii, a ostatnio w Jemenie. Ponadto tego typu polityka i aktywne wspieranie radykałów uniemożliwia odnowienie procesu pokojowego pomiędzy Izraelem a Autonomią Palestyńską.

Mimo iż Iran przystąpił do NPT i został objęty programem inspekcji przez Międzynarodową Agencję Energii Atomowej (MAEA), współpraca z Teheranem była od samego początku utrudniona. Skala irańskiego programu atomowego i liczba ośrodków świadczyc mogą, że wykracza on poza potrzeby cywilnego i badawczego programu atomowego, a gromadzone ilości nisko- (LEU) i średniowzbogaconego (MEU) uranu mogą zostać wzbogacone po raz kolejny, by umożliwić wyprodukowanie głowicy uranowej. Potwierdzeniem nuklearnych aspiracji władz irańskich było odkrycie przez wywiad zachodni w 2009 r. tajnego ośrodka do wzbogacania uranu w Fordow, a także budowa 40-megawatowego reaktora na ciężką wodę IR-40 w miejscowości Arak, który mógł zostać wykorzystany do budowy głowicy plutonowej<sup>18</sup>. Obok rozbudowanego programu atomowego Iran dysponuje także zaawansowanym programem raketowym. Rozwijane systemy raketowe mogą świadczyć, że nadal władze irańskie rozważają militaryzację programu atomowego<sup>19</sup>.

W październiku 2010 r. do opinii publicznej w USA dotarła wiadomość o planowanym za pośrednictwem służb irańskich zabójstwie Adela al-Jubeira, ambasadora monarchii saudyjskiej w USA. Po śledztwie FBI Mansourowi Arbabsiarowi, obywatelowi amerykańskiemu pochodzenia irańskiego, postawiono zarzuty o powiązania z Al-Kuds, specjalną jednostką w ramach Gwardii Rewolucyjnej, i przygotowywanie

---

<sup>17</sup> R. Fiedler, *Iran a reżim nieprolifracji broni jądrowej. Dylematy i wyzwania*, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań 2013, s. 99.

<sup>18</sup> R. Siudak, *Sekurytyzacja technologii nuklearnych na przykładzie irańskiego programu atomowego*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2016, s. 85.

<sup>19</sup> Szerzej zob. S. Wietman (red.), *Iran's Ballistic Missile and Space Launch Programs: Elements and Considerations*, Nova Publishers, New York 2013.

zamachu na saudyjskiego ambasadora w USA, także przy współpracy z meksykańskim kartelem narkotykowym. Po procesie Arabiar został skazany na 25 więzienia. Do opinii publicznej nie przebiły się jednak wątpliwości co do rzeczywistych powiązań niedoszłego zamachowca ze służbami irańskimi oraz obiekcie, czy zamordowanie dyplomaty saudyjskiego faktycznie posłużyłoby irańskim interesom<sup>20</sup>.

O ile USA jest określane jako Wielki Szatan, o tyle Iran postrzegany jest jako państwo we władaniu fanatycznych i nieprzewidywalnych przywódców, którzy wspierają terroryzm i będą stanowili poważne zagrożenie dla USA i jego sojuszników, gdy posiadą broń jądrową.

### **Długa droga do porozumienia nuklearnego z Islamską Republiką Iranu**

Problem irańskiego programu atomowego pojawił się na arenie międzynarodowej w 2002 r. W pierwszym okresie, w latach 2002–2004, wydawało się, że porozumienie jest bliskie, jednak najtrudniejszy okres negocjacji przypadł na lata 2005–2013 i wreszcie okres po 2013 r., który ostatecznie doprowadził do przełomu i porozumienia nuklearnego z Iranem.

Impas w negocjacjach doprowadził do nałożenia na Iran sankcji zarówno wielostronnych przez Radę Bezpieczeństwa ONZ, jak i jednostronnych ze strony USA i Unii Europejskiej, ale także Kanady, Korei Południowej czy Japonii. W latach 2006–2010 Rada Bezpieczeństwa ONZ w imieniu społeczności międzynarodowej wzywała kilkakrotnie Iran do zaprzestania wzbogacania uranu i współpracy z MAEA oraz nałożyła na to państwo reżim sankcji<sup>21</sup>. Dyplomacji amerykańskiej udało się wypracować jednolite stanowisko wobec Iranu, nakłaniając do współpracy także Rosję oraz Chiny.

Początkowo Francja, Niemcy oraz Wielka Brytania, określane grupą EU-3, rozpoczęły bezpośrednie negocjacje z Iranem, który w tamtym czasie był reprezentowany przez prezydenta Mahmuda Chatamiego. Obydwie strony zajęły przeciwstawne stanowiska: grupa EU-3 stawiała warunek całkowitego zamrożenia wzbogacania uranu, natomiast władze irańskie nie zamierzały z tego zrezygnować. Mimo tak poważnych różnic w 2004 r. udało się partnerom europejskim nakłonić stronę irańską do zawarcia Porozumienia paryskiego. Iran podpisał wówczas Protokół dodatkowy do NPT i początkowo zaakceptował warunek całkowitego wstrzymania wzbogacania

---

<sup>20</sup> S. Peterson, *Used-car salesman as Iran proxy? Why assassination plot doesn't add up for experts*, „Christian Science Monitor”, 12.10.2011, <http://www.csmonitor.com/World/Middle-East/2011/1012/Used-car-salesman-as-Iran-proxy-Why-assassination-plot-doesn-t-add-up-for-experts> (data dostępu: 20.11.2016); G. Sick, *Did Iran launch a plot against the US?*, „Tumbler”, 12.10.2011, <http://garysick.tumblr.com/search/Saudi> (data dostępu: 15.11.2016).

<sup>21</sup> Rezolucje Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1696, 1737, 1747, 1803, 1835 oraz 1929; R. Fiedler, *Od sankcji do sankcji. Polityka Stanów Zjednoczonych wobec Islamskiej Republiki Iranu*, „Przegląd Strategiczny” 2013, nr 1, s. 109–124.

uranu<sup>22</sup>. Porozumienia nie udało się wprowadzić w życie. Jedną z głównych przyczyn niepowodzenia europejskiej inicjatywy dyplomatycznej była zbyt wielka presja EU-3 wywierana na władze irańskie, by całkowicie zrezygnowały z pełnego cyklu paliwowego. O ile reformatorzy skupieni przy Chatamim gotowi byli przyjąć ten warunek choćby jedynie przez jakiś okres przejściowy, o tyle najważniejsze kręgi decyzyjne Iranu wraz z najwyższym przywódcą Alim Chameneim nie zaakceptowali tego warunku. Doszło do wyraźnego rozdzwieńku pomiędzy najwyższym przywódcą a prezydentem odnośnie do strategii negocjacyjnej. Prezydent liczył, że porozumienie otworzy Iran na współpracę handlową oraz inwestycje. Pogląd ten nie był podzielany przez konserwatystów, a to oni mają decydujący głos w irańskim systemie politycznym. Kolejnym ograniczeniem był brak wsparcia dyplomacji amerykańskiej dla działań EU-3 wobec Iranu.

W 2005 r. po reformatorze Chatamim urząd prezydencki objął konserwatywny Mahmud Ahmedineżad, który w kwestii irańskiego programu atomowego był wyrazicielem poglądów Najwyższego Przywódcy<sup>23</sup>. Przede wszystkim strona irańska nie zamierzała godzić się na jakiegokolwiek ustępstwa w kwestii ograniczania i zamrażania programu atomowego. Okres i styl prezydentury Ahmedineżada stanowiły dodatkową przeszkodę do prowadzenia konstruktywnych negocjacji, nawet po zmianie nastawienia Waszyngtonu co do potrzeby wypracowania porozumienia z Iranem po 2009 r.

Po stronie amerykańskiej w okresie prezydentury George'a W. Busha nie było próby zmiany polityki wobec Iranu. Stanowisko USA wobec Iranu związane było z doktryną podwójnego powstrzymywania *dual containment*. Waszyngton nie zamierzał rezygnować z polityki izolowania Iranu<sup>24</sup>. Przyjęcie sztywnego stanowiska w wobec Iranu uniemożliwiło wykorzystanie także sprzyjających okoliczności do przełamania impasu. Pierwszą okazją zmarnowaną głównie przez Waszyngton była możliwość współpracy z Iranem w czasie operacji militarnej „Trwała Wolność” w Afganistanie wymierzonej w talibów. Irańczycy zaoferowali wówczas szeroko zakrojoną współpracę od wywiadu po logistykę. Współpraca z Irańczykami, mimo że zaczynała się rozwijać, nie doprowadziła nawet do niewielkiej korekty polityki USA wobec Iranu. Wręcz przeciwnie, doszło do zaostrzenia dotychczasowego stanowiska. Świadczyło o tym przemówienie prezydenta przed obiema izbami Kongresu o stanie państwa *State of the Union Address* ze stycznia 2002 r., w którym użył słynnej frazy o „osi zła” (*axis of evil*). Obok Iraku, Korei Północnej prezydent włączył do niej również Iran<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> S.N. Kile (red.), *Europe and Iran Perspectives on Non-proliferation*, SIPRI Research Report No. 21 Appendix A, s. 136–137, <https://www.sipri.org/sites/default/files/files/RR/SIPRIRR21> (data dostępu: 31.10.2016).

<sup>23</sup> S.H. Mousavian, *The Iranian Nuclear Crisis: A Memoir*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington 2012, s. 185.

<sup>24</sup> O ograniczeniach, jakie nakładała doktryna *dual-containment*, szerzej zob. F.G. Gause, *The illogic of dual containment*, „Foreign Affairs” 1994, t. 73, nr 2, s. 56.

<sup>25</sup> B. Slavin, *Bitter Friends, Bosom Enemies: Iran, the U.S., and the Twisted Path to Confrontation*, St. Martin's Griffin, New York 2009, s. 197–198.

Kolejną niewykorzystaną możliwością był raport ogłoszony w listopadzie 2007 r. przez Narodową Radę Wywiadu (National Intelligence Estimate), w którym stwierdzono, że Iran wstrzymał w 2003 r. wojskową część programu atomowego<sup>26</sup>. Dokument ten kontrastował z oficjalnym stanowiskiem władz USA, że Iran nieustannie potajemnie rozwija wojskowy program nuklearny. Nie udało się wywołać wewnętrznej debaty na temat polityki USA wobec Iranu. Niemniej raport osłabił nieco argumenty zwolennikom militarnego rozwiązania irańskiej kwestii atomowej<sup>27</sup>.

Po 2009 r. w polityce prezydenta Baracka Obamy kontynuowano działania na rzecz nałożenia kolejnych sankcji na Iran, a zarazem pojawiły się nowe akcenty, które miały dowieść stopniowej zmiany retoryki wobec Iranu. Jednym z takich gestów były noworoczne życzenia dla Irańczyków z okazji święta Nouruz złożone przez prezydenta USA w marcu 2009 r. Z kolei w swoim przemówieniu z 4 czerwca 2009 r. wygłoszonym w Kairze prezydent Obama wyraził gotowość kontynuowania dialogu ze światem muzułmańskim. Zmiana retoryki umożliwiła za pośrednictwem Omanu prowadzenie rozmów przedstawicieli USA i Iranu na razie na niskim szczeblu dyplomatycznym<sup>28</sup>.

Możliwy postęp w prowadzonych negocjacjach został na jakiś czas zablokowany przez sytuację wewnętrzną w Iranie: Ruch Zielony, tj. protesty wobec sfałszowania wyborów, oraz usztywnienie przez Iran stanowiska w kwestii atomowej. Skutkiem było nałożenie na Iran następnej serii sankcji wielostronnych (Rezolucja RB ONZ nr 1929), jak i kolejnych sankcji wprowadzonych przez USA oraz UE. Szczególnie sankcje unijne odbiły się negatywnie na kondycji finansowej Iranu.

Mimo tych trudności zmieniało się nastawienie Waszyngtonu wobec Iranu. Stany Zjednoczone stanęły w obliczu dezintegracji Bliskiego Wschodu, która została pogłębiona przez Arabską Wiosnę. Po wycofaniu sił amerykańskich z Iraku w 2011 r. wzrosło zagrożenie radykalizmem sunnickim, a wojna domowa w Syrii ułatwiła dżihadystom proklamowanie kalifatu, stanowiącego poważne wyzwanie dla porządku geopolitycznego na Bliskim Wschodzie<sup>29</sup>.

Kolejnym obszarem wspólnych zainteresowań Waszyngtonu i Teheranu jest problem stabilizacji Afganistanu, szczególnie po 2014 r., po wycofaniu kontyngentu Międzynarodowych Sił Wsparcia Bezpieczeństwa. Wspólnym dla USA, UE i Iranu wyzwaniem jest także przemyt narkotyków z Afganistanu. Iran jako państwo tranzytowe dla przemytu heroiny do Europy, by ograniczyć ten proceder, wymaga wsparcia

---

<sup>26</sup> G.F. Treverton, *The 2007 National Intelligence Estimate on Iran's Nuclear Intentions and Capabilities*, <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/books-and-monographs/csi-intelligence-and-policy-monographs/pdfs/support-to-policymakers-2007-nie.pdf> (data dostępu: 29.10.2016).

<sup>27</sup> R. Fiedler, *Iran a reżim...*, op.cit., s. 113.

<sup>28</sup> B.R. Gibson, *The Long Road to Tehran: The Iran Nuclear Deal in Perspective*, LSE IDEAS, grudzień 2015 r., <http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/LSE-IDEAS-Long-Road-to-Tehran.pdf> (data dostępu: 28.10.2016).

<sup>29</sup> Szerzej na temat Państwa Islamskiego zob. A. Wejkszner, *Państwo Islamskie. Narodziny nowego kalifatu?*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2016.

w postaci nowoczesnego sprzętu<sup>30</sup>. Obszary potencjalnej współpracy nie oznaczały jednak, że różnice zostały zmniejszone. Pojawiły się wręcz nowe wyzwania, jak rola Iranu w pogłębieniu destabilizacji Syrii oraz Jemenu, nie wspominając o niesłabnącym wspieraniu libańskiego Hezbollahu czy palestyńskiego Hamasu.

W czerwcu 2013 r. w Iranie odbyły się wybory prezydenckie, w których zwyciężył Hasan Rouhani, kandydat uchodzący za zwolennika negocjacji w kwestii nuklearnej. Warto dodać, że był on głównym negocjatorem w 2003 r. i mimo iż nie udało się wówczas rozwiązać kryzysu atomowego, dał się poznać jako rzecznik dialogu, a nie konfrontacji w negocjacjach z partnerami zagranicznymi. Zapowiedź odejścia od schematu negocjacji pozycyjnych dawała szansę na wyjście z impasu.

Prezydent Rouhani od początku swojej kadencji deklarował, że jego najważniejszym priorytetem w polityce zagranicznej było doprowadzenie do zakończenia kryzysu wokół programu atomowego, a przede wszystkim zniesienie dokuczliwych dla gospodarki i finansów Iranu sankcji<sup>31</sup>. Mimo że władza prezydenta Iranu nie jest tak znacząca w irańskim systemie politycznym, ogromne oczekiwanie społeczeństwa irańskiego na zniesienie sankcji i poprawę sytuacji gospodarczej dawało prezydentowi znaczący negocjacyjny mandat. Konserwatyści skupieni wokół Najwyższego Przywódcy nie mogli zlekceważyć nie tylko oczekiwania przez społeczeństwo zniesienia sankcji, ale przede wszystkim przedłużającego się kryzysu gospodarczego. Nowe otwarcie w irańskiej polityce zagranicznej oraz umiejętności negocjacyjne ministra spraw zagranicznych Mohammada Dżawada Zarifa już w kilka miesięcy po zaprzysiężeniu nowego prezydenta doprowadziły do pierwszego istotnego przełomu. Dnia 24 listopada 2013 r. w Genewie udało się Iranowi zawrzeć przejściowe porozumienie z grupą P5+1 (Chiny, Francja, Rosja, Wielka Brytania, USA oraz Niemcy).

Pozytywnym efektem tego porozumienia było rozpoczęcie tworzenia środków zaufania, a także stopniowej zmiany wzajemnej percepcji pomiędzy uczestnikami negocjacji. Zademonstrowanie przez stronę irańską gotowości do rozmów także w tych najtrudniejszych kwestiach związanych z programem atomowym było działaniem w stronę negocjacji integracyjnych. W porozumieniu przejściowym zawartym w Genewie Iran zaakceptował warunek ograniczenia wzbogacania uranu powyżej poziomu 5%, utlenienia i rozpuszczenia zapasów średniowzbogaconego uranu MEU (około 400 kg), a także nieinstalowania wirówek nowej generacji, a także zgodził się na wyłączenie połowy wirówek w Natanzu oraz dwóch trzecich w Fordow. Kolejnym ustępstwem było wstrzymanie prac związanych z budową reaktora na ciężką wodę IR-40 w Araku (reaktor ten miał zostać uruchomiony w pierwszym kwartale 2014 r.).

---

<sup>30</sup> A. Afkhami, *How Iran won the war on drugs: Lessons for fighting the Afghan narcotics trade*, „Foreign Affairs”, 2.04.2013, <https://www.foreignaffairs.com/articles/afghanistan/2013-04-02/how-iran-won-war-drugs> (data dostępu: 25.07.2015).

<sup>31</sup> M. Milani, *Rouhani's foreign policy: How to work with Iran's pragmatic new president*, „Foreign Affairs”, 25.06.2013, <https://www.foreignaffairs.com/articles/iran/2013-06-25/rouhanis-foreign-policy> (data dostępu: 25.07.2016).

Ponadto Teheran w okresie przejściowym zaakceptował częstsze inspekcje MAEA, a nie jak przedtem jedynie w ramach ustalonych wcześniej „okienek czasowych”.

Przejściowe porozumienie weszło w życie 20 stycznia 2014 r., Iran rozpoczął demontaż wirówek oraz utylizację części zapasów uranu wzbogaconego do poziomu 20%. W zamian za ograniczenie przez Iran programu atomowego USA oraz UE miały stopniowo łagodzić reżim sankcji. Grupa P5+1 zobowiązała się także w okresie przejściowym do niewprowadzania kolejnych sankcji<sup>32</sup>.

Układ przejściowy zawarty w Genewie co prawda stanowił wyjście z impasu, ale wciąż niósł ze sobą wiele ograniczeń. Negocjacje z Iranem w ramach grupy P5+1 toczyły się jedynie w kwestiach technicznych dotyczących programu atomowego, nie stanowiły one punktu wyjścia do podjęcia innych zagadnień, jak problem destabilizacji Bliskiego Wschodu i Afganistanu, oraz ewentualnej współpracy z Iranem w dziedzinie bezpieczeństwa regionalnego. Ograniczony format negocjacji wynikał z tego, że środki zaufania nie zostały jeszcze w pełni wypracowane. Dla Iranu negocjacje wiązały się z pewną niedogodnością, bowiem porozumienie genewskie nie oznaczało automatycznego zniesienia sankcji, które negatywnie odbijały się na kondycji finansowej tego państwa.

Uczestnicy negocjacji zgodzili się na wyznaczenie daty na osiągnięcie ostatecznego porozumienia na lipiec 2014 r. Wywołało to presję czasu. Wyznaczone daty trzeba było jeszcze kilkakrotnie przesunąć<sup>33</sup>. Mimo tych trudności w listopadzie 2014 r. w Wiedniu zawarto kolejne porozumienie. Iran zobowiązał się do ograniczenia prac nad najbardziej zaawansowanymi wirówkami typu IR-2M oraz nienapełniania zgazowanym uranem wirówek IR-5, nieprzeprowadzania testów wirówek nowszej generacji IR-6 i nieinstalowania wirówek nowego typu IR-8 w Natanzu. Negocjatorzy irańscy zaakceptowali również warunek nieuruchamiania wirówek laserowych. W zamian za kolejne ustępstwa grupa P5+1 wyraziła zgodę na przekazanie Iranowi 700 mln dolarów z odmrożonych aktywów za sprzedaż ropy, a do 30 czerwca 2015 r. w sumie 5 mld dolarów. Była to niewielka część zamrożonych aktywów sięgających 100 mld dolarów<sup>34</sup>.

Kolejne rundy rozmów w Nowym Jorku, Wiedniu, Muskacie i ponownie w Wiedniu oraz cierpliwie wypracowywanie szczegółów doprowadziło do długo oczekiwanego przełomu 14 lipca 2015 r. w wynegocjowanym porozumieniu w Wiedniu. Porozumienie zostało nazwane Wspólnym wszechstronnym planem działania (*Joint Comprehensive Plan of Action*, JCPOA). Ostateczna umowa wpisuje się w wcześniejsze działania

---

<sup>32</sup> Ł. Kulesa, *Światelko w tunelu? Szanse na całościowe porozumienie w sprawie irańskiego programu nuklearnego*, „Biuletyn PISM” 2014, nr 7(1119), [http://www.pism.pl/files/?id\\_plik=16208](http://www.pism.pl/files/?id_plik=16208) (data dostępu: 30.07.2016).

<sup>33</sup> P. Pillar, *What really matters about extension of the Iran negotiations*, „The National Interest”, 24.11.2015.

<sup>34</sup> A. Nader, *A nuclear extension can still work, but Iran must show flexibility*, <http://www.rand.org/blog/2014/11/a-nuclear-extension-can-still-work-but-iran-must-show.html> (data dostępu: 27.07.2016).

oznaczające ograniczenie programu atomowego i poddanie go szczegółowemu reżimowi kontroli w zamian za stopniowe do końca 2015 r. znoszenie nałożonych na Iran sankcji. Dokument JCPOA nie ma charakteru traktatu międzynarodowego, jest dokumentem międzyrządowym składającym się z wielu załączników technicznych. Omówiono w nich, w jaki sposób ma zostać ograniczony domniemany wymiar wojskowy irańskiego programu atomowego, ale także mechanizm znoszenia sankcji. Powołano specjalną Wspólną Komisję sygnatariuszy umowy, która ma za zadanie rozstrzygać różnego rodzaju wątpliwości związane z wdrażaniem postanowień umowy. Obok JCPOA Teheran podpisał specjalną umowę z MAEA, którego zadaniem jest do końca 2015 r. szczegółowe wyjaśnienie różnych wątpliwości związanych z prawdopodobnym militarnym charakterem niektórych elementów programu atomowego. Rangę tych dokumentów wzmocniła specjalna Rezolucja nr 2231 zatwierdzona przez Radę Bezpieczeństwa ONZ, przyjęta 20 lipca 2015 r. Porozumienie ostatecznie weszło w życie 90 dni później, 18 października 2015 r. W jego wykonanie są zaangażowane państwa sygnatariusze, wspierać ich działania ma Wspólna Komisja (Joint Commission) Rady Bezpieczeństwa i Unii Europejskiej<sup>35</sup>.

Szczegóły techniczne istotnie ograniczają irański program atomowy. Do najważniejszych wynegocjowanych uzgodnień należą:

- zgoda Teheranu na zmniejszenie liczby wirówek z 19 tys. do 6104 pierwszej generacji typu IR-1 oraz akceptacja wymogu niewprowadzania przez okres dziesięciu lat wirówek nowego typu: IR-2, IR-4, IR-5, IR-6, IR-8;
- w okresie 15-letnim akceptacja przez Iran wymogu wzbogacania uranu do poziomu nie większego aniżeli 3,67%;
- zgoda Iranu na zaakceptowanie Protokołu dodatkowego do NPT;
- umieszczenie wszystkich nadliczbowych wirówek i infrastruktury związanej z procesem wzbogacania w specjalnym magazynie pod nadzorem MAEA;
- zgoda Teheranu na niebudowanie w okresie 15-letnim kolejnych obiektów do wzbogacania uranu;
- zgoda Iranu na nieprzeprowadzanie procesu wzbogacania uranu w Fordow, a także demontaż 2/3 znajdujących się tam wirówek oraz zapewnienie, że ośrodek ten służyć będzie jedynie celom cywilnym;
- wyrażenie zgody przez władze irańskie na przerobienie reaktora na ciężką wodę w Arak, tak aby nie można było pozyskać materiału umożliwiającego wyprodukowanie bomby plutonowej<sup>36</sup>.

Do pewnych mankamentów umowy z Iranem można zaliczyć: możliwość opóźnienia przez Iran przeprowadzenia inspekcji MAEA w obiektach wojskowych – Teheran może wystąpić do Wspólnej Komisji JCPOA w przypadku rozbieżności, co może

<sup>35</sup> M.A. Piotrowski, *Treść i skutki ostatecznego porozumienia nuklearnego P5+1 z Iranem*, „Biuletyn PISM” 2015, nr 71(1308), [http://www.pism.pl/files/?id\\_plik=20148](http://www.pism.pl/files/?id_plik=20148) (data dostępu: 28.07.2016).

<sup>36</sup> *Parameters for a Joint Comprehensive Plan of Action Regarding the Islamic Republic of Iran's Nuclear Program*, [http://www.treccani.it/magazine/PDF/Parametri\\_chiave.pdf](http://www.treccani.it/magazine/PDF/Parametri_chiave.pdf) (data dostępu: 25.10.2016).

dać mu czas na usunięcie podejrzanej działalności. Piętnastoletni okres karencji we wzbogacaniu uranu-235 jedynie do poziomu 3,67% nie jest trwałym systemowym rozwiązaniem. Powinien zostać wypracowany mechanizm uniemożliwiający po tym okresie możliwość produkowania uranu powyżej tego poziomu.

Mimo różnych niedociągnięć porozumienie z 14 lipca 2015 r. jest sukcesem negocjatorów obydwu stron. Zniesienie sankcji doprowadzi bowiem do zarówno dostrzegalnej poprawy finansowej, ekonomicznej Iranu, jak i do jego większego otwarcia. Stronom nie udało się wyjść poza kwestie nuklearne i wkroczyć na inne obszary potencjalnej współpracy. Umowa bardziej wpisuje się w formułę kompromisu, a nie całościowego rozwiązania problemu, tak jak prezentowali autorzy projektu harwardzkiego. Niemniej negocjatorom udało się przezwyciężyć kolejne bariery, doprowadzić do bardziej partnerskich rozmów i wypracować formułę porozumienia.

Należy też podkreślić, że układ nuklearny nie zmienił celów polityki regionalnej Iranu. Krytycy porozumienia, a szczególnie Izrael, Arabia Saudyjska, ale także konserwatyści w Kongresie USA, biją na alarm, że Iran jedynie zyskuje na czasie, a zniesienie sankcji jedynie go umocni<sup>37</sup>. Gdyby Teheran zdecydował się na wznowienie programu wojskowego, potrzebowałby około roku na uzyskanie broni jądrowej. Krytycy podnoszą także problem, że ograniczenia nie dotyczą irańskiego programu raketowego, który jest stale przez Teheran rozwijany, a wyłączenie tego zagadnienia z JCPOA było błędem<sup>38</sup>.

Irańscy konserwatyści też nie mają powodów do zadowolenia. Krytykują zbytnie ograniczenia związane z redukcją wirówek czy objęciem nadzoru przez MAEA części infrastruktury związanej z programem atomowym. Ponadto obawiają się, że zniesienie sankcji za bardzo otworzy Iran, a to może jedynie doprowadzić do wzrostu nastrojów antyreżimowych. Doświadczenia zielonej rewolucji z 2009 r. dobitnie pokazują, że słabnie wśród młodzieży irańskiej poparcie nie tylko wobec konkretnych przywódców duchowych, ale także dla teokratycznego systemu władzy, który został wprowadzony po 1979 r.

Duchowi przywódcy Iranu zdają sobie również sprawę, że program atomowy jest powodem do dumy narodowej. Mogą próbować ponownie zmobilizować poparcie Irańczyków dla aspiracji atomowych, które będą kolidowały z ustaleniami JCPOA. Ponadto nadal w wypowiedziach przywódców irańskich, także tych, którzy uczestniczyli w negocjacjach, utrzymywana jest oficjalna linia wobec USA jako Wielkiego

---

<sup>37</sup> Jeszcze przed porozumieniem nuklearnym z Iranem grupa 47 republikańskich senatorów 9 marca 2015 r. skierowała do Teheranu list, w którym przestrzegano Irańczyków, że porozumienie nie zostanie zatwierdzone przez Kongres i ma jedynie charakter wykonawczej umowy podpisanej przez prezydenta USA. Zob. T. Cotton, *An Open Letter to the Leaders of the Islamic Republic of Iran*, 9.03.2015, <http://www.cotton.senate.gov/content/cotton-and-46-fellow-senators-send-open-letter-leaders-islamicrepublic-iran> (data dostępu: 22.11.2016).

<sup>38</sup> P. Beaumont, *Netanyahu denounces Iran nuclear deal but faces criticism from within Israel*, „The Guardian”, 14.07.2015, <http://www.theguardian.com/world/2015/jul/14/netanyahu-denounces-iran-nuclear-deal-criticism-israel> (data dostępu: 27.07.2016).

Szatana, który szkodzi interesom Iranu. Takie argumenty mogą się jeszcze nasilić, szczególnie po objęciu urzędu prezydenta USA przez Donalda Trumpa, który w czasie kampanii niejednokrotnie wypowiadał się bardzo krytycznie o porozumieniu nuklearnym z Iranem. Powrót do retoryki „osi zła” może paradoksalnie umocnić w Iranie rzeczników wyjścia poza ograniczenia narzucone przez JCPOA na irański program atomowy.

## Wnioski

Negocjacje „wygrana-wygrana” zakładają idealną sytuację, w której strony porozumienia odnoszą wspólny sukces. Model ten zakłada takie porozumienie, które będzie najlepszym z możliwych i wiązać się z nim będą maksymalne korzyści dla obydwu stron. W przypadku negocjacji na temat irańskiego programu atomowego udało się jedynie częściowo zrealizować ten cel. Nie udało się w pełni wykorzystać potencjału „wygrana-wygrana” z powodu różnych ograniczeń, takich jak:

1. Niejednorodność i niekiedy częściowa rozbieżność interesów w ramach grupy P5+1. Przykładowo władze rosyjskie odblokowały sprzedaż Iranowi zaawansowanego systemu raketowego dla obrony przeciwlotniczej S-300. Blokada ta została przez Moskwę nałożona pięć lat wcześniej i była uzasadniana przez Rosjan wejściem w życie Rezolucji nr 1929 Rady Bezpieczeństwa ONZ. Decyzja prezydenta Władimira Putina spotkała się z krytyką ze strony Izraela i USA, ponadto komplikowała jeszcze bardziej i tak niełatwe negocjacje z Iranem<sup>39</sup>.
2. Ograniczenie rozmów jedynie do kwestii nuklearnych, głównie technicznych. Ważnym dla Iranu ustaleniem była zgoda na utrzymanie części wirówek i wzbogacania do poziomu 3,6% uranu-235. Należy podkreślić, że we wcześniejszych propozycjach stawiano Iranowi bardzo trudny do spełnienia warunek całkowitego zamrożenia wzbogacania uranu i demontaż wszystkich wirówek. Nie próbowano jednak wypracować współpracy w pozanuklearnych kwestiach, jak chociażby problem destabilizacji Afganistanu (wspólny obszar interesów). Nie poruszono w negocjacjach zagadnień trudniejszych, jak: wojna domowa w Syrii, problem Państwa Islamskiego, destabilizacja Jemenu (wspólne, jak i rozbieżne interesy). Stopniowe włączanie Iranu w roli partnera do wypracowania nowej architektury regionalnego bezpieczeństwa mogłoby przyczynić się do wzmocnienia porozumienia nuklearnego z tym państwem.
3. Krytycy porozumienia są zarówno wewnątrz Iranu, USA, ale także w regionie, gdzie największym jego oponentem okazał się Izrael. Skutków porozumienia obawia się także monarchia saudyjska ze względu na wzmocnienie Iranu po zniesieniu sankcji. Realizacja umowy z Iranem przede wszystkim uzależniona jest w dużym

---

<sup>39</sup> A. Rapaport, *Advanced S300 systems – from Russia to Iran*, Israel Defense, 14.04.2015, <http://www.israeldefense.co.il/en/content/advanced-s300-systems-%E2%80%93-russia-iran> (data dostępu: 22.11.2016).

stopniu od tego, w jaki sposób republikański prezydent Donald Trump odniesie się do tego zagadnienia wraz z Kongresem zdominowanym przez republikanów. Zmiana retoryki wobec Iranu może wzmocnić irańskich konserwatystów, którzy będą mieli argumenty za intensywnym rozwijaniem programu atomowego i złamaniem ograniczeń nałożonych w ramach JCPOA.

4. Porozumienie nuklearne jest dopiero początkiem, jednak jego realizacja może przyczynić się do rozpoczęcia negocjacji w innych dziedzinach, także związanych z bezpieczeństwem regionalnym. Droga ku temu jest niezwykle trudna ze względu na różne ograniczenia, a wręcz zagrożenia, które mogą uniemożliwić współpracę z Iranem. Jak podkreślają autorzy koncepcji negocjacji „wygrana-wygrana”, należy przełamywać kolejne bariery utrudniające realizację porozumienia i dalszą współpracę. Niestety doświadczenie podpowiada, że łatwiej zrujnować jest to, co już zostało wypracowane, aniżeli rozwijać możliwości, które stwarza porozumienie.

### **US–Iran Negotiations on the Nuclear Issue. An Analysis Based on the Win-Win Negotiation Model Geared Towards Cooperation**

Integration negotiations of the ‘win-win’ type can be applied in political, economic, trade, international, collective as well as many other types of negotiations. The most important barriers to the application of the principles of the Harvard model are: emotions, narrow-sightedness, insufficient knowledge about the subject of negotiations, haste induced by time pressure, aversion and prejudice, retaliatory actions, and fear of the opponent’s reaction. The aim of the article is to present the negotiations with Iran on the basis of win-win concepts. It points out the barriers that the United States of America and the Islamic Republic of Iran had to overcome in order to reach the nuclear agreement. It further emphasises the limitations resulting from the adopted format of the agreement, which partly fulfils the criteria of win-win negotiations.

*Keywords:* win-win negotiations, Iran, USA, nuclear programme, agreement.

## Misja Wsparcia Narodów Zjednoczonych dla Iraku – cele, zadania i inicjatywy ONZ po zakończeniu II wojny w Zatoce Perskiej\*

Ewelina Waśko-Owsiejczuk

*Uniwersytet w Białymstoku*

Od momentu powstania Organizacji Narodów Zjednoczonych operacje polityczne stanowią centrum jej działań w zakresie utrzymania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego. Mają one wszechstronny charakter, ponieważ mogą być stosowane na każdym etapie konfliktu: jako środek prewencyjny – kiedy sytuacja pomiędzy zwaśnionymi stronami się zaognia; jako środek mediacyjny – podczas trwającego konfliktu, mający na celu doprowadzenie do jego zakończenia; na etapie postwojennym – gdy niezbędne jest wypracowanie warunków pokojowych oraz nowego porządku państwowego. Po II wojnie w Zatoce Perskiej ustanowiono Misję Wsparcia Narodów Zjednoczonych dla Iraku, do której zadań należało m.in. wsparcie Irakijczyków w przygotowaniu i przeprowadzeniu demokratycznych wyborów, uchwaleniu konstytucji, promowaniu dialogu narodowego. Celem niniejszego artykułu jest analiza działań ONZ po zakończeniu wojny w Iraku, przedstawienie najważniejszych inicjatyw misji w zakresie przemian społecznych i politycznych, co ma umożliwić odpowiedź na pytania: Jaką rolę odegrała ONZ po II wojnie w Zatoce Perskiej? Jakie zadania wyznaczono Misji Wsparcia Narodów Zjednoczonych dla Iraku? Czy podjęte działania i inicjatywy były efektywne?

*Słowa kluczowe:* Organizacja Narodów Zjednoczonych, Irak, demokracja, prawa człowieka, wybory, praworządność, II wojna w Zatoce Perskiej, konflikt, operacje polityczne ONZ.

Utworzona po II wojnie światowej Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ) miała „uchronić przyszłe pokolenia od klęski wojny”<sup>1</sup>, być mediatorem w konfliktach

---

**Ewelina Waśko-Owsiejczuk** – doktor, Instytut Historii i Nauk Politycznych, Wydział Historyczno-Socjologiczny, Uniwersytet w Białymstoku.

\* Artykuł powstał na podstawie badań przeprowadzonych w archiwum i bibliotece Organizacji Narodów Zjednoczonych w Genewie w ramach dotacji na badania młodych naukowców Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

<sup>1</sup> Zob. *Karta Narodów Zjednoczonych, Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Porozumienie ustanawiające Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych*, 15.10.1945, Dz. U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90.

między państwami, tłumić wszelkie akty agresji<sup>2</sup>. W ciągu kilkudziesięciu lat od powstania ONZ nie zawsze należycie spełniała swoją rolę. Za przykład może posłużyć interwencja zbrojna USA w Iraku w 2003 r., która odbyła się pomimo braku mandatu Rady Bezpieczeństwa ONZ, co zasadniczo wpłynęło na osłabienie autorytetu organizacji i jej roli w zapobieganiu konfliktom zbrojnym<sup>3</sup>.

Celem niniejszego artykułu jest analiza działań ONZ po zakończeniu II wojny w Zatoce Perskiej<sup>4</sup> w okresie okupacji przez wojska koalicyjne<sup>5</sup> – od momentu ustanowienia operacji politycznej ONZ w Iraku, co miało miejsce 14 sierpnia 2003 r., aż do 18 grudnia 2011 r., kiedy wojska USA opuściły Irak. Analiza zebranych materiałów miała umożliwić odpowiedź na następujące pytania badawcze: Jaką rolę odegrała organizacja po zakończeniu II wojny w Zatoce Perskiej? Jakie zadania wyznaczono Misji Wsparcia Narodów Zjednoczonych dla Iraku? Jakie inicjatywy podjęto w latach 2003–2011? Czy podjęte działania były efektywne?

### **Zadania i cele operacji pokojowych ONZ – aspekty teoretyczne i historyczne**

Zadania, znaczenie, a nawet pojęcie operacji pokojowych ewaluowały na przestrzeni kilkudziesięciu lat od powstania organizacji. Początkowo operacje pokojowe kojarzyły się ze słabo uzbrojonymi żołnierzami, którzy pełnili wyłącznie funkcję monitorujących zawieszenie broni pomiędzy zwaśnionymi stronami. Już w latach 90. XX w. rola operacji została rozszerzona o wdrażanie kompleksowych porozumień pokojowych. Do zadań tradycyjnych operacji pokojowych ONZ zalicza się: obserwację, monitorowanie strefy zdemilitaryzowanej, nadzorowanie zawieszenia broni. Tradycyjne operacje pokojowe dają stronom pewność, że jedna z nich nie wykorzystuje rozejmu po to, aby uzyskać przewagę militarną nad drugą. Warto dodać, że tradycyjne

---

<sup>2</sup> Jak wskazują niektórzy badacze, ONZ funkcjonuje w oparciu o państwowocentryczną koncepcję pokoju i bezpieczeństwa, ze względu na to, że pojęcia pokoju i wojny odnoszono do państw. Zob. I. Popiuk-Rysińska, *Karta Narodów Zjednoczonych a nowe zagrożenia dla pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego*, w: J. Zając, A. Włodkowska-Bagan, M. Kaczmarek (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Polska – Europa – Świat. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Ryszardowi Ziębie z okazji czterdziestolecia pracy naukowej*, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2015, s. 187.

<sup>3</sup> P. Singer, *Jeden świat. Etyka globalizacji*, tłum. C. Cieśliński, Książka i Wiedza, Warszawa 2006, s. 7 i nast.; zob. również T.G. Weiss, D.Z. Kalbacher, *Organizacja Narodów Zjednoczonych*, w: P.D. Williams (red.), *Studia bezpieczeństwa*, tłum. W. Nowicki, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2012, s. 329 i nast.

<sup>4</sup> II wojna w Zatoce Perskiej rozpoczęła się 20 marca 2003 r., a formalnie została zakończona 1 maja 2003 r., po obaleniu reżimu Saddama Husajna. Wówczas rozpoczął się okres misji stabilizacyjnej, nazywanej misją okupacyjną, która trwała do 18 grudnia 2011 r., do momentu opuszczenia Iraku przez wojska amerykańskie.

<sup>5</sup> Po zakończeniu działań wojennych (1 maja 2003 r.) Irak został podzielony na cztery strefy okupacyjne. Dwie strefy północne były pod kontrolą Amerykanów, południową kontrolowali Brytyjczycy, a środkową Polacy. Zob. E. Waško-Owsiejczuk, *Polityka bezpieczeństwa narodowego Stanów Zjednoczonych Ameryki w latach 2001–2009*, Avalon, Kraków 2014, s. 212.

operacje pokojowe nie odgrywają bezpośredniej roli w wysiłkach politycznych na rzecz rozwiązania konfliktu. Tym samym mogą trwać kilka dekad, zanim zostanie osiągnięte trwałe rozwiązanie polityczne konfliktu<sup>6</sup>.

Obecnie operacje pokojowe mają charakter bardziej złożony – obok monitorowania mają na celu m.in.: promowanie dialogu narodowego i pojednania wśród społeczności lokalnych, ochronę ludności cywilnej, udzielanie pomocy w rozbrajaniu oraz demobilizacji, zapewnienie pomocy podczas organizacji wyborów, ochronę i promowanie praw człowieka, czy też pomoc w przywróceniu (zaprowadzeniu) rządów prawa. Tak szeroki zakres działań prowadzonych w ramach operacji pokojowych ONZ ma nie tylko zwolenników, ale i przeciwników, którzy wskazują, że rozszerzenie koncepcji stwarza pole do nadużywania misji „jako konia trojańskiego, dzięki któremu można kształtować świat według własnych interesów”<sup>7</sup>.

Można wyróżnić pięć rodzajów operacji pokojowych ONZ: (1) prewencyjne – opierające się na wczesnym ostrzeganiu i wnikliwej analizie czynników napędzających konflikt, których celem jest zapobieganie konfliktom, zmniejszenie napięć i niedopuszczenie do eskalacji sporów międzypaństwowych; (2) wprowadzanie pokoju – celem jest rozwiązanie istniejącego konfliktu poprzez zastosowanie środków dyplomatycznych, które mają umożliwić zwaśnionym stronom wynegocjowanie umowy; (3) utrzymanie pokoju – taka operacja ma na celu udzielenie pomocy w realizacji porozumień pokojowych, utrzymanie pokoju w miejscu, gdzie dopiero zaniechano walki, a sytuacja w kraju jest nadal napięta; (4) wymuszanie pokoju – zakłada zastosowanie za zgodą Rady Bezpieczeństwa środków przymusu, włącznie z użyciem siły militarnej. Ten rodzaj operacji ma na celu przywrócenie międzynarodowego bezpieczeństwa, w sytuacji kiedy istnieje poważne zagrożenie dla pokoju lub dokonano aktu agresji; (5) budowanie pokoju – celem jest stworzenie niezbędnych warunków do osiągnięcia trwałego pokoju i rozwoju, zwiększenia zdolności instytucji państwowych do wykonywania skutecznie i zgodnie z prawem swoich podstawowych funkcji, zarządzania konfliktami na wszystkich szczeblach, co ma zmniejszyć ryzyko nawrotu bądź powstania nowego konfliktu<sup>8</sup>.

Zaznacza się przy tym, iż granice pomiędzy poszczególnymi operacjami pokojowymi organizacji są dość rozmyte. Wynika to z faktu, że rzadko kiedy misje ONZ są ograniczone do jednego typu działalności, a raczej się uzupełniają. Często

---

<sup>6</sup> *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, New York 2008, s. 21; zob. również R.E. Riggs, J.C. Plano, *The United Nations: International Organization and World Politics*, International Thomson Publishing, Chicago 1988, s. 134–145.

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 21–22; C. Coning, J. Detzel, P. Hojem, *UN Peacekeeping Operations Capstone Doctrine*, NUPI Report, Security in Practice, nr 14, Oslo 2008, s. 1–2; H.J. Langholtz (red.), *Principles and Guidelines for UN Peacekeeping Operations*, Peace Operations Training Institute, Williamsburg 2010, s. vii; szerzej na temat ewolucji operacji pokojowych ONZ zob. I. Popiuk-Rysińska, J. Zajac, *Operacje pokojowe Narodów Zjednoczonych*, w: J. Symonides (red.), *Organizacja Narodów Zjednoczonych. Bilans i perspektywy*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006, s. 102–126.

<sup>8</sup> *United Nations Peacekeeping Operations...*, op.cit., s. 17–18.

wykorzystywane są różne środki, narzędzia i działania w celu zwiększenia efektywności operacji. Wyróżnia się trzy podstawowe zasady, na których ONZ opiera swoje działania pokojowe. Pierwszą jest wyrażenie zgody przez strony porozumienia pokojowego na udzielenie im wsparcia. Drugą jest bezstronność, co w praktyce oznacza, że działania ONZ nie mogą być prowadzone na korzyść tylko jednej ze stron. Trzecia zasada oznacza niestosowanie siły, z wyjątkiem samoobrony, ochrony ludności cywilnej czy samej misji<sup>9</sup>.

### ***No helmets, just suits* – cele, zadania i znaczenie operacji politycznych ONZ**

Pomimo że operacje wojskowe błękitnych hełmów najbardziej widoczne są w mediach, Organizacja Narodów Zjednoczonych dysponuje wieloma opcjami, które mają ułatwić jej realizację podstawowego zadania w postaci utrzymania pokoju i bezpieczeństwa na świecie. W ramach międzynarodowych wysiłków politycznych, zmierzających do zakończenia konfliktu na drodze dyplomatycznej i ustabilizowania sytuacji, wyróżnia się następujące działania o charakterze politycznym:

- mediacje – mają na celu doprowadzenie do konsensusu zwaśnionych stron, wypracowanie porozumienia pokojowego, rozwiązywanie sporów, np. granicznych;
- wspieranie procesu pokojowego – poprzez zorganizowanie konferencji pokojowych, podczas których zapadają szczegółowe ustalenia gwarantujące trwały pokój;
- pomoc w przeprowadzeniu demokratycznych wyborów – poprzez zapewnienie możliwości udziału w głosowaniu jak największej grupie osób, jak również nakłonienie do startu w wyborach liczących się sił politycznych, co ma zapobiec wykluczeniu niektórych grup społecznych (np. etnicznych) z możliwości sprawowania władzy;
- tymczasowy nadzór polityczny nad władzami państwa – polega na zapewnieniu ochrony instytucji demokratycznych przed zdominowaniem przez jedną ze zwaśnionych stron. Ma również zapobiegać wykorzystywaniu aparatu państwowego jako narzędzia represji wobec poszczególnych grup społecznych. Występuje w sytuacji, kiedy rząd danego kraju jest formalnie suwerenny, jednak nie jest w pełni niezależny;
- prowadzenie operacji politycznych – polega na rozmieszczeniu cywilnych ekspertów ONZ, do których zadań należą pomoc w budowie efektywnych instytucji politycznych, zapobieganie konfliktom i tworzenie trwałych warunków pokoju<sup>10</sup>.

Zasadniczą różnicą pomiędzy operacjami pokojowymi i politycznymi ONZ jest działanie na różnych etapach konfliktu – misje polityczne stanowią kontinuum operacji

<sup>9</sup> C. Coning, J. Detzel, P. Hojem, *UN Peacekeeping...*, op.cit., s. 2.

<sup>10</sup> K. Tłałka, *Międzynarodowe wysiłki polityczne i militarne na rzecz stabilizacji państw dysfunkcyjnych*, w: R. Kłósowicz (red.), *Państwa dysfunkcyjne i międzynarodowe wysiłki zmierzające do ich naprawy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2014, s. 211–221.

pokojoych. W przeciwieństwie do operacji pokojowych, których celem nie jest rozwiązywanie konfliktów, a raczej powstrzymanie walk, misje polityczne dążą do rozwiązania sporu, wypracowania konsensusu, dialogu i pojednania. Jak podkreślono w raporcie ONZ, w którym przedstawiono zarys historyczny misji politycznych organizacji: „w sercu konfliktu znajdują się najczęściej kwestie polityczne”. I to od rozwiązania problemów politycznych zależy w dużej mierze trwałość pokoju. Od momentu powstania ONZ misje polityczne stanowią centrum jej działań w zakresie utrzymania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego. Operacje polityczne ONZ były częścią historycznych przemian, począwszy od wsparcia procesów dekolonizacji i uzyskiwania niezależności przez młode państwa w Afryce i Azji, poprzez wspieranie Ameryki Środkowej w zakończeniu wojen domowych w latach 90. czy podpisanie umowy z Bonn w 2001 r., w której nakreślono plan odbudowy struktur państwowych w Afganistanie, aż po pomoc Libijczykom w organizowaniu demokratycznych wyborów<sup>11</sup>.

Na przestrzeni ostatnich dwóch dekad można zaobserwować trzy tendencje w operacjach politycznych ONZ. Pierwszą jest wzrost ich liczby – z trzech w 1993 r. do blisko 40 w 2015. Jako drugą należy wymienić rozbudowę struktur, co oznacza, że większa liczba pracowników ONZ prowadzi powierzone działania, i to nie tylko w stolicach, ale również innych kluczowych miejscach w danym kraju. Trzecią tendencją jest rozszerzenie ról i zadań przydzielonych operacjom politycznym: od monitorowania i raportowania, poprzez budowanie sektora bezpieczeństwa, wsparcie procesów politycznych, budowanie potencjału i udzielanie wsparcia prawnego, rozwiązywanie sporów granicznych, konfliktów regionalnych, problemów konstytucyjnych, kryzysów wyborczych, wspieranie rozmów pokojowych, aż po ochronę praw człowieka, w tym zwalczanie przemocy seksualnej podczas konfliktów<sup>12</sup>.

Operacje polityczne mają wszechstronny charakter, ponieważ mogą być stosowane na każdym etapie konfliktu: zarówno jako środek prewencyjny – kiedy sytuacja pomiędzy zwaśnionymi stronami się zaognia; jako środek mediacyjny – który ma na celu doprowadzenie do zakończenia trwającego konfliktu; jak i na etapie postwojennym – gdy niezbędne jest wypracowanie warunków pokojowych oraz nowego porządku państwowego. Wyróżnia się cztery podstawowe rodzaje misji politycznych ONZ: (1) misje wspierające istniejące rządy – ściśle współpracujące z rządami w państwach, które wymagają wsparcia w zakresie m.in. bezpieczeństwa, zarządzania, reform społecznych i politycznych, rozwoju gospodarczego, pogłębienia współpracy regionalnej; (2) misje wspierające procesy pokojowe – celem ich jest wspieranie państw podczas wdrażania postanowień pokojowych, jak również promocja pokoju i stabilizacja sytuacji; (3) biura do spraw budowania pokoju – powstają w państwach, które znajdują

<sup>11</sup> *United Nations Political Missions: Report of the Secretary-General*, United Nations 2013, s. 2.

<sup>12</sup> *United Nations Political Missions: Report...*, op.cit., s. 12–14; *Report of the Secretary-General: Comprehensive review of special political missions*, United Nations 2015, s. 18–19.

się w fazie postkonfliktu, po zawarciu porozumienia pokojowego, a ich celem jest udzielenie wsparcia rządowi w budowaniu pokoju; (4) biura regionalne ONZ – zajmują się zwalczaniem zagrożeń o charakterze transgranicznym, np. handlu narkotykami, jak również niosą pomoc w rozwiązywaniu problemów politycznych, które mogą doprowadzić do większego konfliktu<sup>13</sup>.

Skuteczność operacji politycznych organizacji zależy od wielu czynników, takich jak: (1) wsparcie przez lokalną społeczność wysiłków ONZ mających na celu rozwiązanie konfliktu wewnętrznego; (2) elastyczność misji, która powinna być dostosowana do lokalnych potrzeb, uwarunkowań i dynamiki, co wyklucza tym samym zastosowanie takich samych schematów działań dla różnych operacji; (3) szybka reakcja w sytuacjach kryzysowych (np. powojennych), kiedy nawet niewielkie opóźnienie może skutkować nawrotem konfliktu bądź jego eskalacją; (4) wybór odpowiedniego typu operacji, ponieważ misje polityczne mają swoje ograniczenia i ich skuteczność jest osłabiona w zakresie zwalczania wszystkich zagrożeń dla pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego<sup>14</sup>. Bardzo ważnym, często decydującym o powodzeniu misji czynnikiem jest wola obydwu stron do zakończenia konfliktu, podjęcia rozmów pokojowych i wypracowania konsensusu – bez niej każda operacja będzie prędzej czy później skazana na niepowodzenie.

### **Działania prewencyjne ONZ: założenia versus realia – casus Iraku**

Planując wojnę w Iraku, prezydent George W. Bush nie miał większych problemów z przekonaniem do niej Kongresu, który już w październiku 2002 r. wyraził zgodę na użycie siły militarnej. Decyzję uzasadniono m.in. tym, że: Saddam Husajn nie przestrzegał warunków zawieszenia broni z 1991 r.; celowo wprowadzał w błąd inspektorów ONZ odnośnie do posiadania broni masowego rażenia; stosował brutalne represje wobec ludności cywilnej; współpracował z terrorystami, w tym z głównym wrogiem USA po zamachach z 11 września 2001 r. – Al-Kaidą<sup>15</sup>.

Zanim prezydent Bush wydał decyzję o przeprowadzeniu interwencji zbrojnej w Iraku<sup>16</sup>, Organizacja Narodów Zjednoczonych sięgnęła po dostępne narzędzia i procedury, aby uniknąć wojny. Po pierwsze, już w listopadzie 2002 r. Rada Bezpieczeństwa ONZ wystosowała Rezolucję nr 1441, w której wezwała władze Iraku do wypełnienia

<sup>13</sup> A. Kugel, *No helmets, just suits: Political missions as an instrument of the UN Security Council for civilian conflict management*, International Policy Analysis of the Friedrich-Ebert-Stiftung, marzec 2011 r., s. 3–4; K. Tlałka, *Międzynarodowe wysiłki...*, op.cit., s. 221–222.

<sup>14</sup> *United Nations Political Missions: Report...*, op.cit., s. 24–25; R. Gowan, *Special Report: Multilateral Political Missions and Preventive Diplomacy*, Washington 2011, s. 10–11.

<sup>15</sup> *President, House Leadership Agree on Iraq Resolution*, The White House, Washington D.C., 2.10.2002, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/10/20021002-7.html> (data dostępu: sierpień 2016).

<sup>16</sup> Szerzej na ten temat zob. M. Malinowski, *Interwencja „sił międzynarodowych” w Iraku w świetle prawa międzynarodowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, z. 4, s. 27–56; zob. również A.E. Wall, *Was the 2003 invasion of Iraq legal?*, „International Law Studies” 2010, t. 86, s. 68–78.

swoich zobowiązań rozbrojeniowych<sup>17</sup>. Po drugie, jeszcze w tym samym miesiącu wysłano do Iraku inspektorów z Komisji Monitorującej, Weryfikującej i Inspekcyjnej Narodów Zjednoczonych, której celem było sprawdzenie, czy reżim był w posiadaniu broni masowego rażenia<sup>18</sup>. Ostatecznie broni nie znaleziono, co w opinii administracji G.W. Busha, świadczyło o tym, że została dobrze ukryta<sup>19</sup>. Wypowiedzi zarówno współpracowników, jak i samego prezydenta USA w kontekście organizacji, typu: „ONZ może spotykać się i dyskutować, ile chce, ale my nie potrzebujemy ich zgody”<sup>20</sup>, pokazały podejście supermocarstwa do systemu zbiorowego bezpieczeństwa. Kiedy ONZ nie ma spójnego stanowiska z USA, to jest traktowana instrumentalnie, a jej znaczenie jest bagatelizowane.

Brak mandatu Rady Bezpieczeństwa nie stanowił dla supermocarstwa wystarczającej przeszkody w rozpoczęciu działań militarnych na terenie innego suwerennego państwa. Rząd USA zakomunikował, że „dyplomacja zawiodła”, w związku z tym będą podejmować działania w ramach „koalicji chętnych”<sup>21</sup>. Administracja prezydenta Busha uznała, że mają prawo do przeprowadzenia interwencji zbrojnej ze względu na punkt 13 Rezolucji nr 1441 Rady Bezpieczeństwa ONZ, w którym wskazano na poważne konsekwencje w przypadku niewywiązywania się przez władze Iraku z zobowiązań<sup>22</sup>. Pomimo że zapis ten nie przyznawał prawa do ataku, to rząd USA uznał, że interwencja ma charakter legalny.

Decyzja prezydenta Busha o inwazji na Irak przyniosła olbrzymie straty ONZ, która okazała się bezradna wobec agresywnych działań jej najsilniejszego członka. Utracił na tym wizerunek organizacji, jak również jej znaczenie w zapobieganiu konfliktom zbrojnym. Zawiodły wszystkie mechanizmy, a narzędzia okazały się nieskuteczne. Do tej pory to właśnie autorytet ONZ miał ogromny wpływ w procesie mediacji, ale skoro supermocarstwo lekceważy decyzje organizacji, to co powstrzyma inne państwa przed dokonywaniem aktów agresji w imię partykularnych interesów? Decyzja prezydenta Busha miała szerokie reperkusje dla całego systemu zbiorowego bezpieczeństwa, wpływając na jego stopniową erozję. Wojna w Iraku uwypukliła słabą stronę organizacji – zarówno na etapie mediacji, kiedy rola prewencyjna ONZ okazała się nieskuteczna, jak i po rozpoczęciu bezprawnej interwencji zbrojnej, która spotkała

---

<sup>17</sup> *Resolution 1441 (2002)*, Security Council, United Nations, 8.11.2002.

<sup>18</sup> Zob. *United Nations Weapons Inspectors Report to Security Council on Progress in Disarmament of Iraq*, SC/7682, 7.03.2003.

<sup>19</sup> Jak się okazało, administracja prezydenta George’a W. Busha posłużyła się fałszywymi dowodami i dokumentacją, która miała świadczyć o posiadaniu broni masowego rażenia przez reżim Husajna. Zob. *Iraq and Weapons of Mass Destruction*, National Security Archive Electronic Briefing Book nr 80, 11.02.2004.

<sup>20</sup> Szerzej zob. S. Goldenberg, *US will attack without approval*, „The Guardian”, 11.11.2002, <https://www.theguardian.com/world/2002/nov/11/iraq.usa> (data dostępu: sierpień 2016).

<sup>21</sup> A.R. Moten, *The consequences of illegal wars: Invasion and occupation of Afghanistan and Iraq*, w: H. Köchler (red.), *The „Global War on Terror” and the Question of World Order*, International Progress Organization, Vienna 2008, s. 85–101.

<sup>22</sup> *Resolution 1441 (2002)*, op.cit.

się z pasywną reakcją organizacji. Akt agresji ze strony USA, oprócz potępienia przez społeczność międzynarodową, nie spotkał się żadnymi konsekwencjami ze strony ONZ, która zamiast ukarać postanowiła Amerykanom pomóc ustabilizować sytuację w Iraku.

### **Misja Wsparcia Narodów Zjednoczonych dla Iraku – mandat i zadania**

Po rozpoczęciu inwazji szybko okazało się, że koalicja międzynarodowa pod przywództwem USA<sup>23</sup> nie była w stanie sama zaprowadzić porządku i pokoju w Iraku. W związku z tym zaczęto zabiegać o wsparcie Organizacji Narodów Zjednoczonych, na które nie trzeba było długo czekać. Kilka dni po rozpoczęciu działań wojskowych ONZ wystosowała apel o pomoc humanitarną dla Iraku, która miała być zorientowana głównie na zaspokojenie potrzeb żywnościowych ludności cywilnej, wody pitnej, pomocy zdrowotnej, zapewnienie bezpiecznego schronienia<sup>24</sup>. W maju 2003 r. Rada Bezpieczeństwa ONZ przyjęła Rezolucję nr 1483, która *de facto* sankcjonowała okupację Iraku, co może być interpretowane jako uznanie wojny USA za legalną. Już samo stwierdzenie na początku Rezolucji, wskazujące potrzebę rozbrojenia kraju z broni masowego rażenia, można uznać za potwierdzenie legalności interwencji, mimo że na terytorium Iraku nie znaleziono tego typu broni. Jak wynika z treści postanowień Rezolucji, do czasu utworzenia rządu irackiego wyłączne uprawnienia do sprawowania władzy w kraju miały mocarstwa okupacyjne (USA i Wielka Brytania). Zaznaczono przy tym, że to do Irakijczyków należą prawo określenia własnej przyszłości politycznej oraz kontrola nad zasobami naturalnymi kraju. Nowo utworzony rząd miał zagwarantować równe prawa i sprawiedliwość wszystkim obywatelom Iraku. Byli współpracownicy Saddama Husajna mieli zostać pociągnięci do odpowiedzialności za popełnione zbrodnie. W dokumencie podkreślono rolę ONZ w procesie odbudowy Iraku, która zobowiązała się m.in. do zapewnienia pomocy humanitarnej, rekonstrukcji Iraku, odbudowy instytucji państwowych. Sekretarz Generalny ONZ miał stopniowo wygaszać program „ropa za żywność”. Zniesiono sankcje nałożone na Irak w zakresie handlu i dostawy zasobów finansowych oraz gospodarczych, pozostawiając w mocy ograniczenia na dostawę broni. Zakładano również utworzenie Funduszu Rozwoju, który miał zatwierdzać wydatki w ramach dochodów z ropy naftowej i kierować środki m.in. na odbudowę gospodarki, naprawę infrastruktury, pomoc humanitarną i rozbrojenie Iraku<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Koalicja międzynarodowa pod przywództwem USA składała się 11 państw, które zadeklarowały wsparcie militarne operacji. Do głównych sił obok amerykańskich, które liczyły ponad 200 tys. żołnierzy, należały jednostki brytyjskie, liczące ponad 40 tys. żołnierzy. Szerzej zob. B. Górka-Winter, *Interwencja w Iraku – kolejna faza „wojny z terroryzmem”*, „Biuletyn” (PISM) 2003, nr 16, s. 773.

<sup>24</sup> *Apel ONZ – Pomoc humanitarna dla Iraku*, 28.03.2003, Ośrodek Informacji ONZ w Warszawie, [http://www.unic.un.org/pl/irak1/apel\\_onz.php](http://www.unic.un.org/pl/irak1/apel_onz.php) (data dostępu: sierpień 2016).

<sup>25</sup> *Resolution 1483 (2003)*, Security Council, United Nations, 22.05.2003; zob. również J. Dołęga, B. Górka-Winter, *Rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1483 w sprawie Iraku z dnia 22 maja 2003 r.*, „Biuletyn” (PISM) 2003, nr 30, s. 825–827.

Sekretarz Generalny ONZ wyznaczył również Specjalnego Przedstawiciela Sekretarza Generalnego ONZ ds. Iraku, którego rolą miały być m.in.: koordynowanie działań ONZ w procesie pokojowym; współpraca z innymi organizacjami międzynarodowymi w zakresie pomocy humanitarnej i odbudowie Iraku; tworzenie instytucji państwowych; odbudowa infrastruktury kraju; tworzenie warunków do zrównoważonego rozwoju; ochrona praw człowieka; wspieranie wysiłków na rzecz odbudowy potencjału irackiej policji; pomoc w przeprowadzeniu reform sądownictwa<sup>26</sup>. Pomimo że w dokumencie nie wyszczególniono zasad działania sił stabilizacyjnych, to można stwierdzić, że Rezolucja nakreśliła role mocarstw okupacyjnych i ONZ w powojennym Iraku. Organem decyzyjnym były USA, przy wsparciu Wielkiej Brytanii, a organem wykonawczym ustanowiono ONZ.

Na mocy Rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1500 z 14 sierpnia 2003 r. ustanowiono Misję Wsparcia Narodów Zjednoczonych dla Iraku (*United Nations Assistance Mission in Iraq*, UNAMI)<sup>27</sup>, operację polityczną, której przewodniczyć miał Specjalny Przedstawiciel Sekretarza Generalnego ONZ ds. Iraku, wspierany przez ponad 300 pracowników cywilnych. Zaznaczono przy tym, że personel międzynarodowy będzie stanowił mniej niż połowę ogółu, zakładając, iż UNAMI będzie opierać się głównie na wykwalifikowanych pracownikach lokalnych, wspieranych przez ekspertów ONZ, którzy zapewniliby im doradztwo i pomoc merytoryczną. Misja miała podlegać pod Departament Spraw Politycznych w Sekretariacie ONZ, uzyskując wsparcie ze strony Departamentu Operacji Pokojowych oraz Departamentu Wsparcia Polowego, a także prowadzić szeroką współpracę z irackimi ministerstwami, instytucjami sądownictwa, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, irackimi i międzynarodowymi organizacjami pozarządowymi, sektorem prywatnym, darczyńcami, naukowcami<sup>28</sup>. Miała również wspierać partnerstwo i współpracę pomiędzy rządem Iraku i 20 agencjami ONZ, działającymi w kraju<sup>29</sup>.

Obok biura Specjalnego Przedstawiciela struktura UNAMI miała obejmować: biuro jego dwóch zastępców, z których jeden miał pełnić funkcję stałego koordynatora ds. pomocy humanitarnej; biuro szefa sztabu; biuro planowania i polityki; biuro tłumaczeń; biuro ds. politycznych; biuro ds. ochrony praw człowieka i rządów prawa; biuro ds. informacji publicznej i rozwoju mediów<sup>30</sup>. W kolejnych latach liczbę personelu stopniowo zwiększano. Pod koniec misji okupacyjnej Amerykanów w Iraku w 2011 r.

<sup>26</sup> Ibidem.

<sup>27</sup> *Resolution 1500 (2003)*, Security Council, United Nations, 14.08.2003.

<sup>28</sup> Zob. *Misja Wsparcia Narodów Zjednoczonych dla Iraku*, Ośrodek Informacji ONZ w Warszawie, [http://www.unic.un.org.pl/misje\\_pokojowe/unami.php](http://www.unic.un.org.pl/misje_pokojowe/unami.php) (data dostępu: wrzesień 2016).

<sup>29</sup> Lista agencji dostępna jest na stronie: *The United Nations Iraq*, [http://www.uniraq.com/index.php?option=com\\_k2&view=item&layout=item&id=1543&Itemid=655&lang=en](http://www.uniraq.com/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=1543&Itemid=655&lang=en) (data dostępu: wrzesień 2016).

<sup>30</sup> *Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 24 of Security Council resolution 1483 (2003)*, Security Council, United Nations, S/2003/715, 17.07.2003.

UNAMI liczyła 1014 pracowników, w tym 551 lokalnych oraz 463 międzynarodowych<sup>31</sup>. Zwiększeniu uległ również budżet UNAMI, który początkowo liczył niecałe 40 mln dolarów<sup>32</sup>, a w 2011 r. sięgał już ponad 200 mln dolarów<sup>33</sup>.

Początkowo funkcjonowanie UNAMI zaplanowano na 12 miesięcy, a do jej zadań należały:

- wsparcie i doradztwo dla Niezależnej Komisji Wyborczej w Iraku, Tymczasowego Rządu Irackiego oraz Tymczasowego Zgromadzenia Narodowego w przeprowadzeniu wolnych i demokratycznych wyborów;
- promowanie dialogu narodowego i konsensusu w procesie transformacji politycznej, w tym podczas tworzenia konstytucji Iraku przez obywateli tego kraju;
- doradzanie rządowi irackiemu w zakresie rozwoju skutecznej służby cywilnej i opieki socjalnej;
- wspieranie reform administracji publicznej i służby cywilnej;
- zapewnienie pomocy humanitarnej, bezpiecznego, dobrowolnego powrotu do kraju uchodźców i wysiedleńców;
- wspieranie rekonstrukcji, odbudowy gospodarczej i zrównoważonego rozwoju Iraku;
- promowanie ochrony praw człowieka, m.in. poprzez wspieranie utworzenia niezależnej krajowej instytucji ds. praw człowieka oraz edukację, doradztwo, programy szkoleniowe, skierowane m.in. do pracowników organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości;
- wspieranie pojednania narodu irackiego;
- wspieranie procesów demobilizacji i reintegracji byłych żołnierzy;
- wspieranie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, stowarzyszeń prawniczych oraz wolnych i niezależnych mediów;
- pomoc w przeprowadzeniu reform sądownictwa i wzmocnieniu praworządności;
- pomoc w przeprowadzeniu powszechnego spisu ludności<sup>34</sup>.

W kolejnych latach przedłużano mandat UNAMI, a w 2007 r. dokonano rewizji misji, podtrzymując wcześniejsze zadania, i jednocześnie przyznano Specjalnemu Przedstawicielowi Sekretarza Generalnego ONZ ds. Iraku dodatkowe kompetencje w zakresie doradztwa i wspierania rządu oraz obywateli Iraku: w pogłębianiu dialogu politycznego pomiędzy różnymi grupami etnicznymi i religijnymi; wdrażaniu przepisów konstytucyjnych; wspieraniu dialogu regionalnego, w tym w kwestiach

<sup>31</sup> *UN Political and Peacebuilding Missions Fact Sheet*, Peace and Security Section, United Nations Department of Public Information, 31.07.2011.

<sup>32</sup> *Report of the Secretary-General: Overview of the financing of the United Nations peacekeeping operations: budget performance for the period from 1 July 2004 to 30 June 2005 and budget for the period from 1 July 2006 to 30 June 2007*, Security Council, General Assembly, A/60/696, 24.02.2006, s. 4.

<sup>33</sup> *2011 Review of Political Missions: Iraq Mission Review, Global Peace Operations Review*, s. 82, <http://peaceoperationsreview.org/country-and-regional/iraq/> (data dostępu: wrzesień 2016).

<sup>34</sup> *Report of the Secretary-General...*, S/2003/715, op.cit.; *Resolution 1546 (2004)*, Security Council, United Nations, 8.06.2004.

dotyczących granic, energetyki i uchodźców; usprawnieniu współpracy z darczyńcami i międzynarodowymi instytucjami finansowymi; realizowaniu programów na rzecz poprawy zdolności Iraku do świadczenia podstawowych usług publicznych; w przeprowadzeniu reform gospodarczych oraz stworzeniu warunków do zrównoważonego rozwoju<sup>35</sup>. W kolejnych latach przedłużano mandat UNAMI bez poszerzania zakresu zadań i kompetencji<sup>36</sup>.

### **Działalność UNAMI po zakończeniu II wojny w Zatoce Perskiej – najważniejsze inicjatywy**

Początki działalności Misji Wsparcia Narodów Zjednoczonych dla Iraku nie były łatwe, zwłaszcza że sytuacja w kraju tuż po obaleniu reżimu Saddama Husajna i rozpoczęciu misji stabilizacyjnej mocarstw okupacyjnych była bardzo trudna do opanowania. Potrzebna była pomoc humanitarna, ponieważ ludność cywilna nie miała dostępu do wody pitnej, jedzenia czy leków. W związku z inwazją amerykańską i zawieszeniem obowiązywania programu „ropa za żywność” nastąpiło ograniczenie w dostępie ludności do racji żywnościowych<sup>37</sup>. Niezbędne było również zapewnienie bezpieczeństwa cywilom, ze względu na to, że na ulicach miast zapanowały bezprawie, grabieże, gwałty i morderstwa, za które odpowiedzialni byli m.in. więźniowie wypuszczeni przez Husajna<sup>38</sup>. Narastały konflikty na tle etnicznym i religijnym. Wzrosło zagrożenie atakami terrorystycznymi w regionie, których ofiarami byli m.in. żołnierze sił koalicyjnych, ludność cywilna oraz pracownicy ONZ. W sierpniu 2003 r. doszło do samobójczego zamachu na siedzibę główną ONZ w Bagdadzie, w wyniku którego śmierć poniosły 22 osoby, w tym Specjalny Wysłannik Sekretarza Generalnego ds. Iraku Sergio Vieira de Mello, a ponad 150 osób zostało rannych. Kolejny zamach na siedzibę miał miejsce 22 września tego samego roku. Po tych wydarzeniach podjęto decyzję o tymczasowym przeniesieniu siedziby ONZ z Bagdadu do Ammanu w Jordanii<sup>39</sup>. Upoważniono również siły wielonarodowe w Iraku do powzięcia wszystkich niezbędnych środków w celu zwalczania terroryzmu, zapewnienia bezpieczeństwa UNAMI, jak również ochrony irackich instytucji, infrastruktury gospodarczo-ekonomicznej, zapewnienia stabilności i bezpiecznego przebiegu procesu przemian politycznych i ochrony działań humanitarnych<sup>40</sup>.

<sup>35</sup> *Resolution 1770 (2007)*, Security Council, United Nations, 10.08.2007.

<sup>36</sup> Ostatnie przedłużenie mandatu UNAMI miało miejsce 25 lipca 2016 r. na okres roku. Zob. *Resolution 2299 (2016)*, Security Council, United Nations, 25.07.2016.

<sup>37</sup> Warto podkreślić, że jeszcze przed wybuchem konfliktu ponad 60% z dwudziestomilionowej populacji Iraku było całkowicie zależne od tego programu. Zob. *Apel ONZ – Pomoc humanitarna dla Iraku*, op.cit.

<sup>38</sup> S. Tanner, *Wojny Bushów. Ojciec i syn jako zwierzchnicy sił zbrojnych*, tłum. J. Lang, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 2007, s. 245–251.

<sup>39</sup> Zob. *Zamachy na siedzibę ONZ w Iraku*, Ośrodek Informacji ONZ w Warszawie, <http://www.unic.un.org.pl/irak/zamachy.php> (data dostępu: wrzesień 2016).

<sup>40</sup> *Resolution 1511 (2003)*, Security Council, United Nations, 16.10.2003.

Sytuacja w Iraku była na tyle trudna, że w 2004 r. doszło do wybuchu wojny domowej, która niemal doprowadziła do rozpadu państwa<sup>41</sup>. Irak znalazł się w czołówce listy najbardziej dysfunkcyjnych państw świata, nazywanych przez niektórych badaczy „czarnymi dziurami cywilizacji”<sup>42</sup>, do których cech charakterystycznych zalicza się: wojnę domową, upadek porządku państwowego, gospodarczego i społecznego, przemoc, konflikty między społecznościami, fragmentaryzację społeczeństwa, ignorowanie praw człowieka i kryzysy humanitarne, wzrost przestępczości kryminalnej czy korupcję<sup>43</sup>.

Po zakończeniu II wojny w Zatoce Perskiej Misja Wsparcia Narodów Zjednoczonych dla Iraku zaangażowała się w inicjatywy mające na celu ustabilizowanie sytuacji i rozwój Iraku, które możemy podzielić na dwie grupy: polityczne i społeczne.

### Inicjatywy polityczne

Aktywność UNAMI w zakresie przemian politycznych w Iraku obejmowała zarówno małe, jak i duże inicjatywy. Począwszy od 2004 r., zagwarantowano wsparcie procesu wyborczego poprzez zapewnienie logistyki, komunikacji, technologii informacyjnej i edukacji wyborców oraz pomocy w gromadzeniu informacji o przemianach ustrojowych w Iraku, a także pokazanie statystyk dotyczących zmieniających się postaw Irakijczyków wobec procesów politycznych<sup>44</sup>. Pierwszym poważnym krokiem w kierunku transformacji ustrojowej było przeprowadzenie wyborów parlamentarnych w styczniu 2005 r., w których udział wzięło ponad 8,5 mln Irakijczyków. Pomimo wysiłków mediacyjnych pracowników UNAMI, którzy starali się, aby wszystkie segmenty irackiej sceny politycznej mogły uczestniczyć w wyborach, najniższą frekwencją wykazała się grupa sunnitów, wywołując pytania o zasadność wyborów. Z 7785 kandydatów wybrano 275 przedstawicieli do tymczasowego Zgromadzenia Narodowego, którego głównym zdaniem była praca nad nową konstytucją<sup>45</sup>. Szykując

---

<sup>41</sup> W. Michnik, *Problem dysfunkcyjności państw w regionie Azji Południowej i Bliskiego Wschodu. Analiza wybranych przypadków Afganistanu, Pakistanu, Iraku i Jemenu*, w: R. Kłosowicz (red.), *Państwa dysfunkcyjne i międzynarodowe...*, op.cit., s. 89–91.

<sup>42</sup> S. Bielen, *Państwa w stanie kryzysu i upadku?*, w: M. Sułek, J. Symonides (red.), *Państwo w teorii i praktyce stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009, s. 55.

<sup>43</sup> R. Kłosowicz, J. Mormul, *Pojęcie dysfunkcyjności państw – geneza i definicje*, w: R. Kłosowicz (red.), *Państwa dysfunkcyjne i ich destabilizujący wpływ na stosunki międzynarodowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2013, s. 22–28; S. Sagan, V. Serzhanova, *Nauka o państwie współczesnym*, LexisNexis, Warszawa 2013, s. 262–265.

<sup>44</sup> *Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 24 of resolution 1483 (2003) and paragraph 12 of resolution 1511 (2003)*, Security Council, United Nations, S/2004/625, 5.08.2004.

<sup>45</sup> *Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 30 of resolution 1546 (2004)*, Security Council, United Nations, S/2005/141, 7.03.2005; szerzej na temat wyborów zob. K. Katzman, *Iraq: Elections, Government, and Constitution*, CRS Report for Congress, 20.11.2006, s. 1 i nast.; J. Morrow, *Iraq's Constitutional Process II an Opportunity Lost*, The United States Institute of Peace, Special Report 155, listopad 2005 r., s. 6 i nast.

się do kolejnego ważnego wydarzenia w procesie demokratyzacji, czyli referendum konstytucyjnego, UNAMI pomogło Irakijczykom w: przeprowadzeniu aktualizacji rejestru wyborców; ustanowieniu ram prawnych i regulacji dotyczących wyborów; wdrażaniu kampanii informacyjnej, aby dotrzeć do jak największej liczby obywateli z wiedzą na temat procesu wyborczego; poprawie zdolności centralnej i lokalnych komisji wyborczych, m.in. poprzez przeprowadzenie szkoleń dla 150 tys. pracowników komisji wyborczych<sup>46</sup>.

W 2005 r. miały miejsce jeszcze dwa ważne wydarzenia – pierwszym było referendum konstytucyjne w październiku, w którym wzięło udział blisko 65% uprawnionych do głosowania, z czego większość (79%) głosowało za przyjęciem konstytucji, która uczyniła Irak „demokratyczną, federalną i reprezentatywną republiką”<sup>47</sup>. Drugim istotnym wydarzeniem były wybory parlamentarne w grudniu, podczas których z ponad 7,5 tys. kandydatów wybrano 275 przedstawicieli do Rady Reprezentantów. W porównaniu z wyborami ze stycznia tego samego roku nastąpił wzrost frekwencji z 58 do 75%<sup>48</sup>. W 2006 r. uruchomiono program szkoleniowy, który miał na celu promowanie dialogu wielopartyjnego, obejmując tematykę zarządzania przemianami politycznymi w trakcie konfliktu, zaangażowania wielopartyjnego, integracji mniejszości. Idea programu była taka, aby zebrać w jednym miejscu przywódców politycznych, technokratów, liderów społeczeństwa obywatelskiego, pozarządowych organizacji, środowisk akademickich, którzy przedyskutują najważniejsze kwestie związane z konstytucją, funkcjonowaniem parlamentu i rządu<sup>49</sup>.

Kolejnym ważnym wydarzeniem w procesie przemian politycznych w Iraku były wybory regionalne w styczniu 2009 r., w których udział wzięło ponad 50% Irakijczyków. Z ponad 14 tys. kandydatów (z czego 3912 stanowiły kobiety) wybrano 440 reprezentantów do Rady Gubernatorów. Wyborom tym przypisywano ogromną rolę w budowaniu tradycji demokratycznych w Iraku ze względu na ich lokalny charakter, większą integrację pomiędzy wyborcami i ich przedstawicielami, którzy dzięki realnemu wpływowi na proces rządzenia mogli uzyskać wymierne korzyści i zabiegać o zapewnienie podstawowych usług dla lokalnej społeczności. Wiązały się z tym większa odpowiedzialność za podjęte działania i większa współzależność pomiędzy członkami Rady i wyborcami<sup>50</sup>.

---

<sup>46</sup> *Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 30 of resolution 1546 (2004)*, Security Council, United Nations, S/2005/585, 7.09.2005.

<sup>47</sup> *Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 30 of resolution 1546 (2004)*, Security Council, United Nations, S/2005/766, 7.12.2005.

<sup>48</sup> *Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 30 of resolution 1546 (2004)*, Security Council, United Nations, S/2006/137, 3.03.2006.

<sup>49</sup> *Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 30 of resolution 1546 (2004)*, Security Council, United Nations, S/2006/360, 2.06.2006.

<sup>50</sup> *Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 6 of resolution 1830 (2008)*, Security Council, United Nations, S/2009/102, 20.02.2009.

W 2009 r. odbyły się również prezydenckie i parlamentarne wybory w Regionie Kurdystanu przy wsparciu pracowników UNAMI, którzy pomogli Niezależnej Komisji Wyborczej podczas ich przeprowadzenia. Z 507 kandydatów wybrano 111 przedstawicieli do parlamentu Regionu Kurdystanu. Kandydatów na urząd prezydenta zgłoszono pięciu. Jak wynika z raportu Sekretarza Generalnego ONZ, atmosfera podczas wyborów była pokojowa, co ułatwiło sprawne ich przeprowadzenie, a frekwencja wysoka – jako przykład podano miasto Duhok, w którym wyniosła ponad 80%<sup>51</sup>.

W 2010 r. odbyły się wybory do Rady Reprezentantów, w których startowało ponad 6 tys. kandydatów. Frekwencja wyniosła ponad 60%, przy czym do urn poszło 12 z blisko 19 mln Irakijczyków uprawnionych do głosowania. Jak wynika z raportów ONZ, wysoka frekwencja była wynikiem szerokiej kampanii informacyjnej prowadzonej przez UNAMI oraz akcji zachęcania Irakijczyków przez wybitne postacie religijne, polityków i liderów społeczeństwa obywatelskiego do aktywnego brania udziału w wyborach. Od ostatnich wyborów zwiększył się skład Rady z 275 do 325 przedstawicieli, w tym 25% miejsc zgodnie z nowymi przepisami miało być zagwarantowanych kobietom. Pomimo podjętych dodatkowych środków bezpieczeństwa już w pierwszych trzech godzinach od otwarcia lokali wyborczych na ulicach Bagdadu doszło do ponad 40 wybuchów<sup>52</sup>.

## Inicjatywy społeczne

Inicjatywy społeczne UNAMI po zakończeniu II wojny w Zatoce Perskiej obejmowały szeroki zakres oddziaływania: począwszy od edukacji, zapewnienia Irakijczykom dostępu do informacji czy przeprowadzenia niezbędnych reform systemu, wyrównania szans, zwłaszcza wśród kobiet, poprzez inicjatywy mające na celu polepszenie bytu społeczeństwa, zapewnienie dostępu do podstawowych usług publicznych, aż po pomoc humanitarną i ochronę praw człowieka. Warto przy tym podkreślić, iż UNAMI bezpośrednio samo nie realizuje wszystkich inicjatyw społecznych, zwłaszcza programów humanitarnych i rozwojowych. Rolą personelu misji jest rozpoznanie i wskazanie potrzeb, problemów, sytuacji kryzysowych, wspieranie partnerstwa i współpracy pomiędzy rządem irackim i innymi agencjami ONZ. Już w lutym 2004 r. UNAMI wyszło z inicjatywą, która zakładała: odbudowę szkół; pomoc w opracowaniu programów edukacyjnych dla dzieci i młodzieży; wsparcie podczas przeprowadzania reformy systemu szkolnego; wzmocnienie kształcenia zawodowego; współpracę z Ministerstwem Zdrowia w zakresie restrukturyzacji systemu opieki zdrowotnej; wprowadzenie programu szczepień; usprawnienie systemu oczyszczalni ścieków; modernizację systemów przesyłowych i wydajności elektrowni; uruchomienie programów mieszkaniowych dla

---

<sup>51</sup> *Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 6 of resolution 1830 (2008)*, Security Council, United Nations, S/2009/393, 30.07.2009.

<sup>52</sup> *Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 6 of resolution 1883 (2009)*, Security Council, United Nations, S/2010/240, 14.05.2010.

grup najbardziej potrzebujących (np. uchodźców); poprawę kształcenia zawodowego. W ramach wsparcia humanitarnego UNAMI powołało Grupę Szybkiego Wsparcia, która zajmowała się monitorowaniem, gromadzeniem informacji, analizą, wczesnym ostrzeganiem i szybkim reagowaniem na wypadek kryzysów humanitarnych<sup>53</sup>.

W 2005 r. przeprowadzono cykl szkoleń dla Irakijczyków z zakresu m.in. kontroli chorób zakaźnych, bezpieczeństwa żywności, opieki psychiatrycznej, uzdatniania wody pitnej, negocjacji i zarządzania<sup>54</sup>. Opieką objęto również pogotowie położnicze, wspierając program bezpiecznego macierzyństwa w Iraku, co przyczyniło się do zmniejszenia śmiertelności matek. Irackie oddziały położnicze wyposażono ponadto w niezbędny sprzęt medyczny, zadbano również o podniesienie kwalifikacji pracowników medycznych. W 2007 r. UNAMI przeprowadziło cykl spotkań i warsztatów dla pracowników Ministerstwa Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz parlamentarzystów na temat praworządności i praw człowieka. Z kolei organizacjom pozarządowym i urzędnikom państwowym zorganizowano warsztaty z zakresu praw dzieci oraz poradnictwa psychologicznego i pomocy prawnej dla kobiet, które padły ofiarą przemocy<sup>55</sup>.

W 2008 r. uruchomiono program informacyjny, którego celem było zapewnienie Irakijczykom wiarygodnych informacji o wyborach regionalnych poprzez programy radiowe przedstawiające informacje na temat procedury głosowania, partii politycznych, struktury i kompetencji władz lokalnych. Zakładano zwiększenie przejrzystości w procesie wyborczym oraz zachęcenie obywateli do świadomych debat. Uruchomiono również program rozwoju sektora prywatnego, który miał zreformować przepisy w zakresie bankowości i ubezpieczeń, a tym samym przełożyć się na zwiększenie inwestycji w Iraku, rozwój małych firm, tworzenie miejsc pracy i lokalnego handlu. Program reform sektora publicznego miał z kolei wzmocnić inicjatywy antykorupcyjne, wprowadzić przejrzystość w realizacji budżetu<sup>56</sup>.

W 2009 r. ukończono modernizację 180 szkół, przeznaczonych dla ponad 100 tys. uczniów. Postępy odnotowano również w kwestii ochrony praw człowieka. W wyniku dwuletnich zabiegów UNAMI doszło do utworzenia Wysokiej Komisji Praw Człowieka, która miała stać na straży przestrzegania praw człowieka<sup>57</sup>. Wsparcie ONZ okazało się również przydatne podczas uruchomienia rządowego programu zarządzania kryzysowego, którego celem były wzmocnienie krajowej i lokalnej zdolności do ograniczenia ryzyka katastrof i kryzysów oraz szybka reakcja na pojawiające się zagrożenia<sup>58</sup>. Poprawę warunków życia Irakijczyków miał zapewnić również program inwestycyjny

<sup>53</sup> *Report of the Secretary-General...*, S/2004/625, op.cit.

<sup>54</sup> *Report of the Secretary-General...*, S/2005/141, op.cit.

<sup>55</sup> *Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 6 of resolution 1770 (2007)*, Security Council, United Nations, S/2008/19, 14.01.2008.

<sup>56</sup> *Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 6 of resolution 1830 (2008)*, Security Council, United Nations, S/2008/688, 6.11.2008.

<sup>57</sup> *Report of the Secretary-General...*, S/2009/102, op.cit.

<sup>58</sup> *Report of the Secretary-General...*, S/2009/393, op.cit.

w zakresie infrastruktury mieszkaniowej, na który przeznaczono 70 mln dolarów. W 2009 r. rozpoczęto nowy etap w kształceniu nauczycieli w Regionie Kurdystanu poprzez wprowadzenie programu nauczania dla młodzieży pozbawionej edukacji w szkole podstawowej. Uruchomiono ponadto program mający na celu wzmocnienie ochrony i zapewnienie sprawiedliwości dla dzieci w Iraku. W ramach programu miano dokonać oceny aktualnego prawodawstwa w zakresie ochrony dzieci, propagować reformy legislacyjne i zaangażować społeczność do działań, które zapobiegają przestępczości wśród nieletnich. Jednocześnie prowadzono program budowania wartości obywatelskich i umiejętności życiowych poprzez edukację młodzieży irackiej<sup>59</sup>.

W 2010 r. Ministerstwo Sprawiedliwości Iraku oraz UNAMI podpisały list intencyjny w sprawie współpracy, która miała zapewnić przedstawicielom misji dostęp do wszystkich więzień i informacji o zatrzymaniach pod jurysdykcją ministerstwa. Przedstawiciele UNAMI wielokrotnie podkreślali zaniepokojenie kwestiami legalności wyroków skazujących na podstawie zeznań uzyskanych pod przymusem czy wydawania wyroków śmierci bez uwzględnienia międzynarodowych standardów. Dzięki porozumieniu UNAMI miało monitorować więzienia irackie, powody zatrzymania, warunki przetrzymywania i traktowanie więźniów, co miało wyeliminować bezprawne zatrzymania, nadużycia, przemoc i tortury stosowane wobec więźniów<sup>60</sup>.

Również w 2010 r. został ukończony i zatwierdzony przez rząd Iraku plan działań na rzecz restrukturyzacji przedsiębiorstw państwowych, który – jak podkreślono w raporcie Sekretarza Generalnego ONZ – stanowił „początek najważniejszych reform gospodarczych po siedmiu latach niestabilności” i miał się przyczynić do rozwoju sektora prywatnego oraz tworzenia nowych miejsc pracy<sup>61</sup>. Przeprowadzono ponadto warsztaty w ramach Narodowej Strategii Antykorupcyjnej, którymi objęto ponad 17 tys. urzędników. Strategia miała być realizowana do czerwca 2011 r. i obejmować wszystkie irackie urzędy państwowe. Podjęto również inicjatywy w celu wzmocnienia ochrony praw kobiet w Iraku w ramach kampanii informacyjnej, podczas której apelowano do społeczności międzynarodowej o finansowe wspieranie programów i inicjatyw na rzecz zakończenia przemocy wobec kobiet i dziewcząt oraz do władz Iraku o wprowadzenie skutecznych przepisów w celu ochrony tej grupy i zapobiegania wszelkim formom przemocy i dyskryminacji, w tym szkodliwym praktykom tradycyjnym stosowanych wobec kobiet i dziewczynek<sup>62</sup>.

---

<sup>59</sup> *Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 6 of resolution 1883 (2009)*, Security Council, United Nations, S/2009/585, 11.11.2009.

<sup>60</sup> *Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 6 of resolution 1883 (2009)*, Security Council, United Nations, S/2010/76, 8.02.2010.

<sup>61</sup> *Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 6 of resolution 1936 (2010)*, Security Council, United Nations, S/2010/606, 26.11.2010.

<sup>62</sup> *Second report of the Secretary-General pursuant to paragraph 6 of resolution 1936 (2010)*, Security Council, United Nations, S/2011/213, 31.03.2011.

## Efektywność i znaczenie UNAMI

Ocena efektywności operacji politycznych ONZ nie jest prosta ze względu na długofalowy charakter większości podjętych inicjatyw. Pozornie łatwiej od procesów transformacji ustrojowej, które niejednokrotnie trwają wiele lat, powinno się oceniać efekty inicjatyw społecznych, zwłaszcza programów mających zapewnić np. dostawy żywności, leków, większy dostęp dzieci i kobiet do edukacji. Jednak jak pokazują doświadczenia Misji Wsparcia Narodów Zjednoczonych dla Iraku, w sytuacji trwającego konfliktu efektywność inicjatyw zarówno politycznych, jak i społecznych jest w dużym stopniu ograniczona. Wpływ na efektywność operacji politycznych ONZ ma wiele czynników.

Po pierwsze, kluczowa dla powodzenia misji jest stabilizacja polityczna – obalenie reżimu, nowa konstytucja, demokratyczne wybory, parlament i rząd. Od początku UNAMI kładło duży nacisk na inicjatywy polityczne, w tym doradztwo, wsparcie w nawiązaniu i pogłębieniu dialogu politycznego, pomoc w przygotowaniu i przeprowadzeniu wyborów i referendum, akcje informacyjne skierowane do wyborców. Wszystkie te działania miały zwiększyć udział Irakijczyków w wyborach oraz ich wiedzę i świadomość wagi oddanego głosu. Jednak to nie programy wyborcze partii czy poglądy kandydatów decydują w Iraku o oddanym w wyborach głosie, tylko przynależność do własnej grupy etnicznej czy religijnej<sup>63</sup>. Mogłoby się wydawać, że uchwalenie nowej konstytucji, która zapewniła kobietom 25% miejsc w parlamencie, wpłynie na poprawę sytuacji kobiet w Iraku. Jednak okazało się, że kobiety zyskały większe prawa tylko na papierze. Za przykład może posłużyć obsadzanie stanowisk rządowych przez premiera Nuriego al-Malikiego, który niechętnie widział w rządzie kobiety, z wyjątkiem Ministerstwa ds. Kobiet, które postrzegano jako „urząd ceremonialny”, słabo finansowany i o niewielkim znaczeniu<sup>64</sup>.

Po drugie, znaczenie ma praworządność – wprowadzenie i przestrzeganie jasnych przepisów prawnych, reforma sądownictwa, respektowanie praw człowieka, humanitarne traktowanie więźniów. Działania UNAMI w tym zakresie po zakończeniu II wojny w Zatoce Perskiej skupiły się na szkoleniach, edukowaniu oraz monitorowaniu jednostek więziennych w Iraku<sup>65</sup>, gdzie dochodziło do systematycznego łamania prawa, w tym torturowania i złego traktowania więźniów, wymuszania zeznań, lekceważenia praw kobiet i dzieci, wielomiesięcznych bezprawnych zatrzymań osób bez

<sup>63</sup> Szerzej zob. J. Bury, *Wybory w Iraku. Implikacje wewnętrzne i międzynarodowe*, „Biuletyn” (PISM) 2006, nr 5, s. 1591–1592.

<sup>64</sup> Z. Salbi, *Why women are less free 10 years after the invasion of Iraq*, „CNN”, 14.06.2016, <http://edition.cnn.com/2013/03/18/opinion/iraq-war-women-salbi/> (data dostępu: wrzesień 2016).

<sup>65</sup> Jak wynika z raportów Sekretarza Generalnego ONZ, z biegiem czasu zespoły monitorujące miały coraz większe trudności z dostępem do więzień. Zob. *Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 6 of resolution 1883 (2009)*, Security Council, United Nations, S/2010/240, 14.05.2010; *Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 6 of resolution 1936 (2010)*, Security Council, United Nations, S/2010/606, 26.11.2010.

dostępu do obrońcy, formalnego oskarżenia o popełnienie przestępstwa, dowodów czy wyroku sądowego<sup>66</sup>. Pod koniec misji okupacyjnej Amerykanów w Iraku w areszcie znajdowało się ponad dwa tysiące dzieci, w tym w wielu jednostkach przebywały razem z dorosłymi<sup>67</sup>.

Innym przykładem obrazującym poziom praworządności i demokracji w Iraku w analizowanym okresie były wybory parlamentarne z 2010 r. Wprawdzie po dziewięciu miesiącach impasu politycznego udało się wyłonić rząd z Al-Malikiem na czele, ale zważywszy na fakt, iż wybory wygrała wówczas największa partia Al-Iraqia, objęcie stanowiska premiera przez lidera Dawa Party nie powinno mieć miejsca. W momencie podjęcia prób uformowania rządu przez konkurenta politycznego Al-Maliki skierował sprawę do sądu federalnego. Powołał się przy tym na niejasny zapis w konstytucji, który jednoznacznie nie wskazywał, kto po wyborach ma prawo do utworzenia nowego rządu – czy największa partia, czy może największa koalicja. Ostatecznie sąd orzekł, iż Al-Iraqia nie ma prawa do utworzenia nowego rządu. Biorąc pod uwagę fakt, że szef sądu federalnego był kandydatem na liście wyborczej partii Al-Maliki, wyrok sądu może i był bardzo kontrowersyjny, ale nie zaskakujący. Tym sposobem prawo do uformowania nowego rządu przypadło partii, która zajęła drugie miejsce w wyborach – wszystko przez brak klarowności konstytucji i stronniczą interpretację sądu<sup>68</sup>. Błędy w konstytucji Iraku są wynikiem pośpiechu podczas jej tworzenia. Potrzebny był czas na dialog polityczny, długie negocjacje, trudne rozmowy, których efektem mogło być wypracowanie porozumienia politycznego i sposobu podziału władzy pomiędzy szyitami, sunnitami i Kurdami. Zamiast tego Amerykanie wspierani przez UNAMI narzucili szybkie tempo procesów wyborczych i krótki czas na uchwalenie konstytucji. Tymczasem narzucenie sztucznych ram instytucjonalnych w ramach pozornej demokracji nie rozwiązało problemów społecznych i nie wypracowało porozumienia politycznego opartego na wzajemnym zaufaniu i partnerstwie<sup>69</sup>.

Rządy Al-Malikiowego zamiast umacniać praworządność w Iraku wpłynęły na jej osłabienie, ponieważ premier wykorzystywał władzę i przepisy prawne do wzmocnienia swojej pozycji i pozbycia się opozycji. Za przykład może posłużyć zapis w konstytucji dający rządzącym prawo do zwalczania terroryzmu. Przy zastosowaniu własnej interpretacji przepisów zapis ten umożliwia władzy zwalczanie wszelkich głosów sprzeciwu<sup>70</sup>. Przykładem są demonstracje społeczne w Iraku w 2011 r., które były

---

<sup>66</sup> Zob. *Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 6 of resolution 1830 (2008)*, Security Council, United Nations, S/2009/102, 20.02.2009.

<sup>67</sup> Zob. *Second report of the Secretary-General pursuant to paragraph 6 of resolution 1936 (2010)*, Security Council, United Nations, S/2011/213, 31.03.2011.

<sup>68</sup> S.N. Jawad, *The Iraqi constitution: Structural flaws and political implications*, „LSE Middle East Centre Paper” 2013, Series 1, s. 21.

<sup>69</sup> C. Caryl, *The democracy boondoggle in Iraq*, „Foreign Policy”, 6.03.2013, <http://foreignpolicy.com/2013/03/06/the-democracy-boondoggle-in-iraq/> (data dostępu: wrzesień 2016).

<sup>70</sup> Pod koniec misji okupacyjnej Amerykanów w Iraku wydano 40 wyroków śmierci dla osób skazanych za przestępstwa związane z terroryzmem. Od 2004 r. w Iraku wydano 1180 wyroków z karą śmierci. Zob.

wyrazem sprzeciwu wobec korupcji i braku dostępu społeczeństwa do podstawowych usług. Protest ten został brutalnie stłumiony przez władze, a tym samym złamano dane konstytucyjnie Irakijczykom prawo do wolności słowa<sup>71</sup>. Nie należy przy tym zapominać o licznych przypadkach aresztowań czy zaginięć działaczy opozycyjnych, oskarżonych o „działalność terrorystyczną”<sup>72</sup>.

Po trzecie, istotne jest pojednanie narodowe – wypracowanie konsensusu pomiędzy przedstawicielami różnych grup etnicznych i religijnych, dialog i współpraca pomiędzy wspólnotami. Z raportów Sekretarza Generalnego ONZ wynika, iż w analizowanym okresie jego przedstawiciel wielokrotnie inicjował i organizował spotkania z różnymi grupami politycznymi, z przywódcami religijnymi, reprezentantami rządu, przywódcami plemiennymi, reprezentantami organizacji pozarządowych, w tym z liderami społeczeństwa obywatelskiego, stowarzyszeń kobiecych, dziennikarzami, niezależnymi specjalistami czy liderami biznesu. Rolą przedstawiciela Sekretarza Generalnego ONZ w Iraku od początku misji był udział w negocjacjach i mediacjach dotyczących m.in. prac nad nową konstytucją, przepisów spornych, tworzenia rządu jedności narodowej. Nie jest istotne dla niniejszej analizy, ile takich spotkań udało mu się zorganizować, kto wziął w nich udział, ale jaki był ich efekt. Czy udało się wypracować porozumienie? Czy mediacje były skuteczne? Wprawdzie za sukces w dziedzinie budowania demokracji, dialogu i pojednania narodowego można uznać przeprowadzenie dwóch wyborów parlamentarnych i regionalnych, wyłonienie rządu oraz uchwalenie konstytucji, to jednak droga do pojednania Irakijczyków jest nadal daleka. Szansą na porozumienie pomiędzy mniejszością sunnicką, szyicką i kurdyjską miał być Al-Maliki, którego kandydaturę na premiera od początku popierali Amerykanie. Jednak szybko się okazało, że deklaracje Al-Malikiego o zjednoczeniu i przedkładaniu dobra wszystkim mniejszości nad partykularne interesy, nie mają potwierdzenia w rzeczywistości. Jednostronne podejście Al-Malikiego najbardziej widoczne było tuż po wyborach parlamentarnych w 2010 r., kiedy premier złamał większość obietnic wyborczych złożonych opozycji. Wbrew zobowiązaniom nie desygnował kandydatów na stanowiska ministra spraw wewnętrznych, ministra obrony i szefa wywiadu, zostawiając ich kompetencje we własnych rękach. Sprawował rządy silnej ręki, zwalczając i prześladując opozycję, nie przestrzegał prawa, kontrolował sądownictwo, policję, wojsko, służby wywiadowcze, media, dochody m.in. z ropy naftowej. Zakres władzy, który sobie zapewnił, nie był wcale mniejszy od tego, który miał Saddam Husajn<sup>73</sup>. Wraz z wycofaniem w grudniu

---

*First report of the Secretary-General pursuant to paragraph 6 of resolution 2001 (2011), Security Council, United Nations, S/2011/736, 28.11.2011.*

<sup>71</sup> Podczas manifestacji zginęło ponad 20 osób, a 116 zostało rannych. UNAMI otrzymała raporty o aresztowaniach, bezprawnym przetrzymywaniu i torturowaniu demonstrantów oraz dziennikarzy. Szerzej zob. *Second report of the Secretary-General...*, S/2011/213, op.cit.

<sup>72</sup> Szerzej zob. S.N. Jawad, *The Iraqi constitution...*, op.cit., s. 23.

<sup>73</sup> Szerzej zob. A. Khedery, *Why we stuck with Maliki — and lost Iraq*, „Washington Post”, 3.07.2014, [https://www.washingtonpost.com/opinions/why-we-stuck-with-maliki--and-lost-iraq/2014/07/03/0dd6a8a4-f7ec-11e3-a606-946fd632f9f1\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/opinions/why-we-stuck-with-maliki--and-lost-iraq/2014/07/03/0dd6a8a4-f7ec-11e3-a606-946fd632f9f1_story.html) (data dostępu: wrzesień 2016).

2011 r. żołnierzy USA z Iraku usunięto ostatnią barierę powstrzymującą Al-Malikiego przed wprowadzeniem represji wobec sunnickich przywódców politycznych.

Po czwarte, znaczenie dla efektywności misji ma utrzymanie bezpieczeństwa – zwalczanie terroryzmu, ochrona ludności przed rebeliantami, terrorystami i grupami przestępczymi. Niemal codziennie w Iraku dochodziło do ataków, wybuchów bomb, samochodów pułapek, strzelanin, których ofiarami były irackie siły bezpieczeństwa, urzędnicy państwowi i cywile. Zamachowcy dokonywali ataków w dużych skupiskach ludności, w tym w szpitalach czy meczetach<sup>74</sup>. Trudna do opanowania sytuacja w zakresie bezpieczeństwa hamuje proces transformacji ustroju i gospodarki Iraku, osłabia zdolności rządu do zapewnienia podstawowych usług, w tym medycznych, dostępu do energii elektrycznej, żywności<sup>75</sup>, wody pitnej, urządzeń sanitarnych<sup>76</sup>, tworzenia miejsc pracy, odbudowy infrastruktury społeczno-gospodarczej, czy zmniejsza dostęp dzieci do edukacji<sup>77</sup>. Niski poziom bezpieczeństwa doprowadził do opuszczenia kraju przez wielu specjalistów i wykwalifikowanych pracowników, zaś powiększająca się stopa bezrobocia i inflacji spowodowała obniżenie standardu życia większości Irakijczyków<sup>78</sup>.

Główne zadania UNAMI po zakończeniu II wojny w Zatoce Perskiej sprawdzały się do edukacji, mediacji i wspierania Irakijczyków podczas procesu przemian politycznych, społecznych i gospodarczych. Jak wynika z przeprowadzonej analizy, nieliczne inicjatywy Misji Wsparcia Narodów Zjednoczonych dla Iraku okazały się sukcesem. Zręby dialogu politycznego i pojednania narodowego, nowa konstytucja i wybory w okresie okupacji i nieustannie toczących się walk okazały się w dużej mierze fikcją. Zabrakło nie tylko dobrej woli głównych sił politycznych, etnicznych i religijnych do wypracowania konsensusu, ale także rozrastający się po 2011 r. ekstremizm, który przybrał formę organizacji terrorystycznej nazywanej „Państwem Islamskim”, zaprzepaścił drobne sukcesy UNAMI, doprowadzając Irak na skraj upadku.

---

<sup>74</sup> Zob. *Third report of the Secretary-General pursuant to paragraph 6 of resolution 1936 (2010)*, Security Council, United Nations, S/2011/435, 7.07.2011.

<sup>75</sup> Ponad 1/3 ludności w Iraku była zależna od publicznego systemu dystrybucji racji żywnościowej. Zob. *Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 30 of resolution 1546 (2004)*, Security Council, United Nations, S/2007/126, 7.03.2007.

<sup>76</sup> Tylko 31% gospodarstw domowych w Iraku miało zapewniony dostęp do wody pitnej, a niecałe 30% posiadało systemy sanitarne. Zob. *Report of the Secretary-General...*, S/2009/102, op.cit.

<sup>77</sup> Jak wynika z raportów Sekretarza Generalnego ONZ, tylko w 2006 r. ze względu na pogarszający się stan bezpieczeństwa liczba dzieci uczęszczających do szkół w Iraku spadła do około 50%. Zob. *Report of the Secretary-General...*, S/2007/126, op.cit.

<sup>78</sup> Indeks ubóstwa w kraju sięgał blisko 23%. Stopa analfabetyzmu wśród Irakijczyków osiągnęła poziom 29%. Zob. *Third report of the Secretary-General...*, S/2011/435, op.cit.; *Report of the Secretary-General...*, S/2007/126, op.cit.

## **United Nations Assistance Mission for Iraq – UN’s Aims, Tasks and Initiatives after the Second Gulf War**

Since the establishment of the United Nations, political operations have been at the core of its activity related to preserving international peace and security. At the same time, they are very versatile and can be used at any stage of a conflict: as preventive measures, when the situation between the conflicted parties is becoming worse; as mediation measures during an ongoing conflict, to end it; at the post-war stage, when it is necessary to develop peace conditions and a new state order. After the Iraq War, the UN established the United Nations Assistance Mission in Iraq, tasked with such issues as providing support to Iraqis in preparing and conducting democratic elections, passing a constitution, promoting national dialogue. The purpose of this article is to analyse the UN’s activity after the Iraq War, present the most important initiatives of UNAMI in terms of social and political transformations, which is to help the author answer the following questions: What role did the UN play after the Iraq War? What tasks were set before the United Nations Assistance Mission in Iraq? Were the implemented actions and initiatives effective?

*Keywords:* United Nations, Iraq, democracy, human rights, elections, rule of law, Iraq War, conflict, UN political operations.



## Przesłanki i bariery interwencji humanitarnej na przykładzie Libii (2011) i Syrii (2013)

Arkadiusz Domagała

*Uniwersytet Wrocławski*

Artykuł przedstawia prosty model wyjaśniający działanie potencjalnych interwencji w sytuacji poważnych i masowych naruszeń praw człowieka. Za kluczowe w decyzji o interwencji humanitarnej autor uważa nie kryteria wojny sprawiedliwej, a perspektywę sukcesu definiowaną jako kompleks uwarunkowań sprzyjających realizacji humanitarnego skutku przy minimalnych stratach własnych interwenta. Wskazuje na zależność między stopniem realizacji operacyjnych celów akcji zbrojnej a prawdopodobieństwem decyzji o podjęciu interwencji humanitarnej. Na podstawie krytycznego przeglądu literatury przedmiotu oraz historii wymuszania przestrzegania praw człowieka po 1991 r. identyfikuje następujące warunki składające się na wysokie prawdopodobieństwo sukcesu interwencji humanitarnej: (a) siła potencjalnego interwenta; (b) strategia reakcji neutralizacji potencjalnego przeciwnika; (c) możliwości precyzyjnego określenia celów w wymiarze politycznym i humanitarnym; (d) sprzyjające interwentom warunki klimatyczne, przyrodniczo-geograficzne oraz infrastrukturalne; (e) efektywne wykorzystanie zasobów logistycznych interwenta; (f) determinacja interwenta w realizacji celu; (g) czytelna sytuacja polityczna rozumiana jako istnienie skonsolidowanej opozycji wobec centrum władzy będącego naruszcycielem praw człowieka; (h) zakres powiązań prawnomiędzynarodowych i politycznych państwa-przedmiotu interwencji; (i) legitymizacja działań interwenta; (j) spójność interwenta. Analizując powyższe warunki na przykładzie sytuacji w Libii (2011) oraz Syrii (2013), proponuje wyjaśnienie decyzji o interwencji w przypadku Libii oraz braku decyzji o interwencji w przypadku Syrii. Wśród warunków perspektywy sukcesu za szczególnie istotne należy uznać funkcjonowanie lokalnego sojusznika potencjalnego interwenta, opozycyjnego wobec naruszcyciela praw człowieka i mającego potencjał do skutecznego działania polityczno-militarnego przy wsparciu ze strony interwenta.

*Słowa kluczowe:* interwencja humanitarna, Arabska Wiosna, użycie siły, poważne i masowe naruszenia praw człowieka, interwencja w Libii, wojna domowa w Syrii.

Koniec zimnej wojny, niejednokrotnie traktowany jako triumf wartości zachodnich, zwiastował bezprecedensowy awans praw człowieka jako zasady stosunków międzynarodowych. Umocniona wojną w Zatoce Perskiej w 1991 r. potęga Stanów Zjednoczonych i Zachodu umożliwiła forsowanie nowych wzorów zachowań

umożliwiających skuteczniejszą ochronę praw człowieka. Pozimnowojenna euforia skutkowała próbami implementacji interwencji humanitarnej rozumianej jako użycie siły w celu zatrzymania lub zapobieżenia poważnym i masowym naruszeniom praw człowieka, realizowanymi w interesie obywateli państwa, w którym dochodzi do naruszeń i przeciw któremu stosowane są środki zbrojne<sup>1</sup>.

### Cele i założenia analityczne

Jak pokazały doświadczenia lat 90. XX w., przewaga militarna okazała się niewystarczającym warunkiem powodzenia interwencji humanitarnej. Państwa zachodnie, a zwłaszcza USA, nie doceniły innych okoliczności redukujących lub akcelerujących pomyślnie zakończenie interwencji humanitarnej. Praktyka interwencji humanitarnych jest procesem swoistego uczenia się ograniczeń używania siły w celach humanitarnych. W przekonaniu autora ów proces nabrał tempa szczególnie po interwencji na Haiti, do której doszło po wystąpieniu okoliczności mobilizujących USA do działania. Kolejnym etapem wspomnianego procesu stały się interwencje w Kosowie i na Timorze Wschodnim, jak również niechęć do podjęcia interwencji w kongijskim Kivu czy sudańskim Darfurze.

Aktualne wciąż pozostaje pytanie: kiedy podjęcie interwencji humanitarnej jest racjonalne, a kiedy nie powinno się uciekać do tego instrumentu? Za niesatysfakcjonujące, wręcz banalne, należy uznać przekonanie, że motywacja potencjalnego interwenta determinowana jest rozmiarem naruszeń i chęcią ochrony interesów określanych jako żywotne<sup>2</sup>. Powyższy dylemat jest tym istotniejszy, im silniejszej instytucjonalizacji podlega koncepcja *Responsibility to Protect* (R2P), której akceptowanym elementem (filarem) jest użycie środków zbrojnych, w przypadku gdy państwo, w którym dochodzi do naruszeń, nie jest zdolne samodzielnie ich zatrzymać lub jest niechętnie powstrzymaniu masowych zbrodni<sup>3</sup>. Dobitnie należy podkreślić, że rozwój odpowiedzialności

---

<sup>1</sup> W ten sposób odróżnia się interwencję humanitarną od interwencji w obronie życia własnych obywateli, która traktowana jest w doktrynie prawa międzynarodowego jako ekstensywnie rozumiane prawo do samoobrony. Brak zgody na użycie siły ze strony państwa, w którym dochodzi do naruszeń, jest kluczowy dla kategorii interwencji. Konsensualne (tzn. następujące za zgodą państwa, w którym dochodzi do naruszenia) użycie siły nie będzie więc interwencją *sensu stricto*. Zob. m.in. R. Jennings, A. Watts (red.), *Oppenheim's International Law*, Longman, London 1992, s. 400–402; W. Verwey, *Humanitarian intervention in the 1990s and beyond: An international law perspective*, w: J.N. Pieterse (red.), *World Orders in the Making: Humanitarian Intervention and Beyond*, Palgrave Macmillan, London 1998, s. 190–191; J. Holzgrefe, *The humanitarian intervention debate*, w: J.L. Holzgrefe, R. Keohane (red.), *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas*, Cambridge University Press, Cambridge 2003, s. 18.

<sup>2</sup> Zob. m.in. A. Bellamy, *Responsibility to Protect: The Global Effort to End Mass Atrocities*, Polity, Cambridge 2009, s. 3–4; J. Bethke Elshtein, *Just war and humanitarian intervention*, „Ideas” 2001, t. 8, nr 2, s. 13–14.

<sup>3</sup> Autor w dalszej części artykułu będzie używał określenia „interwencja humanitarna”, zdając sobie sprawę z tendencji, by działania w ramach ONZ polegające na zatrzymaniu poważnych naruszeń praw człowieka i zapobieganiu im określać mianem *Responsibility to Protect*. Trzeci filar R2P, którego zasadniczym komponentem jest reakcja w postaci użycia siły autoryzowanego rezolucją Rady Bezpieczeństwa, co do

za ochronę nie zmienia pytania o warunki perspektywy podjęcia interwencji humanitarnej i podstawowe ograniczenia używania siły jako reakcji na poważne i masowe naruszenia praw człowieka<sup>4</sup>.

Autor niniejszego artykułu dowodzi, że podjęcie optymalnej decyzji dotyczącej reakcji na masowe naruszenia jest funkcją wielu zmiennych. Celem artykułu jest ich identyfikacja poprzez wskazanie czynników, które powinny być wzięte pod uwagę przez potencjalnych interwentów, w sytuacji gdy interwencja humanitarna jest jedną z opcji reagowania na poważne i masowe naruszenia praw człowieka<sup>5</sup>. Spełnienie określonych warunków i zaistnienie określonych okoliczności mogą zostać uznane za podstawę decyzji o użyciu siły. Stają się wtedy przesłankami interwencji humanitarnej. Natomiast jeśli wskazane okoliczności nie zaistnieją i warunki nie zostaną spełnione, decydenci powinni powstrzymać się od interwencji. W ten sposób przesłanki *à rebours* stają się barierami interwencji humanitarnej.

Celem operacyjnym artykułu staje się stworzenie prostego modelu analitycznego, na który składają się wygenerowane na podstawie krytycznego przeglądu literatury przedmiotu uwarunkowania uznawane za konkretyzację zaczerpniętego z tradycji wojny sprawiedliwej kryterium perspektywy sukcesu<sup>6</sup>. W opinii autora stworzenie zestawu uwarunkowań interwencji humanitarnej może mieć znaczenie praktyczne, tzn. mogą one wskazywać decydującym, kiedy sięgnąć po środki militarne w celu powstrzymania masowych naruszeń, oraz służyć wyjaśnieniu typów reakcji społeczności międzynarodowej (dlaczego dochodzi lub nie dochodzi do interwencji humanitarnej).

Kolejnym celem artykułu jest prześledzenie, w jakim stopniu zidentyfikowane przesłanki i bariery interwencji humanitarnej wpłynęły na decyzje mocarstw i wiodących organizacji międzynarodowych w przypadku sytuacji, w których rozważano przeprowadzenie interwencji humanitarnej bądź ją zrealizowano. Ta część artykułu

---

istoty spełnia wymogi definicyjne interwencji humanitarnej. Ta ostatnia jest jednak kategorią szerszą, gdyż obejmuje akcje podjęte poza systemem ONZ (np. przez koalicje *ad hoc* lub organizacje międzynarodowe bez autoryzacji Rady Bezpieczeństwa ONZ). Interwencja humanitarna jest przedmiotem badań od co najmniej kilkudziesięciu lat, a R2P jest koncepcją polityczną, wywodzącą się z reakcji na niedostatek przypadków używania siły w celach humanitarnych z lat 1991–1999. O ile rozumiałe są starania decydentów, by usunąć interwencję humanitarną z dyskursu publicznego, to rezygnacja z badań nad nią wydaje się niezrozumiała. Zob. np. A. Hehir, *The Responsibility to Protect: Rhetoric, Reality and the Future of Humanitarian Intervention*, Palgrave, London 2012, s. 2.

<sup>4</sup> Zob. *Interview with Francis Deng: The Responsibility to Protect*, „Journal of Intervention and Statebuilding” 2010, t. 4, nr 1, <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/17502970903557115> (data dostępu: sierpień 2015).

<sup>5</sup> Zob. na ten temat także M. Madej, *Dlaczego Zachód idzie na wojnę? Motywy interwencji zbrojnych Zachodu po zimnej wojnie w świetle oficjalnych wystąpień zachodnich przywódców*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations” 2015, nr 3, s. 9–28; R. Kuźniar, *Liberalny interwencjonizm Zachodu po zimnej wojnie – przesłanki i konsekwencje*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations” 2015, nr 3, s. 29–44.

<sup>6</sup> Zob. m.in. C. de Jonge Oudraat, *Intervention in internal conflict*, „Carnegie Working Paper” 2000, nr 15, s. 1–28; M. Lacey, *Philosophy A2: Key Themes in Philosophy*, Abingdon – New York 2010, s. 134–137; A. Hehir, *Humanitarian Intervention: An Introduction*, Palgrave Macmillan, London 2010, s. 24.

będzie miała charakter testu – sprawdzenia, w jakim stopniu dany warunek (okoliczność) został zrealizowany. Krótki test (ograniczony ramami objętościowymi artykułu) dotyczy sytuacji w Libii (2011) oraz Syrii (2013), a jego realizacja wraz z omówieniem jest jednocześnie porównawczym studium przypadku<sup>7</sup>.

Wskazanie na warunki i okoliczności, które mogą stać się czynnikami utrudniającymi lub ułatwiającymi realizację celów interwencji humanitarnej, ma fundamentalne znaczenie dla potencjalnych interwencji. Przyjęta perspektywa oznacza zwrócenie uwagi na oczekiwania interwencji, a nie ofiar masowych naruszeń<sup>8</sup>. Główna hipoteza niniejszego artykułu sprowadza się zatem do stwierdzenia, że interwencja humanitarna jest tym bardziej prawdopodobna, im łatwiej interwencji zrealizować operacyjne cele akcji zbrojnej.

### **Uwarunkowania perspektywy sukcesu: w poszukiwaniu przesłanek i barier interwencji humanitarnej**

Kryterium perspektywy powodzenia operacji i przedstawienie składających się nań warunków nie jest ani szczególnie, ani systematycznie badane<sup>9</sup>. Brak takowej analizy może być konsekwencją kontrowersyjności kategorii przesłanek interwencji humanitarnej rozumianych jako czynniki skłaniające potencjalnego interwenta do reakcji. Nie służy takiej analizie również niepoprawność polityczna wynikająca z uzależnienia moralnego działania od okoliczności, potencjału i oczekiwań potencjalnych interwencji<sup>10</sup>. Brak dyskusji o warunkach, których spełnienie skłania mocarstwa do interwencji, jest szczególnie widoczny w oficjalnych dokumentach Narodów Zjednoczonych, których autorzy uciekają od koherentnego zdefiniowania warunków powodzenia misji i przetransformowania ich na praktykę stosunków międzynarodowych. Podobnie ma się rzecz z użyciem siły w ramach R2P<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> Wybór sytuacji jest celowy. W Libii doszło do interwencji humanitarnej, a w Syrii w 2013 r., po atakach chemicznych na ludność cywilną, istniało wysokie ryzyko przeprowadzenia tejże. W części końcowej artykułu kilka słów zostanie poświęcone operacji w obronie jazydów (2014).

<sup>8</sup> R. Kaplan, *Warrior Politics: Why Leadership Demands a Pagan Ethos*, Vintage Books, New York 2003, s. 130–131.

<sup>9</sup> Podobne wnioski wyciąga m.in. J. Stromseth, *Rethinking humanitarian intervention: The case for incremental change*, w: J.L. Holzgrefe, R. Keohane (red.), *Humanitarian Intervention...*, op.cit., s. 267–268 oraz T.B. Seybolt, *Military Humanitarian Intervention: The Conditions for Success and Failure*, Sipri, Oxford – New York 2008, s. 26.

<sup>10</sup> Taki sposób myślenia i powiązanie moralności z perspektywą sukcesu jest istotą etyki konsekwencjalistycznej (działanie jest uzasadnione w sensie moralnym jedynie w sytuacji, kiedy niesienie pomocy jest prawdopodobne i możliwe). Zob. m.in. B. Hooker, *Consequentialism*, w: J. Skorupski (red.), *The Routledge Companion to Ethics*, Routledge, New York 2010, s. 444–455; P. Pettit, *Konsekwencjalizm*, w: P. Singer (red.), *Przewodnik po etyce*, Książka i Wiedza, Warszawa 2009, s. 272–282. Przeniesienie konsekwencjalizmu do dyskusji o interwencji humanitarnej m.in. w: J. Pattison, *Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect: Who Should Intervene?*, Oxford University Press, Oxford 2010.

<sup>11</sup> *Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Ottawa 2001, s. 58–67. Raport International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS),

Jeżeli interwencja humanitarna wiązałaby się z pogorszeniem sytuacji humanitarnej, a przedłużający się konflikt z dużą dozą prawdopodobieństwa implikuje utrzymywanie się niekorzystnego stanu przestrzegania praw człowieka, to podjęcie interwencji byłoby nieracjonalne. Perspektywa sukcesu należy bowiem do takiego kryterium, które zapobiega moralnemu triumfalizmowi. Interwencji nie mogą podejmować działań w oderwaniu od realiów i ograniczeń międzynarodowych jedynie zgodnie ze swoją wolą i intencją. W praktyce polityki światowej oznacza to m.in., że nie jest możliwa interwencja przeciwko państwom mającym wystarczający do stawiania skutecznego oporu potencjał. Żadne z wielkich mocarstw nie musi się więc obawiać ryzyka interwencji humanitarnej.

Do badaczy wskazujących na konieczność bliższego przyjrzenia się perspektywie sukcesu potencjalnej interwencji należą przede wszystkim Michael O'Hanlon, Taylor Seybolt, James Pattison, Chantal de Jonge Oudraat, Martin Shaw oraz Robert Pape. O'Hanlona można zaliczyć do klasyków wśród badaczy zajmujących się warunkami, które powinny zostać spełnione, by zainicjować interwencję humanitarną<sup>12</sup>. Jego dociekania są refleksem reakcji społeczności międzynarodowej na wydarzenia w Somalii, Rwandzie i Bośni. Seybolt, który poszukiwaniom warunków skutecznej interwencji poświęcił jedną ze swoich książek, jawi się przede wszystkim jako zwolennik szybkiego działania w warunkach kryzysu humanitarnego<sup>13</sup>. James Pattison zwraca uwagę na okoliczności zaangażowania interwentów w kontekście konsekwencjalistycznym<sup>14</sup>. Perspektywę taką należy uznać za adekwatną do zakreślonego w artykule celu badawczego. Oudraat, wskazując na warunki perspektywy sukcesu, z zaskoczeniem stwierdza, że interwenci rzadko dbali o realizację tychże kryteriów i zbyt ufały sile zbrojnej, ignorując ograniczenia utrudniające realizację celów i działając w myśl maksymy „chcieć znaczy móc”<sup>15</sup>. Pape podjął wątek przesłanek interwencji humanitarnej

---

wskazując na operacyjne aspekty interwencji, odnosi się do czytelnego mandatu interwenta, spójności koalicji oraz dylematów wokół celów interwencji. Raport ICISS nie przedstawia czytelnych postulatów dla interwentów, a jedynie pokazuje, że „dotychczas standardem jest poszerzanie celów interwencji (*mission creep*)”, co skutkuje „strategią wyjścia” (*exit strategy*), którą postrzega się nie przez pryzmat zrealizowanych celów, ale z góry przyjętej daty wyjścia. Raporty sekretarza generalnego poświęcone R2P również nie eksplorują wątku perspektywy sukcesu. W kluczowym dla używania siły dokumencie *Responsibility to protect: Timely and decisive response: Report of the Secretary-General* (25.07.2012, UN Doc. A/66/874-S/2012/578) sekretarz generalny dotyka problemu odpowiedniej strategii politycznej oraz szeroko rozumianych zasobów. Optyka ICISS oraz sekretarza generalnego jest zrozumiała, gdyż ich celem jest kreowanie warunków zwiększających legitymizację użycia siły, a nie uczynienie decyzji o interwencji akceptowalną dla potencjalnych interwentów (co jest tematem niniejszego opracowania). Por. *Responsibility to Protect: Report...*, op.cit., s. 59.

<sup>12</sup> M. O'Hanlon, *Saving Lives with Force: Military Criteria for Humanitarian Intervention*, Brookings Institution Press, Washington 1997; idem, *Saving lives with force: An agenda for expanding the ACRI*, „Journal of International Affairs” 2002, t. 55, nr 2, s. 289–300.

<sup>13</sup> T.B. Seybolt, *Military Humanitarian...*, op.cit., s. 94–97.

<sup>14</sup> J. Pattison, *Whose Responsibility to Protect? The duties of humanitarian intervention*, „Journal of Military Ethics” 2008, t. 7, nr 4; zob. także przypis 10.

<sup>15</sup> C. de Jonge Oudraat, *Intervention in internal...*, op.cit., s. 21.

w odpowiedzi na interwencję w Libii<sup>16</sup>. Na podstawie dorobku powyższych autorów oraz wniosków z dotychczasowych interwencji humanitarnych skonstruować można zestaw warunków i okoliczności, które uprawdopodobniają pomyślnie zakończenie interwencji i w ten sposób ułatwiają podjęcie decyzji o użyciu siły. Część z nich jest niezależna od woli potencjalnego interwenta. Gdy choćby jedno z poniższych kryteriów wydaje się niezrealizowane, pojawia się ryzyko fiaska interwencji humanitarnej.

### **Siła potencjalnego interwenta**

Jest ona definiowana przez porównanie potencjału *hic et nunc* interwenta oraz państwa, na terytorium którego doszło do kryzysu humanitarnego. Dopiero gdy interwent ma do czynienia ze zdecydowaną, niemal przygniatającą przewagą nad adwersarzem, możliwe jest wykorzystanie użycia siły dla wymuszenia przestrzegania praw człowieka<sup>17</sup>. Brak takiego potencjału może prowokować do silniejszego oporu po stronie adwersarza, co prowadziłoby do zwiększonych strat po obu stronach. Należy brać pod uwagę nie całkowite zasoby interwenta, ale jedynie te, które w danym czasie są w jego dyspozycji. Badając potencjał strony przeciwnej, warto brać pod uwagę jej wszystkie zasoby, których może użyć<sup>18</sup>. Słabnący potencjał ekonomiczny czy militarny, a zwłaszcza asymetryczna współzależność od potencjalnego interwenta lub jego sojuszników zwiększają siłę względem adwersarza. Kryterium siły interwenta jest ściśle powiązane z innymi kryteriami, np. warunkami klimatyczno-geograficznymi czy bliskością geograficzną.

### **Przyjęta strategia neutralizacji potencjalnego przeciwnika**

Sposób działania powinien prowadzić do osiągnięcia humanitarnego celu przez korelację posiadanych zasobów z celami interwencji<sup>19</sup>. Generalnie można wyróżnić dwie sytuacje modelowe. W pierwszej dochodzi do użycia konwencjonalnych sił ekspedycyjnych korzystających ze wsparcia innych typów sił (głównie lotnictwa i marynarki wojennej). Cele realizuje się przez efektywne kontrolowanie danego terytorium przez siły lądowe<sup>20</sup>. W drugiej sytuacji dochodzi do użycia sił powietrznych i morskich, wykorzystujących elektroniczne systemy identyfikacji i namierzania celów. Kontrola terytorium jest tu zbędna, a cele realizuje się przez precyzyjne uderzenia i ich dotkliwość dla decydentów w państwie-przedmiocie interwencji. Współcześnie sposób

---

<sup>16</sup> R. Pape, *When duty calls: A pragmatic standard of humanitarian intervention*, „International Security” 2012, t. 37, nr 1, s. 41–80.

<sup>17</sup> Ibidem, s. 56; J. Pattison, *Humanitarian Intervention...*, op.cit., s. 266. Pattison zwraca również uwagę na zdolność potencjalnych interwentów do wykorzystania własnych zasobów po zakończeniu działań zbrojnych.

<sup>18</sup> C. de Jonge Oudraat, *Intervention in internal...*, op.cit., s. 18.

<sup>19</sup> T.B. Seybolt, *Military Humanitarian...*, op.cit., s. 23–45.

<sup>20</sup> M. O’Hanlon, *Saving Lives with Force...*, op.cit., s. 7.

działania niewymagający użycia sił lądowych jest preferowany przez potencjalnych interwentów. Nie jest to optymalne z perspektywy realizacji zasad humanitarnego skutku oraz humanitarnych środków, ale za to łatwiejsze do zaakceptowania przez interwentów z państw wysokorozwiniętych.

### **Możliwości precyzyjnego określenia celów w wymiarze politycznym i humanitarnym**

Cele powinny być dobrane tak, aby unikać zbędnego uwikłania i nieprzewidzianego poszerzania celów, któremu towarzyszy przeznaczanie coraz to większych zasobów materialnych, militarnych i osobowych interwenta (*mission creep*)<sup>21</sup>. Jeżeli takie jasne, łatwo mierzalne cele trudno sformułować, to państwo będzie niechętnie do zainicjowania działań zbrojnych. Cele powinny być łatwe do zidentyfikowania i wyodrębnienia w wymiarze *stricte* operacyjnym. Im trudniejsze rażenie potencjalnego przeciwnika i im wyższe ryzyko *collateral damage*, tym bardziej prawdopodobne, że potencjalny interwent nie podejmie działań wymuszających (*coercive*)<sup>22</sup>.

Podczas analizy realizacji celów warto zwrócić uwagę, że w przypadku interwencji humanitarnej interwent zainteresowany jest względnie szybkim osiągnięciem celu. Wynika to z chęci szybkiej konsumpcji sukcesu interwencji w wymiarze politycznym (międzynarodowym i wewnętrznym), jak i z obawy przed „ugrzęźnięciem”, uwikłaniem w utrzymanie szeroko rozumianego bezpieczeństwa w państwie-przedmiocie interwencji. Im precyzyjniejsze i łatwiej poddające się weryfikacji cele, tym prostsze opracowanie strategii opuszczenia państwa-przedmiotu interwencji (*exit strategy*). Decyzja o podjęciu interwencji jest o wiele bardziej prawdopodobna, jeżeli spodziewanemu pozytywnemu skutkowi humanitarnemu będzie towarzyszyło przekonanie interwenta, że wykreowane zostanie przyjazne interwentowi otoczenie międzynarodowe (głównie poprzez zmiany w państwie-przedmiocie interwencji) lub zrealizowane zostaną inne cele polityki zagranicznej podmiotu interweniującego.

### **Warunki klimatyczne, przyrodniczo-geograficzne oraz infrastrukturalne**

Są to niedoceniane przez decydentów uwarunkowania, dotyczące charakterystyki państwa, które ma być przedmiotem interwencji. Interwent, decydując się na działanie, powinien brać pod uwagę klimat (opady, zachmurzenie, wysokość i amplitudę temperatur), uwarunkowania geograficzne (ukształtowanie terenu, zalesienie, sieć hydrologiczną) oraz poziom rozwoju infrastruktury w państwie, w którym ma dojść do interwencji. Klimat ma duże znaczenie zarówno dla operacji wymagających użycia sił zbrojnych (za klimat przyjazny należy uznać taki, który jest podobny do

<sup>21</sup> C. de Jonge Oudraat, *Intervention in internal...*, op.cit., s. 5–6; M. O’Hanlon, *Saving Lives with Force...*, op.cit., s. 5.

<sup>22</sup> R. Pape, *When duty calls...*, op.cit., s. 58–59.

tęgo w państwie interweniującym), jak i operacji bazujących na lotnictwie, w tym na pociskach kierowanych (za klimat przyjazny należy wtedy uznać taki, który charakteryzuje się niewielkim zachmurzeniem oraz opadami, a dużą liczbą dni słonecznych)<sup>23</sup>. Uwarunkowania przyrodniczo-geograficzne mogą znakomicie ułatwiać interwencję, np. poprzez nizinne, ewentualnie równinne ukształtowanie terenu czy niewielką lesistość. Im bardziej rozwinięta infrastruktura, zwłaszcza miejska, tym bardziej skomplikowane działania operacyjne, większa liczba potencjalnych celów oraz większe ryzyko tzw. *collateral damage*, którego wystąpienie znacznie podnosi polityczne koszty interwencji<sup>24</sup>.

### **Możliwości efektywnego wykorzystania zasobów logistycznych interwenta**

Dotyczą głównie bliskości geograficznej jako determinanty efektywnego wykorzystania potencjału interwenta<sup>25</sup>. Co do zasady interwent polega na infrastrukturze przez siebie kontrolowanej lub dostarczonej. Infrastruktura powinna odpowiadać potencjałowi, który państwo interweniujące zamierza wykorzystać. Operacja będzie tym bardziej akceptowalna i sprawniejsza, im łatwiejsze będzie wykorzystywanie środków transportowo-logistycznych. Bliskość geograficzna ma przy współczesnych możliwościach technicznych charakter względny. Ekwiwalentem sąsiedztwa geograficznego może być posiadanie baz lub sojuszniczego terytorium, a nieocenionym atutem jest bliskość dużych akwenów (pełnego morza), o ile interwent posiada rozbudowane siły morskie.

### **Przewidywana determinacja interwenta w realizacji celu**

Państwa rzadko są gotowe podjąć ryzyko interwencji humanitarnej wyłącznie z przyczyn humanitarnych. Zazwyczaj celom humanitarnym towarzyszą cele związane z interesami uznawanymi za ważne z punktu widzenia potencjalnych interwentów. Są one zazwyczaj drugo-, a nawet trzeciorzędne dla samej interwencji, ale mogą być istotne dla interwentów – im silniejsze jest ich postrzeganie jako ważnych, tym mniejsza jest pokusa wycofania się z realizacji założonych celów. Bez woli politycznej interwent nie będzie gotów do ponoszenia kosztów, z jakimi wiąże się interwencja. Stąd niezwykle istotna rola opinii publicznej, której poparcie jest nieodłącznym elementem interwencyjnego wysiłku<sup>26</sup>. Potencjalny interwent może być zdeterminowany w wyniku silnego

---

<sup>23</sup> B. Haggerty, *Safe Havens in Syria: Missions and Requirements for an Air Campaign*, MIT Working Paper, lipiec 2012 r., s. 50–52.

<sup>24</sup> Por. T. Zieliński, *Strefy zakazu lotów w interwencji humanitarnej*, Wydawnictwo Naukowe „Silva Rerum”, Poznań 2014, s. 214–229.

<sup>25</sup> J. Pattison, *Humanitarian Intervention...*, op.cit., s. 267.

<sup>26</sup> Jak wykazuje Arnold Kanter, rządy nie są chętne do podejmowania interwencyjnego ryzyka w przypadku braku poparcia opinii publicznej. A. Kanter, *Memorandum to the President*, w: A. Frye (red.), *Humanitarian Intervention: Crafting a Workable Doctrine: Three Options Presented as Memoranda to the*

nacisku opinii publicznej (tzw. *CNN effect*)<sup>27</sup>. Istotne dlań może być ukonstytuowanie przyjaznego i przewidywalnego otoczenia międzynarodowego. Partykularne cele interwenta nie mogą przesłaniać głównego humanitarnego celu. Wtedy trudno byłoby mówić o interwencji humanitarnej (czy operacji sygnowanej przez R2P) i czerpać legitymację z użycia siły w sytuacji masowych naruszeń praw człowieka.

### **Klarowna sytuacja polityczna w państwie będącym przedmiotem interwencji**

Analiza sytuacji politycznej umożliwia identyfikację potencjalnych sojuszników (i ich wsparcia) oraz przeciwników (i ich oporu). Istotne są pozycja polityczna poszczególnych stronnictw politycznych, ich spójność, stopień reprezentatywności wraz ze skalą poparcia ze strony ludności cywilnej oraz zaplecze zbrojne. Z punktu widzenia interwenta sytuacją pożądaną byłoby, aby ludność cywilna, której prawa są naruszane w danym państwie, popierała jedno, względnie spójne ugrupowanie polityczne, mające własne struktury (para)militarne. Dla interwenta ważny jest czytelny podział na sojuszników i adwersarzy w państwie-przedmiocie interwencji<sup>28</sup>. Im bardziej rozczłonkowana i zróżnicowana opozycja lub scena polityczna, tym trudniejsza interwencja zbrojna i stabilizacyjne działania pointerwencyjne. Im silniejsza pozycja reprezentanta uciskanej ludności, przejawiająca się np. w skali kontrolowanego terytorium, tym łatwiejsze działania interwenta. Istotne jest silne poparcie dla interwenta i jego potencjalnych działań ze strony grup opozycyjnych oraz ludności cywilnej, na rzecz której dokonywana jest interwencja<sup>29</sup>. Interwent, wybierając jako preferowaną strategię napadu powietrznego, musi polegać na lokalnym sojuszniku, który będzie pod patronatem interwenta sprawował kontrolę nad terytorium i ludnością. Bez takowej kontroli trudno liczyć na sukces interwencji humanitarnej. Delegowanie takiej kontroli i wykonywanie działań na lądzie leży w interesie interwenta, który zainteresowany jest transferem ryzyka strat własnych w kierunku wspieranych przezeń sił lokalnych<sup>30</sup>. Wsparcie ze strony interwenta jest uzależnione od profilu ideologiczno-programowego tegoż stronnictwa (koalicji, partii, struktury wojskowo-politycznej etc.), zwłaszcza w kontekście polityki zagranicznej i roli samego interwenta w polityce międzynarodowej. Niebagatelne znaczenie mają również poziom konsolidacji grupy rządzącej państwem (przedmiotem interwencji) i poparcie społeczne, jakim dysponuje.

---

*President*, New York 2000, s. 17; zob. także T. Hildebrandt, C. Hillebrecht, P.M. Holm, J. Pevenhouse, *The domestic politics of humanitarian intervention: Public opinion, partisanship, and ideology*, „Foreign Policy Analysis” 2013, t. 9, nr 3, s. 243–266.

<sup>27</sup> Zob. m.in. A. Natsios, *Illusions of influence: The CNN effect in complex emergencies*, w: R. Rotberg, T. Weiss (red.), *From Massacres to Genocide: The Media, Public Policy, and Humanitarian Crises*, The Brookings Institution and World Peace Foundation, Washington 1996, s. 149–168.

<sup>28</sup> R. Pape, *When duty calls...*, op.cit., s. 57–58.

<sup>29</sup> J. Pattison, *Humanitarian Intervention...*, op.cit., s. 267–268.

<sup>30</sup> M. Shaw, *The Western Way of War*, Polity, Cambridge 2005, s. 95–97.

## Zakres powiązań prawnomiędzynarodowych i politycznych państwa-przedmiotu interwencji

Im silniejsze i trwalsze powiązania państwa, w którym doszło do kryzysu humanitarnego, z państwami o dużym potencjale polityczno-militarnym, tym trudniejsza pozytywna decyzja o interwencji. Ważnym atutem państwa, które broni się przed interwencją, jest partnerstwo z jednym lub kilkoma stałymi członkami Rady Bezpieczeństwa. Z kolei osamotnienie międzynarodowe państwa, brak przyjaznych państw w bezpośrednim otoczeniu międzynarodowym, brak rozbudowanych stosunków z mocarstwami, w tym stałymi członkami Rady Bezpieczeństwa, zdecydowanie sprzyjają interwentowi w podjęciu decyzji o użyciu siły. Funkcją zakresu powiązań międzynarodowych jest poziom poparcia dla państwa, któremu grozi interwencja. Im silniejsze (przyjazne) powiązania takiego państwa, tym bardziej prawdopodobne deklaracje pomocy dla niego. Im mniejsze takie poparcie na arenie międzynarodowej, tym łatwiejszy do przewidzenia wynik interwencji i większa swoboda kreowania opinii przez potencjalnego interwenta etc.<sup>31</sup>

## Legitymizacja działań interwenta

Legitymizację dla użycia siły należy rozważać w aspekcie wewnętrznym i międzynarodowym. Interwent przed użyciem siły powinien pozyskać stosunkowo duże poparcie krajowej opinii publicznej, badając jednocześnie jej reakcje na ewentualne nieprzewidziane i niepomyślnie dla interwenta wydarzenia w trakcie operacji. Im większy konsensus w państwie, które rozważa użycie siły, tym bardziej prawdopodobna decyzja o interwencji. Poparcie kompetentnych organów, głównie parlamentu, współdziałającego z rządem i prezydentem, jest kluczowe dla decyzji o interwencji. Interwent powinien być zdolny do budowy szerokiej koalicji międzynarodowej. Nieocenionym partnerem są zwłaszcza państwa i społeczeństwa z kręgu cywilizacyjnego, do którego należy państwo, w którym doszło do kryzysu humanitarnego. W wymiarze instytucjonalnym ważne jest pozyskanie przychylności organizacji międzynarodowych regionalnych i ONZ<sup>32</sup>. Pożądanym (ale bynajmniej nie koniecznym<sup>33</sup>) jest, by legitymizacja międzynarodowa wyrażała się w formalnym upoważnieniu organizacji regionalnych, a nade wszystko w autoryzacji Rady Bezpieczeństwa poprzez odpowiednią rezolucję przyjętą na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych.

---

<sup>31</sup> W dyskusji na temat warunków perspektywy sukcesu małą wagę przykłada się do atutów i atrybutów państwa, w którym (przeciwko któremu?) ma dojść do interwencji. Zakres powiązań politycznomiędzynarodowych państwa, w którym ma dojść do interwencji, można uznać za element ewaluacji siły interwenta. Podobnie w kontekście reakcji międzynarodowej na zbrodnie w Darfurze: I. Taylor, *China oil's diplomacy in Africa*, „International Affairs” 2006, t. 82, s. 940–952.

<sup>32</sup> J. Pattison, *Humanitarian Intervention...*, op.cit., s. 266. Za ważne źródło legitymizacji Pattison uważa opinie i preferencje społeczeństwa, które jest przedmiotem masowych naruszeń. Ibidem, s. 140–146.

<sup>33</sup> C. de Jonge Oudraat, *Intervention in internal...*, op.cit., s. 19.

## Spójność wewnętrzna interwenta

Warunek ten dotyczy organizacji międzynarodowych i koalicji państw, które mogą podjąć wspólne działanie prohumanitarne obejmujące użycie siły. Solidarność członków organizacji (koalicji) i podobne stanowisko względem sytuacji humanitarnej i politycznej warunkującej słuszną przyczynę interwencji zwiększa prawdopodobieństwo decyzji o jej podjęciu. Jakikolwiek różnice, zwłaszcza między relewantnymi (czyli decydującymi o potencjale polityczno-militarnym) członkami organizacji (koalicji), co do (a) diagnozy sytuacji, (b) celów potencjalnej operacji, (c) kroków (taktyki), które miałyby być podjęte, wpływają negatywnie na decyzję o użyciu siły. Interwenci powinni wspólnie uzgodnić sposób przeprowadzenia interwencji i działań pokonfliktowych.

Wskazany zestaw warunków i okoliczności nie ma charakteru zamkniętego. Znajdują się w tym zestawie okoliczności, które częściowo burzą wizerunek interwencji humanitarnej jako bezinteresownych poczynań podjętych w reakcji na masowe naruszenia praw człowieka. Warunki perspektywy sukcesu dobitnie podkreślają, że przyjęcie perspektywy potencjalnego interwenta, zainteresowanego sukcesem w wymiarze operacyjnym i politycznym, jest co najmniej równie istotne dla decyzji o interwencji, jak sam fakt masowych naruszeń.

Zestaw warunków i okoliczności ma swoją wartość analityczną, gdyż może służyć do przeprowadzenia testu dotyczącego stopnia realizacji przesłanek interwencji humanitarnej. Wniosek jest dość oczywisty: jedynie spełnienie wszystkich bądź niemal wszystkich warunków daje szansę na skuteczną (tzn. niosącą humanitarny skutek i wzrost prestiżu interwenta) interwencję humanitarną.

## Przesłanki i bariery interwencji: Libia *versus* Syria

Reakcjom społeczności międzynarodowej na sytuację humanitarną w państwach, w których w ramach tzw. Arabskiej Wiosny doszło do fali masowych protestów i naruszeń praw człowieka, poświęcono sporo uwagi<sup>34</sup>. Poniższa analiza wzbogaca ów dyskurs, koncentrując się na systematycznym poszukiwaniu przyczyn podjęcia decyzji o interwencji humanitarnej (uruchomienia mechanizmów trzeciego filaru R2P) bądź braku takowej decyzji. Jest to więc zobrazowanie, jak w praktyce materializują się przesłanki i bariery interwencji humanitarnej.

W przypadku wydarzeń w Libii w 2011 r. sytuacja wewnętrzna i międzynarodowa wybitnie sprzyjała interwencji<sup>35</sup>. Wszystkie warunki w większym bądź mniejszym

---

<sup>34</sup> Zob. m.in. G. Cronogue, *Responsibility to protect: Syria the law, politics, and future of humanitarian intervention post Libya*, „Journal of International Humanitarian Legal Studies” 2012, t. 3, nr 1, s. 124–159; A. Aljazy, M. Aljaghoub, *Libya and Syria: The responsibility to protect and the politics of power*, „Yearbook of Islamic and Middle Eastern Law Online” 2013, t. 17, nr 1, s. 196–210; S. Zifcak, *Responsibility to protect after Libya and Syria*, „Melbourne Journal of International Law” 2012, t. 13, nr 1, s. 59–93.

<sup>35</sup> Szersza analiza warunków perspektywy sukcesu w kontekście interwencji w Libii: A. Domagała, *Interwencjonizm humanitarny NATO*, Wydawnictwo EM, Bydgoszcz 2014.

stopniu zostały spełnione, stąd można mówić o kompleksie przesłanek interwencji humanitarnej w Libii w 2011 r. Potencjał Libii pozostawał w porównaniu z państwami NATO niski, a na dodatek był niezwykle wrażliwy na zniszczenie, co było funkcją łatwości wykorzystania dostępnej infrastruktury służącej wyegzekwowaniu strefy zakazu lotów. Warunki klimatyczne i fizyczne (niziny i równiny w części nadmorskiej, brak znaczących naturalnych barier) oraz bliskość Morza Śródziemnego sprzyjały interwentom. Nie bez znaczenia był charakter infrastruktury miejskiej – miasta cechowała stosunkowo niska gęstość zaludnienia, dzięki czemu łatwiej było uniknąć strat wśród ludności cywilnej i zidentyfikować cele dla sił interwencyjnych. Wszystkie te okoliczności umożliwiały realizację taktyki opartej na precyzyjnych uderzeniach z powietrza (jako niewymagającej rozmieszczenia sił własnych oraz redukującej do minimum straty własne). Cele interwencji o charakterze humanitarnym zostały sformalizowane przez rezolucję Rady Bezpieczeństwa ONZ, choć z drugiej strony interwentom nieobce były cele o wymiarze politycznym, a najczytelniejszym z punktu widzenia interwentów (i opinii publicznej w tych państwach) miernikiem sukcesu operacji humanitarnej było usunięcie Muammara Kadafiego, traktowanego jako źródło naruszeń i przeszkoda we wprowadzeniu demokratycznych przemian<sup>36</sup>. Zatrzymanie naruszeń i zapobieżenie dalszemu łamaniu praw człowieka miały nastąpić przy użyciu „wszelkich możliwych środków”, co w obliczu zarysowującej się współpracy potencjalnych interwentów i rebeliantów prowadziło do usunięcia dotychczasowego rządu<sup>37</sup>.

Partykularne cele interwentów z Europy (przede wszystkim Francji i Wielkiej Brytanii) świadczyły o woli politycznej i determinacji do przeprowadzenia interwencji humanitarnej, co było znacznie ułatwione dzięki poparciu opinii publicznej mocarstw zachodnich dla stymulowania zmian demokratycznych w północnej Afryce. Kilka wątpliwości rodzi się przy analizie spoistości koalicji *ad hoc*. Nie chodzi tu jednak o obecność w koalicji państw arabskich, która miała nieocenione znaczenie legitymizacyjne, ale o postawę Stanów Zjednoczonych. Te, mimo deklarowanej pomocy europejskim członkom NATO, wyraźnie nie traktowały swojego uczestnictwa w koalicji antylibijskiej jako powiązanego z własnymi narodowymi interesami<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> David Cameron stwierdzał w marcu 2011 r., że cele interwencji to „zakończenie przemocy, ochrona ludności cywilnej i umożliwienie narodowi libijskiemu stanowienia o własnej przyszłości, wolnej od brutalności reżimu Kadafiego”. A. Black, *David Cameron: Libya action in national interest*, „BBC News”, 18.03.2011.

<sup>37</sup> Wymuszona interwencją alternacja władzy jako sposób na zapewnienie przestrzegania praw człowieka jest rozwiązaniem o wątpliwym statusie formalnoprawnym. Upadek Kadafiego wskutek ekstensywnie rozumianego wymuszania strefy zakazu lotów wywołał duży sprzeciw Rosji. Zob. m.in. *Czy R2P daje prawo do obalenia reżimu?*, <http://www.european-circle.pl/polityka-wydarzenia/wladza-rzad/datum/2012/04/11/czy-r2p-daje-prawo-do-obalenia-rezimu.html> (data dostępu: sierpień 2015); *Responsibility to Protect: Report...*, op.cit., s. 35–36; G. Bryanski, *Putin likens U.N. Libya resolution to crusades*, <http://www.reuters.com/article/2011/03/21/us-libya-russia-idUSTRE72K3JR20110321> (data dostępu: sierpień 2015).

<sup>38</sup> *Kerry in 2011: Military intervention in Libya not 'vital' to U.S. security interests*, „CNS News”, 3.09.2013, <http://www.cnsnews.com/news/article/patrick-goodenough/kerry-2011-military-intervention-libya-not-vital-us-security> (data dostępu: sierpień 2015).

Kluczowym elementem stymulującym potencjalnych interwentów było ukonstytuowanie się politycznej opozycji wyposażonej w swoje ramię zbrojne. Tymczasowa Rada Narodowa szybko zyskała międzynarodowe uznanie. Na czele opozycji stali politycy umiarkowani i przewidywalni (Mustafa Dżalil i Mahmud Dżibril), a Armia Wolnej Libii była wystarczająco liczna, by kontrolować wschodnią część kraju. Znaczenie ugrupowań radykalnych (w tym islamistycznych) było minimalne, co było dobrym prognostykiem przyszłej współpracy między nowym rządem a państwami europejskimi. Społeczne oczekiwanie zmian i niechęć do Kadafigo, szczególnie we wschodniej części kraju, również czyniły z opozycji wiarygodnego sojusznika potencjalnych interwentów. Postępy Armii Wolnej Libii byłyby gwarantem sukcesu zarówno w wymiarze humanitarnym (przejęcie kontroli przez Armię Wolnej Libii było równoznaczne z zapobieżeniem zbrodniom przeciwko ludzkości), jak i politycznym (prawdopodobne odsunięcie od władzy dotychczasowego rządu).

Pozycja międzynarodowa Libii sukcesywnie pogarszała się. Libia stawała się *enfant terrible* nie tylko międzynarodowej polityki, ale i świata arabskiego. Powiązania ze światowym terroryzmem i ekscentryczność Kadafigo czyniły z Libii niewiarygodnego partnera ekonomicznego i politycznego. Co ważne, ani Rosja, ani Chiny nie miały rozbudowanych interesów geostrategicznych i ekonomicznych w północnej części Afryki. Organizacje międzynarodowe (Liga Państw Arabskich, Unia Europejska, Organizacja Konferencji Islamskiej) krytycznie ustosunkowywały się do działań libijskiego rządu w trakcie tzw. Arabskiej Wiosny i skłaniały się do nałożenia surowych sankcji na Libię.

Libia w 2011 r. była łatwym celem dla interwentów. Ryzyko fiaska interwencji oceniane było jako minimalne. Za przesłanki interwencji humanitarnej w Libii można uznać m.in.: (a) zdecydowaną przewagę sił NATO (brak istotnych sił powietrznych i obrony przeciwlotniczej i przeciwrakietowej adwersarza); (b) możliwość realizacji celów humanitarnych i politycznych bez udziału własnych sił lądowych; (c) określenie celów politycznych i humanitarnych wraz ze strategią wyjścia (objęcie pełnej kontroli przez siły opozycyjne nad krajem jako równoznaczne z realizacją celów); (d) bliskość geograficzną interwentów i dostęp do dużego akwenu jako czynniki umożliwiające szerokie wykorzystanie infrastruktury militarnej koalicji *ad hoc*; (e) klimat (niewielkie zachmurzenie), ukształtowanie terenu i charakter infrastruktury miejskiej w Libii jako czynniki redukujące *collateral damage* i ułatwiające taktykę precyzyjnych uderzeń; (f) niską pozycję międzynarodową Libii oraz brak sojuszników wśród mocarstw regionalnych i światowych; (g) poparcie opinii międzynarodowej dla zmian politycznych w Libii i wysokie prawdopodobieństwo uzyskania legitymizacji międzynarodowego poparcia (w tym formalnoprawnego) dla zastosowania sankcji zbrojnych; (h) istnienie cieszącej się poparciem społecznym, umiarkowanej politycznie i względnie jednolitej opozycji, dysponującej własnymi siłami zbrojnymi.

Sytuacja wewnętrzna i międzynarodowa w trakcie wydarzeń tzw. Arabskiej Wiosny w Syrii była o wiele bardziej złożona i niejednoznaczna niż w przypadku Libii.

Okoliczności, z którymi zderzyli się potencjalni interwenci, konstytuują raczej bariery niż przesłanki interwencji humanitarnej<sup>39</sup>.

Potencjał militarny Syrii w 2013 r. był o wiele większy niż dotychczasowych adwersarzy mocarstw zachodnich w interwencjach humanitarnych. Interakcja militarna nie oznaczałaby rzecz jasna porażki NATO, USA czy mocarstw europejskich, ale narażałaby je na zauważalne straty i wymagałaby dalece większego zaangażowania niż np. w Serbii w 1999 r. czy w Libii w 2011 r. Syria dysponuje jedną z najliczebniejszych w regionie flot myśliwców i samolotów wielozadaniowych, użytkowanych w kooperacji z Rosją. Syria na tle Serbii, Libii czy Iraku dysponuje też relatywnie nowoczesnymi systemami raketowymi (np. Pancyr-S1/SA-22, Buk/SA-17, Tunguska/SA-22, a od 2016 r. także S-300/SA-20A)<sup>40</sup>. Wspomniany potencjał jest na tyle istotny, że wymagałby użycia sił morskich i powietrznych na niespotykaną dotąd skalę w interwencjach humanitarnych<sup>41</sup>.

Pokusę interwencji w Syrii wzmacniała perspektywa odsunięcia od władzy Baszara al-Asada i ustanowienie nowego porządku na Bliskim Wschodzie. Większość państw regionu i sojuszników USA (Turcja, Arabia Saudyjska, Izrael) była zainteresowana zmianą władzy w Syrii, a część z nich wprost wspierała siły antyrządowe. Czynniki te wpływają pozytywnie na determinację potencjalnych interwentów. Uwarunkowania klimatyczne i geograficzne ułatwiałyby wykorzystanie infrastruktury koniecznej do przeprowadzenia punktowych ataków na instalacje militarne w Syrii. Istotną przeszkodą w stosowaniu taktyki znanej z interwencji w Kosowie czy Libii byłby dobór celów w gęsto zamieszkałych miastach syryjskich. Nie ulega wątpliwości, że straty wśród ludności – przewidywalnie wielokrotnie wyższe niż w Kosowie czy Libii – zdeprecjonowałyby wysiłek interwentów.

Interwencji humanitarnej nie służyła skomplikowana sytuacja wewnętrzna. Wewnętrzne podziały polityczne, słabość umiarkowanej opozycji (zarówno świeckiej, jak i religijnej) i postępujący od 2012 r. wzrost znaczenia struktur radykalnych znacząco zniechęcały mocarstwa zachodnie do akcji typu *enforcement* w celu ochrony ludności cywilnej. Po 2013 r. najsilniejszymi (w sensie liczebności oddziałów militarnych i paramilitarnych) były oddziały Frontu Islamskiego (około 50–70 tys. bojowników), a najbardziej ekspansywnymi struktury Państwa Islamskiego (wcześniej określające się jako Islamskie Państwo Iraku i Lewantu, ISIL) liczące co najmniej 30 tys. bojowników<sup>42</sup>.

<sup>39</sup> Szersza analiza warunków perspektywy sukcesu w kontekście interwencji w Syrii: A. Domagała, *Interwencjonizm humanitarny...*, op.cit., s. 148–166.

<sup>40</sup> *Russia says has deployed S-300 missile system to Syria*, Reuters, <http://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-russia-s-idUSKCN1241SR?il=0> (data dostępu: grudzień 2016).

<sup>41</sup> Co potwierdził w 2013 r. szef sztabów połączonych gen. Martin Dempsey, którego zdaniem każdorazowa neutralizacja obrony przeciwlotniczej wymagałaby 700 lotów. J. Goldberg, *Pentagon shoots down Kerry's Syria airstrikes plan*, „Bloomberg”, 18.06.2013, <http://www.bloomberg.com/news/2013-06-18/pentagon-shoots-down-kerry-s-syria-airstrike-plan.html> (data dostępu: 31.08.2015).

<sup>42</sup> Dostępne dane mówią o liczebności od 30 do nawet 200 tys. bojowników Państwa Islamskiego w Syrii. Zob. m.in. P. Cockburn, *War with Isis: Islamic militants have army of 200,000, claims senior*

Opozycja skupiona wokół Narodowej Koalicji na rzecz Syryjskich Sił Rewolucyjnych i Opozycyjnych może liczyć na około 45–50 tys. członków Wolnej Armii Syryjskiej. Wzrost znaczenia czynnika religijnego oddala perspektywę stabilizacji, a w zamian przyczynia się do rosnącej bezkompromisowości i brutalizacji wojny domowej. O ile w 2011 r. głównymi stronami sporu były dyktatorski reżim Asada i ruchy o charakterze liberalno-świeckim bądź umiarkowanie religijnym, to po 2013 r. spór był coraz częściej interpretowany jako wyznaniowy: między alawitami korzystającymi ze wsparcia szyitów a Frontem Islamskim oraz salafickimi Frontem al-Nusra i Państwem Islamskim na czele. Wojna w Syrii stała się wojną wszystkich przeciw wszystkim, z doraźnie zawiązywanymi koalicjami<sup>43</sup>. Warto zauważyć, że głównym celem dominujących obecnie struktur opozycyjnych (Frontu Islamskiego i Państwa Islamskiego) stała się jakaś forma państwa islamskiego. Liczba kombatantów zaangażowanych w konflikt sięga 250–300 tys. żołnierzy lub bojowników, co wskazuje na jego skalę i na niebotyczne rozmiary ewentualnej operacji wymuszania pokoju, np. motywowanej humanitarnie. Interwencja humanitarna oparta o taktykę *no casualties* w tak złożonej sytuacji wewnętrznej oznaczałaby spotęgowanie chaosu, którego głównym beneficjentem byłyby skrajne ruchy islamskie.

Rząd syryjski dysponuje poważnym atutem, jakim są silne powiązania z Rosją i Chinami, które skutecznie blokują jakiegokolwiek dyskusje o sankcjach militarnych w Radzie Bezpieczeństwa ONZ. Rosja systematycznie, politycznie, militarnie i ekonomicznie, wspiera Asada. Czynnikiemami wzmacniającymi powiązania rosyjsko-syryjskie są obecność militarna Rosji w Tartusie oraz jej krytyka przebiegu interwencji w Libii. Innym ważnym, i jedynym istotnym w regionie, stronnikiem Syrii jest Iran. Znaki zapytania pojawiają się w przypadku spoistości potencjalnych interwencji. Istotne rozbieżności dotyczą obozu państw zainteresowanych ingerencją w Syrii – mocarstw zachodnich, Turcji, Arabii Saudyjskiej, Iraku (a dokładniej stronnictw kurdyjskich, sunnickich i szyickich).

Prawdopodobieństwo interwencji humanitarnej w Syrii wiązało się z rosnącą skalą przemocy i przekroczeniem tzw. czerwonej linii (brak reakcji na użycie broni chemicznej odbijał się negatywnie na wiarygodności USA)<sup>44</sup>. Na przełomie sierpnia i września 2013 r. Francja i USA były gotowe do jednostronnego uderzenia na pozycje armii syryjskiej, co prowadzi do wniosku, że legitymizacji interwencji huma-

---

*Kurdish leader*, „Independent”, 16.11.2014, <http://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/war-with-isis-islamic-militants-have-army-of-200000-claims-kurdish-leader-9863418.html> (data dostępu: sierpień 2015); *Islamic State*, „has 50,000 fighters in Syria”, „Al Jazeera”, 19.08.2014, <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2014/08/islamic-state-50000-fighters-syria-2014819184258421392.html> (data dostępu: grudzień 2016); *ISIS has 100,000 fighters, growing fast – Iraqi govt adviser*, RT, 27.08.2014, <http://www.rt.com/news/183048-isis-grow-expand-jihadist/> (data dostępu: sierpień 2015).

<sup>43</sup> Tym samym konflikt w Syrii zaczyna coraz bardziej przypominać wojnę domową w Somalii toczącą się od 1991 r.

<sup>44</sup> Y. Guzansky, *Lines in the sand: The use and misuse of red lines*, „Defense & Security Analysis” 2015, t. 31, nr 2, s. 90–98.

nitarniej nie należy rozpatrywać wyłącznie przez pryzmat rygorów Karty Narodów Zjednoczonych.

Sytuacja w Syrii od czasów wydarzeń tzw. Arabskiej Wiosny nie wskazuje na to, aby interwencja humanitarna była zadaniem wykonalnym i pożądanym z perspektywy interwentów. Ryzyko fiaska interwencji i niekontrolowanego rozwoju wydarzeń po interwencji ocenić należy jako duże. Za bariery interwencji humanitarnej w Syrii można uznać m.in.: (a) istotne zasoby militarne adwersarza; (b) utrudnioną realizację celów humanitarnych przy zastosowaniu taktyki precyzyjnych uderzeń; (c) nierealistyczność celów związanych z objęciem pełnej kontroli przez siły opozycyjne, uznawanych jako sojusznicze względem potencjalnych interwentów; (d) liczbę mieszkańców, gęstość zaludnienia i charakter infrastruktury miejskiej w Syrii jako czynniki zwiększające ryzyko *collateral damage*; (e) stosunkowo wysoką pozycję międzynarodową Syrii ze względu na sojuszników wśród mocarstw; (f) brak umiarkowanej politycznie i względnie jednolitej opozycji; (g) złożoność i sprzeczność interesów w obozie potencjalnych interwentów i ich sojuszników.

Za przesłanki ewentualnej interwencji można uznać: (a) bliskość geograficzną i dostęp do dużego akwenu jako czynniki umożliwiające szerokie wykorzystanie infrastruktury militarnej koalicji *ad hoc*; (b) klimat i ukształtowanie terenu jako czynniki ułatwiające podjęcie interwencji bazującej na napadzie powietrznym; (c) determinację interwentów wynikającą z chęci obalenia rządów Asada i wygenerowania nowego porządku na Bliskim Wschodzie.

Główną przyczyną obaw potencjalnych interwentów stały się dynamika i militarne zaplecze radykalnych ruchów religijnych<sup>45</sup>. Jedyne w początkowym okresie wojny domowej siły umiarkowane wraz z Wolną Armią Syryjską były magnesem dla struktur opozycyjnych. Od 2012 r. systematycznie zwiększa się rola struktur radykalnych/salafickich, a trudno byłoby zakładać, że któreś z nich stałoby się forpcztą interwentów i gwarantem poprawy sytuacji humanitarnej. Interwencja humanitarna w istocie realizowałaby interesy lokalnych graczy niechętnych Zachodowi, nie dając perspektywy stabilności w Syrii.

W przeciwieństwie do sytuacji libijskiej test uwidacznia niespełnienie co najmniej połowy warunków konstytuujących perspektywę sukcesu. Skutkiem jest brak decyzji o interwencji humanitarnej w Syrii. Strategiczne uwarunkowania międzynarodowe w powiązaniu z wyjątkowo zagmatwaną i niekorzystną dla zwolenników liberalizacji sytuacją polityczną w Syrii skazują na niewyobrażalne cierpienia wielomilionową ludność cywilną: na śmierć, głód, uchodźstwo.

---

<sup>45</sup> Jeszcze w 2013 r. John Kerry przekonywał, że zaledwie 15–25% rebeliantów syryjskich ma skrajnie radykalny profil. Dostępne szacunki wskazują, że bojownicy Frontu Islamskiego i Al-Nusry stanowią ponad 60% rebeliantów (nie licząc Państwa Islamskiego). Gdyby traktować IS jako część obozu rebelianckiego, wartość ta wzrasta do co najmniej 75%. Zob. m.in. J. Michaels, *Kerry: Syrian rebels have not been hijacked by extremists*, „USA Today”, 4.09.2013, <http://www.usatoday.com/story/news/politics/2013/09/04/syria-hagel-kerry-obama-rebels/2764567/> (data dostępu: sierpień 2015).

## Konkluzje

Analiza uwarunkowań decyzji o użyciu siły (bądź jej braku) prowadzi do wniosku, że to nie skala cierpień ludności cywilnej, a nawet nie potencjalna zgodność z prawem międzynarodowym (rozumiana jako wysokie prawdopodobieństwo przyjęcia autoryzującej użycie siły rezolucji Rady Bezpieczeństwa) skłania decydentów do podjęcia interwencji<sup>46</sup>. Do interwencji humanitarnej prowadzi kompleks warunków, z których kluczowe odnoszą się do skutecznego przetransferowania ryzyka politycznego wynikającego z użycia siły<sup>47</sup>. Jeśli dane warunki będą spełnione, to sukces operacji jest wysoce prawdopodobny, co z kolei wpływa pozytywnie na implementację interwencji humanitarnej jako wojny sprawiedliwej.

Interwencja humanitarna jest podejmowana co do zasady w interesie nie tyle interwenta, co ludności, której prawa są naruszane, a to sprawia, że trudno decydentom uzasadnić długotrwałe zaangażowanie własnych zasobów. Mocarstwa nie są chętne, by w swoim działaniu wychodzić poza kategorię narodowego interesu, zwłaszcza gdy chodzi o użycie siły zbrojnej, traktowanej jako niosący duże konsekwencje instrument polityki. Mocarstwa podejmą więc decyzję o interwencji humanitarnej jedynie wtedy, gdy nie będzie się to wiązało z dużymi kosztami i z uszczerbkiem dla prowadzonej polityki w wymiarze wewnętrznym i międzynarodowym. Dążenie do unikania strat własnych skutkuje preferowaniem taktyki precyzyjnych ataków z powietrza, które dają szansę na ograniczoną realizację humanitarnego celu przy niewielkim ryzyku dla własnego personelu wojskowego<sup>48</sup>. Wadą takiej taktyki jest znacząco wyższe ryzyko naruszenia zasady humanitarnych środków (w tym zasad proporcjonalności i rozróżnienia), strat wśród ludności cywilnej (*collateral damage*) i rażenia celów o wątpliwym znaczeniu militarnym.

Szczególną rolę wśród przesłanek interwencji humanitarnej odgrywa czytelna sytuacja polityczno-społeczna państwa, w którym może dokonać się interwencja. Warunek ten oznacza w szczególności istnienie stronniectw i struktur o wyraźnej legitymacji, cieszących się dużym poparciem wśród ludności państwa-przedmiotu interwencji, mogących się stać się oparciem dla interwenta w wymiarze polityczno-militarnym. Nieklarowność sytuacji politycznej i brak podmiotu, będącego ekspozyturą interwenta, to jedna z głównych barier interwencji humanitarnej.

Powyższe wnioski potwierdza operacja zbrojna zainicjowana przez Stany Zjednoczone i koalicję państw w celu ochrony jazydów w sierpniu 2014 r. Podjęta akcja zbrojna spełniała wymogi definicyjne interwencji humanitarnej (w tym brak zgody

---

<sup>46</sup> Seybolt sugeruje wręcz, że im mniejsza skala zbrodni, tym bardziej prawdopodobna reakcja w postaci interwencji humanitarnej. Zob. idem, *Military Humanitarian...*, op.cit., s. 101.

<sup>47</sup> M. Shaw, *The Western...*, op.cit., s. 71–97.

<sup>48</sup> R. Cassidy, *The Counterinsurgency and the Global War on Terror: Military Culture and Irregular War*, Praeger, Westport 2006, s. 30–34.

państwa, na terytorium którego doszło do działań zbrojnych)<sup>49</sup>. W tym przypadku za zrealizowane należy uznać wszystkie warunki składające się na perspektywę sukcesu, co skutkowało dostarczeniem pomocy humanitarnej oraz stworzeniem korytarza humanitarnego umożliwiającego ucieczkę jazydów. Interwencji z USA na czele dysponowali zdecydowaną przewagą nad przeciwnikiem, sprzyjały im warunki geograficzne i infrastrukturalne (bliskość baz wśród państw sojusznicznych), działanie wpisywało się w realizację partykularnych interesów interwentów, a ISIS nie dysponowało jakimkolwiek relewantnym wsparciem z zewnątrz. Brak rezolucji Rady Bezpieczeństwa upoważniającej do użycia siły nie był przeszkodą do podjęcia interwencji<sup>50</sup>. Kluczem do skutecznej reakcji była obecność sił kurdyjskich zdolnych do przeciwstawienia się bojownikom ISIS. Siły kurdyjskie (zarówno irackie, jak i syryjskie) traktowane są jako wiarygodne w realizacji strategii interwentów przeciwko Państwu Islamskiemu<sup>51</sup>.

Z punktu widzenia interwenta korzystne jest, aby interwencja przebiegła szybko, skutecznie i miała pozytywne konsekwencje dla kolejnych interakcji, w które wchodzić będzie państwo inicjujące interwencję. Z perspektywy interwentów użycie siły, oprócz humanitarnego skutku, powinno także rodzić perspektywę przyrostu prestiżu interwenta, jego siły (moralnej i materialnej) czy wykreowania przyjaznego, bliskiego mu środowiska międzynarodowego<sup>52</sup>. Oczekiwanie takowych korzyści było udziałem faktycznych bądź potencjalnych interwentów w Libii (2011), Syrii (2013), a także na pograniczu syryjsko-irackim (2014–2016). Analiza perspektywy sukcesu wyjaśnia, dlaczego w dwóch omawianych sytuacjach doszło do interwencji humanitarnej, a w Syrii mocarstwa zachodnie nie zdecydowały się na motywowane humanitaryzmem użycie siły.

---

<sup>49</sup> Dotyczy to aktywności koalicji na terytorium Syrii. Rząd iracki wyraził zgodę na dokonywanie ataków na tzw. Państwo Islamskie na własnym terytorium. Por. K. Pollack, *Contemplating a U.S. humanitarian intervention in Iraq*, „The Cutting Edge”, 7.08.2014, <http://www.thecuttingedgenews.com/index.php?article=84911> (data dostępu: wrzesień 2015).

<sup>50</sup> Na temat wątpliwości prawnych dotyczących legalności operacji USA zob. przemówienie Witalija Czurkina z 7271 posiedzenia Rady Bezpieczeństwa z 19 września 2014 r., za: *Security Council, in Statement, Expresses Deep Outrage at 'ISIL', Urging Expanded Support for New Iraqi Government to Defeat It*, UN Doc. SC/11571, <http://www.un.org/press/en/2014/sc11571.doc.htm> (data dostępu: sierpień 2016).

<sup>51</sup> *Kurds expect to enter and clear Sinjar soon*, „BBC News”, 12.11.2015, <http://uk.reuters.com/article/uk-mideast-crisis-iraq-sinjar-idUKKCN0T10BS20151112> (data dostępu: sierpień 2016).

<sup>52</sup> Co jest zgodne z klasycznymi klasyfikacjami celów polityki zagranicznej. Zob. np. R. Zięba, *Cele polityki zagranicznej*, w: idem (red.), *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2004, s. 48–58.

## **Reasons for and Barriers to Humanitarian Intervention on the Example of Libya (2011) and Syria (2013)**

The article presents a simple model explaining the actions of potential interveners in a situation of serious and mass violations of human rights. In this model, the key factor in making a decision to launch a humanitarian intervention are not the criteria of just war but the prospect of success defined as a complex of determinants facilitating the achievement of humanitarian effects with minimum losses for the intervener. The article points out the relation between the execution of the operational goals of an armed intervention and the probability of a decision to launch a humanitarian intervention. On the basis of a critical literature review and the history of enforcing the observance of human rights after 1991 it identifies the conditions that, when combined, determine high probability of success of a humanitarian mission: (a) the power of the potential intervener; (b) the reaction strategy for neutralising the potential enemy; (c) the possibilities of precisely defining goals in political and humanitarian terms; (d) the climate, environment, geographic and infrastructural conditions favouring the interveners; (e) effective use of the intervener's logistic resources; (f) the intervener's determination in pursuing the objective; (g) a clear political situation understood as the existence of a consolidated opposition to the central authority as the party that violates human rights; (h) the extent of connections under international law and political relations of the country subject to the intervention; (i) the legitimacy of the intervener's actions; (j) the intervener's coherence. An analysis of the above conditions on the example of the situation in Lybia (2011) and Syria (2013) offers an explanation as to why it was decided to intervene in Libya while no operations were launched in Syria. Particularly important among the conditions increasing the prospect of success are: the presence of a local ally of the potential intervener, who opposes the human rights violator and has the potential for effective political and military action when supported by the intervener.

*Keywords:* humanitarian intervention, the Arab Spring, use of force, serious and mass violations of human rights, intervention in Libya, civil war in Syria.



## *Ar-rabīʿ al-ʿarabīʿ*? Stosunek ludności berberyjskiej do wydarzeń Arabskiej Wiosny w Tunezji i Libii

Rafał Kobis

*Uniwersytet Jagielloński*

Celem artykułu jest analiza wydarzeń tzw. Arabskiej Wiosny z punktu widzenia niearabskiej mniejszości etnicznej. Analizie poddano Berberów – rdzenną ludność Afryki Północnej, która od początku XX w. zaczęła manifestować swoją odrębność kulturową. Analiza została ograniczona do dwóch państw regionu – do Libii oraz Tunezji. Wybór tych dwóch państw był podyktowany nie tylko skalą przemian politycznych, jakie zaszły w obu krajach po 2011 r., ale także znikomą liczbą publikacji naukowych odnoszących się do kwestii berberyjskiej po Arabskiej Wiosnie. Artykuł kładzie nacisk na przedstawienie kwestii berberyjskiej w przeddzień wybuchu manifestacji antyrządowych oraz stosunek tej mniejszości do przemian politycznych, jakie zaszły w wyniku rewolucji w obydwu państwach.

*Słowa kluczowe:* Arabska Wiosna, Libia, Tunezja, Berberowie, prawa mniejszości.

Na początku 2011 r. europejska opinia publiczna zainteresowała się gwałtownymi wydarzeniami w Afryce Północnej. Dużą w tym zasługą mediów, zarówno tych tradycyjnych, jak i tych społecznościowych, które stały się głównym źródłem informacji o przemianach zachodzących po drugiej stronie Morza Śródziemnego<sup>1</sup>. To właśnie środki masowego przekazu wymyśliły Arabską Wiosnę (ang. *Arab Spring*; fr. *Printemps arabe*; ar. *Ar-rabīʿ al-ʿarabīʿ*) jako wspólną nazwę dla masowych protestów od Maroka aż po Iran. Pomimo swojej niezaprzeczalnej popularności i medialności termin ten nie jest do końca poprawny<sup>2</sup>. Dzieje się tak z dwóch powodów.

Po pierwsze, wydarzenia określane mianem „wiosny” rozpoczęły się w zimie. Pierwsze protesty miały miejsce pod koniec grudnia 2010 r. w Tunezji. W styczniu doszło do zamieszek w Egipcie, natomiast w lutym na ulicę wyszli mieszkańcy Libii oraz Bahrajnu. Choć niewątpliwie termin ten ma znaczenie symboliczne – nawiązuje bowiem do Wiosny Ludów<sup>3</sup> z 1848 r. czy Praskiej Wiosny z 1968 r. – to jednak

---

**Rafał Kobis** – doktorant, Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych, Wydział Studiów Międzynarodowych i Politycznych, Uniwersytet Jagielloński.

<sup>1</sup> K. Bielińska, *Od Al-Dżaziry do Twittera – wpływ mediów na Arabską Wiosnę*, „Przegląd Politologiczny” 2014, nr 1, s. 381–393.

<sup>2</sup> P. Osiewicz, *Zmiany społeczno-polityczne w państwach arabskich po 2010 roku: krytyczna analiza stosowanych pojęć*, „Przegląd Politologiczny” 2014, nr 1, s. 7–17.

<sup>3</sup> K. Weyland, *The Arab Spring: Why the surprising similarities with the revolutionary wave of 1848?*, „Perspectives on Politics” 2012, t. 10, nr 4, s. 917–934.

bezkrytyczne jego używanie może prowadzić do błędnej interpretacji<sup>4</sup>. Po drugie, samo słowo „arabska” budzi nie mniejsze kontrowersje. Co właściwie oznacza człon „arabski” w interesującym nas terminie? Czy odnosi się do grupy etnicznej? Jeśli tak, to wydarzenia z szeroko rozumianego świata arabskiego należy utożsamiać z buntem Arabów. Pytanie tylko, przeciwko komu ci bliżej niesprecyzowani Arabowie mieli się zbuntować? Otóż arabska ulica wystąpiła przeciwko innym Arabom (*sic!*). Zarówno Zajn al-Abidin Ibn Ali w Tunezji, jak i Muammar Kaddafi w Libii oraz Hosni Mubarak w Egipcie czy w końcu Ali Abdallah Salih w Jemenie byli etnicznymi Arabami. Jeśli więc człon „arabski” nie odnosi się do kwestii etnicznych, to może ma znaczenie geograficzne? Zarówno w przestrzeni publicznej, jak i w rozprawach akademickich pojawia się termin „świat arabski” (ar. *al-‘ālam al-‘arabī*), który swoim obszarem pokrywa się z państwami, w których miały miejsce protesty. Co jednak oznacza ten termin? Jeśli spojrzeć na mapę etniczną Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej, tradycyjnie uznawanych za świat arabski, ludność arabska choć znacząca, nie jest jedyną grupą etniczną żyjącą w tych państwach (choć arabski jest w nich językiem urzędowym). Co więcej, dla niektórych autorów, jak np. dla Luciena Samira Oulahbib, termin „świat arabski” jest znaczącym nadużyciem, stygmatyzującym inne grupy etniczne w Afryce Północnej<sup>5</sup>.

Celem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie postawy niearabskiej mniejszości etnicznej wobec wydarzeń tzw. Arabskiej Wiosny. Analizie poddani zostali Berberowie – autochtoniczna ludność Afryki Północnej, która od początków XX w. zaczęła manifestować swoją kulturową odrębność względem arabskiej większości. Ze względu na znaczny obszar, na którym żyje ludność berberyjska, badanie zostanie ograniczone do dwóch państw: Tunezji oraz Libii. Wybór tych państw podyktowany jest zmianami, jakie przyniosły w nich uliczne protesty z 2011 r., oraz tym, że do niedawna kwestia berberyjska w tych krajach nie budziła szerszego zainteresowania wśród środowiska akademickiego.

### **Kim są północnoafrykańscy autochtoni?**

Berberowie (Berberzy) to rdzenna ludność Afryki Północnej, o których istnieniu wspominają już źródła staroegipskie. Przez prawie całą swoją historię lud ten znajdował się pod obcym panowaniem: najpierw punickim, a później rzymskim, arabskim, osmańskim oraz francuskim. Akulturacja miejscowej ludności, jaka dokonała się w ciągu wieków, doprowadziła do wytworzenia się czegoś, co Jean Servier nazwał cywilizacją berberyjską, która jest świadectwem wielokulturowego dziedzictwa tego regionu świata<sup>6</sup>. Sam słynny Ibn Chaldun miał pisać o nich w następujący sposób:

<sup>4</sup> N. Montané, *Pourquoi parle-t-on de printemps des peuples arabes?*, „Le Monde”, 22.02.2011, <http://www.slate.fr/story/34563/printemps-peuples-revolutions-arabes> (data dostępu: 4.02.2016).

<sup>5</sup> Zob. L.S. Oulahbib, *Le monde arabe existe-t-il: histoire paradoxale des berbères*, Editions de Paris, Paris 2007.

<sup>6</sup> J. Servier, *Les Berbères*, Presses Universitaires de France, Paris 2011, s. 67.

„Berberowie od zawsze byli ludem potężnym, budzącym trwogę, groźnym i licznym; byli ludem takim jak wiele innych na świecie, jak Arabowie, Persowie, Grecy czy Rzymianie<sup>7</sup>”. W ciągu wieków rdzenna ludność była zarówno lojalnymi poddanymi nowych władców i przyczyniała się do rozwoju kultury najeźdźców (np. św. Augustyn), jak i buntownikami, którzy przeciwko nim występowali (np. Jugurta). Odrodzenie tożsamości berberyjskiej jest wynikiem polityki władz francuskich wobec tej mniejszości, zapoczątkowanej w połowie XIX w. To wtedy narodził się tzw. mit berberyjski (fr. *mythe berbère*), który przedstawiał Berberów jako wolny, odważny i honorowy lud, który został podbity przez „nikczemnych” Arabów<sup>8</sup>. Mit berberyjski oprócz odegrania swojej propagandowej roli, jaką było wprowadzenie podziału między Arabami a Berberami, przyczynił się do intensyfikacji badań naukowych nad tym ludem. Prace europejskich badaczy doprowadziły do powstania idei berberyzmu (fr. *berbérisme*), którego głównym celem była emancypacja rdzennej ludności Afryki Północnej. Jednym z efektów berberyzmu były udział Berberów w ruchu antykolonialnym (m.in. w Algierii) oraz popularyzacja etnonimu *amazigh* (l. mn. *imazighen* ‘wolni ludzie’), jako wspólnej nazwy wszystkich wspólnot berberyjskich w Afryce Północnej.

Współcześnie większość Berberów zamieszkuje dwa państwa Afryki Północnej: Maroko oraz Algierię. Autochtoni stanowią około 35% ludności Maroka (co daje około 11 mln ludzi) i 17% obywateli Algierii (około 6 mln ludzi)<sup>9</sup>. Kolejną wielką grupę ludności berberyjskiej stanowią saharzyjscy nomadzi – Tuaregowie, zamieszkujący obszary Mali, Nigru, Algierii oraz Libii. Ze względu na specyfikę roszczeń tej mniejszości berberyjskiej analiza reakcji tej ludności na przemiany polityczne po 2011 r. (głównie w Libii) zostanie pominięta w niniejszym artykule. Pozostali *amazigh* zamieszkują niewielkie osady rozciągające się od Mauretanii na zachodzie po oazę Siwa w Egipcie.

## Mniejszość berberyjska w Tunezji oraz Libii

Ludność berberyjska w dwóch badanych krajach nie jest tak liczna jak w Maroku oraz Algierii. Szacuje się, że autochtoni stanowią około 1–2% ludności Tunezji (między 50<sup>10</sup> a 100 tys.<sup>11</sup> ludzi), natomiast w przypadku Libii ich liczba waha się między 6 a 10% (od 360 do 600 tys. ludzi)<sup>12</sup>. Przytoczone dane demograficzne pokazują, że

<sup>7</sup> Ibn Khaldun, *Histoire des Berbères et des dynasties musulmanes de l'Afrique Septentrionale*, t. 1, Impr. du Gouvernement, 1852, s. 199.

<sup>8</sup> Ch.R. Ageron, *La politique berbère du protectorat marocain de 1913 à 1934*, „Revue d'histoire moderne et contemporaine” 1971, nr 1, s. 50–90.

<sup>9</sup> R. Breton, *Atlas des minorités dans le monde*, Autrement, Paris 2008, s. 42.

<sup>10</sup> Z. Gabsi, *Attrition and maintenance of the Berber language in Tunisia*, „International Journal of the Sociology of Language” 2011, nr 211, s. 142.

<sup>11</sup> L. Storm, *Ethnonational minorities in the Middle East: Berbers, Kurds, and Palestinians*, w: Y.M. Choueiri (red.), *A Companion to the History of the Middle East*, Blackwell Publishing, Oxford 2005, s. 466.

<sup>12</sup> J. Castellino, K.A. Cananaugh, *Minority Rights in the Middle East*, Oxford University Press, Oxford 2013, s. 171.

Berberzy w obu krajach stanowią niewielką mniejszość, a w przypadku Tunezji można mówić wręcz o mikroskopijnej społeczności berberyjskiej. Pomimo swojej niewielkiej liczebności libijscy i tunezyjscy autochtoni skoncentrowani są na jednorodnym obszarze.

W Tunezji berberyjskie oazy znajdują się głównie w południowo-wschodniej części kraju, m.in. na wyspie Dżerba oraz w wokół takich miasteczek, jak: Matmata, Tatawin, Medenine, Kebili oraz Tozeur. Ponadto niewielkie grupy Berberów zamieszkują regiony przy granicy tunezyjsko-algierskiej na zachodzie kraju<sup>13</sup>. Co ciekawe, choć wspólnota berberyjska w Tunezji jest nieliczna, to jednak zyskała światową sławę dzięki serii filmów fantastyczno-naukowych w reżyserii George'a Lucasa. Berberyjska wioska Tatawin dzięki swojej architekturze stała się inspiracją dla tego reżysera do umieszczenia w niej doskonale znanej fanom „Gwiezdných wojen” pustynnej planety Tatooine.

W przypadku Libii większość tamtejszych Berberów zamieszkuje zachodnią część kraju. Największa koncentracja ludności posługującej się językiem berberyjskim znajduje się na północnym zachodzie: od miasta Zuwara (berb. *At Willul*) nad Morzem Śródziemnym aż po góry Dżabal Nafusa (berb. *Adrar n Infusen*) na południe od Trypolisu. Swoistego rodzaju granicę między Tunezją a libijską Trypolitanią stanowi oaza Ghadamis (berb. *Ydames*) na pograniczu tunezyjsko-libijsko-algierskim<sup>14</sup>. Dalej na południe rozciągają się tereny tradycyjne zamieszkanе przez tuareskich koczowników, którzy choć są uznawani za Berberów, nie są przedmiotem niniejszej analizy.

Cechą wspólną łączącą wspólnoty berberyjskie w Tunezji oraz Libii jest to, że są w większości muzułmańskimi ibadytami<sup>15</sup> (ar. *al-ibadīya*) w przeciwieństwie do Arabów, którzy są sunnitami (ar. *ahl as-sunnah*). Ibadyzm jest najbardziej umiarkowanym nurtem charydżyzmu, jednego z trzech głównych odłamów islamu. Podstawowe różnice pomiędzy ibadyzmem a sunnizmem mają charakter teologiczny i polegają m.in. na: odmiennej interpretacji antropomorficznych fragmentów Koranu (alegoryczne odczytywanie przez ibadytów); odrzuceniu przez ibadyzm sunnickiej koncepcji *Kitāb al-Umm* (Koran nie jest odwieczny, ponieważ został stworzony przez Boga); wzorowaniu praktyk religijnych na postępowaniu Proroka (nie na sunnie jak u sunnitów); oraz możliwości odkupienia nawet najcięższych grzechów przez ibadytów dzięki praktyce postu<sup>16</sup>. Politycznie ibadyci uchodzili za legalistów, tzn. wyznawali zasadę, że sprawiedliwa wojna to tylko wojna obronna, oraz to, że usunięcie władcy (imama u ibadytów) nie jest obowiązkiem każdego muzułmanina<sup>17</sup>. Należy odnotować, że

<sup>13</sup> *Les Amazighs (Berbères) de Tunisie: Marginalisation, négation, occultation*, Congrès Mondial Amazigh, listopad 2011 r., [http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/session13/TN/CMA\\_UPR\\_TUN\\_S13\\_2012\\_CongresMondialAmazigh\\_F.pdf](http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/session13/TN/CMA_UPR_TUN_S13_2012_CongresMondialAmazigh_F.pdf) (data dostępu: 15.02.2016).

<sup>14</sup> M. Zimmermann, *La frontière de la Tunisie et de la Tripolitaine, et l'oasis de Ghadamès en 1911*, „Annales de Géographie” 1912, t. 21, nr 115, s. 93–96.

<sup>15</sup> C. Aillet, *L'ibadisme, une minorité au cœur de l'islam*, „Revue des mondes musulmans et de la Méditerranée” 2012, nr 132, <http://remmm.revues.org/7752> (data dostępu: 24.04.2016).

<sup>16</sup> Z. Landowski, *Islam. Nurty, odłamy, sekty*, Książka i Wiedza, Warszawa 2008, s. 100–101.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 97.

do najwybitniejszych badaczy północnoafrykańskich ibadytów należeli dwaj polscy orientaliści, profesorowie Zygmunt Smogorzewski oraz Tadeusz Lewicki.

### **Polityka wybranych reżimów wobec kwestii berberyjskiej do 2010 r.**

Cechą wspólną wszystkich północnoafrykańskich reżimów bez względu na system polityczny czy powiązania międzynarodowe była strukturalna niechęć do wszystkiego, co związane było z nowoczesną tożsamością berberyjską. Tym samym kształtowanie się środowiska działaczy walczących o prawa Berberów było ściśle powiązane ze skalą niechęci lub wrogości państwa wobec tego typu inicjatyw. W zależności od badanego państwa retoryka antyberberyjska przybierała różne formy, od całkowitej negacji osobowości berberyjskiej jak np. w Libii, po koncesjonowanie berberyjskości, jak miało to miejsce chociażby w Tunezji.

### **Tunezja**

W przeciwieństwie do większości państw regionu tunezyjska polityka wobec Berberów była najmniej rygorystyczna. Choć Tunezja, podobnie jak Maroko i Algieria, wdrażała politykę arabizacji, to jednak nie pociągnęła ona za sobą takich konsekwencji jak w dwóch wymienionych państwach. Dużą w tym zasługą czynnika demograficznego, który sam w sobie uniemożliwiał powstanie liczącej się siły politycznej wśród Berberów. Nie można jednak zapomnieć o innej przesłance, która również miała niebagatelny wpływ na wyciszenie roszczeń berberyjskich w tym kraju. Przede wszystkim od 1957 r. władze tunezyjskie zaczęły odwoływać się do antycznego dziedzictwa berberyjskiego jako części składowej tunezyjskiego ducha narodowego (ar. *ar-ruh al-kawmiyya*). Według oficjalnej doktryny antyczni Berberowie mieli być protoplastami współczesnego narodu tunezyjskiego<sup>18</sup>. Zwolennikiem takiej polityki historycznej (ale nie jej twórcą) był prezydent Tunezji w latach 1957–1987 Habib Burgiba, a jej przyczyny należy upatrywać w ambiwalentnym stosunku tego polityka do islamu<sup>19</sup>. W większości państw regionu podkreślano arabsko-muzułmański wymiar swoich narodów (jak np. w Algierii), natomiast w Tunezji dodatkowo odwoływano się do czasów przedmuzułmańskich zwanych z arabskiego dżahiliyyą (ar. *jāhiliyyah* ‘czas ignorancji’). Choć sam Burgiba był zafascynowany dziedzictwem antycznych Berberów, to jednak w działaniach na rzecz odbudowy kultury berberyjskiej w swoim kraju widział zagrożenia dla jedności narodowej Tunezji<sup>20</sup>. Tym samym za jego rządów zwalczano przejawy bilingwizmu,

---

<sup>18</sup> J. Dakhliā, *Des prophètes à la nation: la mémoire des temps anté-islamiques au Maghreb*, „Cahiers d’études africaines Maghreb” 1987, t. 27, nr 107, s. 262–264.

<sup>19</sup> M. Kerrou, *Laïcité, sécularisation et islam dans la Tunisie de Bourguiba*, „Revue Franco-Maghrébine de Droit” 2007, nr 15, s. 159–197.

<sup>20</sup> A. Driss, *Le Maghreb dans la construction identitaire de la Tunisie postcoloniale*, „Critique internationale” 2008, nr 40, s. 129–131.

wciąż żywego na tunezyjskiej prowincji. W latach 1957–1987 berberyjskość została sprowadzona do roli wiejskiego folkloru, użytecznego z turystycznego punktu widzenia, jednak nieuznawanego jako pełnoprawny język czy kultura.

Po przejściu władzy w państwie przez Ben Alego w 1987 r. polityka wobec kwestii berberyjskiej nie uległa zmianie – poza jednym drobnym elementem. Otóż od 1987 r. z podręczników szkolnych zniknęła pejoratywna nazwa Berber, którą zmieniono na bardziej berberyjską – *amazigh*. Berberyjski „wolny człowiek” miał symbolizować jakościową zmianę tunezyjskiej polityki, która nastąpiła po 1987 r.<sup>21</sup> Miłość do kraju i dumę ze swojej przynależności narodowej stały się motywem przewodnim nowego słownictwa politycznego. Co więcej, nowa retoryka miała też swoje niuanse. Słowo *amazigh*, choć historycznie sięga czasów antycznych, dopiero w latach 80. XX w. stało się etnonimem uznawanym przez wszystkie wspólnoty berberyjskie: od Maroka aż po oazę Siwa w Egipcie, od Nigru po Algierię. W Tunezji natomiast oficjalna wykładnia tego terminu odnosiła się tylko i wyłącznie do antycznych Berberów zamieszkujących ziemie tunezyjskie<sup>22</sup>. Powyższa polityka historyczna miała jeden zasadniczy cel – wyjście poza stereotypowy wizerunek Tunezji jako kraju targanego między kulturą Wschodu i Zachodu<sup>23</sup>. Pomimo zmiany nazewnictwa stosunek państwa do ludności berberyjskiej nie zmienił się. Pewnym *novum* była zgoda na tworzenie pojedynczych, nieformalnych i lokalnych organizacji berberyjskich m.in. w Douiret oraz na wyspie Dżerba. W dyskursie akademickim natomiast badania nad kulturą berberyjską jako takie nie istniały, bowiem na ogół przyjmowano, że Berberzy są tak naprawdę Arabami pochodzącymi z Półwyspu Arabskiego<sup>24</sup>.

## Libia

Doktryna libijskiej Dżamahiriji<sup>25</sup> (ar. *al-Jamāhīrīyah*) oraz dyskurs jej twórcy – Muammara Kaddafiego – wobec kwestii berberyjskiej były jednoznaczne. Wszystkie oficjalne dokumenty państwowe podkreślały fakt, iż Libia jest krajem arabskim, zwanym Wielką Arabską Libijską Dżamahiriją Ludowo-Socjalistyczną (ar. *al-Jamāhīrīyah al-‘Arabīyah al-Lībīyah ash-Sha‘bīyah al-Ishtirākīyah*). Sam Kaddafi wypowiedział w 2007 r. następujące słowa: „Libia jest krajem arabskim. Każdy, kto twierdzi inaczej, ma opuścić kraj<sup>26</sup>”. Jeśli chodzi o sam stosunek Kaddafiego do Berberów, to był on

<sup>21</sup> D. Abbasi, *Quand la Tunisie s'invente. Entre Orient et Occident, des imaginaires politiques*, Editions Autrement, Paris 2009, s. 80.

<sup>22</sup> D. Abrous, H. Claudot-Hawad, *Imazighen du nord au sud: des ripostes différentes à une même négation*, „Annuaire de l’Afrique du Nord” 2002, t. XXXVIII, s. 98.

<sup>23</sup> D. Abbasi, *Quand la Tunisie s'invente...*, op.cit., s. 83.

<sup>24</sup> S. Liebhaber, *South Arabia and the Berber Imaginary*, <http://tabsir.net/?p=1727> (data dostępu: 13.04.2016).

<sup>25</sup> Dżamahirija dosłownie oznacza „państwo mas”. Słowo pochodzi od powszechnie występującego w świecie arabskim terminu *jumhūrīyah* oznaczającego republikę.

<sup>26</sup> S. Chaker, M. Ferkal, *Berbères de Libye: un paramètre méconnu, une irruption politique inattendue*, „Politique africaine” 2012, nr 125, s. 111.

również jednoznaczny – Berberzy według niego byli tak naprawdę pochodzącymi z Jemenu Arabami. Nie była to nowa teoria, bowiem takie hipotezy pojawiały się już około IX w. n.e. zarówno wśród badaczy arabskich, jak i tych pochodzenia berberyjskiego. Niemniej jednak Kaddafi, głosząc tezy o jedności etnicznej Arabów i Berberów, równocześnie wyśmiewał dziedzictwo tych drugich. Świadczą o tym chociażby następujące słowa: „Gdzie są [berberyjskie – przyp. Autora] plemiona: Meshwash, Libo, Rebo, Samo czy Tehno? Trudno nawet poprawnie wypowiedzieć ich nazwy”<sup>27</sup>. Pułkownik nigdy nie ukrywał swojej pogardy dla nie-Arabów i niemuzułmanów, do których należało zaliczyć berberyjskich ibadytów. W jego zamyśle arabizm oraz islam sunnicki były wyznacznikami tożsamości libijskiej<sup>28</sup>, co samo w sobie było czynnikiem konfliktogennym między reżimem a Berberami.

W drugiej połowie XX w. łamanie praw człowieka było w Libii powszechnym zjawiskiem. Choć w czasach Kaddafiego Libia była krajem wyjątkowo zamożnym jak na standardy afrykańskie i bliskowschodnie, to jednak ceną dobrobytu była całkowita uległość wobec reżimu. Kto nie chciał się dostosować, ponosił surowe konsekwencje swojej decyzji. Wielu libijskich działaczy berberyjskich musiało zapłacić najwyższą cenę za kultywowanie lub tworzenie kultury berberyjskiej. Wśród wielu berberyjskich ofiar prześladowań reżimu Kaddafiego, z których większość pochowana została bezimiennie, należy wymienić chociażby Alego Yahię Maamara (1970), doktora Am-an-Nafiego (1981), Ferhata Ammara Hleba (1985) czy braci Bouzakhar (2010)<sup>29</sup>. Dla Kaddafiego działacze berberyjscy nie byli społecznikami, którzy chcieli zachować własną tożsamość kulturową. Według oficjalnej propagandy byli oni agentami imperializmu i syjonizmu, bowiem sam berberyzm był wymysłem zachodniego imperializmu, którego celem miało być wprowadzenie podziałów w świecie islamu<sup>30</sup>. W 2008 r., w czasie spotkania z plemiennymi liderami w Jadu w górach Dżabal Nafusa, Kaddafi miał użyć następujących słów: „W domach możecie nazywać się, jak chcecie – Berberowie, dzieci szatana, jakkolwiek – ale jak z nich wyjdziecie, macie być Libijczykami”<sup>31</sup>. Mając na uwadze pogardliwy stosunek Kaddafiego do Berberów, nie powinno zatem dziwić, że wystąpili oni masowo przeciwko jego panowaniu w lutym 2011 r.

---

<sup>27</sup> *Personalités et Partis politiques Amazighophobes*, <http://amazighworld.org/history/amazighophobia/lybia/qadafi/index.php> (data dostępu: 10.03.2016).

<sup>28</sup> A. Obeidi, *Political Culture in Libya*, Rutledge Curzon, London – New York 2005, s. 104–105.

<sup>29</sup> S. Chaker, M. Ferkal, *Berbères de Libye...*, op.cit., s. 113.

<sup>30</sup> B. Maddy-Weitzman, *The Berber Identity Movement and the Challenge to North African States*, Texas University Press, Austin 2011, s. 142.

<sup>31</sup> I. Solieman, *Denied existence: Libyan-Berbers under Gaddafi and hope for the current revolution*, „Muftah”, 24.03.2011, <http://muftah.org/denied-existence-libyan-berbers-under-gaddafi-and-hope-for-the-current-revolution/#.VxJMTHGLSM9> (data dostępu: 15.04.2016).

## Przebieg i specyfika Arabskiej Wiosny w Tunezji oraz Libii

Erupcja niezadowolenia społecznego, jaka dotknęła Afrykę Północną na przełomie 2010 i 2011 r., była olbrzymim zaskoczeniem dla specjalistów zajmujących się problematyką świata arabskiego<sup>32</sup>. Oczywiście zamieszki oraz strajki nie były zjawiskiem nowym w tym regionie świata, ale zarówno ich skala, jak i efekty nie były nigdy aż tak globalne oraz dalekosiężne<sup>33</sup>. Pewnym wyjątkiem była co prawda Algieria, która w wyniku zamieszek z 1988 r. weszła na krótko na ścieżkę demokratyzacji, jednakże był to pojedynczy przypadek, który ostatecznie zakończył się powrotem do autorytaryzmu. Akt samopodpalenia dokonany przez Mohammeda Buaziziego 17 grudnia 2010 r. w Sidi Bu Zajdzie zgodnie z teorią chaosu deterministycznego rozpoczął wielkie przemiany społeczno-polityczne na Bliskim Wschodzie. Choć ich różne przejawy były obecne w prawie wszystkich państwach arabskich (a także niearabskich jak Iran czy Turcja), to protesty społeczne przybrały różne formy i przyniosły inne efekty w zależności od kraju.

### Tunezja

Rewolucja w Tunezji, znana również pod bardziej poetycką nazwą jaśminowej rewolucji (fr. *révolution de jasmin*), była pierwszym aktem Arabskiej Wiosny. Choć jej bezpośrednią przyczyną była tragiczna śmierć młodego straganiarza, to jednak był to tylko jeden z licznych składników, które przelały czarę goryczy<sup>34</sup>. Siłą sprawczą rewolucji w Tunezji, ale także w innych państwach nie była zatem pojedyncza śmierć, lecz poczucie beznadziei wynikające z braku pracy, środków do życia, podwyżek cen artykułów żywnościowych, złego zarządzania, korupcji czy w końcu nepotyzmu<sup>35</sup>. W wyniku protestów społecznych z przełomu 2010 i 2011 r. do dymisji podał się rządzący Tunezją od 1987 r. prezydent Ben Ali, który uciekł następnie do Arabii Saudyjskiej. Ten niespodziewany sukces protestujących pociągnął za sobą lawinę manifestacji w kolejnych państwach regionu. Obalenie znieawidzonego prezydenta i jego bezpośredniego otoczenia z klanu Trabelsich (z którego wywodziła się żona Ben Alego – Lajla) było jednak tylko jednym z etapów jaśminowej rewolucji<sup>36</sup>. Jak słusznie zauważył Jean-Philippe Bras, przypadek tunezyjski jest wyjątkowy, ponieważ

<sup>32</sup> J. Goodwin, *Why we were surprised (again) by the Arab Spring*, „Swiss Political Science Review” 2011, t. 17, nr 4, s. 552–456.

<sup>33</sup> D. Le Saout, *Les émeutes, entre exclusion et sentiment d'injustice. Une approche comparée Maghreb-Europe*, w: D. Le Saout, M. Rollinde, *Émeutes et mouvements sociaux au Maghreb – Perspective comparée*, Karthala, Paris 2000, s. 47–66.

<sup>34</sup> A. Boubakri, *Interpreting the tunisian revolution: Beyond Bou'azizi*, w: L. Sadiki (red.), *Routledge Handbook of the Arab Spring: Rethinking Democratization*, Routledge, London – New York 2015, s. 65–67.

<sup>35</sup> J. Zdanowski, *Bliski Wschód. Bunt czy rewolucja?*, Oficyna Wydawnicza AFM Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne, Kraków 2011, s. 25–26.

<sup>36</sup> I. Diwan, *Understanding the Political Economy of the Arab Uprisings*, World Scientific, London – Hackensack 2014, s. 64–66.

niedawni uliczni rewolucjoniści porzucili populizm na rzecz budowy nowego, sprawiedliwszego systemu<sup>37</sup>.

Pomimo licznych problemów wewnętrznych Tunezja uchodzi dzisiaj za wzór przemian na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej. Większość badaczy źródła sukcesu Tunezji widzi w homogenicznym charakterze narodu tunezyjskiego, zarówno pod względem etnicznym, jak i religijnym<sup>38</sup>. Są to głównie Arabowie, którzy wyznają islam sunnicki. Tego typu poglądy, pomimo iż niezaprzeczalnie prawdziwe, skutkują jednak marginalizacją tunezyjskich mniejszości, do których zalicza się również Berberów. Należy bowiem pamiętać, że demokracja jako system polityczny nie jest tyranią większości, lecz ma gwarantować prawa mniejszości pomimo rządów większości<sup>39</sup>. Dlatego też stosunek mniejszości berberyjskiej do przemian w Tunezji oraz nowych władz do kwestii berberyjskiej w tym kraju może być papierkiem lakmusowym tamtejszej rodzącej się demokracji.

## Libia

Inaczej niż w Tunezji rewolucja w Libii miała dużo dramatyczniejszy przebieg. Początkowo protesty w Bengazi i Darnie niczym szczególnym nie różniły się od manifestacji odbywających się w tym samym czasie w Tunezji. Odpowiedź libijskich władz na zamieszki była jednak zgoła inna. Krwawe stłumienie demonstracji doprowadziło do wybuchu wojny domowej. Przyczyn eskalacji konfliktu należy doszukiwać się m.in. w uwarunkowaniach historycznych. Libia jest najstarszym krajem Maghrebu, ponieważ uzyskała niepodległość w 1951 r., czyli o prawie pięć lat wcześniej niż Tunezja i Maroko oraz aż o 11 lat niż Algieria. Paradoksalnie była jednak najgorzej przygotowana do niepodległości<sup>40</sup>. W skład niepodległego Królestwa Libii weszły trzy regiony: Trypolitania, Cyrenajka oraz Fezzan, które stanowiły dawne kolonie podległe odpowiednio włoskiej, brytyjskiej oraz francuskiej administracji. Dodatkowo czynnikiem destabilizującym były również konflikty pomiędzy poszczególnymi regionami, zwłaszcza między Cyrenajką (z której wywodziła się dynastia as-Sanussich rządząca krajem od 1951 do 1969 r.) a Trypolitanią, z której wywodził się rządzący od 1969 r. Muammar Kaddafi<sup>41</sup>. To właśnie Cyrenajka ze swoimi wielkimi miastami, jak Bengazi i Derna, stała się głównym bastionem oporu wobec dyktatury Kaddafiego.

<sup>37</sup> J.P. Bras, *Le peuple est-il soluble dans la constitution? Leçons tunisiennes*, „L'Année du Maghreb” 2012, t. VIII, s. 103–119.

<sup>38</sup> S.J. King, *The New Authoritarianism in the Middle East and North Africa*, Indiana University Press, Bloomington – Indianapolis 2009, s. 78.

<sup>39</sup> G. Sartori, *Teoria demokracji*, tłum. P. Amsterdamski, D. Grinberg, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 51.

<sup>40</sup> A. Mrozek-Dumanowska, *Między ascetyzmem a reformacją. Islam w Libii*, Semper, Warszawa 1994, s. 40–44.

<sup>41</sup> Y.H. Zoubir, *North Africa in Transition: State, Society, and Economic Transformation in the 1990s*, University Press of Florida, Gainesville 1999, s. 81–82.

W wyniku krwawych walk i zachodniej interwencji protestującym udało się obalić rządzącą od ponad pół wieku dyktaturę, a sam jej twórca – Kaddafi – poniósł śmierć w trakcie oblężenia Syrty. Śmierć twórcy libijskiej *dżamhariji* postawiła pytania o przyszłość państwa libijskiego. Choć niezaprzeczalnie większość Libijczyków poparła rebeliantów, to jednak wciąż nierozwiązana pozostaje m.in. kwestia berberyjska w tym kraju. Mieszkańcy gór Dżabal Nafusa masowo włączyli się do udziału w walce z dyktatorem, dzięki czemu możliwe było jego obalenie. Prawie cztery lata po śmierci dyktatora pojawia się pytanie, czy libijska rewolucja przyniosła zmianę polityki nowych władz wobec kwestii berberyjskiej, czy stanowi kontynuację historycznego sporu między Cyrenajką a Trypolitanią.

### **Środowiska berberyjskie wobec wydarzeń i skutków Arabskiej Wiosny**

Odrodzenie berberyzmu w 2011 r. widoczne jest na terenach, które dotąd nie były kojarzone z berberyjskim aktywizmem. Do tej pory za bastiony berberyzmu uchodziły algierska Kabylia, marokański Rif oraz ziemie tradycyjnie uznawane za obszar występowania saharijskich Tuaregów. Aktywizacja polityczna libijskich Berberów nie była zaskoczeniem dla większości specjalistów, bowiem ludność ta była niezwykle aktywna politycznie przed nastaniem reżimu Kaddafiego. Co innego w Tunezji, która dotąd uchodziła za mały homogeniczny kraj, w którym nie było żadnych liczących się mniejszości.

### **Tunezja**

Wraz z końcem dyktatury Ben Alego ten idealistyczny obraz Tunezyjczyków został zachwiany poprzez uaktywnienie się marginalizowanych dotąd mniejszości: Żydów, Berberów oraz ludności negroidalnej<sup>42</sup>. Demokratyzacja przestrzeni publicznej otworzyła przed tymi grupami możliwość współudziału w życiu społeczno-politycznym państwa, i to pomimo tego, że z demograficznego punktu widzenia sytuacja tych mniejszości się nie zmieniła. Trudno szukać dowodów na jakiś istotny udział środowisk berberyjskich w trakcie protestów określonych mianem jaśminowej rewolucji. Można to tłumaczyć wspomnianym już czynnikiem demograficznym. Rzeczywista aktywność Berberów nastąpiła dopiero kilka miesięcy po obaleniu dyktatury Ben Alego i częściowym wyciszeniu rewolucyjnych nastrojów w społeczeństwie. W lipcu 2011 r. w Tunisie powołano do życia Tunezyjskie Stowarzyszenie Kultury Berberyjskiej (fr. *Association Tunisienne de la Culture Amazighe*). Inicjatywa działaczy berberyjskich była bezprecedensowym wydarzeniem w historii Tunezji. Była to bowiem pierwsza ogólnonarodowa organizacja Berberów w tym kraju. Przewodniczącą stowarzyszenia

---

<sup>42</sup> S. Pouessel, *Les marges renaissantes: Amazigh, Juif, Noir. Ce que la révolution a changé dans ce «petit pays homogène par excellence» qu'est la Tunisie*, „L'Année du Maghreb” 2012, t. VIII, s. 143.

została Khadija Ben Saidane, natomiast jej zastępcą były działacz Tunezyjskiej Partii Komunistycznej (fr. *Parti communiste tunisien*) Djelloul Ghaki<sup>43</sup>.

W swoim inauguracyjnym wystąpieniu prezes stowarzyszenia podkreślił historyczny wymiar tego wydarzenia oraz olbrzymią rolę Arabskiej Wiosny jako czynnika sprawczego narodzin ruchu berberyjskiego w Tunezji<sup>44</sup>. Djelloul Ghaki z kolei zaprezentował główne założenia stowarzyszenia:

- podkreślanie, rozwijanie i przekazywanie w kraju i za granicą świadomości o berberyjskich korzeniach współczesnej Tunezji;
- wsparcie dla badań nad kulturą oraz inicjowanie wydarzeń kulturalnych związanych z tradycją berberyjską;
- zachowanie tradycyjnej architektury berberyjskiej w Tunezji oraz włączenie jej na listę Światowego Dziedzictwa UNESCO;
- walka z uprzedzeniami dotyczącymi kultury berberyjskiej;
- współudział w budowaniu spójnej kultury Tunezji, pozbawionej stereotypów oraz uprzedzeń na temat Berberów<sup>45</sup>.

Co ciekawe, działacze berberyjscy stanowczo odrzucili możliwość ubiegania się o przyznanie językowi berberyjskiemu statusu języka narodowego<sup>46</sup>. Pomimo sukcesu, jakim było zjednoczenie tunezyjskich Berberów pod szyldem jednej organizacji, tunezyjskiemu berberyzmowi nie udało się przewyciężyć wewnętrznych podziałów. Główna oś sporu pomiędzy działaczami dotyczyła udziału stowarzyszenia w panberberyjskim Światowym Kongresie Berberów (fr. *Congrès mondial amazigh*)<sup>47</sup>. Pomimo napięć na linii: zwolennicy internacjonalizacji – zwolennicy ograniczenia działań do Tunezji wszystkich działaczy łączyło współdziałanie na rzecz wpisania odwołań do berberyjskiej tożsamości Tunezji w nowej konstytucji.

Pomimo niespotykanej dotąd aktywizacji ludności berberyjskiej w Tunezji parlament ostatecznie przegłosował projekt konstytucji, w którym nie znalazł się postulowany przez te środowiska zapis. Nowa ustawa zasadnicza, pomimo iż zachwalana na Zachodzie jako nowoczesna i bezprecedensowa, w sposób jawny pogwałciła standardy międzynarodowe dotyczące ochrony praw mniejszości<sup>48</sup>. Pomińnięcie w konstytucji zapisów dotyczących berberskiego dziedzictwa Tunezji wywołało sprzeciw środowisk

---

<sup>43</sup> S. Ben Hamadi, *Ghaki Jalloul: Portrait d'un Tunisien amazigh*, „Huffington Post Maghreb”, 21.06.2013, [http://www.huffpostmaghreb.com/2013/06/24/ghaki-jalloul-tunisien-amazigh\\_n\\_3478872.html](http://www.huffpostmaghreb.com/2013/06/24/ghaki-jalloul-tunisien-amazigh_n_3478872.html) (data dostępu: 15.04.2016).

<sup>44</sup> *Association Tunisienne de la Culture Amazighe*, <https://nezhatamazight.wordpress.com/institutsetabilissementmouvement/association-tunisienne-de-la-culture-amazighe/> (data dostępu: 9.04.2016).

<sup>45</sup> Ibidem.

<sup>46</sup> S. Ben Hamadi, *Ghaki Jalloul...*, op.cit.

<sup>47</sup> S. Pouessel, *Les marges renaissantes...*, op.cit, s. 147–148.

<sup>48</sup> N. Said, *Tunisie: la nouvelle Constitution et la dimension amazighe*, „Le Matin d'Algérie. Le journal des débats et des idées”, 17.01.2014, <http://www.lematindz.net/news/13390-tunisie-la-nouvelle-constitution-et-la-dimension-amazighe.html> (data dostępu: 17.04.2016).

berberyjskich, które jednak odrzuciły możliwość zejścia na drogę separatyzmu<sup>49</sup>. Oświadczyły natomiast, że ich działania skupią się teraz na pozyskaniu środowiska międzynarodowego, które wspomże miejscowych autochtonów w walce o rewizję zapisów konstytucji.

## Libia

Przeważająca większość opracowań naukowych i publicystycznych dotyczących przebiegu rewolucji libijskiej na terenach Trypolitanii kładzie nacisk na kwestie militarno-strategiczne, pomijając w ten sposób równie istotną problematykę berberyjską. Jest to tym dziwniejsze, że Berberzy z Dżabal Nafusa odegrali istotną rolę w obaleniu krwawego dyktatora, a w przyszłości ich przychyłność wobec rządu centralnego może się przyczynić do stabilizacji bądź destabilizacji porewolucyjnej Libii. Jednym z najlepszych opracowań dotyczących udziału libijskich Berberów w rewolucji jest artykuł<sup>50</sup> autorstwa dwóch berberologów z paryskiego Instytutu Języków i Kultur Orientalnych (fr. *Institut national des Langues et Civilisations orientales*, INALCO). Pierwszy z nich – Salam Chaker – jest jednym z najwybitniejszych żyjących badaczy Berberów. Drugi – nieco mniej znany badacz Masin Ferkal – widział na własne oczy wydarzenia w górach Dżabal Nafusa na początku 2011 r. Ich wspólne studium stanowi zatem jedno z najlepszych źródeł wiedzy na temat libijskiego powstania w regionach berberyjskich. Według doniesień Ferkala, Berberzy z Dżabal Nafusa oraz Zuwary masowo przyłączyli się do powstania już w lutym 2011 r. Po zdobyciu budynków administracji państwowej i ich splądrowaniu na budynkach malowali symbol berberyjski – ⵝ – odpowiadający w alfabecie berberyjskim literze *jazz* (lub arabskiej *zayn*, czyli polskiemu „z”), a będący ogólnie przyjętym symbolem berberyjskich roszczeń. Ponadto rewolucjoniści oklejali swoje samochody symbolami berberyjskimi oraz hasłami, jak np. „Rewolucjoniści z Dżabal Nafusa” (berb. *Igrawliyen n Adrar n Infusen*). Po wyparciu sprzymierzeńców reżimu we wszystkich urzędach wprowadzono dwujęzyczność, natomiast nad centrum dowodzenia w mieście Ifran powiewały dwie flagi – ogólnonarodowa flaga libijskiej rewolucji oraz flaga Berberów<sup>51</sup>.

Relacja Ferkala pokazuje dobitnie, że podobnie jak w Tunezji libijscy Berberzy odrzucili pokusę separatyzmu. O ile w Tunezji tego typu inicjatywa skazana byłaby na klęskę, o tyle w Libii miejscowi autochtoni mieli doświadczenie w budowaniu struktur nowego państwa. Republika Trypolitanii (ar. *al-Jumhuriyya al-tarabulusiyya*), bo o niej mowa, była pierwszą republiką w świecie arabskim (*sic!*), która była równocześnie wspólnym przedsięwzięciem Arabów i Berberów (językiem urzędowym był

<sup>49</sup> Ibidem.

<sup>50</sup> Zob. S. Chaker, M. Ferkal, *Berbères de Libye...*, op.cit., s. 105–126.

<sup>51</sup> Ibidem, s. 114–115.

zarówno arabski, jak i berberyjski)<sup>52</sup>. Niemniej jednak Berberzy po 2011 r. pozostali wierni państwu libijskiemu, co należy uznać za wyjątek w ogarniętym wojną domową kraju. Porewolucyjna Libia stała się bowiem państwem upadłym, w którym nowe lokalne elity stworzyły własne niezależne ośrodki władzy kontrolowane przez lokalne milicje. Ponieważ wiele takich środowisk korzysta ze słabości państwa, dlatego ich wspólnym mianownikiem jest niedopuszczenie lub znaczące utrudnienie odbudowy administracji na poziomie centralnym<sup>53</sup>. W tym sensie lojalizm Berberów stanowił wyraźną alternatywę dla działań innych regionów wobec władz centralnych, ale miał on jednak swoje granice. Dnia 12 sierpnia 2011 r. środowiska berberyjskie z Dżabal Nafusa wygłosiły następujący apel do Narodowej Rady Tymczasowej (ar. *al-Majlis al-Waṭanī al-Intiqālī*) pod znamienym tytułem: „Jak ruch berberyjski widzi Libię jutra” (fr. *Comment le mouvement amazigh libyen voit la Libye de demain*), w którym można wyczytać następującą odezwę:

Nadszedł czas, aby zbudować nową Libię, nowoczesną i wolną (...). W celu budowania przyszłego państwa demokratycznego, które będzie szanowało wolność, godność i równość, wierzymy, że poszanowanie praw człowieka jest niezbędne<sup>54</sup>.

Dalej można odnaleźć postulaty, które zdaniem Berberów winny się znaleźć w nowej konstytucji:

- uznanie języka berberyjskiego, który jest „dziedzictwem wszystkich Libijczyków bez wyjątku”, za jeden z dwóch języków urzędowych w nowym państwie;
- symbole państwowe powinny być zgodne z tożsamością historyczną, kulturową i intelektualną kraju;
- Libia ma być świeckim, demokratycznym, suwerennym i zdecentralizowanym państwem (federalizm);
- zabrania się tworzenia partii politycznych w oparciu o kryterium religijne, regionalne, etniczne (*sic!*) oraz plemienne<sup>55</sup>.

Podobnie jak w Tunezji, aktywizacja libijskich Berberów nie przyniosła znaczących zmian w relacjach między państwem a mniejszością berberyjską. Dnia 3 sierpnia 2011 r. Narodowa Rada Tymczasowa przegłosowała projekt nowej konstytucji, w której nie znalazły się postulaty zaproponowane przez środowiska berberyjskie. Zamiast tego artykuł 1 nowej ustawy zasadniczej podkreślał rolę islamu oraz języka arabskiego jako głównych wyznaczników tożsamości libijskiej. Fathi Ben Khalifa,

---

<sup>52</sup> L. Anderson, *The Tripoli Republic, 1918–1922*, w: G. Joffe, K. MacLachlan (red.), *Social and Economic Development of Libya*, Menas Press, Wisbeck 1982, s. 43–66.

<sup>53</sup> W. Lacher, *Libya's local elites and the politics of alliance building*, „Mediterranean Politics” 2016, t. 21, nr 1, s. 64.

<sup>54</sup> Mouvement Culturel Amazigh, *Comment le mouvement amazigh libyen voit la Libye de demain*, 12.08.2011, <http://tamazgha.fr/Pour-le-mouvement-amazigh-la-Libye.html> (data dostępu: 10.03.2016).

<sup>55</sup> Ibidem.

działacz berberyjski i delegat Narodowej Rady Tymczasowej, określił zapisy nowej konstytucji jako powrót do czasów przedrewolucyjnych. Ben Khalifa ujął to w następujących słowach:

ostatnią rzeczą, jakiej my Berberzy spodziewaliśmy się po nowym rządzie, było to, że pozostanie on wierny temu językowi [pogardy – przyp. Autora]<sup>56</sup>.

Podobne oburzenie wyrazili przedstawiciele organizacji społecznych z Dżabal Nafusa, którzy w swoim komunikacie stwierdzili:

umacnianie berberyjskości jako języka, kultury, tożsamości i cywilizacji jest podstawowym postulatem ruchu berberyjskiego w Libii. Tak pozostanie. Ruch berberyjski nie skapitułuje, wobec odkładania tej sprawy w nieskończoność<sup>57</sup>.

W przeciwieństwie do Tunezji w Libii spór między Arabami a Berberami oprócz swojego podłoża instytucjonalno-tożsamościowego miał jeszcze jeden wymiar – polityczno-ambicjonalny. W skład nowo powstałego rządu premiera Abda ar-Rahima al-Kiba nie powołano żadnego przedstawiciela mniejszości berberyjskiej. Tym samym obawy Berberów przed marginalizacją w nowej rzeczywistości politycznej nie były bezzasadne, bowiem nowym władzom rzeczywiście przyświecał taki cel. W swoim manifestie z listopada 2011 r. Kongres Narodowy Libijskich Berberów zaapelował o utworzenie nowego rządu, w którym dwa ministerstwa zostaną przydzielone mniejszości berberyjskiej<sup>58</sup>. Do tego czasu środowiska berberyjskie wycofają swoich przedstawicieli z parlamentu oraz nie będą uznawać rządu premiera Al-Kiba<sup>59</sup>.

Nowe władze Libii, odrzucając roszczenia berberyjskie, pchnęły pewną grupę tej mniejszości w kierunku nowych konserwatywno-islamistycznych elit Trypolitani, które uaktywniły się w miejscowości Misrata po 2011 r.<sup>60</sup> To właśnie wokół elit z Misraty zbudowano regionalną koalicję, która czasami niesłusznie uznawana jest za nieformalną forpocztę Państwa Islamskiego w Iraku i Syrii (ang. *Islamic State of Iraq and al-Sham*, ISIS; ar. *ad-Dawlah al-Islāmiyah fi 'l-'l-m wa-sh-Shām*) w Libii. Tak zwany Libijski Świt (ang. *Libya Dawn*; ar. *Fajr Libya*), jak określa się lokalne milicje na zachodzie kraju, nie jest organizacją jednorodną. Choć przewodzą mu regionalni liderzy z Misraty, to jednak organizacja ta nie jest wolna od podziałów na

<sup>56</sup> K. Lee, *The Amazigh's fight for cultural revival in the New Libya: Reclaiming and establishing identity through antiquity*, „Seattle Journal for Social Justice”, t. 11, nr 1, s. 304.

<sup>57</sup> *Communiqué des organisations de la société civile d'Adrar n Infusen réunies à Ifrane le 18 août 2011*, w: S. Chaker, M. Ferkal, *Berbères de Libye...*, op.cit., s. 121.

<sup>58</sup> *Communiqué du Congrès national amazigh libyen, Tripoli, 24 novembre 2011*, w: S. Chaker, M. Ferkal, *Berbères de Libye...*, op.cit., s. 124.

<sup>59</sup> Ibidem, s. 125.

<sup>60</sup> W. Lacher, *Libya's Local Elites and the Politics of Alliance Building*, „Mediterranean Politics” 2016, t. 21, nr 1, s. 69–73.

tle etnicznym, politycznym oraz ideologicznym<sup>61</sup>. Zdaniem jednego z berberyjskich przewodców Świtu, radyklani islamiści stanowią w nim mniejszość<sup>62</sup>. Większość Berberów nie angażuje się jednak po żadnej ze stron konfliktu, wychodząc z założenia, że każdy wybór będzie dla nich niekorzystny<sup>63</sup>.

### Zakończenie – w stronę berberyjskiej autonomii?

Przemiany polityczne w krajach Afryki Północnej miały olbrzymi wpływ na aktywizację środowisk berberyjskich w Tunezji oraz Libii. Jest to jeden z mniej znanych efektów rewolucji, który w dodatku każe się zastanawiać nad sensem stosowania terminu „Arabska Wiosna” w kontekście wydarzeń z przełomu 2010 i 2011 r. Pomimo przemian sytuacja polityczna i prawna Berberów w tych dwóch krajach nie zmieniła się. Przyczyny takiego stanu rzeczy należy dopatrywać się w trwałości nacjonalistycznej ideologii, utożsamiającej naród z pojęciem arabizmu. Ponadto wśród niektórych publicystów<sup>64</sup> pojawiła się opinia, jakoby wydarzenia w Tunezji oraz Libii stanowiły kolejny akt Wiosny Berberyjskiej z 1980 r. z algierskiej Kabylii. Choć skala ożywienia społeczno-kulturowego w Tunezji oraz Libii przypominała tę z Algierii, to jednak takie porównanie ma jedną zasadniczą wadę. W Algierii w wyniku protestów berberyjskich pojawiły się partie polityczne, których jednym z głównych celów była walka o prawa berberyjskie w algierskim parlamencie<sup>65</sup>. Na próżno szukać podobnych tendencji wśród libijskich czy tunezyjskich autochtonów, co każe przypuszczać, że tego typu porównania są jednak przedwczesne.

Jednym z bardziej zaskakujących efektów berberyjskiego ożywienia oraz wojny domowej w Libii jest migracja Berberów z Libii do Tunezji. Prowadzi to do sytuacji, w której pogranicze tunezyjsko-libijskie stało się obszarem z wyraźną przewagą ludności berberyjskiej<sup>66</sup>. Tym samym kwestia berberyjska w tych krajach powoli przestaje

<sup>61</sup> S. Haddad, *La Libye, un État failli? À propos du chaos libyen et de l'échec d'une transition*, „L'Année du Maghreb” 2015, t. 13, s. 182–185.

<sup>62</sup> *Libya's rival governments: Too many chiefs and none in control*, „The Economist”, 27.08.2014, <http://www.economist.com/news/middle-east-and-africa/21620285-and-none-control-too-many-chiefs> (data dostępu: 22.04.2016).

<sup>63</sup> L. Zurutuza, *Libya's Berbers fear ethnic conflict: The country's main ethnic minority feels targeted amid growing political upheaval*, 6.01.2015, <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2014/12/libya-berbers-fear-ethnic-conflict-2014123065353199495.html> (data dostępu: 22.04.2016).

<sup>64</sup> R. Moussaoui, *À l'ombre des printemps arabes, le réveil des Berbères*, „Humanite.fr”, 4.06.2013, <http://www.humanite.fr/lombre-des-printemps-arabes-le-reveil-des-berberes> (data dostępu: 27.04.2016); T. Portes, *Le printemps des Berbères libyens*, „Le Figaro”, 20.07.2011, <http://www.lefigaro.fr/international/2011/07/20/01003-20110720ARTFIG00551-le-printemps-des-berberes-libyens.php> (data dostępu: 27.04.2016).

<sup>65</sup> Chodzi tutaj o dwie algierskie partie polityczne: Front Sił Socjalistycznych (berb. *Tirni n Iyallen Inemlayen*) oraz Zgromadzenia na rzecz Kultury i Demokracji (berb. *Agraw i Yidles d Tugdut*).

<sup>66</sup> K.E. Hoffman, *Berbers, borders and breakdown in the 2011 Libyan civil war*, w: B.T. Edwards (red.), *On the Ground: New Directions in Middle East and North Africa Studies*, A Northwestern University in Qatar symposium, 2013, <http://ontheground.qatar.northwestern.edu/uncategorized/chapter-9-berbers-borders-and-breakdown-%E2%80%A8in-the-2011-libyan-civil-war/> (data dostępu: 20.04.2016).

być problemem wewnętrznym tych dwóch państw, a staje się wyraźnym wyzwaniem geopolitycznym. Pomimo że środowiska berberyjskie zarówno w Tunezji, jak i w Libii odrzuciły pokusę separatyzmu, to jednak nie jest wykluczone, że w przyszłości takie tendencje mogą się pojawić. Odrzucenie roszczeń berberyjskich przez postrewolucyjne elity polityczne, wraz z destabilizacją Libii oraz problemami wewnętrznymi w Tunezji, stanowią znakomite paliwo dla berberyjskich ruchów separatystycznych, widocznych do tej pory szczególnie wśród saharyjskich Tuaregów oraz w mniejszym stopniu wśród algierskich Kabylów. Czy pogranicze tunezyjsko-libijskie, od wyspy Dżerba aż po góry Dżabal Nafusa, stanie się w najbliższych latach nowym punktem zapalnym na mapie politycznej Afryki Północnej? Na dzień dzisiejszy na to pytanie nie ma jednoznacznej odpowiedzi.

### ***Ar-rabīʿ al-ʿarabīʿ? The Attitude of the Berber Population to the Events of the ‘Arab Spring’ in Tunisia and Libya***

The aim of the article is to present the events of the Arab Spring from the point of view of a non-Arab ethnic minority. The analysis concerns Berbers – the indigenous people of North Africa, who have been asserting their cultural distinctiveness since the beginning of the 20<sup>th</sup> century. Given the wide dispersion of the Berber population in North Africa, the analysis was limited to two countries of the region: Tunisia and Libya. The choice of these countries is determined not only by the scale of the political changes that took place there after 2011 but also by the insufficient number of academic papers on the issues discussed. The analysis focuses on the presentation of the situation of the Berber minority in both countries before 2011 and of the participation of ethnic minorities in the political changes that took place after the Arab Spring.

*Keywords:* Arab Spring, Libya, Tunisia, Berbers, the rights of minorities.

## Aktywność międzynarodowa regionów (paradyplomacja) w ujęciu teoretycznym

Maciej Raś

*Uniwersytet Warszawski*

W artykule przedstawiono próby systematyzacji zjawiska międzynarodowej aktywności regionów (części składowych państw) – paradyplomacji – na gruncie nauki o stosunkach międzynarodowych. W zarysie zobrazowano problemy definicyjne związane z omawianym zagadnieniem badawczym, uwarunkowania wzrastającej aktywności regionów w stosunkach międzynarodowych oraz rozwój studiów nad paradyplomacją. Wskazano na dynamikę badanego zjawiska i jego złożoność, jak również na nieostrość koncepcji paradyplomacji regionów i potrzebę dalszych studiów w tym zakresie.

*Słowa kluczowe:* paradyplomacja, regiony w stosunkach międzynarodowych, subpaństwowi uczestnicy stosunków międzynarodowych, współpraca trans- i przygraniczna.

Stosunki międzynarodowe cechowała w ostatnich kilku dziesięcioleciach dynamiczna zmiana ilościowa i jakościowa w odniesieniu do ich uczestników. Wzrostowi liczby podmiotów partycypujących w obrocie międzynarodowym towarzyszyło pogłębianie się ich różnorodności<sup>1</sup>. Państwa zachowały nadrzędną pozycję i największy wpływ na kształtowanie porządku międzynarodowego. Zyskały jednak, często za ich zgodą i przyzwoleniem, „konkurencję” w postaci równoległej do systemu relacji międzypaństwowych płaszczyzny interakcji generowanych przez innych aktorów stosunków międzynarodowych. Chodzi o podmioty niepaństwowe (działające na skalę międzynarodową podmioty gospodarcze, organizacje pozarządowe, związki wyznaniowe, organizacje terrorystyczne, ruchy i sieci transnarodowe, przestępczość transgraniczną etc.) oraz subpaństwowe (zwłaszcza regiony i samorządy lokalne). Wysiłki władz państwowych, by utrzymać priorytetową pozycję państw w sferze stosunków międzynarodowych, zostały osłabione wzrastającą aktywnością tychże podmiotów.

---

**Maciej Raś** – doktor, Instytut Stosunków Międzynarodowych, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski.

<sup>1</sup> I. Popiuk-Rysińska, *Uczestnicy stosunków międzynarodowych, ich interesy i oddziaływania*, w: E. Haliżak, R. Kuźniar (red.), *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2006, s. 113 i nast.

Aktywność międzynarodowa podmiotów subpaństwowych zasługuje na szczególną uwagę, gdyż są to – podobnie jak państwa – podmioty terytorialne, choć niesuwerenne lub – jak w przypadku części składowych państw federalnych – dysponujące ograniczoną suwerennością, współdzieloną z federalnym centrum. Ponadto reprezentują one subnarodowy poziom władzy państwowej. Podmiotom subpaństwowym przypisuje się więc charakter zbliżony do państw (*a state-like nature*), podczas gdy korporacje transnarodowe czy organizacje pozarządowe pozostają wyraźnie niepaństwowymi (*non-state*), zaś tworzone przez państwa międzyrządowe organizacje międzynarodowe nie stanowią części składowych państw. Podmioty subpaństwowe, zwłaszcza regiony (podstawowe części składowe państw), mogą odgrywać istotną rolę w kształtowaniu polityki zagranicznej i wewnętrznej poszczególnych państw. Wzrastająca aktywność regionów na arenie międzynarodowej pobudziła rozwój badań teoretycznych nad tym zjawiskiem (określanym najczęściej mianem paradyplomacji) i procesami mu towarzyszącymi.

W artykule poddano analizie próby teoretycznego ujęcia międzynarodowej aktywności regionów, w tym związane z nim problemy definicyjne oraz rozwój studiów nad paradyplomacją. Głównym celem opracowania jest przedstawienie prób systematyzacji tejże aktywności i jej uwarunkowań. Autor nie stawia sobie za cel przedstawienia własnej koncepcji, definicji i kategoryzacji w odniesieniu do analizowanego zagadnienia. Charakter tekstu i jego ograniczona objętość wymusiły uwzględnienie jedynie najważniejszych, zdaniem autora, aspektów omawianego problemu badawczego. Główny zasób literatury źródłowej stanowią monografie i opracowania anglojęzyczne, uznawane zazwyczaj za należące do kanonu badań w tym zakresie. Wspomniane ograniczenia wymusiły rezygnację z choćby sygnałnego zaprezentowania dostępnej autorowi obszernej literatury przedmiotu w językach rosyjskim i polskim<sup>2</sup>, jak również szerszego przedstawienia wyjątkowo bogatej bibliografii anglojęzycznej<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Na polskim gruncie badawczym powstało wiele prac analizujących zagadnienia współpracy przy- i transgranicznej. W szczególności podkreślić należy pogłębione badania odnoszące się do kooperacji z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej i rolę ośrodków akademickich w Olsztynie i Gdańsku w tym zakresie, a także studia nad euroregionami i – szerzej – partycypacją polskich regionów w integracji europejskiej. Większość opracowań skupia się na analizie konkretnego przypadku i/lub ma charakter opisowy. Na wyróżnienie zasługują, wydane w ostatnim okresie, monografie Beaty Surmacz (*Ewolucja współczesnej dyplomacji. Aktorzy, struktury, funkcje*, Lublin 2015, rozdział 9: „Dyplomacja” aktorów subpaństwowych) i Pawła Frankowskiego (*Polityki zewnętrzne stanów amerykańskich w procesie kształtowania polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych*, Lublin 2014, zwłaszcza rozdział 1.3: *Rola podmiotów subnarodowych na płaszczyźnie stosunków międzynarodowych i w zakresie polityki zagranicznej*) oraz rozdziały w pracach zbiorowych autorstwa Hanny Dumały [*Motywy paradyplomacji*, w: A. Pawłowska (red.), *Niepaństwowi uczestnicy stosunków międzynarodowych*, Lublin 2010] i Michała Łuszczuka [*Zastosowanie pojęcia „paradyplomacja” w świetle ewolucji badań dyplomacji niesuwerennej*, w: B. Surmacz (red.), *Nowe oblicza dyplomacji*, Lublin 2013].

<sup>3</sup> Część literatury przywołano jedynie w postaci przykładów zawartych w tabeli 2 na s. 206–209.

## Region i paradyplomacja – problemy definicyjne

Pojęcie regionu uchodzi na gruncie nauk społecznych za jedno z najbardziej wieloznacznych. Termin „paradyplomacja” z kolei uznać można za nie w pełni dopracowany.

Terminu „region” używa się powszechnie nie tylko w pracach o charakterze politologicznym, ale i geograficznym, ekonomicznym czy kulturoznawczym. Region stał się centrum zainteresowania popularyzowanych od lat 50. XX w. studiów regionalnych<sup>4</sup>. Nawet w obrębie nauk o polityce zetknąć się można z różnorodnymi ujęciami tego terminu. Dość łatwo wyróżnić można dwa poziomy odniesienia tego pojęcia:

- ponadpaństwowy: dla określenia wielkich jednostek geograficznych/kontynentów (Arktyka, Azja, Europa etc.) lub innych wielkich przestrzeni wyróżnianych pod kątem nie tylko ich położenia geograficznego, ale i pewnej spójności determinowanej czynnikami natury historycznej, ekonomicznej, społeczno-kulturowej (np. Afryka Subsaharyjska, Ameryka Łacińska, Bliski Wschód, Europa Środkowa i Wschodnia, obszar poradziecki, region czarnomorski);
- subpaństwowy: odnoszący się do terytorialnych jednostek administracyjnych (podstawowych jednostek podziału terytorialnego) poszczególnych państw (np. stan Delta w Nigerii, stan Kalifornia w USA, prowincja Manitoba w Kanadzie, obwód kaliningradzki w Rosji, stan Radżastan w Indiach, kraj Szkocja i księstwo Walia w Wielkiej Brytanii, region Sardynia we Włoszech, województwo mazowieckie/Mazowsze w Polsce); powierzchnia, którą zajmują regiony, podobnie jak wielkość ich populacji nie mają tu znaczenia: autonomiczna Republika Jakucka (Sacha) w Rosji zajmuje terytorium większe niż prawie wszystkie suwerenne podmioty stosunków międzynarodowych – ponad 3 mln km<sup>2</sup>, a indyjski stan Uttar Pradesh zamieszkuje z kolei około 200 mln ludzi, czyli więcej niż którekolwiek z państw europejskich<sup>5</sup>.

Zgromadzenie Regionów Europejskich (Assembly of European Regions, AER) za region uznaje w swoim statucie „zasadniczo administrację terytorialną [usytuowaną] między rządami centralnymi i władzami lokalnymi”, „z mocą reprezentacji politycznej”, której mandat opiera się na powszechnych wyborach<sup>6</sup>. Podobną definicję przyjęli Liesbet Hooghe, Gary Marks i Arjan H. Schakel, definiując region subpaństwowy jako „spójną jednostkę terytorialną znajdującą się między poziomem lokalnym i państwa”,

---

<sup>4</sup> Patrz np. tematyka poszczególnych numerów kwartalnika naukowego „Studia Regionalne i Lokalne”, wydawanego od 2000 r. przez Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych Uniwersytetu Warszawskiego: [http://www.studreg.uw.edu.pl/archiwum\\_new.php](http://www.studreg.uw.edu.pl/archiwum_new.php).

<sup>5</sup> Ciekawe dane o charakterze porównawczym dotyczące regionów (części składowych państw) znaleźć można na stronie Statoids Factoids: <http://www.statoids.com/factoids.html>. Warto zwrócić uwagę na sam angielski termin *statoid* („państwopodobny”, „państwowokształtny”) używany już dość często w niektórych publikacjach popularnonaukowych na określenie tego rodzaju regionów, uwyppuklający podobieństwo cech regionu i państwa.

<sup>6</sup> *Assembly of European Regions Statute (as adopted by the AER General Assembly on 23 June 2016 in Nordland (NO))*, Article 2.2, <http://aer.eu/aer-statute-23-june-2016-nordland/> (data dostępu: 30.10.2016).

dysponującą zdolnością do „autorytatywnego podejmowania decyzji”<sup>7</sup>. Zauważywszy, że termin „region” jest pojęciem „rozszerzonym” zarówno w przestrzeni ponad-, jak i subnarodowej, autorzy ci rozszerzyli powyższą definicję o następujące stwierdzenia:

- region odnosi się do danego terytorium dysponującego ciągłą, nieprzerwaną granicą;
- regiony subpaństwowe są elementem pośrednim między władzami lokalnymi i państwowymi<sup>8</sup>;
- rząd regionalny jest zbiorem instytucji ustawodawczych i wykonawczych odpowiedzialnych za autorytatywne podejmowanie decyzji<sup>9</sup>.

Na potrzeby niniejszego opracowania autor za region uważa po prostu podstawową (najwyższego szczebla) jednostkę podziału administracyjnego państwa.

Relatywnie szybki w ostatnim ćwierćwieczu rozwój badań nad aktywnością aktorów subpaństwowych w stosunkach międzynarodowych doprowadził z jednej strony do znaczącego podniesienia stanu wiedzy na ten temat, z drugiej jednak – pogłębił w niektórych przypadkach problemy terminologiczne. Dotyczy to zwłaszcza terminu używanego na określenie działań władz regionalnych w sferze międzynarodowej. Najczęściej w tym kontekście pojawiało się ostatnio słowo „paradyplomacja”. Aleksandr S. Kuznietsov wyliczył liczne napotkane w literaturze przedmiotu terminy synonimiczne<sup>10</sup>. Próbowano wprowadzić (mniej lub bardziej skutecznie) do obiegu naukowego również takie pojęcia, jak: „dyplomacja regionalna” (*regional diplomacy*), „dyplomacja subpaństwowa/subnarodowa” (*sub-national diplomacy*), „mikrodyplomacja” (*microdiplomacy*), „dyplomacja wielowarstwowa” (*multilayered diplomacy*), „protodyplomacja” (*protodiplomacy*), „postdyplomacja” (*post-diplomacy*), „dyplomacja katalityczna” (*catalytic diplomacy*) czy niełatwe do przetłumaczenia na język polski *constituent diplomacy* („dyplomacja części składowych”). Zdaniem wspomnianego badacza, nie osiągnięto w tym zakresie zgody, a poszczególni autorzy, nie koncentrując się na kwestiach terminologicznych, uznają za poprawne te terminy, które wydają się najbardziej właściwe z ich punktu widzenia lub które najbardziej przypadły im do gustu. Wszystkie powyższe neologizmy pozostają jednak nie w pełni zdefiniowanymi<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> L. Hooghe, G. Marks, A.H. Schakel, *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies (1950–2006)*, Amsterdam, sierpień 2009 r., s. 9.

<sup>8</sup> Stwierdzenie to może budzić kontrowersje w odniesieniu do części składowych państw federalnych, gdzie regionom (będącym podmiotami federacji) przynależy część suwerenności państwowej.

<sup>9</sup> Ibidem, s. 8. Autorem zbliżonej definicji jest Képa Sodupe, uznający region za „jednostkę terytorialną tuż poniżej suwerennego państwa, z systemem samorządu, posiadającą własną konstytucję, autonomiczny statut lub inne prawo kształtujące część ustawodawstwa państwowego i określające sposób, w jaki region jest zorganizowany i jaki jest zakres jego władzy”. K. Sodupe, *The European Union and inter-regional co-operation*, „Regional and Federal Studies” 1999, t. 9, nr 1, s. 59.

<sup>10</sup> W zasadzie: synonimiczne lub zbliżone, o czym dalej.

<sup>11</sup> A.S. Kuznietsov, *Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational Governments in International Relations*, Routledge, London – New York 2015, s. 25 i nast.

Należy wyraźnie podkreślić, iż – wbrew stwierdzeniu Kuzniecowa – niektóre z wymienionych terminów trudno uznać za synonimy paradyplomacji. Dotyczy to na przykład pojęcia „protodyplomacja”<sup>12</sup> czy „dyplomacja katalityczna”<sup>13</sup>.

Pojęcie paradyplomacji zostało ukute i spopularyzowane w latach 80. XX w. przez Ivo Duchacka i Panayotisa Soldatos na gruncie amerykańskich studiów nad federalizmem<sup>14</sup>. To ich wspomniane w niniejszym artykule prace<sup>15</sup> spowodowały, iż paradyplomacja stała się najczęściej stosowanym synonimem zaangażowania władz regionalnych w przestrzeni międzynarodowej.

Iñaki Aguirre w kompleksowej analizie poświęconej pojęciu paradyplomacji określił je mianem „modnego słowa”, które odniosło „nieodgadniony sukces” w literaturze przedmiotu, mimo iż „jego analityczna definicja nie jest jasna”. Stwierdził też, że wykreowanie wspomnianego terminu to wyraz semantycznej „prowokacyjnej postmodernistycznej «dekonstrukcji» dyplomacji”<sup>16</sup>.

Wątpliwości budzi już samo pochodzenie pojęcia „paradyplomacja”. Beata Surmacz przyjęła, że za jego źródło można uznać – w ślad za Duchackiem i Soldatosem – angielskie *parallel diplomacy* („dyplomacja równoległa”, którą mogą prowadzić podmioty subpaństwowe „równoległe” i relatywnie autonomicznie względem polityk zagranicznych implementowanych przez swoje rządy centralne) bądź też zestawienie greckiego przedrostka *para-* (obok, blisko, poza) ze słowem „dyplomacja”, co wskazywałoby na proces przypominający klasyczną dyplomację, funkcjonujący w sposób do niej zbliżony, lecz pozostający poza jej zakresem. Autorka ta podkreśliła zbieżność obu interpretacji w odniesieniu do określania przez nie wzajemnych relacji między

---

<sup>12</sup> Poprzez którą dany podmiot subpaństwowy stara się nie tyle – a przynajmniej nie tylko – wyrażać swoje interesy gospodarcze, społeczno-kulturowe czy polityczne, ile przede wszystkim zgłaszać roszczenie do osiągnięcia statusu suwerennego podmiotu stosunków międzynarodowych. J.T. McHugh, *Paradiplomacy, protodiplomacy and the foreign policy aspirations of Quebec and other Canadian provinces*, „Canadian Foreign Policy Journal” 2015, t. 21, nr 3.

<sup>13</sup> Określającego interakcje i szczególnego rodzaju partnerstwo między aktywnością międzynarodową państwowych i niepaństwowych (terytorialnych i nieterytorialnych) uczestników stosunków międzynarodowych, realizowaną w sposób oficjalny i nieoficjalny, z zachowaniem autonomii przedstawicieli obu grup. B. Hocking, *Catalytic diplomacy: Beyond „newness” and „decline”*, w: J. Melissen (red.), *Innovation in Diplomatic Practice*, Macmillan, Basingstoke 1999.

<sup>14</sup> P. Frankowski i A.S. Kuzniecowa wskazali na wcześniejsze użycie terminu „paradyplomacja” przez Rohana Butlera w 1961 r. w pracy na temat historii dyplomacji (rozdział *Paradiplomacy* w dziele *Studies in Diplomatic History and Historiography in Honour of G.P. Gooch, C.H.* pod redakcją Arshaga O. Sarkissiana, London 1961). Odnosiło się ono jednakże do niejawnych („równoległych”) działań dyplomatycznych stanowiących uzupełnienie lub konkurencję wobec oficjalnych działań dyplomatycznych. P. Frankowski, *Polityki zewnętrzne...*, op.cit., s. 87; A.S. Kuznetsov, *Theory and Practice...*, op.cit., s. 26.

<sup>15</sup> I.D. Duchacek, *Perforated sovereignties: Towards a typology of new actors in international relations*, w: H.J. Michelmann, P. Soldatos (red.), *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Clarendon Press, Oxford 1990; P. Soldatos, *An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors*, w: H.J. Michelmann, P. Soldatos (red.), *Federalism...*, op.cit.

<sup>16</sup> I. Aguirre, *Making sense of paradiplomacy: An intertextual enquiry about a concept in search of a definition*, w: F. Aldecoa, M. Keating (red.), *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*, Frank Cass, London – Portland 1999, s. 186.

dypłomacją centralną (realizowaną przez państwa) i peryferyjną (paradyplomacją aktorów subpaństwowych)<sup>17</sup>. Michał Łuszczuk zauważył dwie możliwe interpretacje pochodzenia paradyplomacji: „grecką” (jak powyżej) lub – z czym trudno się zgodzić – „łacińską” (w łacinie przedrostek *para-* oznacza „chronić się”, „odeprzeć”), sugerującą, iż pojęcie to wskazuje na „coś chroniącego przed dyplomacją”<sup>18</sup>. Noé Cornago podkreślił zaś niezręczność terminu „paradyplomacja”, zakładającego jednocześnie zarówno powiązanie z dyplomacją, jak i autonomiczność względem niej<sup>19</sup>.

Choć konceptualną wartość tego terminu często poddawano krytyce, paradyplomację – za Cornagiem – można zdefiniować jako:

(...) zaangażowanie władz (rządów) podmiotów subpaństwowych w stosunki międzynarodowe poprzez budowanie kontaktów o charakterze formalnym i nieformalnym, zarówno stałych (trwałych), jak i doraźnych, z zagranicznymi podmiotami publicznymi lub prywatnymi w celu realizacji interesów społeczno-ekonomicznych, kulturalnych i politycznych, a także każdy inny międzynarodowy wymiar ich konstytucyjnych kompetencji<sup>20</sup>.

Autor artykułu skłania się ku takiemu właśnie rozumieniu paradyplomacji.

Duchacek uwypuklił jeszcze inny wymiar oddziaływania regionów na politykę zagraniczną, stwierdzając, iż podmioty subpaństwowe nie stanowią dla władz centralnych konkurencji w odniesieniu do takich zagadnień, jak wojna, negocjacje na temat kontroli zbrojeń, terroryzm międzynarodowy, ani też innych form konfliktów i kooperacji między suwerennymi podmiotami stosunków międzynarodowych. Jego zdaniem jednak, kwestie tego rodzaju wpływają na politykę wewnętrzną, implikując także postawy liderów lokalnych i regionalnych społeczności, a dzięki ich aktywności budując złożone relacje między polityką wewnętrzną i zagraniczną<sup>21</sup>.

Michael Keating podkreślił zaś, iż w odróżnieniu od polityki zagranicznej prowadzonej przez państwa paradyplomacja<sup>22</sup> nie dąży do reprezentowania „szerszego interesu ogólnego”, ani też do objęcia swoim zasięgiem możliwie najszerszego kręgu partnerów. Regiony, co uwypuklił ten autor, nie posiadają suwerennych władz zdolnych do zdefiniowania czegoś na kształt interesu narodowego, a następnie wdrożenia go w ujednocionej i spójnej formie. Regiony stanowią bowiem złożone jednostki

<sup>17</sup> B. Surmacz, *Ewolucja współczesnej dyplomacji...*, op.cit., s. 414–415.

<sup>18</sup> M. Łuszczuk, *Zastosowanie pojęcia „paradyplomacja”...*, op.cit., s. 123–124.

<sup>19</sup> N. Cornago, *Plural Diplomacies: Normative Predicaments and Functional Imperatives*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden 2013, s. 111. Patrz też pogłębione rozważania tego autora nt. wzajemnych odniesień między dyplomacją i paradyplomacją w: idem, *(Para)Diplomatic Cultures: Old and New*, Keynote paper presented at the International Workshop „Alternative Cultures of Diplomacy”, UNPO, The Hague, listopad 2013 r.

<sup>20</sup> Idem, *Diplomacy and paradiplomacy in the redefinition of international security: Dimensions of conflict and cooperation*, w: F. Aldecoa, M. Keating (red.), *Paradiplomacy in Action...*, op.cit., s. 40.

<sup>21</sup> I.D. Duchacek, *Perforated sovereignties...*, op.cit., s. 2.

<sup>22</sup> Autor ten użył zamiennie także określeń „dyplomacja regionalna” i „dyplomacja subpaństwowa”.

polityczno-terytorialne, skupiające różnorakie grupy „interesariuszy”, których interesy mogą się pokrywać tylko w części. Nawet w przypadku współpracy realizowanej przez regiony państw zdecentralizowanych o silnych tradycjach autonomicznych podmioty subpaństwowe zmuszone są korzystać ze wsparcia aktorów suwerennych w realizacji konkretnych programów międzynarodowych czy radzeniu sobie z ponadregionalnymi wyzwaniami. Regiony zmuszone są bowiem do „wpisania własnej aktywności w świat zdominowany przez rządy narodowe i organizacje transnarodowe, z którymi muszą współpracować lub które muszą obchodzić”<sup>23</sup>.

W literaturze można spotkać różne typologie paradyplomacji, których przedstawienie wykracza poza ramy niniejszego opracowania (patrz też tabela 1). Jedną z najczęściej przywoływanych jest klasyfikacja zaproponowana przez Roberta Kaisera, który wyróżnił:

- transgraniczną (przygraniczną) regionalną paradyplomację realizowaną poprzez kontakty formalne i nieformalne między sąsiadującymi (graniczącymi) ze sobą regionami należącymi do różnych państw;
- transregionalną paradyplomację odnoszącą się do kooperacji regionów z różnych państw;
- globalną paradyplomację oznaczającą kontakty regionów z władzami centralnymi innych państw, organizacjami międzynarodowymi, zagranicznymi prywatnymi podmiotami gospodarczymi czy grupami interesów<sup>24</sup>.

Pojęcie paradyplomacji odnosi się zazwyczaj do międzynarodowego zaangażowania podstawowych terytorialnych jednostek składowych (regionów) państw. Dotyczy to w szczególności – ze względów ustrojowych (konstytucyjnych) i wynikającego z nich podziału kompetencji między władzami centralnymi a regionalnymi – podmiotów państw federalnych (np. landów w Niemczech, stanów w Australii, Brazylii, Indiach czy Stanach Zjednoczonych, prowincji w Kanadzie, różnego rodzaju podmiotów Federacji Rosyjskiej), jak również autonomicznych regionów w państwach unitarnych

<sup>23</sup> M. Keating, *Paradiplomacy and Regional Networking*, Forum of Federations: An International Federalism, Hanover, październik 2000 r., s. 3, <http://www.forumfed.org/libdocs/ForRelCU01/924-FRCU0105-eu-keating.pdf> (data dostępu: 30.10.2016).

<sup>24</sup> R. Kaiser, *Sub-state governments in international arenas: Paradiplomacy and multi-level governance in Europe and North America*, „Participation” 2003, t. 27, nr 1, s. 18. José M. Magone zaproponował dodanie do tej klasyfikacji jeszcze jednego „poziomu” między paradyplomacją „transregionalną” i „globalną” – „transnarodowej paradyplomacji”, który to odnosiłby się do współpracy nawiązywanej między władzami państwowymi, lecz z udziałem różnych grup interesu, ośrodków akademickich, czy też właśnie władz regionalnych i lokalnych. Instytucje centralne państw pozostają w takich przypadkach animatorami kooperacji (*gatekeepers*), ale realnymi aktorami stają się realizujący swoją aktywność paradyplomacyjną aktorzy subpaństwowi i niepaństwowi. Zob. J.M. Magone, *Paradiplomacy Revisited: The Structure of Opportunities of Global Governance and Regional Actors*, 2006, s. 8, <http://paradiplomacia.org/upload/downloads/66fc7ecc666b857d415ee890307ab79c9josemagonefinal.pdf> (data dostępu: 21.10.2016). Warto zauważyć, że autor ten uznał zdolność do aktywności o charakterze paradyplomacyjnym także w przypadku instytucji innych niż władze regionalne, a nawet lokalne, takich jak np. instytucje społeczeństwa obywatelskiego. Wywiódł to z powiązania zjawiska paradyplomacji z koncepcją nowego mediewalizmu w stosunkach międzynarodowych i państw postsuwerennych, w tym denacjonalizacji władz podmiotów subpaństwowych. Zob. ibidem, s. 1–6.

(*vide* Katalonia w Hiszpanii, Szkocja w Wielkiej Brytanii, Kurdystan w Iraku) oraz terytoriów zależnych. Ewolucja współczesnych stosunków międzynarodowych doprowadziła również do zwrócenia większej uwagi na międzynarodową aktywność regionów administracyjno-samorządowych (nieautonomicznych), a nawet pozostałych jednostek samorządu terytorialnego (zwłaszcza w przypadku ośrodków metropolitalnych).

**Tabela 1.** Możliwe typy kontaktów w ramach aktywności międzynarodowej podmiotów subpaństwowych

Podmioty współpracy/kanały kontaktów paradyplomatycznych	Uwagi
Region – obce państwo	Bezpośrednie kontakty regionu z władzami centralnymi innego państwa.
Region – rząd obcego państwa	Bezpośrednie kontakty regionu z innym państwem realizowane poprzez przedstawicielstwa dyplomatyczne i konsularne tegoż państwa.
Region – organy władzy federalnej/centralnej – rząd obcego państwa	Kontakty regionu z władzami obcego państwa za pośrednictwem organów władzy centralnej własnego państwa (np. ministerstw, agencji rządowych).
Region – region	W tym kontakty między różnymi instytucjami (organizacjami) z obu regionów w ramach programów współpracy międzyregionalnej zainicjowanych przez władze regionów.
Region – organizacja międzynarodowa	
Region – prywatne komercyjne podmioty zagraniczne	Na przykład kontakty władz regionu z zagranicznymi instytucjami finansowymi.
Region – międzynarodowe organizacje pozarządowe	
Region – władze federalne/centralne – organizacja międzynarodowa	Na przykład uczestnictwo regionu w sieci współpracy transgranicznej kreowanej przez międzyrządową organizację międzynarodową.
Region – władze federalne/centralne – przedsiębiorstwa/banki zagraniczne lub międzynarodowe instytucje finansowe	
Region – diaspora w innym państwie	
Instytucje regionalne (banki, uniwersytety, szkoły, organizacje pozarządowe itp.) – instytucje regionu innego państwa	Kontakty nawiązywane i realizowane bezpośrednio między tego rodzaju instytucjami bez pośrednictwa władz regionalnych, centralnych czy organizacji międzynarodowych.
Regionalne podmioty gospodarcze – instytucje międzynarodowe	Na przykład uczestnictwo przedstawicieli dużych rosyjskich przedsiębiorstw regionalnych w Światowym Forum Ekonomicznym w Davos.
Instytucje regionalne (banki, uniwersytety, organizacje pozarządowe itp.) – instytucje międzynarodowe	Często za pośrednictwem władz/programów regionalnych i centralnych/federalnych.

Tabela 1 – cd.

Podmioty współpracy/kanały kontaktów paradyplomatycznych	Uwagi
Miasto – miasto innego państwa	Zwłaszcza instytucje miast partnerskich.
Miasto – organizacja międzynarodowa lub miasto – miasta zagraniczne – organizacja międzynarodowa	Uczestnictwo władz municypalnych w instytucji/ programie współpracy kreowanym przez organizację międzynarodową lub udział w sieci transgranicznej podmiotów municypalnych i w jej ramach współpraca z organizacją międzynarodową (np. udział w Związku Miast Bałtyckich współpracującym z Radą Państw Morza Bałtyckiego).

Źródło: na podstawie B.W. Bazarow, *Rieionalnaja paradiplomacija w transgranicznych rieionach Sibiri i wostocznoj Azii*, w: *Rossija w sistemie jewro-aziatskich wzaimodiejstwij. Intiegracyonnyje procesy w Ewrazii*, „Izwestija Uralskiego Fiedieralnogo Uniwersiteta”, Sierija 2: „Gumanitarnyje nauki”, 2011, t. 96, nr 4, s. 28–29. Zaproponowana typologia odnosi się w najbardziej pełnym zakresie do paradyplomacji podmiotów subpaństwowych Federacji Rosyjskiej.

Część autorów do zakresu paradyplomacji zalicza także międzynarodową aktywność władz lokalnych, zwłaszcza w odniesieniu do zaangażowania w obrót międzynarodowy dużych ośrodków miejskich. Czynią tak Guy Lachapelle i Stephane Paquin, wskazując na podobieństwo działań władz niektórych miast na arenie międzynarodowej do paradyplomacji z udziałem regionów. Ukazują przy tym na podobne motywy i sposób działania oraz wskazują na zbliżoną zdolność do oddziaływania w przestrzeni międzynarodowej (szczególnie w kontekście potencjału bogatych ośrodków metropolitalnych). Porównanie to odnoszą nie tylko do sfery społeczno-ekonomicznej, ale także politycznej, podając przykłady władz miejskich San Francisco i Lyonu<sup>25</sup>. Zbliżoną perspektywę, odnoszącą paradyplomację do „zagranicznej aktywności miast

<sup>25</sup> S. Paquin, G. Lachapelle, *Why do sub-states and regions practice international relations?*, w: G. Lachapelle, S. Paquin (red.), *Mastering Globalization: New Sub-states' Governance and Strategies*, Routledge, New York 2005, s. 77 i 88. Wskazać można wiele przykładów zaangażowania pewnych stanów i ośrodków miejskich (głównie liberalnych metropolii, jak San Francisco i Nowy Jork, ale i miasteczek akademickich w rodzaju Madison czy Berkeley) w USA w sankcjonowanie suwerennych podmiotów stosunków międzynarodowych (RPA w latach 80. XX w. i Birmy dekadę później) w związku z rażącym naruszeniem przez nie praw człowieka. Zob. L.T. Hadar, *U.S. Sanctions against Burma: A Failure on All Fronts*, Trade Policy Analysis, nr 1, CATO Institute, 26.03.1998, [http://www.cato.org/publications/trade-policy-analysis/us-sanctions-against-burma-failure-all-fronts#N\\_11\\_](http://www.cato.org/publications/trade-policy-analysis/us-sanctions-against-burma-failure-all-fronts#N_11_) (data dostępu: 30.10.2016). Swoją rolę w procesie aneksji Krymu przez Rosję odegrały władze Tatarstanu – republiki autonomicznej, której tytułarna narodowość jest bardzo bliska etnicznie i kulturowo Tatarom krymskim (charakterystyka działań Tatarstanu: R. Sabitov, *Paradiplomatic activity of Tatarstan during Ukrainian crises*, „Krimskoje istoritczeskoje obozrienije” 2014, nr 1). Także Warszawa angażowała się okresowo w polityczne wsparcie zbuntowanej Czeczenii, podpisując w 1994 r. umowę o zacieśnieniu kontaktów ze stolicą Czeczenii Groznm czy goszcząc uroczyscie w 1997 r. wdowę po Dżocharze Dudajewie. W 2004 r. stołeczna rada miasta zdecydowała o nadaniu imienia tego czeczeńskiego lidera jednemu z rond (owa inicjatywa prawicowych radnych zupełnie nie współgrała z polityką ówczesnego lewicowego rządu). Nawet jeśli tego rodzaju działalność jest uznawana za pozaprawną (niekonstytucyjną, jak we wspomnianych przypadkach na gruncie USA), to wywołuje ona określone skutki polityczne i propagandowe.

i regionów”, zaprezentowali – przykładowo – także Petr Drulák, Lucie Königová i Petr Kratochvíl, analizując działalność paradyplomacyczną w Czechach<sup>26</sup>, podobnie autorzy zbiorowej monografii pod redakcją Marka Amena, Noah J. Toly’ego, Patricii L. McCarney i Klaus Segbersa, wszechstronnie prezentującej uwarunkowania zaangażowania władz municypalnych w globalne zarządzanie<sup>27</sup>, oraz Rogier van der Pluijm i Jan Melissen, którzy dokonali nawet konceptualizacji pojęcia „diplomacja miast/miejska” (*city diplomacy*)<sup>28</sup>.

### Uwarunkowania zwiększonej aktywności międzynarodowej regionów

Ewolucja stosunków międzynarodowych, czy – szerzej – rzeczywistości społecznej jako takiej, doprowadziła do ukształtowania przestrzeni o nowych jakościowo cechach, funkcjonującej „na przecięciu” wnętrza państwa i środowiska międzynarodowego, czyli – innymi słowy – poziomu państwa narodowego i systemu międzynarodowego. Przestrzeń ta komplikuje uprzednio wyraźny podział na to, co wewnątrzpaństwowe, i to, co międzynarodowe. Przestrzeń ta zachodzi zarówno na poziom systemu międzynarodowego, jak i na poziom państwa narodowego i wiąże się przede wszystkim z aktywnością (działaniami, stosunkami, interakcjami) aktorów niepaństwowych w stosunkach międzynarodowych oraz uwzględnianiem zjawisk, procesów i przepływów transgranicznych<sup>29</sup>.

Bez wątpienia zjawiskami i procesami sprzyjającymi nowemu spojrzeniu na ład międzynarodowy (szerzej: stosunki międzynarodowe jako takie) stały się:

- wzrost liczby i aktywności niepaństwowych i subpaństwowych uczestników stosunków międzynarodowych, będący efektem postępu społeczno-gospodarczego, zwłaszcza zmian w sferze produkcji i komunikacji, skutkujący decentralizacją (relatywnym osłabieniem pozycji państw) w stosunkach międzynarodowych;
- ukształtowanie płaszczyzny transnarodowej jako integralnej części stosunków międzynarodowych – ujawnienie się i rozwój nowych obszarów i kanałów interakcji w sferze międzynarodowej;

<sup>26</sup> P. Drulák, L. Königová, P. Kratochvíl, *Jak si stojí česká paradiplomacie?*, Policy Paper, Ústav Mezinárodních Vztahů/Institute of International Relations, Duben 2004, s. 2.

<sup>27</sup> M. Amen, N.J. Toly, P.L. McCarney, K. Segbers (red.), *Cities and Global Governance*, Ashgate, Farnham 2011.

<sup>28</sup> R. van der Pluijm, J. Melissen, *City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics*, Netherlands Institute of International Affairs Clingendael, The Hague, kwiecień 2007 r. Na temat paradyplomacji władz lokalnych patrz także: H.S. Curto, L. Moita, B.R. Brito, C. Quintas, M.S. Galito, *Cities and regions: Paradiplomacy in Portugal: Notes and reflections*, „JANUS.NET e-journal of International Relations”, t. 5, nr 2, listopad 2014–kwiecień 2015 r., [http://observare.ual.pt/janus.net/images/stories/PDF/vol5\\_n2/en/en\\_vol5\\_n2\\_not1.pdf](http://observare.ual.pt/janus.net/images/stories/PDF/vol5_n2/en/en_vol5_n2_not1.pdf) (data dostępu: 21.10.2016); P-Y. Saunier, S. Ewen (red.), *Another Global City: Historical Explorations into the Transnational Municipal Moment, 1850–2000*, Palgrave Macmillan, New York – Basingstoke 2008.

<sup>29</sup> M. Pietraś, *Przestrzeń transnarodowa jako poziom analizy w nauce o stosunkach międzynarodowych*, w: E. Halizak, M. Pietraś (red.), *Poziomy analizy stosunków międzynarodowych*, t. 1, PTSM, Warszawa 2013, s. 129–130.

- osłabienie rzeczywistej suwerenności państw narodowych, wynikające ze wzrastającej współzależności tychże podmiotów – erozja suwerenności i utrata autonomii politycznej oraz ekonomicznej państw;
- pogłębianie się „sprzężeń” (powiązań) między zewnętrzną i wewnętrzną sferą aktywności państw, a – tym samym – zacieranie specyfiki („rozmywanie się”) polityk zagranicznej i wewnętrznej pojmowanych jako wyspecjalizowane obszary aktywności państwa;
- dyfuzja (państwa przestały być jedynymi nosicielami siły w stosunkach międzynarodowych) i dywersyfikacja potęgi państw (wzrost znaczenia nietradycyjnych „miękkich” źródeł potęgi, tj. *soft power*)<sup>30</sup>.

Zdaniem Vita Dostála i Michala Kořana<sup>31</sup> paradyplomacja dobrze wpisuje się w definicję relacji o charakterze transnarodowym rozumianych przez Roberta O. Keohane’a i Josepha S. Nye’a jako „przekraczające granice państwowe kontakty, koalicje i interakcje, które nie są kontrolowane przez władze centralne odpowiadające za politykę zagraniczną państwa”<sup>32</sup>. Zdaniem autora artykułu tezę tę można uznać za w pełni prawdziwą w odniesieniu do państw demokratycznych (czy nawet „międko” autorytarnych<sup>33</sup>), w przypadku których dochodzi rzeczywiście do budowania więzi transnarodowych z udziałem wchodzących w ich skład regionów, „wymykających” się bezpośredniej kontroli politycznego centrum danego państwa (zazwyczaj nie wyraża ono nawet woli w zakresie realizacji takiej kontroli). Założenie to staje się jednak dyskusyjne, gdy poddamy analizie międzynarodową aktywność regionów państw starających się możliwie najpełniej kontrolować kontakty swoich obywateli z podmiotami zagranicznymi<sup>34</sup>.

---

<sup>30</sup> Szerzej na ten temat M. Raś, *Perspektywa transnarodowa*, w: R. Zięba, S. Bieleń, J. Zajac (red.), *Teorie i podejścia badawcze w nauce o stosunkach międzynarodowych*, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW, Warszawa 2015, s. 67–70; zob. także G. Geeraerts, *Analyzing non-state actors in world politics*, „POLE – Paper Series”, t. 1, nr 4, październik 1995 r.; F.L. Griebes (red.), *Transnationalism in World Politics and Business*, Pergamon Press, New York 1979; S. Hoffmann, *Primacy or World Order: American Foreign Policy since the Cold War*, McGraw-Hill, New York 1978; R.O. Keohane, J.S. Nye Jr., *Power and Interdependence*, Little Brown, Boston 1977; S.P. Sałajczyk, *Wizje rzeczywistości międzynarodowej*, w: E. Haliżak, R. Kuźniar (red.), *Stosunki międzynarodowe...*, op.cit.; O.R. Young, *The actors in world politics*, w: J.N. Rosenau, V. Davis, M.A. East (red.), *The Analysis of International Politics*, The Free Press, New York 1972.

<sup>31</sup> V. Dostál, M. Kořan, *Paradiplomacie: teoretické uchopení v mezinárodních vztazích, politologii, evropských studiích a regionálním rozvoji*, „Regionální Studia” 2013, nr 2, s. 30.

<sup>32</sup> J.S. Nye Jr., R.O. Keohane, *Transnational relations and world politics: An introduction*, w: eidem (red.), *Transnational Relations in World Politics*, Harvard University Press, Cambridge 1972, s. xi.

<sup>33</sup> Trudno nie zgodzić się z tezą, iż kontakty międzynarodowe – na przykład – regionów Federacji Rosyjskiej tworzą pewną nową jakość w relacjach tego państwa ze światem zewnętrznym, nawet w warunkach dość skutecznej kontroli władz regionalnych realizowanej przez Kreml po 2000 r. Zob. P. Joenniemi, A. Sergunin, *Paradiplomacy as a capacity-building strategy: The case of Russia’s northwestern subnational actors*, „Problems of Post-Communism”, listopad/grudzień 2014 r., s. 19.

<sup>34</sup> Rodzi się wówczas pytanie, na ile zaangażowanie regionów takich państw w obrót międzynarodowy tworzy rzeczywiście nową pod względem jakościowym (transnarodową) płaszczyznę oddziaływań

Aktywność tego rodzaju może mieć istotne znaczenie szczególnie w państwach demokratycznych, w których to władze regionalne i lokalne (podobnie jak pojedynczy obywatele) mogą publicznie wyrażać odmienne zdanie od władz centralnych także w kwestiach nienależących bezpośrednio do ich kompetencji<sup>35</sup>. W państwach federalnych podmioty federacji dysponują określonym wpływem na politykę zagraniczną o charakterze bezpośrednim (różnego rodzaju, w zależności od konkretnego przypadku, kompetencje formalne w tym zakresie, jak udział w kreowaniu wyższej izby parlamentu narodowego/federalnego uczestniczącej w realizowaniu polityki zagranicznej, prawo do zawierania umów międzynarodowych w pewnych dziedzinach życia społecznego<sup>36</sup>, ograniczone prawo do reprezentacji międzynarodowej<sup>37</sup> i innych działań zewnętrznych<sup>38</sup>) i pośrednim (oddziaływanie na władze centralne poprzez „własnych” polityków w rządzie i parlamencie czy inne działania o charakterze dyskrecjonalnym/lobbingowym).

Regiony w państwach unitarnych i samorządy lokalne oddziałują w stosunkach międzynarodowych, przede wszystkim wykorzystując swój potencjał społeczno-ekonomiczny, a zwłaszcza atrakcyjność inwestycyjną, turystyczną, zasoby materialne i intelektualne. Przejawia się to na przykład w działaniach marketingowych realizowanych na skalę międzynarodową (w tym otwieraniu przedstawicielstw handlowych i kulturalnych, organizowaniu imprez o charakterze promocyjnym, przeprowadzaniu kampanii reklamowych etc.) oraz podpisywaniu umów z podmiotami zewnętrznymi – przede wszystkim z innymi podmiotami subpaństwowymi (jeśli pozwala na to prawo danego państwa) czy władzami lokalnymi (*vide* instytucja miast partnerskich) – i niepaństwowymi aktorami stosunków międzynarodowych, jak zagraniczne przedsiębiorstwa,

---

międzynarodowych danego państwa, a na ile stanowi tylko i wyłącznie kolejny instrument jego polityki zagranicznej. Problem ten dotyczy na przykład regionów ChRL.

<sup>35</sup> W 2016 r. kilka włoskich regionów (uchwałami swoich legislatyw) opowiedziało się za zniesieniem przez UE sankcji nałożonych na Rosję w związku z konfliktem na Ukrainie, wzywając rząd włoski do odpowiedniego działania na forum Unii. W tymże samym roku władze Warszawy zaprosiły wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej, Fransa Timmermansa, do udziału w obchodach Dnia Europy w momencie nasilonego napięcia w relacjach między rządem polskim i Komisją.

<sup>36</sup> Lub też obowiązek konsultacji umów międzynarodowych z regionami przez władze centralne danego państwa (co doprowadziło na przykład do czasowego zablokowania zawarcia przez UE umowy CETA z Kanadą w październiku 2016 r. – sprzeciwiały się temu przez pewien czas władze Walonii, a stanowisko to wiązało rząd w Brukseli).

<sup>37</sup> Na przykład poprzez otwieranie własnych misji za granicą i przyjmowanie przedstawicielstw obcych państw lub podmiotów subpaństwowych na swoim terytorium.

<sup>38</sup> Na przykład władze kanadyjskiej Alerty oraz brytyjskiej Szkocji nałożyły dodatkowe obostrzenia (w stosunku do sankcji zastosowanych przez władze tychże państw) w relacjach z Federacją Rosyjską. Do rosyjskich kontrsanekcji związanych z zakazem wjazdu na terytorium Rosji wybranych obywateli USA, Japonii, Kanady i UE własne obostrzenia w tym zakresie dodały władze Republiki Krymu (objęły czołowych polityków ukraińskich) i Republiki Czeczenii (dotyczące m.in. prezydenta USA, Baracka Obamy). W przypadku obu podmiotów Federacji Rosyjskiej można uznać to za działanie w ścisłym porozumieniu z Kremlem, co pokazuje, iż formalnie autonomiczny charakter regionów wykorzystywany może być jako instrument w dyspozycji władz centralnych do osiągnięcia określonego efektu (w tym przypadku przede wszystkim propagandowego) w stosunkach międzynarodowych.

fundacje, stowarzyszenia. Reprezentanci władz regionalnych i lokalnych niejednokrotnie wchodzi w skład delegacji państwowych udających się z wizytami za granicę. Tego rodzaju formy oddziaływań międzynarodowych są, rzecz jasna, charakterystyczne także dla podmiotów federacji. Bezpośrednio lub poprzez reprezentujące je instytucje (np. związki miast, powiatów) regiony i samorządy lokalne uczestniczyć mogą w międzynarodowych sieciach regionalnej i lokalnej współpracy trans- i przygranicznej. Na mocy porozumień międzypaństwowych regiony i inne jednostki samorządu terytorialnego mogą się stawać częścią euroregionów – rozbudowanej i relatywnie bardziej zinstytucjonalizowanej formy współpracy przygranicznej. W Unii Europejskiej regiony i samorządy lokalne uzyskały szczególną pozycję ustrojową, dzięki uznaniu zasady subsydiarności za jedną z kluczowych dla funkcjonowania UE, co między innymi wyraża się w zaangażowaniu ich w pracę Komitetu Regionów oraz dystrybucję środków finansowych w ramach unijnej polityki spójności.

Zaangażowanie podmiotów subpaństwowych w stosunki międzynarodowe zawiera w sobie, z jednej strony, spory potencjał politycznego oportunistu, co może prowadzić do nadmiernego wzmocnienia regionalnych elit i dezintegracji państwa<sup>39</sup>. Z tego też powodu władze centralne z reguły nie wspierają ochoczo idei aktywności międzynarodowej swoich części składowych. Z drugiej zaś, paradyplomacja przybliży sferę międzynarodową (w tym politykę zagraniczną danego państwa) elitom regionalnym i lokalnym oraz przeciętnym obywatelom. Partycypacja podmiotów subpaństwowych w stosunkach międzynarodowych na zasadach konkurencji i współpracy sprzyja demokratycznemu rozwojowi państw oraz aktywnych w tej dziedzinie regionów. Otwartość na kontakty z zagranicą wszechstronnie wzmacnia regiony<sup>40</sup>. Z tych też względów Ron Jenkins uznał wzrastającą międzynarodową aktywność podmiotów subpaństwowych (zwłaszcza w państwach demokratycznych) nie za przejaw erozji instytucji państwa, lecz za oznakę tkwiącej w nim siły (elastyczności i wytrzymałości). Paradyplomacja ma być przejawem rekonfiguracji państwa, zgodnie z wymogami ewoluującego środowiska międzynarodowego<sup>41</sup>.

Przesłanki decydujące o stopniu i charakterze wzrastającego udziału podmiotów subpaństwowych w stosunkach międzynarodowych mogą być bardzo różne. Kuzniecow podzielił je na dwie grupy, wyróżniając zewnętrzne/uniwersalne i wewnętrzne/krajowe przyczyny aktywności paradyplomatycznej regionów. W ramach pierwszej grupy

---

<sup>39</sup> A. Lecours, *Paradyplomacy: Reflections on the foreign policy and international relations of regions*, „International Negotiations” 2002, nr 7.

<sup>40</sup> J. Kincaid, *Constituent diplomacy in federal polities and the nation-state: Conflict and co-operation*, w: H.J. Michelmann, P. Soldatos (red.), *Federalism ...*, op.cit., s. 56; idem, *Foreign Relations of Sub-national Units: Constituent Diplomacy in Federal Systems (paper presented at the Second International Conference on Federalism, St. Gallen, Switzerland 2002)*, s. 133 i nast., <http://www.forumfed.org/pubs/StG-Kincaid.pdf> (data dostępu: 22.10.2016).

<sup>41</sup> R. Jenkins, *India's states and the making of foreign economic policy: The limits of constituent diplomacy paradigm*, „Publius: The Journal of Federalism” 2003, t. 34, nr 3, s. 64.

uwypuklił zjawiska globalizacji i regionalizacji<sup>42</sup>, podkreślając, iż stanowią one kluczowe determinanty współczesnego świata, kształtujące globalne uwarunkowania politycznego, ekonomicznego i kulturowego rozwoju państw. Współzależności występujące między tymi siłami napędzającymi rozwój oraz ich synergia powodują, iż procesy decyzyjne związane ze wszelkimi sferami życia społecznego stają się mniej zależne od regulacji na poziomie państw narodowych, a jednocześnie coraz bardziej warunkowane czynnikami z poziomu ponadnarodowego i subpaństwowego (regionalnego). Za istotne czynniki zewnętrzne uznał także demokratyzację<sup>43</sup> oraz zacieranie się wyraźnych różnic między problematyką należącą do sfery polityki wewnętrznej i zagranicznej<sup>44</sup>.

Badacz ten za wewnętrzne determinanty działalności paradyplomacji uznał z kolei czynniki związane z procesami federalizacji i decentralizacji państwa, zjawiska odnoszące się do problematyki procesów państwowotwórczych/autonomizacyjnych<sup>45</sup>, nieefektywność polityki zagranicznej realizowanej przez władze centralne<sup>46</sup>, asymetrię potencjałów poszczególnych regionów danego państwa<sup>47</sup> oraz bodźce zewnętrzne stymulujące zainteresowanie aktywnością międzynarodową na poziomie regionów<sup>48</sup>. Podkreślił w tym kontekście także znaczenie regionalnych liderów i partii politycznych, jak również przygraniczne położenie części regionów<sup>49</sup>.

---

<sup>42</sup> Wskazując przy tym – za Michaeliem Keatingiem [*The political economy of regionalism*, w: M. Keating, J. Loughlin (red.), *The Political Economy of Regionalism*, Frank Cass, London 1997] – na trzy różnego rodzaju modele regionalizacji w ramach danego państwa:

- odgórną, stanowiącą część polityki władz państwowych, dążących do aktywnego angażowania regionalnych elit w proces kształtowania i implementacji strategii narodowej, a tym samym podniesienia politycznego i ekonomicznego statusu regionów;
- oddolną, wynikającą z dążeń samych regionów do uzyskania większej władzy w sferze polityki, gospodarki czy kultury;
- będącą odpowiedzią zarówno państwa, jak i regionów na wyzwania i możliwości stwarzane przez zmiany w gospodarce światowej.

<sup>43</sup> Paradyplomacja jako wynik liberalizacji politycznej i pluralizacji procesu decyzyjnego związanego z polityką zagraniczną.

<sup>44</sup> A.S. Kuznetsov, *Theory and Practice...*, op.cit., s. 1 i 102–104.

<sup>45</sup> Aktywność międzynarodowa jako efekt dążenia danego regionu do uzyskania większej niezależności od władz państwowych, a nawet własnej państwowości i uznania na arenie międzynarodowej.

<sup>46</sup> Dotyczyć to może zwłaszcza konkretnych obszarów aktywności międzynarodowej państwa; poszczególne regiony dysponować mogą większym od władz centralnych doświadczeniem, wiedzą i zasobami dla prowadzenia działań w pewnych sferach także w relacjach z partnerami zewnętrznymi.

<sup>47</sup> Regiony o największych potencjałach i najwyżej rozwinięte przejawiają większą skłonność do aktywności paradyplomacji, zwłaszcza w odniesieniu do sfery międzynarodowych stosunków gospodarczych. Decydują o tym głównie ich uprzemysłowienie i zaangażowanie w międzynarodową wymianę handlową. Do rozważań Kuzniecowa dodać należy także formalną i/lub faktyczną asymetrię politycznych możliwości realizowania paradyplomacji przez regiony tego samego państwa (różnice takie widać na przykładzie Federacji Rosyjskiej).

<sup>48</sup> Podając przykłady wpływu instytucjonalnego UE na regiony jej państw członkowskich czy politycznego oddziaływania prezydenta Francji Charlesa de Gaulle'a na Quebec.

<sup>49</sup> A.S. Kuznetsov, *Theory and Practice...*, op.cit., s. 105–108.

Autor artykułu – podobnie jak większość autorów publikujących na temat paradyplomacji<sup>50</sup> – za podstawowe motywy, którymi kierują się elity regionalne, dążąc do aktywizacji działalności paradyplomatycznej swoich regionów, uznaje przesłanki o następującym charakterze:

- ekonomicznym: przyspieszenie rozwoju społeczno-gospodarczego, zwiększenie zysków z wymiany międzynarodowej całej gospodarki regionu bądź konkretnych przedsiębiorstw, przyciąganie inwestycji zagranicznych, podniesienie konkurencyjności regionu – także w wymiarze danego państwa etc.;
- politycznym: różnego rodzaju ambicje polityczne owych elit, w tym chęć podniesienia własnej pozycji w ramach narodowego (krajowego) systemu politycznego, realizowanie specyficznych celów politycznych na arenie międzynarodowej (w rodzaju promocji praw człowieka czy polityki rozwojowej), czy też dążenia separatystyczne i związane z nimi poszukiwanie wsparcia (uznania) za granicą;
- społeczno-kulturowym: budowanie kontaktów z bliskimi sobie pod względem społeczno-kulturowym (etnicznym, językowym, wyznaniowym, obyczajowym) wspólnotami, reprezentowanymi nie tylko przez inne państwa i podmioty subpaństwowe, lecz także organizacje pozarządowe czy związki wyznaniowe; ma to szczególne znaczenie w przypadku regionów, które zamieszkiwane są przez społeczności mniejszościowe w danym państwie, odnajdujące bliskich/tożsamych sobie pod względem społeczno-kulturowym partnerów za granicą<sup>51</sup>.

Istotnym uwarunkowaniem obiektywnym sprzyjającym większej aktywności międzynarodowej pozostaje oczywiście przygraniczne położenie. Władze regionalne dążą zwykle do wykorzystania korzyści z tego wynikających oraz bardziej skutecznego stawiania czoła wyzwaniom transgranicznym (wspólne z sąsiadującym regionem innego państwa projekty komunikacyjne, edukacyjne, kulturalne, handlowe, ekologiczne, współpraca w sferze zarządzania migracjami etc.).

### Studia nad paradyplomacją

Badania nad aktywnością niepaństwowych uczestników stosunków międzynarodowych, związane zwłaszcza z transnarodowym podejściem do nauki o stosunkach międzynarodowych (perspektywą transnarodową), spowodowały także wzrost zainteresowania międzynarodowymi oddziaływaniami podmiotów subpaństwowych: władz regionalnych i lokalnych.

Pierwsze badania nad aktywnością regionów w stosunkach międzynarodowych rozpoczęto na gruncie nauki amerykańskiej w latach 70. XX w. Poświęcone były

---

<sup>50</sup> Zob. np. M. Keating, *Regions and international affairs: Motives, opportunities and strategies*, „Regional and Federal Studies” 1999, t. 9, nr 1.

<sup>51</sup> Zob. relacje między kanadyjską prowincją Quebec i Francją, Karelią – republiką autonomiczną Federacji Rosyjskiej – i Finlandią, czy też związki tradycyjnie muzałmańskich regionów Rosji (Baskortostan, Tatarstan, Czeczenia itd.) z wyznawcami tejże religii za granicą.

przede wszystkim analizie współpracy przy- i transgranicznej między stanami USA i prowincjami Kanady<sup>52</sup>. Studium tym sprzyjał „zwrot transnarodowy” popularyzowany w środowiskach naukowych Stanów Zjednoczonych<sup>53</sup>. Kolejna dekada przyniosła dalszy ich rozwój, także w aspekcie teoretycznym<sup>54</sup>.

Lata 90. minionego stulecia oraz początek XXI w. należy uznać za okres dynamicznego rozwoju badań nad międzynarodowym zaangażowaniem regionów. Obok mnóstwa mniej lub bardziej obszernych publikacji mających na celu opisanie aktywności międzynarodowej podmiotów subpaństwowych w wielu różnych ujęciach (patrz tabela 2), a w tym w kontekście analizowanie współpracy transgranicznej i przygranicznej w różnej skali geograficznej, pojawiły się także prace, których autorzy wykazali ambicje do systematyzowania i konceptualizowania zjawiska paradyplomacji. Istotny wkład w tym zakresie wnieśli w szczególności Iñaki Aguirre, Francisco Aldecoa, Noe Cornago, Liesbet Hooghe i Gary Marks, Brian Hocking, Michael Keating, Aleksandr Kuzniecowa, Guy Lachapelle i Stephane Paquin, André Lecours czy Elin Royles.

Co niezwykle istotne, studia nad międzynarodową aktywnością władz regionalnych oraz współpracą przy- i transgraniczną z udziałem regionów podjęli w szerszym aspekcie – począwszy od ostatniej dekady XX w. – badacze europejscy reprezentujący ośrodki naukowe wielu państw Starego Kontynentu. Do kontynuowanych badań nad zaangażowaniem regionów państw zachodnioeuropejskich w stosunki międzynarodowe<sup>55</sup> (ze zwróceniem szczególnej uwagi na podmioty państw federalnych

<sup>52</sup> Zob. np. R.G. Atkey, *The role of provinces in international affairs*, „International Journal” 1970–1971, t. 26, nr 1; E.H. Fry, G.A. Raymond, *Idaho's Foreign Relations: The Transgovernmental Linkages of an American State*, Center for Research, Boise 1978; P.R. (Roff) Johannson, *Provincial international activities*, „International Journal” 1978, t. 33, nr 2; R.H. Leach, D.E. Walker, T.A. Levy, *Province-state trans-border relations: A preliminary assessment*, „Canadian Public Administration” 1973, nr 16; R.F. Swanson, *The range of direct relations between states and provinces*, „International Perspectives”, marzec–kwiecień 1976 r.; idem, *State/Provincial Interaction: A Study of the Relations Between U.S. States and Canadian Provinces Prepared for the U.S. Department of State*, Office of External Research, Bureau of Intelligence and Research, Department of State, Washington, DC 1974; na ten temat zob. także R.E. Breckinridge, *Integration from Below: Transnational Regionalism in Europe and North America (Prepared for presentation at the Fourth Biennial International Conference of the European Community Studies Association, Charleston, SC, May 11–14, 1995)*, [http://aei.pitt.edu/6901/1/breckinridge\\_robert\\_e.pdf](http://aei.pitt.edu/6901/1/breckinridge_robert_e.pdf) (data dostępu: 21.10.2016).

<sup>53</sup> Do tego rodzaju badań pobudzały także pewne czynniki związane z praktyką polityczną w Ameryce Północnej: „nowy federalizm” (wieloaspektowa decentralizacja) w USA ogłoszony przez prezydenta Richarda Nixona oraz „Cicha Rewolucja” w kanadyjskim Quebecu, czyli wzrost dążeń autonomistycznych w tej prowincji, związany także z ożywioną działalnością międzynarodową jej władz od lat 60. XX w., w tym otwieraniem prezeń przedstawicielstw międzynarodowych. Zob. G. Lalande, *Quebec and international affairs*, w: D.C. Thomson (red.), *Quebec Society and Politics: Views from the Inside*, McClelland and Stewart, Toronto 1973; R. Venugopal, *An Analysis of New Brunswick's International Policies and Practices*, Carleton University, Ottawa, Ontario, maj 2010 r., zwłaszcza s. 54–66, [https://curve.carleton.ca/system/files/etd/d2e262a8-ac60-4781-bc07-e285efa6779a/etd\\_pdf/5034fc5c55a9c6c7be569c5f5b27d47c/venugopal-ananalysisofnewbrunswicksinternationalpolicies.pdf](https://curve.carleton.ca/system/files/etd/d2e262a8-ac60-4781-bc07-e285efa6779a/etd_pdf/5034fc5c55a9c6c7be569c5f5b27d47c/venugopal-ananalysisofnewbrunswicksinternationalpolicies.pdf) (data dostępu: 30.10.2016).

<sup>54</sup> Na uwagę zasługują choćby (w części przywoływane w niniejszym artykule) prace takich autorów, jak Ivo D. Duchacek, Earl H. Fry, Daniel Latouche, Hans J. Michelmann i Panayotis Soldatos.

<sup>55</sup> Na ten temat zob. np. A.S. Kuzniecowa, *Razvitiye nautchnykh skol paradiplomatičeskikh issledovanii v zapadnoy političeskoj naukie*, Nautchny almanach „Diskurs Pi” 2007, nr 7, s. 92–94.

oraz regiony wykazujące silne tendencje odśrodkowe, z Krajem Basków na czele) dołączyły rozwijane w coraz szerszym zakresie analizy odnoszące się do regionów państw środkowo- i wschodnioeuropejskich. Na podkreślenie zasługuje między innymi rozwój badań nad aktywnością paradyplomatyczną podmiotów Federacji Rosyjskiej oraz kooperacją regionalną w basenie Morza Bałtyckiego. Studia tego rodzaju objęły w większym zakresie także działalność międzynarodową regionów w innych częściach świata: Azji (z Indiami na czele, ale i większą uwagą skierowaną na ChRL oraz współpracę transgraniczną na Dalekim Wschodzie), Ameryce Łacińskiej (z Brazylią na miejscu pierwszym) czy Afryce<sup>56</sup>. W gronie ekspertów przygotowujących publikacje o zasięgu międzynarodowym dostrzec można coraz więcej badaczy pochodzących z ośrodków niezachodnich, a nawet nieeuropejskich.

**Tabela 2.** Podejścia badawcze w zakresie studiów nad paradyplomacją

Określenie zasadniczego przedmiotu studiów	Główne kierunki badań w odniesieniu do paradyplomacji oraz przykładowa literatura przedmiotu
Konstytucjonalizm	Formalne kompetencje władz regionalnych w sferze obrotu międzynarodowego ze szczególnym uwzględnieniem prawa konstytucyjnego. J. Kincaid, G.A. Tarr (red.), <i>Constitutional Origins, Structure and Change in International Relations</i> , McGill-Queen's University Press, Montreal 2005; J. Trone, <i>Federal Constitutions and International Relations</i> , University of Queensland Press, Brisbane 2001.
Federalizm/ polityka wewnętrzna	Zależności między aktywnością międzynarodową regionów i funkcjonowaniem (ewolucją) systemu federalnego danego państwa. I.D. Duchacek, <i>The Territorial Dimension of the Politics: Within, Among and Across Nations</i> , Westview Press, Boulder 1986; N. Michaud, <i>Canada and Quebec on the world scene: Defining new rules?</i> , w: A.F. Cooper, D. Rowlands (red.), <i>Canada Among Nations 2006: Minorities and Priorities</i> , McGill-Queen's University Press, Montreal 2006; M. Raś, <i>Regiony Federacji Rosyjskiej w stosunkach międzynarodowych</i> , w: E. Haliżak, M. Pietraś (red.), <i>Poziomy analizy stosunków międzynarodowych</i> , t. 2, PTSM, Warszawa – Lublin 2013; F. Requejo et al., <i>Foreign Policy of Constituent Units at the Beginning of the 21<sup>st</sup> Century</i> , Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona 2010; O.Yu. Romanova, <i>Regional'nyye interesy v kontekstie nacional'nykh: vneshnepoliticheskoye izmereniye</i> , w: A.S. Makarytchev (red.), <i>Region v sostavie federacii</i> , Nizhnii Novgorod State Univeristy Press, Nowogród Niżny 1999.

<sup>56</sup> Syntetyczną analizę badań nad aktywnością międzynarodową regionów „z perspektywy globalnej” (w przestrzeni poradzieckiej, azjatycko-pacyficznej, latynoamerykańskiej i afrykańskiej) w XX w. zob. w: N. Cornago, *Exploring the global dimensions of paradiplomacy: Functional and normative dynamics in the global spreading of subnational involvement in international affairs*, Forum of Federations, Workshop on Constituent Units in International Affairs, Hanover, październik 2000 r.

Tabela 2 – cd.

Określenie zasadniczego przedmiotu studiów	Główne kierunki badań w odniesieniu do paradyplomacji oraz przykładowa literatura przedmiotu
Nacjonalizm/ tożsamość etniczna i kulturowa	<p>Wpływ paradyplomacji na tożsamość polityczną i etniczną/kulturową na poziomie regionów w państwach wieloetnicznych/wielojęzycznych/wielowyznaniowych oraz spójność tych państw.</p> <p>E. Albina, <i>The external relations of Tatarstan: In pursuit of sovereignty, or playing the sub-nationalist card?</i>, w: D. Crikemans (red.), <i>Regional Sub-State Diplomacy Today</i>, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden – Boston 2010; R. Wyn Jones, E. Royles, <i>Wales in the world: Intergovernmental relations and sub-state diplomacy</i>, „The British Journal of Politics and International Relations” 2012, t. 14, s. 250–269; A. Lecours, L. Moreno, <i>Paradiplomacy and Stateless Nations: A Reference to Basque Country</i>, Unidad de Políticas Comparadas (CSIS), UPC Working Paper, 01–06, 15.06.2010; G. Sharafutdinova, <i>Paradiplomacy in Russian regions: Tatarstan’s search for statehood</i>, „Europe-Asia Studies” 2003, t. 55, nr 4, s. 613–629.</p>
Stosunki międzynarodowe	<p>Aktywność międzynarodowa regionów jako nowych aktorów stosunków międzynarodowych (SM), zwłaszcza w kontekście ewolucji SM i pozycji państw w SM.</p> <p>P. Joenniemi, A. Sergunin, <i>Paradiplomacy as a capacity-building strategy: The case of Russia’s northwestern subnational actors</i>, „Problems of Post-Communism”, listopad/grudzień 2014 r., s. 18–33; R. Kaiser, <i>Sub-state governments in international arenas: Paradiplomacy and multi-level governance in Europe and North America</i>, „Participation” 2003, t. 27, s. 17–19; I.I. Kurilla (red.), <i>Mezhdunarodnaya integratsiya rossiyskikh regionov</i>, Logos, Moskwa 2007; D. Latouche, <i>State building and foreign policy at subnational level</i>, w: I.D. Duchacek, D. Latouche, G. Stevenson (red.), <i>Perforated Sovereignties and International Relations: Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments</i>, Greenwood Press, New York 1988.</p>
Studia nad granicami	<p>Wyzwania polityczne, gospodarcze i społeczne związane z przygranicznym położeniem regionów.</p> <p>D. Maillat, <i>Transfrontier regionalism: The Jura are from Basel to Geneva</i>, w: I.D. Duchacek, D. Latouche, G. Stevenson (red.), <i>Perforated sovereignties...</i>, op.cit.; M. Perkmann, <i>Cross-border regions in Europe: Significance and drivers of regional cross-border cooperation</i>, „European Urban and Regional Studies” 2003, t. 10, nr 2, s. 153–171.</p>
Globalizacja	<p>Aktywność paradyplomatyczna jako wypadkowa procesów globalizacji-regionalizacji.</p> <p>N. Brenner, <i>Beyond state-centrism? Space, territoriality, and geographical scale in globalization studies</i>, „Theory and Society” 1999, t. 28, nr 1, s. 39–78; N. Cornago, <i>Paradiplomacy as international custom: Sub-national government and the making of new global norms</i>, w: K-G. Giesen, K. van der Pijl (red.), <i>Global Norms in the Twenty-First Century</i>, Cambridge Scholars Press, Newcastle 2006; E.H. Fry, <i>Sub-state strategies in an era of globalization and the information technology revolution</i>, w: G. Lachapelle, S. Paquin (red.), <i>Mastering</i></p>

Tabela 2 – cd.

Określenie zasadniczego przedmiotu studiów	Główne kierunki badań w odniesieniu do paradyplomacji oraz przykładowa literatura przedmiotu
	<i>Globalization: New Sub-states' Governance and Strategies</i> , Routledge, New York 2005; M. Keating, <i>Regions and international affairs: Motives, opportunities and strategies</i> , „Regional and Federal Studies” 1999, t. 9, nr 1, s. 1–16.
Bezpieczeństwo międzynarodowe i geopolityka	Konsekwencje paradyplomacji w sferze bezpieczeństwa międzynarodowego i geopolityki. N. Cornago, <i>Diplomacy and paradiplomacy in the redefinition of international security: Dimensions of conflict and cooperation</i> , „Regional and Federal Studies” 1999, t. 9, nr 1, s. 40–57; J. Perović, <i>Internalization of Russian Regions and the Consequences for Russian Foreign and Security Policy</i> , ETH Working Paper, nr 1, Zurich, kwiecień 2000 r.
Gospodarka światowa	Udział regionów w międzynarodowych stosunkach gospodarczych. D.M. Brown, E.H. Fry (red.), <i>States and Provinces in International Economy</i> , Institute of Governmental Studies Press, Berkley 1993; C.J. Kuchuca, <i>Provinces and Canadian Foreign Trade Policy</i> , UBC Press, Vancouver 2008; L. Vardomskiy, E. Skatershtchikova, <i>Vneshneekonomitcheskaya deyatielnost' regionov Rossii</i> , ARKTI, Moskwa 2002.
Studia środowiskowe	Wpływ podmiotów subpaństwowych na kształtowanie międzynarodowych reżimów w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego i podnoszenie jakości życia ich mieszkańców w tym kontekście. T.D. Eatmon, <i>Paradiplomacy and climate change: American states as actors in global climate change</i> , „Journal of Natural Resources Policy Research” 2009, t. 1, nr 2, s. 153–165; J. Setzer, <i>Testing the boundaries of subnational diplomacy: The international climate action of local and regional governments</i> , „Transnational Environmental Law” 2015, t. 4, nr 2, s. 319–337.
Dyplomacja	Włączanie się regionów w realizowaną przez państwo działalność dyplomatyczną („decentralizacja” dyplomacji i jej konsekwencje). N. Cornago, <i>On the normalization of sub-state diplomacy</i> , „The Hague Journal of Diplomacy” 2010, nr 5, s. 11–36; M. Manojlovic, C.H. Thorheim, <i>Crossroads of Diplomacy: New Challenges, New Solutions</i> , Clingendael Diplomacy Papers, nr 13, The Hague, październik 2007 r.
Separatyzm/ państwa nieuznawane	Działalność paradyplomatyczna tzw. <i>quasi</i> -państw (nieuznawanych). B. Coppeters, T. Kovziridze, U. Leonardy, <i>Federalization of Foreign Relations: Discussing Alternatives for the Georgian-Abkhaz Conflict</i> , Working Paper Series, nr 2, Harvard University 2003; N. Dedushaj, <i>Between Public Diplomacy and Paradiplomacy: Establishing Kosova's Diplomatic Apparatus</i> , 14.06.2007, <a href="http://www.ibrarian.net/navon/paper/Between_public_diplomacy_and_paradiplomacy__Estab.pdf?paperid=12376256">http://www.ibrarian.net/navon/paper/Between_public_diplomacy_and_paradiplomacy__Estab.pdf?paperid=12376256</a> (data dostępu: 10.10.2016).

Źródło: A.S. Kuznetsov, *Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational Governments in International Relations*, Routledge, London – New York 2015, rozdział 4 (autor artykułu zmienił lub uzupełnił część przykładowej literatury przedmiotu).

Badanie aktywności międzynarodowej podmiotów subpaństwowych wydaje się fascynujące i istotne nie tylko ze względu na fakt, iż zjawisko to stanowi kolejny czynnik kształtujący współczesne stosunki międzynarodowe. Studia nad działalnością paradyplomacyjną są ważne dla zrozumienia i interpretacji problemów związanych z suwerennością państw oraz procesami centralizacji lub decentralizacji w nich zachodzącymi. W tym kontekście paradyplomacja stanowić powinna przedmiot badań wielu dyscyplin naukowych z zakresu nauk społecznych i humanistycznych, wnosząc wkład zarówno w naukę o stosunkach międzynarodowych, jak i – na przykład – w komparatystykę politologiczną<sup>57</sup>, prawo międzynarodowe<sup>58</sup> czy międzynarodową ekonomię polityczną<sup>59</sup>.

Cornago zauważył, że – mimo podkreślania w środowisku naukowym dużego potencjału tkwiącego w studiach nad paradyplomacją, a nawet pewnej mody na ukazywanie tego rodzaju nowych aspektów stosunków międzynarodowych<sup>60</sup> – międzynarodowej aktywności regionów nie poświęcono jak dotąd wszechstronnej uwagi w badaniach naukowych. Jego zdaniem, literatura na temat dyplomacji subpaństwowej (*sub-state diplomacy*) nigdy nie znalazła się w kręgu zainteresowania „naukowego mainstreamu” z zakresu nauki o stosunkach międzynarodowych, choć zagadnienie to zostało włączone do debaty toczzonej przez uczonych. Cornago podkreślił przy tym, iż najbardziej znaczące w świecie nauki prace na temat paradyplomacji nosiły początkowo charakter bardziej opisowy niż wyjaśniający, identyfikując przede wszystkim różnego rodzaju sposoby (strategie, instrumenty) zaangażowania podmiotów subpaństwowych w różnorakie sfery stosunków międzynarodowych, jak handel zagraniczny i inwestycje, turystyka, ochrona środowiska naturalnego, bezpieczeństwo ludzi czy inne dziedziny międzynarodowej kooperacji społecznej i kulturalnej. W najbardziej wartościowych pod względem eksplanacyjnym pracach starano się też wyjaśnić, jak owa „decentralizacja” stosunków międzynarodowych, powodowana wzrastającą aktywnością regionów, wpływa na ewolucję rozumienia dyplomacji jako instrumentu polityki zagranicznej państwa<sup>61</sup>.

<sup>57</sup> W dziedzinie stosunków międzynarodowych i komparatystyki politologicznej zob. np. I.D. Duchacek, D. Latouche, G. Stevenson (red.), *Perforated Sovereignities and International Relations: Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*, Greenwood Press, New York 1988; H.J. Michelmann, P. Soldatos (red.), *Federalism...*, op.cit.; B. Hocking (red.), *Foreign Relations and Federal States*, Frances Pinter, London 1993; F. Aldecoa, M. Keating (red.), *Paradiplomacy in Action...*, op.cit.; F. Requejo et al., *Foreign Policy of Constituent Units at the Beginning of the 21<sup>st</sup> Century*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona 2010.

<sup>58</sup> W odniesieniu do prawa międzynarodowego zob. np. L. Di Marzo, *Component Units of Federal States and International Agreements*, Sijthoff & Noordhoff, Alphen aan den Rijn 1980; R.J. Dehousse, *Federalisme et relations internationales*, Bruylant, Brussels 1991; M. Pérez-González (red.), *La acción exterior y comunitaria de los länder, regiones, cantones y comunidades autónomas*, AVIP, Oñati 1994.

<sup>59</sup> W obszarze badawczym międzynarodowej ekonomii politycznej zob. np. G. Lachapelle, S. Paquin (red.), *Mastering Globalization...*, op.cit.

<sup>60</sup> A.S. Kuzniecowa, przytaczając opinię Cornagia i zgadzając się z jego tezą, określił nawet kolokwialnie paradyplomację epitetem *sexy: a „sexy” topic for researchers*. A.S. Kuznetsov, *Theory and Practice...*, op.cit., s. 4.

<sup>61</sup> N. Cornago, *On the normalization of sub-state diplomacy*, „The Hague Journal of Diplomacy” 2010, nr 5, s. 12; zob. też E. Royles, *Substate diplomacy, culture, and Wales: Investigating a historical institutionalist*

Do podobnych wniosków doszedł André Lecours, który stwierdził, iż paradyplomacji (rozumianej jako „międzynarodowa aktywność rządów regionalnych”) zaczęto poświęcać coraz więcej uwagi w nauce, choć literaturę na jej temat należało na początku XXI w. uznać za skromną, jednakowoż na podstawie analizy rozmaitych przypadków (*case study*) dążącą do wyjaśnienia istoty badanego zjawiska. Jednak, co uwypuklił Lecours, większość prac odnoszących się do paradyplomacji nie zawierała w sobie dwóch istotnych elementów:

- ich autorzy nie pokusili się (co Lecours uznał za najpoważniejszą wadę) o wypracowanie „ogólnej perspektywy teoretycznej”, która mogłaby wyjaśniać, w jaki sposób rządy regionalne oddziałują w sferze międzynarodowej i co kształtuje ich „politykę zagraniczną, stosunki międzynarodowe oraz zachowania negocjacyjne”;
- brakowało w nich próby zbudowania ogólnych ram analitycznych studiów nad paradyplomacją<sup>62</sup>.

Podobnie Peter Bursens i Jana Deforche dostrzegli, iż – mimo relatywnie udanej charakterystyki zjawiska paradyplomacji oraz prób konceptualizacji międzynarodowych oddziaływań podmiotów subpaństwowych na gruncie nauki o stosunkach międzynarodowych i komparatystyki politologicznej – literatura na ten temat z rzadka wykracza poza opracowania o charakterze opisowym<sup>63</sup>.

Zaznaczone powyżej wyzwania dostrzegł także Kuzniecowa, który w swoim dziele *Teoria i praktyka paradyplomacji* przeanalizował zjawisko paradyplomacji, tak by – jak to ujął – zaproponować pewien „projekt teoretyczny”. Przedstawił on w sposób syntetyczny ocenę bazy źródłowej na temat paradyplomacji i dokonał jej systematyzacji, a na tej podstawie zbudował ów model teoretyczny wyjaśniający międzynarodową aktywność podmiotów subpaństwowych. Kuzniecowa zaproponował badanie zjawiska paradyplomacji poprzez analizę przyczyn zwiększonej aktywności międzynarodowej regionów (patrz wcześniejsza część artykułu), formalnoprawnej bazy dla tejże aktywności w poszczególnych państwach, najbardziej istotnych motywów zaangażowania konkretnych władz regionalnych w kontakty z zagranicą, zakresu instytucjonalizacji działalności paradyplomatycznej w danym regionie, stosunku władz centralnych do zaangażowania jego części składowych w stosunki międzynarodowe, jak również wpływu działań paradyplomatycznych na rozwój państw. Tę propozycję teoretyczną poddał weryfikacji poprzez analizę o charakterze studium przypadku: działań paradyplomatycznych kanadyjskiej prowincji Alberta<sup>64</sup>.

Kuzniecowa trafnie wyjaśnił trudności związane ze skonstruowaniem wszechstronnego (uniwersalnego, interdyscyplinarnego) modelu teoretycznego związanego z analizą międzynarodowej aktywności podmiotów subpaństwowych. Przyjął, że

---

*approach*, „Publius: The Journal of Federalism” 2006, t. 46, nr 2, s. 228 i nast.

<sup>62</sup> A. Lecours, *Paradiplomacy...*, op.cit., s. 92.

<sup>63</sup> P. Bursens, J. Deforche, *Going beyond paradiplomacy? Adding historical institutionalism to account regional foreign policy competences*, „The Hague Journal of Diplomacy” 2010, nr 5, s. 157.

<sup>64</sup> A.S. Kuznetsov, *Theory and Practice...*, op.cit., zwłaszcza rozdział 5.

wynika to ze złożonej natury samego zjawiska oraz prób jego wyjaśnienia z punktu widzenia odmiennych podejść badawczych. Bibliografię odnoszącą się do paradyplomacji<sup>65</sup> usystematyzował w postaci wyróżnienia aż jedenastu różnorodnych kierunków analizy/podejść badawczych (patrz tabela 2). Podkreślił przy tym znaczenie różnic definicyjnych, w tym zakresu samego pojęcia paradyplomacji<sup>66</sup>.

### Podsumowanie

Zjawisko międzynarodowej aktywności podmiotów subpaństwowych, w tym zwłaszcza regionów, budzi wzrastające zainteresowanie badaczy stosunków międzynarodowych. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż zjawisko to oddziałuje dziś silniej na życie międzynarodowe. Coraz większa liczba podmiotów subpaństwowych, i to w coraz większym zakresie, angażuje się w kontakty z partnerami zagranicznymi. Ponadto studia nad paradyplomacją wydają się istotne także z punktu widzenia suwerenności państw, procesów centralizacji lub decentralizacji państw, międzynarodowych stosunków gospodarczych, zarządzania granicami i wielu innych (patrz np. tabela 2). Nawet jeśli paradyplomacja wyraża jedynie partykularne interesy danego podmiotu subpaństwowego (i to tylko części jego społeczności), odgrywa istotną rolę w kształtowaniu polityki zagranicznej i wewnętrznej władz centralnych państwa.

Studia nad aktywnością paradyplomatyczną stopniowo dojrzewały, uzupełniając analizy o charakterze deskryptywnym i/lub porównawczym opracowaniami, których autorzy stawiali sobie za zadanie również konceptualizację badanych zjawisk i procesów, a nawet budowanie modeli teoretycznych w tym zakresie. W dalszym ciągu jednak brakuje wśród autorów zgody co do wspomnianych powyżej ram analitycznych czy używanej terminologii. Można to wytłumaczyć nie tylko stosowaniem różnych podejść badawczych, ale także dynamiką badanych zjawisk i ich złożonością. W związku z tym paradyplomacja pozostaje wciąż koncepcją nieostrą, wymagającą dalszych studiów.

---

<sup>65</sup> Jak sam przyznał, głównie w języku angielskim, dostępną w zbiorach kanadyjskich, europejskich i USA.

<sup>66</sup> A.S. Kuznetsov, *Theory and Practice...*, op.cit., s. 6–8 oraz 50–91.

## **International Activity of Regions (Paradiplomacy) in Theoretical Approach**

The article presents proposed systematisation of international activity of regions (constituent parts of states) – regional paradiplomacy – within the framework of international relations studies. The author outlines the problems with defining the concept in question, the determinants of increasing activity of regions in international relations as well as the development of paradiplomacy studies. Furthermore, the author points out the dynamism and complexity of the analysed phenomenon as well as the vagueness of the concept of regional paradiplomacy and the need to conduct further studies on the issue.

*Keywords:* paradiplomacy, regions in international relations, subnational participants of international relations, cross-border and borderland cooperation.



## Partnerstwo strategiczne czy faktyczne? Potencjał relacji australijsko-indonezyjskich w kształtowaniu ładu regionalnego

Joanna Dobkowska

*Uniwersytet Warszawski*

Artykuł charakteryzuje stosunki australijsko-indonezyjskie w szerszym kontekście zmieniającego się układu sił w regionie Azji i Pacyfiku, a w szczególności wobec rywalizacji między Stanami Zjednoczonymi a Chinami. Oficjalnie Australię i Indonezję łączy partnerstwo strategiczne i współpraca w kluczowych obszarach, takich jak bezpieczeństwo, gospodarka czy kwestie militarne. Ponadto państwa te zbliżają do siebie podobne oczekiwania wobec pożądanego regionalnego układu sił, odnoszące się m.in. do roli Stanów Zjednoczonych i Chin, a także centralnej pozycji ASEAN we wszystkich instytucjach regionalnych. Mimo to rozwój współpracy jest ograniczony przez liczne wyzwania, wśród których najpoważniejszym jest problem błędnej percepcji potencjału i znaczenia państwa-partnera. Prowadzi to nie tylko do szeregu napięć i kryzysów dyplomatycznych między Australią i Indonezją, lecz również do długofalowego ograniczenia współpracy. Jako alternatywę dla tej sytuacji zaproponowano scenariusz rozwoju przedstawiony przez Roda Lyona, obejmujący nawiązanie pełniejszej współpracy australijsko-indonezyjskiej i uformowanie istotnego ośrodka wpływu („centrum potęgi”) w regionie Azji i Pacyfiku.

*Słowa kluczowe:* Australia, Indonezja, stosunki dwustronne, ład regionalny, współpraca regionalna, partnerstwo strategiczne, bezpieczeństwo międzynarodowe, kryzys dyplomatyczny.

Jednym z istotnych czynników kształtujących ład regionalny w Azji Wschodniej jest rywalizacja między Chinami a Stanami Zjednoczonymi. Wpływ tych mocarstw na politykę zagraniczną jest szczególnie widoczny w przypadku mocarstw regionalnych, takich jak Australia i Indonezja, a także Japonia. Chociaż państwa te odgrywają ważną rolę w regionie, to ze względu na swój mniejszy potencjał i silne powiązania ze Stanami Zjednoczonymi i Chinami starają się utrzymywać wobec nich elastyczną politykę względnie „równego dystansu”<sup>1</sup>. Jednocześnie, zwłaszcza w przypadku

---

**Joanna Dobkowska** – doktorantka, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski.

<sup>1</sup> Stanowisko Indonezji zob. np. N. Hamilton-Hart, D. McRae, *Indonesia: Balancing the United States and China, Aiming for Independence*, United States Studies Centre, Sydney 2015.

Australii, zwraca się uwagę na „rozdarcie” w jej wizji regionu, ograniczające jej możliwości działania, a także na jej trudności z wypracowaniem długofalowej strategii<sup>2</sup> wobec Indonezji. Współpraca tych dwóch państw jako strategicznych partnerów wydaje się dobrym rozwiązaniem. Choć ich połączone potencjały nie mogą dorównać Stanom Zjednoczonym i Chinom, to – przy pomocy Stowarzyszenia Narodów Azji Południowo-Wschodniej (Association of South-East Asian Nations, ASEAN) – byłyby one w stanie przesunąć środek ciężkości regionalnego układu sił w kierunku Azji Południowo-Wschodniej i mocarstw regionalnych.

Celem niniejszego artykułu jest analiza relacji australijsko-indonezyjskich, a także ich potencjału w tworzeniu ładu regionalnego w świetle istniejącej rywalizacji amerykańsko-chińskiej w obszarze Azji i Pacyfiku. W tekście podjęto także próbę odpowiedzi na następujące pytania: Co zbliża do siebie Australię i Indonezję? Co stanowi wyzwanie dla pogłębienia współpracy między tymi państwami? I wreszcie – czy istnieje możliwość przezwyciężenia istniejących ograniczeń dla dalszej współpracy?

### Czynniki zbliżające Australię i Indonezję

Indonezja może być dla Australii interesującym partnerem nie tylko ze względu na geograficzną bliskość, ale także łączące je interesy i podobne zapatrywania na wiele wyzwań i zagrożeń. Do najważniejszych czynników zbliżających te dwa państwa należą: stosunek do rosnącego potencjału i zaangażowania Chin w regionie Morza Południowochińskiego (South China Sea, SCS), pożądany kształt współpracy regionalnej oraz możliwości reorientacji polityki zagranicznej przez rząd australijski na bliższą współpracę z Azją Południowo-Wschodnią.

### Stosunek do rosnącego znaczenia Chin w regionie

Czynnikiem zbliżającym do siebie Australię i Indonezję jest podobna percepcja rosnącej roli Chin w regionie. Wynika to z faktu, że chiński potencjał i coraz większe zaangażowanie w sprawy regionu stanowią jedną z kluczowych determinant polityki zagranicznej wszystkich państw w obszarze Azji i Pacyfiku. Relacja australijsko-chińska koncentruje się wokół kwestii gospodarczych: ChRL jest dla Australii najważniejszym partnerem handlowym. W 2013 r. Chiny były największym rynkiem zbytu dla australijskich towarów, a wartość eksportu wyniosła niemal 95 mln dolarów australijskich<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Szerzej np. C.A. Thayer, *China's rise and the passing of U.S. primacy: Australia debates its future*, „Asia Policy” 2011, nr 12, s. 20–26; H. White, *Power shift: Australia's future between Washington and Beijing*, „Quarterly Essay” 2010, nr 39, s. 1–74; S. Dewar, *Australia and China and the United States: Responding to changing great power dynamics*, Australian Centre on China in the World 2010.

<sup>3</sup> *Australia's trade in goods and services 2013–14*, Department of Foreign Affairs and Trade, <http://dfat.gov.au/about-us/publications/trade-investment/australias-trade-in-goods-and-services/Pages/australias-trade-in-goods-and-services-2013-14.aspx> (data dostępu: 8.02.2017).

Pomiędzy 2012 a 2013 r. wartość wymiany towarowej wzrosła o ponad 20%<sup>4</sup>, generując nadwyżki w bilansie handlowym Australii. Trend ten utrzymuje się również obecnie: w 2015 r. łączna wartość wymiany wyniosła ponad 114 mld dolarów amerykańskich, z ponad 33 mld dolarów nadwyżki na rzecz Australii<sup>5</sup>. Zacieśnianie tej relacji jest priorytetem dla obu stron, czego dowodzą prace nad australijsko-chińską umową o wolnym handlu, obejmującą również udogodnienia inwestycyjne. Negocjacje trwały od maja 2005 r. i ostatecznie udało się je sfinalizować 17 czerwca 2015 r.<sup>6</sup> Chińsko-Australijska Strefa Wolnego Handlu (China-Australia Free Trade Area, ChAFTA) weszła w życie 20 grudnia 2015 r.<sup>7</sup>

Dla Indonezji relacje gospodarcze z Chinami nie są jednoznacznie korzystne. Działająca od 1 stycznia 2010 r. strefa wolnego handlu ASEAN-Chiny (ASEAN-China Free Trade Area, ACFTA) przyczyniła się do zwiększenia wolumenu handlu towarami – jego łączna wartość wzrosła z 42,7 mld dolarów amerykańskich w 2010 r. do blisko 54 mld dolarów amerykańskich w 2015 r. i utrzymuje się na tym poziomie<sup>8</sup>. Jednocześnie otwarcie rynków państw ASEAN na import z Chin budziło protesty indonezyjskich wytwórców, obawiających się konkurencji chińskiego przemysłu, powodującej w krótkim i średnim okresie znaczne straty<sup>9</sup>. Niechęć zwiększa rosnący deficyt w handlu z Chinami: w 2010 r. wyniósł on ponad 4,7 mld dolarów amerykańskich, a w 2015 r. już ponad 14,5 mld dolarów, powodując pogorszenie bilansu handlowego Indonezji, która od 2009 r. notuje jego ujemną wartość<sup>10</sup>. Problemem pozostaje również utrwalająca się niekorzystna dla Indonezji struktura towarowa handlu, zakładająca eksport surowców i niskoprzetworzonych dóbr oraz import wyrobów przemysłowych i maszyneryi, co tylko pogarsza *terms of trade*<sup>11</sup>. Choć Chiny pozostają największym partnerem handlowym Indonezji, rząd w Dżakarcie traktuje tę współpracę z ostrożnością, utrzymując politykę zachowywania „równego dystansu”.

Rosnący potencjał Chin wiąże się także ze stopniowym ujawnianiem i coraz bardziej aktywnym realizowaniem regionalnych i globalnych ambicji politycznych. Widać to w rejonie SCS, gdzie Pekin toczy spory o przynależność terytorialną Wysp Paracelskich i Spratly oraz otaczających je wód terytorialnych z Malezją, Brunei,

---

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> Dane za: *UN Comtrade – United Nations Commodity Trade Statistics Database*, <http://comtrade.un.org/> (data dostępu: 14.12.2015).

<sup>6</sup> *Australia signs landmark trade agreement with China*, Department of Foreign Affairs and Trade, 17.06.2015, [http://trademinister.gov.au/releases/Pages/2015/ar\\_mr\\_150617.aspx](http://trademinister.gov.au/releases/Pages/2015/ar_mr_150617.aspx) (data dostępu: 9.01.2016).

<sup>7</sup> *China-Australia Free Trade Agreement (ChAFTA)*, 2015, <https://www.austrade.gov.au/Australian/Export/Free-Trade-Agreements/chafita> (data dostępu: 9.01.2016).

<sup>8</sup> Dane za: *UN Comtrade...*, op.cit.

<sup>9</sup> A. Ginting, *The Impacts of ACFTA to Indonesia-China Trade*, ICRA Indonesia, maj 2011 r., <http://icraindonesia.com/uploaded/The%20Impacts%20of%20ACFTA%20020511.pdf> (data dostępu: 14.12.2015).

<sup>10</sup> Dane za: *UN Comtrade...*, op.cit.

<sup>11</sup> Niektórzy badacze porównują taką strukturę handlu do kolonialnego podziału pracy; szerzej zob. W. Bello, *The China-Asean Free Trade Area: Propaganda and reality*, Transnational Institute, 18.01.2010, <https://www.tni.org/en/article/china-asean-free-trade-area-propaganda-and-reality> (data dostępu: 1.08.2016).

Filipinami i Wietnamem; w ostatnich latach widoczne jest zaostrzenie chińskiej polityki wobec terenów spornych<sup>12</sup>. Choć ani Australia, ani Indonezja nie są bezpośrednimi stronami w sporze na SCS, destabilizacja tego obszaru godzi w ich interesy bezpieczeństwa. Rząd w Canberze sprzeciwia się polityce działań jednostronnych, nawołując do zaprzestania aktów mogących pogłębiać konflikt<sup>13</sup>. Zaprotestowano też wobec ogłoszonej przez ChRL w listopadzie 2013 r. strefie identyfikacji obrony powietrznej (Air Defence Identification Zone, ADIZ), co wywołało krytykę Chin i przyczyniło się do ochłodzenia relacji dwustronnych<sup>14</sup>. Pogorszenie wzajemnych stosunków nastąpiło również na linii Chiny – Indonezja, gdy w marcu 2014 r. komandor Fahu Zaini uznał, że ogłoszona przez rząd w Pekinie tzw. linia dziewięciu punktów, wyznaczająca zasięg chińskiego roszczenia terytorialnego na SCS, zachodzi również na wody wyłącznej strefy ekonomicznej wysp Natuna. Jego zdaniem „zagrozało to nienaruszalności terytorialnej Indonezji”<sup>15</sup>. Wypowiedź ta, w połączeniu ze zwiększoną obecnością wojsk indonezyjskich w okolicy wysp Natuna<sup>16</sup>, wywołała wrażenie zaostrzenia stanowiska Indonezji w sprawie tego sporu, a nawet skłoniła niektórych analityków do uznania Indonezji za nową stronę konfliktu. Pogłoski te zostały szybko zdementowane, jednak doprowadziły do wzrostu napięcia w obszarze SCS<sup>17</sup>. Obecnie Indonezja planuje budowę portu na wyspach Natuna i rozbudowę sił powietrznych w tym obszarze, by zwiększyć gotowość „na wypadek przyszłych zagrożeń”<sup>18</sup>. Wyzwaniem dla Indonezji

<sup>12</sup> Szerzej np. J. Rowiński, *Spory graniczne i konflikty terytorialne w Azji Wschodniej u progu XXI w.*, w: K. Gawlikowski, M. Ławacz (red.), *Azja Wschodnia na przełomie XX i XXI wieku: stosunki międzynarodowe i gospodarcze*, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2004, s. 147–156; C.A. Thayer, *Chinese assertiveness in the South China Sea and Southeast Asian responses*, „Journal of Current Southeast Asian Affairs” 2011, nr 2, s. 77–105.

<sup>13</sup> S. Chen, R. Mathieson, *Australia calls China's actions in South China Sea 'unhelpful'*, Bloomberg, 1.06.2014, <http://www.bloomberg.com/news/2014-06-01/australia-calls-china-s-actions-in-south-china-sea-unhelpful-.html> (data dostępu: 14.12.2015).

<sup>14</sup> K. Barlow, *Australia expresses concern over China air defence zone*, Australia Network News, 26.11.2013, <http://www.abc.net.au/news/2013-11-26/an-aust-calls-in-china-ambassador-over-air-defence-zone-announc/5117974> (data dostępu: 14.12.2015); B. Schreer, *Peaceful rise, anyone? China's East China Sea air defence identification zone*, The Strategist, 28.11.2013, <http://www.aspistrategist.org.au/peaceful-rise-anyone-chinas-east-china-sea-air-defence-identification-zone/> (data dostępu: 14.12.2015). Szerzej o ADIZ zob. N. Szechenyi et al., *China's Air Defense Identification Zone: Impact on regional security*, Center for Strategic and International Studies, 26.11.2013, <http://csis.org/publication/chinas-air-defense-identification-zone-impact-regional-security> (data dostępu: 14.12.2015).

<sup>15</sup> *Indonesia's military flexes muscle as S. China Sea dispute looms*, „The Jakarta Globe”, 13.03.2014, <http://www.thejakartaglobe.com/news/indonesia-military-flexes-muscle-s-china-sea-dispute-looms/> (data dostępu: 14.12.2015).

<sup>16</sup> B. Moestafa, S. Chen, *Indonesia flags military build-up to protect presence in South China Sea*, „The Sydney Morning Herald”, 30.05.2014, <http://www.smh.com.au/world/indonesia-flags-military-buildup-to-protect-presence-in-south-china-sea-20140530-zrsgr.html#ixzz34huikHSj> (data dostępu: 14.12.2015).

<sup>17</sup> E. Laksmana, *Why there is no 'new maritime dispute' between Indonesia and China*, The Strategist, 4.04.2014, <http://www.aspistrategist.org.au/why-there-is-no-new-maritime-dispute-between-indonesia-and-china/> (data dostępu: 14.12.2015).

<sup>18</sup> P. Parameswaran, *A new Indonesia military boost near the South China*, „The Diplomat”, 11.09.2015, <http://thediplomat.com/2015/09/a-new-indonesia-military-boost-near-the-south-china-sea/> (data dostępu:

jest też brak wspólnego stanowiska w ramach ASEAN, prowadzący do pogorszenia pozycji negocjacyjnej wobec Chin oraz do rozłamów i sporów wewnątrz stowarzyszenia<sup>19</sup>.

Urzeczywistnienie linii dziewięciu punktów oznaczałoby także przejście przez Pekin kontroli nad większością SCS i ograniczenie możliwości transportu morskiego (ma to duże znaczenie dla Australii)<sup>20</sup>. Ponadto doprowadziłyby do zachwiania pożądanego przez Indonezję i Australię równowagi wpływów, gwarantowanej przez stabilną obecność USA w regionie. Dlatego też rządy obu państw zgodnie nawołują do powstrzymania się od użycia siły w rozwiązywaniu tego konfliktu oraz do zaprzestania działań mogących prowadzić do jego eskalacji<sup>21</sup>. Aktywność Chin w obszarze SCS sprawia, że dla obu państw rząd w Pekinie jest ważnym, choć trudnym partnerem. Stawiane przez niego wyzwania dla stabilności regionu mogą być dla Indonezji i Australii przesłanką dla zacieśnienia dotychczasowej współpracy.

### Stosunek do obecności Stanów Zjednoczonych w regionie

Ważnym czynnikiem zbliżającym do siebie indonezyjską i australijską wizję regionu jest ich zapatrywanie się na zaangażowanie USA. Dla Australii są one najważniejszym partnerem w sferze bezpieczeństwa od 1951 r., kiedy podpisany został Pakt Bezpieczeństwa Pacyfiku (Australia, New Zealand, United States Pacific Security Treaty, ANZUS). Współpraca obejmuje m.in. intensywny dialog polityczny na szczeblu ministrów ds. obrony oraz polityki zagranicznej (Australia-United States Ministerial Consultation, AUSMIN) oraz współpracę militarną (spotkania wojskowych wysokiego szczebla, wspólne ćwiczenia i manewry, kooperację służb wywiadowczych)<sup>22</sup>. Dla rządu w Canberze sojusz australijsko-amerykański pozostaje trzonem polityki zagranicznej, bez względu na zmiany polityczne<sup>23</sup>; współpraca ze Stanami Zjednoczonymi w kwestiach bezpieczeństwa ma też poparcie większości Australijczyków<sup>24</sup>. Współpraca z USA to dla Australii podstawa polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w najbliższym sąsiedztwie i w odniesieniu do globalnych interesów.

---

9.01.2016).

<sup>19</sup> Z. Keck, *Solving intra-ASEAN South China Sea disputes*, „The Diplomat”, 14.05.2014, <http://thediplomat.com/2014/05/solving-intra-asean-south-china-sea-disputes/> (data dostępu: 15.12.2015).

<sup>20</sup> C. Richards, *Indonesia's South China Sea options*, „The Diplomat”, 28.02.2014, <http://thediplomat.com/2014/02/indonesias-south-china-sea-options/> (data dostępu: 14.06.2014).

<sup>21</sup> D. San Pedro, *Indonesia tells South China Sea claimants to avoid using military force*, InterAktyon, 23.05.2014, <http://www.interaktyon.com/article/87459/indonesia-tells-south-china-sea-claimants-to-avoid-using-military-force> (data dostępu: 14.12.2015); E. Curran, *Australia has role in China Sea dispute*, „The Wall Street Journal”, 13.09.2012, <http://online.wsj.com/news/articles/SB10000872396390444709004577650124046496702> (data dostępu: 14.12.2015).

<sup>22</sup> B. Vaughn, *Australia: Background and U.S. Relations*, CRS Report for Congress 2012, s. 2.

<sup>23</sup> M. Beeson, *Australia's relationship with the United States: The case for greater independence*, „Australian Journal of Political Science” 2003, t. 38, nr 3, s. 390–398; B. Vaughn, T. Lum, *Australia: Background and U.S. Relations*, CRS Report for Congress 2015, s. 1–2.

<sup>24</sup> *The U.S. – Global Leadership Project*, Gallup Inc. 2013, s. 10.

Inaczej jest w przypadku Indonezji, dążącej do zachowania polityki neutralności, tj. braku ścisłych sojuszy z zaangażowanymi w regionie mocarstwami globalnymi. Obecność Waszyngtonu w Azji Południowo-Wschodniej ma gwarantować utrzymanie *status quo*, w którym żadna z rywalizujących potęg nie ma pozycji dominującej<sup>25</sup>. Jednak USA zajmują ważne miejsce w indonezyjskiej polityce zagranicznej jako jeden z kluczowych partnerów. Od podpisania umowy o strategicznym partnerstwie w 2008 r. współpraca amerykańsko-indonezyjska, szczególnie w dziedzinie bezpieczeństwa i wojskowości, jest umacniana przez regularne spotkania i konsultacje na forach dwu- i wielostronnych<sup>26</sup>. Partnerstwo to jest stałym elementem indonezyjskiej wizji regionu – w przeciwieństwie do kształtowanej przez podejrzliwość co do intencji drugiej strony współpracy z Chinami, dla której brak jest długookresowej strategii<sup>27</sup>.

Preferowane kierunki polityki zagranicznej Australii i Indonezji łączy nie tylko uznanie obecności USA w regionie za gwarancję stabilności, ale także ostatni zwrot Indonezji i Australii w kierunku Waszyngtonu. W ostatnich latach zwiększyły się liczba indonezyjsko-amerykańskich ćwiczeń wojskowych i wartość handlu uzbrojeniem<sup>28</sup>, a Stany Zjednoczone są postrzegane jako ważny partner w modernizacji indonezyjskich sił zbrojnych<sup>29</sup>. Mimo pewnych obaw strategia osi azjatyckiej i zwiększona obecność floty amerykańskiej w regionie jest pozytywnie odbierana przez przedstawicieli floty indonezyjskiej, obecnie niezdolnej do samodzielnej obrony swojej strefy przybrzeżnej<sup>30</sup>. Podobnie wygląda sytuacja Australii; choć stara się ona utrzymać dobre relacje z Chinami, to ponadpięciokrotne zwiększenie załogi amerykańskiej piechoty morskiej w bazie Darwin<sup>31</sup> oraz zapowiedzi ściślejszej współpracy w budowaniu morskich zdolności obronnych z 2014 r.<sup>32</sup> świadczą o wzmocnieniu powiązań ze Stanami Zjednoczonymi.

<sup>25</sup> J. Brown, *Jakarta's Juggling Act: Balancing China and America in the Asia-Pacific*, Foreign Policy Analysis – The Centre for Independent Studies 2011.

<sup>26</sup> M. Hiebert, J. Magpile, *Comprehensive Partnership Nudges U.S.-Indonesia Relations to New Levels of Cooperation*, Center for Strategic & International Studies 2012, <http://csis.org/publication/comprehensive-partnership-nudges-us-indonesia-relations-new-levels-cooperation> (data dostępu: 14.12.2015).

<sup>27</sup> C.S. Tjhin, *Indonesia's relation with China: Productive and pragmatic, but not yet a strategic partnership*, „China Report” 2012, nr 48, s. 303–315.

<sup>28</sup> M. Babb, *Obama meets with top ASEAN and East Asia Summit leaders*, State Department's Bureau of International Information Programs, 18.11.2011, <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/article/2011/11/20111118172426eiznekcam0.3907587.html> (data dostępu: 14.12.2015).

<sup>29</sup> *DoD-funded Integrated Maritime Surveillance System*, U.S. Department of State 2011, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2011/11/177382.htm> (data dostępu: 14.12.2015).

<sup>30</sup> B. Schreer, *Why Indonesia will side with the US (despite its 'non-alignment' policy)*, The Strategist, 31.10.2013, <http://www.aspistrategist.org.au/why-indonesia-will-side-with-the-us-despite-its-non-alignment-policy/> (data dostępu: 14.12.2015).

<sup>31</sup> *The Marines are coming to Darwin*, „The Australian”, 26.03.2014, <http://www.theaustralian.com.au/business/latest/the-marines-are-coming-to-darwin/story-e6frg90f-1226865099556> (data dostępu: 14.12.2015).

<sup>32</sup> *US, Australia eye more defense cooperation in Asia*, „Manila Bulletin”, 14.06.2014, <http://www.mb.com.ph/us-australia-eye-more-defense-cooperation-in-asia/> (data dostępu: 14.12.2015).

## Podobna wizja regionu

Nie można pominąć istniejącej między Australią i Indonezją wspólnoty elementarnych wartości. Przede wszystkim odwołują się one do wartości demokratycznych – choć państwa realizują model demokratyczny w odmienny sposób, jest to dla nich ważny wspólny mianownik<sup>33</sup>. Z perspektywy australijskiej pogłębianie się procesów demokratycznych i rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Indonezji prowadzą do zbliżania stanowisk w kwestii m.in. ochrony praw człowieka, polityki ekologicznej, dialogu międzyreligijnego czy przestępczości międzynarodowej.

Podobne są również ich role w regionie: Indonezja i Australia są ważnymi graczami, dążącymi do zwiększenia swojej roli w obszarze Azji i Pacyfiku. Są jednak częściowo ograniczane przez politykę mocarstw, przede wszystkim ChRL i Stanów Zjednoczonych. W efekcie w strategiach międzynarodowych obu państw w regionie istnieje preferencja w kierunku multilateralizmu opartego na instytucjach międzynarodowych, zakładającego uniknięcie dominacji jednego z mocarstw globalnych. Centrum tej zinstytucjonalizowanej współpracy regionalnej (i co do tego oba państwa są w zasadzie ze sobą zgodne) powinien stanowić ASEAN<sup>34</sup>. Najważniejsze instytucje, w których uczestniczą oba państwa, to: Szczyt Wschodnioazjatycki (East Asia Summit, EAS), Współpraca Gospodarczą Azji i Pacyfiku (Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC), Forum Regionalne ASEAN (ASEAN Regional Forum, ARF) i regularne relacje Australia – ASEAN. W Australii, po porażce projektu Wspólnoty Azji i Pacyfiku, zgłoszonego w 2008 r. przez australijskiego premiera Kevina Rudda, multilateralizm stracił na atrakcyjności i rzadziej występuje w debatach publicznych i naukowych. Mimo to pozostał częścią oficjalnych strategii bezpieczeństwa<sup>35</sup>.

Australię i Indonezję zbliżają do siebie również wyzwania bezpieczeństwa. Od początku XXI w. istnieje tendencja do rozszerzania zakresu bezpieczeństwa narodowego o zagrożenia nietradycyjne, które – ze względu na swój transgraniczny charakter – prowadzą do stworzenia realnej współpracy między rządami w Dżakarcie i Canberze. Jednym z najważniejszych wspólnych zagrożeń jest terroryzm; nasilenie współpracy w tym obszarze wynikało przede wszystkim z serii zamachów na terenie Indonezji i Australii, zapoczątkowanej na Bali w 2002 r. Spowodowały one podjęcie wspólnych

---

<sup>33</sup> H. Mitchell, *In our democratic neighbour Indonesia, there is no double disillusion*, „The Sydney Morning Herald,” 19.07.2014, <http://www.smh.com.au/business/in-our-democratic-neighbour-indonesia-there-is-no-double-disillusion-20140718-3c6ou.html> (data dostępu: 9.01.2016). Na temat różnic w realizowaniu modelu demokratycznego: G. Nabbs-Keller, *Canberra's Indonesia policy: Imperatives collide in fate of Chan and Sukumaran*, *The Strategist*, 9.02.2015, <http://www.aspistrategist.org.au/canberras-indonesia-policy-imperatives-collide-in-fate-of-chan-and-sukumaran/> (data dostępu: 9.01.2016).

<sup>34</sup> R. Lyon, *Australia and ASEAN*, *The Strategist*, 14.10.2015, <http://www.aspistrategist.org.au/australia-and-asean/> (data dostępu: 6.01.2016).

<sup>35</sup> Szerzej B. Taylor, *Multilateralism fading in our Asia debate*, „The Interpreter”, 12.04.2012, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/multilateralism-fading-our-asia-debate/>; I. Hall, *Multilateralism has failed Australia*, „The Interpreter”, 22.06.2011, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/multilateralism-has-failed-australia/> (data dostępu: 8.02.2017).

działań antyterrorystycznych na wszystkich szczeblach, a także uznanie Indonezji za kluczowego partnera. W rezultacie obie strony podjęły dyskusję o objęciu współpracą innych nietradycyjnych zagrożeń bezpieczeństwa, m.in. katastrof naturalnych, nielegalnego rybołówstwa, przemytu narkotyków, handlu ludźmi<sup>36</sup>. Zostało to potwierdzone traktatem z Lombok w 2006 r. (ratyfikowanym w 2008 r.),<sup>37</sup> a następnie porozumieniem z 2014 r.<sup>38</sup> Traktat o współpracy w dziedzinie obrony z 2012 r. dał podstawę prawną do kooperacji wojskowej: wymian, szkoleń czy wspólnych manewrów<sup>39</sup>; w wyniku tej współpracy w latach 2012–2013 miało miejsce najwięcej wspólnych działań w kwestii bezpieczeństwa<sup>40</sup>. Wspólnota zagrożeń i rozbudowane ramy współpracy sprawiają, że to kwestie bezpieczeństwa stanowią trzon relacji australijsko-indonezyjskiej, a w wypadku jej nadwątlenia – pierwszy krok do odbudowy kontaktów<sup>41</sup>.

### Ograniczenia we współpracy indonezyjsko-australijskiej

Mimo możliwych korzyści z zacieśnienia współpracy australijsko-indonezyjskiej dotychczasowa relacja tych państw nie wykorzystuje istniejącego potencjału. Ogólnych przyczyn tej sytuacji można szukać przede wszystkim w stereotypach ograniczających oba państwa i braku odpowiedniego poziomu świadomości wśród polityków i społeczeństwa. Skutkuje to napięciami dyplomatycznymi, ochłodzeniem stosunków dwustronnych i dalszym ograniczaniem strategicznego partnerstwa.

<sup>36</sup> A. Gyngell, *Australia – Indonesia*, w: B. Taylor (red.), *Australia as an Asia-Pacific regional power: Friendships in flux?*, Routledge, London – New York 2007, s. 107 i nast.

<sup>37</sup> C.B. Roberts, A.D. Habir, *Australia's relations with Indonesia: Progress despite economic and socio-cultural constraints?*, „National Security College Issue Brief” 2014, t. 11, s. 87.

<sup>38</sup> *Joint understanding on a code of conduct between the Republic of Indonesia and Australia in implementation of the agreement between the Republic of Indonesia and Australia on the Framework for Security Cooperation* („The Lombok Treaty”), Department of Foreign Affairs and Trade 2014, <http://dfat.gov.au/geo/indonesia/Pages/code-of-conduct-indonesia-and-australia-on-the-framework-for-security-cooperation.aspx> (data dostępu: 7.12.2015).

<sup>39</sup> C. McGrath, *Indonesia-Australia alliance: The state of defence cooperation*, Australian Broadcasting Corporation, 20.11.2013, <http://www.abc.net.au/news/2013-11-20/indonesia-australia-alliance-defence-cooperation/5106256> (data dostępu: 17.12.2015).

<sup>40</sup> *Defence White Paper 2013*, Department of Defence, Canberra 2013, s. 59.

<sup>41</sup> Przykładem tego są rozmowy z grudnia 2015 r., dotyczące odnowienia traktatu o współpracy w dziedzinie obrony, i podpisanie traktatu dotyczącego zwalczania terroryzmu, prowadzone na szczeblu szefów rządów i ministrów ds. obrony, mimo napiętej od początku 2015 r. sytuacji dyplomatycznej. Było to pierwsze istotne zagadnienie podniesione przez Australię od przywrócenia ambasadora w Dżakarcie w sierpniu 2015 r. Szerzej S. Anderson, *Australia and Indonesia sign agreement to combat terrorism, defence cooperation deal renewed*, Australian Broadcasting Corporation, 21.12.2015, <http://www.abc.net.au/news/2015-12-21/julie-bishop-meets-with-indonesia-counterpart-for-talks/7044996> (data dostępu: 6.01.2016). Szerzej zob. w „Kryzysy dyplomatyczne ograniczające współpracę” w niniejszym artykule.

## Stereotypy jako wyzwanie stosunków dwustronnych

Wielu badaczy zwraca uwagę, że zmiany zachodzące w Indonezji nie mają swojego odzwierciedlenia w percepcji australijskich polityków i opinii publicznej. Mimo szybkiego wzrostu gospodarczego (w latach 2011–2014 PKB Indonezji wzrastało średnio o 6,3% rocznie – w tym samym czasie PKB Australii wzrastało o 2,7% rocznie)<sup>42</sup>, tworzącego potencjał gospodarczy większy niż australijski, rosnącej klasy średniej<sup>43</sup> i umacniającego się systemu demokratycznego o rodzimych cechach charakterystycznych Indonezja nie zawsze jest postrzegana jako równoprawny partner. Zmiany w tym zakresie zachodzą powoli i są odzwierciedlane w australijskich dokumentach strategicznych. W *Białej Księdze* z 2009 r. podkreślono rolę stabilności terytorialnej Indonezji dla australijskiego bezpieczeństwa, jednak zaraz obok Indonezji wymieniono także wyspiarskie państwa pacyficzne oraz inne państwa członkowskie ASEAN<sup>44</sup>. *Biała Księga* z 2013 r. uznaje Indonezję za „ważnego gracza regionalnego”, z którym Australię łączy „strategiczna regionalna relacja”<sup>45</sup> – wymieniona obok Chin, Stanów Zjednoczonych, Japonii, Korei Południowej i Indii, potraktowana została jako ważny element regionalnej struktury bezpieczeństwa. Podkreślono jej rolę jako uczestnika i lidera regionalnych procesów instytucjonalnych<sup>46</sup>. W tym dokumencie Indonezja po raz pierwszy przedstawiona jest w całkowicie pozytywnym świetle – poprzednie dokumenty strategiczne, od lat 50. XX w., były w tej kwestii niejednoznaczne<sup>47</sup>.

Mimo uznania Indonezji za „partnera strategicznego” brakuje działań wskazujących na faktyczne partnerstwo. Zdaniem Susan H. Rimmer możliwości wynikające z potencjału Indonezji oraz z nadania jej większej roli w australijskiej polityce bezpieczeństwa nie są wykorzystywane. Relacja indonezyjsko-australijska zawsze sprowadza się do „bydła, więźniów i łodzi” (*It's always cattle, prisoners, and boats*), czyli kwestii uboju importowanego z Australii bydła, wykonywania na obywatelach australijskich na terenie Indonezji wyroków pozbawienia wolności i wyroków śmierci oraz przyjmowania uchodźców przybywających do Australii. Według Rimmer wszystkie te problemy, choć istotne, nadają niekorzystny ton stosunkom Indonezji i Australii, ustawiając tę pierwszą w pozycji ofiary, tę drugą zaś – adwersarza. Debata nie sprzyja

---

<sup>42</sup> Dane za: The World Bank, *GDP growth (annual %)*, 2015, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG> (data dostępu: 9.01.2016).

<sup>43</sup> N. Sambhi, *More than words: Australia – Indonesia strategic relations*, *The Strategist*, 26.09.2012, <http://www.aspistrategist.org.au/more-than-words-australia-indonesia-strategic-relations/> (data dostępu: 9.12.2015).

<sup>44</sup> H. White, *Defending Australia in the Asia Pacific Century: Force 2030*, Australian Government, Department of Defence 2009, s. 35, 42, 96–97.

<sup>45</sup> *Defence White Paper 2013*, op.cit., s. 11, 25–26.

<sup>46</sup> *Ibidem*, s. 14.

<sup>47</sup> S. Frühling, *The 2013 Defence White Paper: Strategic guidance without strategy*, „Security Challenges” 2013, t. 9, nr 2, s. 46–47.

znalezieniu rozwiązania, ale potęguje negatywną percepcję i ogranicza współpracę w innych obszarach<sup>48</sup>.

Również indonezyjska ocena działań rządu w Canberze nie zawsze jest pozytywna – wciąż widoczny jest brak zaufania i partnerskiego podejścia. Jego źródeł można szukać w roli Australii w procesie uzyskiwania niepodległości przez Timor Wschodni: jest ona nadal uznawana za potencjalne wsparcie dla ruchów separatystycznych<sup>49</sup>. Inne działania Australii oceniano jako wyrazy protekcjonalnego traktowania lub ingerencję w sprawy wewnętrzne. Sytuacje te najczęściej powiązane są z problemem „bydła, więźniów i łodzi”, czyli spraw trudnych, a zarazem budzących emocje opinii publicznej. Przykłady to m.in. embargo na eksport bydła do Indonezji z 2011 r.<sup>50</sup> czy krytyczny stosunek Australii do indonezyjskiej polityki udzielania azylu<sup>51</sup>.

Konieczność zmiany tego nastawienia<sup>52</sup> jest ważnym elementem deklaracji politycznych. Tony Abbot, jeszcze przed objęciem urzędu premiera, wskazywał na konieczność „kulturowej zmiany” australijskiej polityki i nastawienia jej na bliższe relacje z Indonezją<sup>53</sup>; w przemówieniu do australijskiego parlamentu w 2010 r. ówczesny prezydent Indonezji Susilo Bambang Yudhoyono mówił o konieczności pracy nad wzajemnymi relacjami i przełamywania krzywdzących stereotypów<sup>54</sup>. Jak się wydaje, cele te nie zostały zrealizowane, a współpracę nadal spowalniają ograniczenia wynikające z subiektywnego postrzegania partnera.

## Kryzysy dyplomatyczne ograniczające współpracę

Brak zaufania i stereotypy sprawiają, że w sytuacji konfliktu szybko dochodzi do jego eskalacji, a jego rozwiązanie jest utrudnione. W ostatnich latach dynamikę stosunków indonezyjsko-australijskich w istotny sposób naruszyły przede wszystkim afery

<sup>48</sup> S. Harris Rimmer, *Disappointing politics: Australia's Indonesia relationship*, „East Asia Forum”, 9.07.2013, <http://www.eastasiaforum.org/2013/07/09/disappointing-politics-australias-indonesia-relationship/> (data dostępu: 9.01.2016).

<sup>49</sup> D.F. Anwar, *Mixed messages in the Indonesia – Australia relationship*, „East Asia Forum”, 24.09.2012, <http://www.eastasiaforum.org/2012/09/24/mixed-messages-in-the-indonesia-australia-relationship/> (data dostępu: 9.01.2016).

<sup>50</sup> R. Trewin, *Refining the role of government in the Australia – Indonesia live cattle trade*, „East Asia Forum”, 13.09.2014, <http://www.eastasiaforum.org/2014/09/13/refining-the-role-of-government-in-the-australia-indonesia-live-cattle-trade/> (data dostępu: 9.01.2016).

<sup>51</sup> D.F. Anwar, *Mixed messages...*, op.cit.

<sup>52</sup> Trafnie podsumowują to Andrew McIntyre i Maria Monica Wihardja, którzy – podkreślając rosnącą rolę Indonezji – wskazują na konieczność całkowitej zmiany percepcji tego państwa przez wszystkich jego partnerów, lecz w szczególności przez Australię. Szerzej zob. A. McIntyre, M.M. Wihardja, *From the editors' desk*, „East Asia Forum Quarterly” 2013, t. 5, nr 4.

<sup>53</sup> G. Sheridan, *Abbott wants Indonesia to be first stop for all new prime ministers*, „The Australian”, 5.07.2012, <http://www.theaustralian.com.au/national-affairs/foreign-affairs/abbott-wants-indonesia-to-be-first-stop-for-all-new-prime-ministers/story-fn59nm2j-1226417257242> (data dostępu: 9.01.2016).

<sup>54</sup> H. White, *SBY's speech to parliament*, „The Interpreter”, 15.03.2010, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/sbys-speech-parliament> (data dostępu: 8.02.2017).

podśluchowa z 2013 r. i egzekucje dokonane na obywatelach australijskich Andrew Chanie i Myuranie Sukumaranie wiosną 2015 r.

Afera podśluchowa rozpoczęła się w czerwcu 2013 r., gdy w prasie pojawiły się informacje o podsłuchach założonych przez australijski wywiad na telefonach prezydenta Yudhoyono, jego żony oraz kilkorga wysokich urzędników indonezyjskich<sup>55</sup>. Sytuacja ta wywołała poważny incydent w stosunkach dyplomatycznych: Indonezja odwołała ambasadora i zawiesiła współpracę militarną. Premier Abbott odmówił przeprosin i wyjaśnień<sup>56</sup>, wywołując krytykę opinii publicznej oraz wielu urzędujących i byłych urzędników dyplomatycznych. Nieugięta postawa premiera Abbotta i przekonanie o możliwości szybkiej naprawy relacji wzbudziły oskarżenia o „umniejszanie problemu” i uderzanie w indonezyjską godność i dumę narodową<sup>57</sup>.

Równie silne reakcje społeczne wywołała kwestia wyroków śmierci wydanych na dwóch obywateli Australii, aresztowanych i skazanych w 2006 r. za organizację przemytu z Indonezji do Australii 8,3 kg heroiny. Mimo długotrwałych procesów i nacisków dyplomatycznych ze strony rządu w Canberze indonezyjskie sądy podtrzymały wyrok, a prezydent Joko Widodo odmówił ułaskawienia<sup>58</sup>; do egzekucji doszło 28 kwietnia 2015 r. W konsekwencji odwołano z Dżakarty australijskiego ambasadora, a kontakty dwustronne uległy ochłodzeniu<sup>59</sup>.

Te kryzysy dyplomatyczne wiele ze sobą łączy. Po pierwsze, wpisują się w stereotypy towarzyszące stosunkom indonezyjsko-australijskim: przekonania o protekcyjności i braku szacunku z jednej strony, z drugiej zaś – narracji „złoczyńcy i ofiary”. Wywołuje to negatywne reakcje opinii publicznej oraz prowadzi do dalszego utrwalania się stereotypów, a także stwarza trudności w wypracowaniu nowych rozwiązań i realnych zmian.

Po drugie, w obu przypadkach widać próbę rozegrania sytuacji kryzysowej na użytek wewnętrzny. Zarówno postawa premiera Abbotta wobec afery podśluchowej, jak i twarde stanowisko prezydenta Widodo wobec sytuacji australijskich więźniów

---

<sup>55</sup> M. Brissenden, *Australia spied on Indonesian president Susilo Bambang Yudhoyono, leaked Edward Snowden documents reveal*, Australian Broadcasting Corporation, 4.12.2014, <http://www.abc.net.au/news/2013-11-18/australia-spied-on-indonesian-president,-leaked-documents-reveal/5098860> (data dostępu: 9.01.2016).

<sup>56</sup> L. Taylor, *Tony Abbott: No explanation, no apology to Indonesia for spying*, „The Guardian”, 19.11.2013, <http://www.theguardian.com/world/2013/nov/19/tony-abbott-no-apology-explanation-indonesia-spying> (data dostępu: 9.01.2016).

<sup>57</sup> H. Davidson, M. Weaver, *Indonesia recalls ambassador to Australia over spy claims – as it happened*, „The Guardian”, 18.11.2013, <http://www.theguardian.com/world/2013/nov/18/australia-indonesia-spying-revelations-live> (data dostępu: 9.01.2016).

<sup>58</sup> D. Hurst, *Bali Nine executions: Tony Abbott to recall Australia's ambassador to Indonesia*, „The Guardian”, 28.04.2015, <http://www.theguardian.com/world/2015/apr/29/bali-nine-executions-tony-abbott-to-recall-australias-ambassador-to-indonesia> (data dostępu: 9.01.2016).

<sup>59</sup> J. Norman, *Bali Nine: Australia to withdraw ambassador to Indonesia over executions of Andrew Chan and Myuran Sukumaran*, Australian Broadcasting Corporation, 29.04.2015, <http://www.abc.net.au/news/2015-04-29/australia-to-withdraw-ambassador-to-indonesia-bali-nine-deaths/6429510> (data dostępu: 9.01.2016).

były skierowane do odbiorców krajowych<sup>60</sup> i służyły umocnieniu pozycji danego polityka względem jego wyborców bez względu na straty w relacji międzynarodowej<sup>61</sup>. Może to świadczyć o ryzykownym przekonaniu o dobrym stanie i stabilności relacji australijsko-indonezyjskich jako o czymś oczywistym i niewymagającym dodatkowych wysiłków, co z kolei znacząco ogranicza potencjał ich rozwoju<sup>62</sup>.

Związany z tym jest trzeci wspólny element obu kryzysów: ich zakończenie. Mimo braku aktywnego rozwiązania i ochłodzenia kontaktów dwustronnych po upływie kilku miesięcy następuje „powrót do normalności” – ambasadorowie zostają przywróceni, podejmowane są spotkania na wysokim szczeblu, a problematyczna kwestia nie wraca do dyskusji<sup>63</sup>. Powoduje to cykliczność sytuacji kryzysowych rozwiązywanych w podobny sposób. Wbrew dotychczasowej praktyce politycznej tego rodzaju kryzysy jednak nie „rozwiązują się same”<sup>64</sup>, a ich skutkiem jest spadek zaufania między partnerami<sup>65</sup>.

### **„Trzecie centrum potęgi” i możliwość odegrania aktywnej roli w tworzeniu ładu regionalnego**

Podobieństwa między Australią i Indonezją nie tylko tworzą podwaliny współpracy dwustronnej, ale także niosą ze sobą potencjał dla kształtowania ładu regionalnego, co byłoby najważniejszą korzyścią dla obu państw. Przyjmując wspólną strategię działania w regionie, strony miałyby szansę aktywnie wzmacniać i współtworzyć preferowany wielobiegunowy porządek. Jego założenia można realizować poprzez aktywność w regionalnych instytucjach wielostronnych, jak robiły to dotąd Australia i Indonezja. Bardziej proaktywnym działaniem, stanowiącym dużą zmianę w praktyce obu państw, byłoby proponowane przez Roda Lyona stworzenie „centrum potęgi”. W obszarze Azji

<sup>60</sup> Szerzej zob. np. A. Behm, *Time to rethink the Australia-Indonesia relationship*, „The Diplomat”, 4.07.2015, <http://thediplomat.com/2015/07/time-to-rethink-the-australia-indonesia-relationship/> (data dostępu: 9.01.2016).

<sup>61</sup> D. Grant, *Old-world assumptions and time-tested conventions*, The Strategist, 23.01.2014, <http://www.aspistrategist.org.au/old-world-assumptions-and-time-tested-conventions/> (data dostępu: 9.01.2016).

<sup>62</sup> Szerzej M. Beeson, *Spies like us: Australia, America and the Asia-Pacific*, „The Conversation”, 2013, <http://theconversation.com/spies-like-us-australia-america-and-the-asia-pacific-19823> (data dostępu: 8.02.2017); R.A. Supriyanto, *The Canberra – Jakarta row: An Indonesian perspective*, The Strategist, 22.11.2013, <http://www.aspistrategist.org.au/the-canberra-jakarta-row-an-indonesian-perspective/> (data dostępu: 9.01.2016).

<sup>63</sup> A. Poole, *Business as usual: Australia – Indonesia relations ‘back on track’*, Asialink – The University of Melbourne 2015, <http://asialink.unimelb.edu.au/stories/business-as-usual-australia-indonesia-relations-back-on-track> (data dostępu: 8.02.2017).

<sup>64</sup> P. Drysdale, *Australia and Indonesia in it for the long haul*, „East Asia Forum”, 16.03.2015, <http://www.eastasiaforum.org/2015/03/16/australia-and-indonesia-in-it-for-the-long-haul/> (data dostępu: 9.01.2016).

<sup>65</sup> H. White, *Old-world assumptions still cruel Australia’s dealings with Indonesia*, „East Asia Forum”, 15.12.2013, <http://www.eastasiaforum.org/2013/12/15/old-world-assumptions-still-cruel-australias-dealings-with-indonesia/> (data dostępu: 9.01.2016); C. Brown, *Australia – Indonesia relationship is back to „normal”, meaning fragile as ever*, „The Conversation”, 4.08.2015, <https://theconversation.com/australia-indonesia-relationship-is-back-to-normal-meaning-fragile-as-ever-45513> (data dostępu: 9.01.2016).

i Pacyfiku oddziałują coraz silniejsi gracze, również w sensie militarnym – m.in. Indie, Chiny i Japonia – tworzący wokół siebie „centrum potęgi” strategicznej. Obszarem, w którym centrum takie jeszcze się nie wytworzyło, jest Azja Południowo-Wschodnia. Daje to Australii i Indonezji szansę na wypełnienie tej luki<sup>66</sup>.

Przyjęcie takiej strategii wymagałoby zmian w stosunkach australijsko-indonezyjskich, pozwalających na wykorzystanie ich potencjału. Pierwszym krokiem do budowy „centrum potęgi” miałyby być wzmocnienie relacji gospodarczych. Dotychczasowe działania w tym obszarze wydają się zbyt powolne: w 2014 r. łączna wartość handlu towarami między Australią i Indonezją wyniosła prawie 12 mln dolarów australijskich, o 7,4% więcej niż rok wcześniej. To pozytywny trend, lecz większość towarów eksportowanych do Indonezji to dobra niskoprzetworzone; wzrost ten nie odzwierciedla więc rozwoju indonezyjskiej klasy średniej<sup>67</sup>. Niewielkie pozostaje znaczenie kontaktów inwestycyjnych: na koniec 2013 r. Indonezja przyjęła zaledwie 1,8% wszystkich australijskich bezpośrednich inwestycji zagranicznych (FDI); Australia była na 19. miejscu wśród indonezyjskich inwestorów zagranicznych<sup>68</sup>.

Drugim elementem budowania „centrum potęgi” jest identyfikacja wspólnych zagrożeń i wypracowanie mechanizmów reagowania. W tym obszarze współpraca indonezyjsko-australijska funkcjonuje prawidłowo. Jednak nie może się ona koncentrować wyłącznie na kwestiach bezpieczeństwa – niezbędna jest długofalowa strategia wskazująca wspólne cele w regionie i skoncentrowana na całej Azji Południowo-Wschodniej jako obszarze działania<sup>69</sup>. Mimo dotychczasowych sukcesów oraz polityki „więcej Dżakarty, a mniej Genewy”<sup>70</sup> żadne z państw nie podjęło próby stworzenia takiej strategii, choćby na własną rękę. Do wprowadzenia tak daleko idących zmian konieczna jest zmiana nastawienia społecznego – zmiana kulturowa<sup>71</sup> jako trzeci element budowy „centrum potęgi”.

Korzyści płynące dla Australii i Indonezji z podjęcia proaktywnych działań w kierunku tworzenia „centrum potęgi” to nie tylko poprawa relacji dwustronnych i wykorzystanie ich potencjału, ale przede wszystkim możliwość stworzenia nowej jakości w regionie i przejścia od podtrzymywania istniejącego ładu do jego kształtowania. Towarzysząca temu narracja polityczna, podkreślająca rosnącą rolę potęg regionalnych, wzrost stabilności w regionie oraz znaczenie Azji Południowo-Wschodniej w ramach

<sup>66</sup> R. Lyon, *Forks in the river*, ASPI Strategy, czerwiec 2011 r., s. 27–29.

<sup>67</sup> *General information: Indonesia*, Department of Foreign Affairs and Trade 2015, <https://dfat.gov.au/trade/resources/Documents/indo.pdf> (data dostępu: 9.01.2016).

<sup>68</sup> *Australia's position in global and bilateral foreign direct investment*, Department of Foreign Affairs and Trade 2013, s. 6, <https://dfat.gov.au/about-us/publications/Documents/aus-position-global-and-bilateral-foreign-direct-investment.pdf> (data dostępu: 8.02.2017).

<sup>69</sup> R. Lyon, *Forks in the river*, op.cit., s. 29.

<sup>70</sup> M. Wesley, *In Australia it's now less about Geneva, more about Jakarta*, „East Asia Forum”, 10.09.2013, <http://www.eastasiaforum.org/2013/09/10/in-australia-its-now-less-about-geneva-more-about-jakarta/> (data dostępu: 9.01.2016).

<sup>71</sup> P. Drysdale, *Australia and Indonesia...*, op.cit.

Azji i Pacyfiku, nie powinna budzić zastrzeżeń innych państw<sup>72</sup>. Ponadto Indonezja byłaby dodatkowo wzmocniona jako lider subregionu, a Australia mogłaby lepiej realizować „zwrot ku Azji” oraz znaleźć alternatywę dla dylematu Chiny – Stany Zjednoczone<sup>73</sup>.

### Podsumowanie

Relacja indonezyjsko-australijska wydaje się oparta na sprzecznościach. Z jednej strony cechuje ją potencjał nie tylko dla rozwoju kontaktów dwustronnych, lecz również do zmiany układu sił w regionie, z drugiej – osłabia brak długofalowej strategii rozwoju stosunków bilateralnych oraz ograniczona percepcja i negatywne stereotypy po obu stronach. Przekonanie o tym, że stosunki Australia – Indonezja będą przyjazne bez względu na okoliczności, przyczynia się do utrzymania poczucia stabilności i bezpieczeństwa w najbliższym sąsiedztwie, lecz zarazem sprawia, że relacje te wydają się czymś oczywistym, niewymagającym zaangażowania i głębszej refleksji, i mimo kryzysów samoczynnie powracającym do oczekiwanego stanu.

W świetle tych wyzwania stworzenie „centrum potęgi” w regionie Azji i Pacyfiku czy wypracowanie strategicznej współpracy ukierunkowanej na kształtowanie regionalnego układu sił wydają się w najbliższym czasie mało prawdopodobne. Problemem jest nie brak działań, lecz brak długofalowej wizji opartej na partnerstwie. Nasilają się głosy ekspertów, podkreślające konieczność jakościowej zmiany w relacjach australijsko-indonezyjskich. Pozwala to mieć nadzieję, że współpraca między Indonezją i Australią stanie się faktycznym partnerstwem, a nie jedynie „partnerstwem strategicznym”, niemającym pokrycia w rzeczywistości.

### Strategic Partnership or Partnership for Real – The Role of Australia–Indonesia Relations in Shaping the Regional Order

The article outlines the Australia–Indonesia relations in the context of the changing regional order in Asia-Pacific and specifically of the rivalry between China and the United States. According to official documents, Australia and Indonesia are strategic partners enjoying good cooperation in all key areas and share a similar vision of the desired regional order (regarding, e.g., the role of the US and China in Asia-Pacific as well as the pivotal role of ASEAN in regional institutions). However, their cooperation is hindered by a number of issues, the most important one of which is the misperception of the potential and significance of their respective partners. Not only does this frequently strain the diplomatic relations between Australia and

<sup>72</sup> R. Lyon, *Forks in the river*, op.cit., s. 30.

<sup>73</sup> Szerzej zob. np. S. Dewar, *Australia and China...*, op.cit.

Indonesia but also weakens the foundations for long-term partnership. The article suggest an alternative approach to Australia–Indonesia relations as described by Rod Lyon – namely the transformation of their bilateral cooperation from a ‘strategic partnership’ existing on paper only to an actual multi-faceted partnership leading to the creation of a third ‘power centre’ in Asia-Pacific (the others being China and the US).

*Keywords:* Australia, Indonesia, bilateral relations, regional order, regional cooperation, strategic partnership, international security, diplomatic crisis.



## Debata wokół dydaktyki stosunków międzynarodowych

Tomasz Pawłuszko

*Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach*

Problemy kierunków rozwoju badań oraz opartej na teorii dydaktyki stosunków międzynarodowych to rzadkie tematy w debacie nad stanem i perspektywami tej dziedziny wiedzy. Artykuł analizuje angloamerykański dyskurs nad metodami uczenia i nauczania stosunków międzynarodowych, a także skupia się na nowych kierunkach zastosowania wiedzy z tego przedmiotu. Dydaktyka stosunków międzynarodowych jest bardzo ważna, z co najmniej kilku powodów. Pozwala określić kluczowe kwestie i treści w danej nauce, porządkuje materiał badawczy, tworzy inspiracje i testuje teorie, popularyzuje wiedzę i kreuje wizerunek badań i badaczy. Ciekawe jest, że ogromne zainteresowanie naukami o polityce w Polsce nie zaowocowało rozwojem dyskursu poświęconego dydaktyce, jej metodom i technikom. Zaniedbania w sferze naukowo-dydaktycznej są problemem w samym rdzeniu uprawiania nauki (której częścią jest przecież dydaktyka), nie wspominając o zaniedbaniach współpracy nauki z innymi obszarami wiedzy i praktyki. Niniejszy tekst prezentuje wątki rozwoju teorii, dydaktyki, nauczania oparte także na doświadczeniach własnych autora.

*Słowa kluczowe:* dydaktyka, stosunki międzynarodowe, wiedza, metody dydaktyczne.

Kształcenie specjalistów, studentów i badaczy w zakresie wiedzy o stosunkach międzynarodowych jest rzadkim przedmiotem zainteresowania naukowego. Na rynku istnieje bardzo niewiele monografii poświęconych metodom kształcenia, technikom dydaktycznym czy popularyzacji dorobku naukowego wypracowanego przez badaczy stosunków międzynarodowych<sup>1</sup>. Nie mam tu na myśli podręczników. Również na konferencjach temat ten praktycznie się nie pojawia. Tymczasem rozwój umiejętności dydaktycznych wydaje się być jednym z celów zawodowych każdego naukowca i elementem dobrej szkoły badawczej. Co więcej, umiejętności zdobywania, tworzenia i przekazywania wiedzy, wypracowane podczas długoletniej praktyki dydaktycznej, mogą otwierać badaczy na nowe wyzwania społeczne i współpracę z sektorem publicznym i prywatnym.

---

**Tomasz Pawłuszko** – doktor, Katedra Krajów Europy Północnej, Wydział Prawa, Administracji i Zarządzania, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach.

<sup>1</sup> Do nielicznych prac zbiorowych tego typu zaliczyć można metodyki prowadzenia ćwiczeń z europeistyki – zob. K. A. Wojtaszczyk, Ł. Zamęcki, *Integracja europejska. Ćwiczenia*, Poltext, Warszawa 2012.

Niniejszy szkic podejmuje temat rozwoju naukowo-dydaktycznego stosunków międzynarodowych. Po pierwsze, omówione zostaną wizje rozwoju nauki o stosunkach międzynarodowych oraz szanse i wyzwania z tym związane. Po drugie, przeanalizowane będą rozmaite metody kształcenia w zakresie tej wiedzy. Po trzecie, zwrócę uwagę na implikacje tego stanu rzeczy dla rozwoju teorii, warsztatu i wizerunku badań nad stosunkami międzynarodowymi. Tekst opiera się na kwerendzie oraz na doświadczeniu własnym autora w zakresie dydaktyki i popularyzacji nauki. W tekście skupiam się na przeglądowej i krytycznej analizie literatury przedmiotu, analizie treści, analizie porównawczej i *case study* poszczególnych podejść teoretycznych i ich aplikacjom w sferze dydaktyki stosunków międzynarodowych.

Istnieje kilka kluczowych czasopism, w których badacze nauk o polityce dzielą się swoimi doświadczeniami pedagogicznymi i poszukiwaniami teoretycznymi. Jest to „Journal of Political Science Education”, „International Studies Review” oraz „International Studies Perspectives”. Z racji skupienia się na aktualnych kwestiach międzynarodowych i dydaktycznych głównym źródłem będzie ów trzeci periodyk, wydawany w latach 2000–2015 w ramach International Studies Association.

Ostatnie dekady rozwoju współczesnej polityki i gospodarki światowej to ogromne zmiany w życiu ludzi na całym świecie. Zakończyła się tzw. zimna wojna, trwają globalizacja i regionalizacja, pojawiły się nowe państwa i organizacje międzynarodowe, rozwinęły się media elektroniczne, tworząc wirtualną przestrzeń komunikacji na całej planecie. Zaistniały liczne nowe procesy społeczne i ekonomiczne, które należy ująć w konceptualne ramy i nadać im znaczenie. Obserwacja, refleksja i ocena zmian globalnych to jedno z najważniejszych zadań nauki o stosunkach międzynarodowych i – jak można ogólnie przyjąć – racja jej istnienia. Zmienna dynamika przemian światowych wymaga ciągłego doskonalenia teorii i metod wyjaśniania zjawisk społecznych. Stale pojawiają się więc nowe teorie, doskonalone są podejścia badawcze wypracowane w okresie zimnej wojny, a w pracy dydaktycznej i eksperckiej należy wykorzystywać nowe dane. Jest to sytuacja wymagająca ciągłej pracy analitycznej nad recepcją zmian społecznych na poziomie lokalnym, regionalnym i międzynarodowym. Dyskusja nad kształtem tej recepcji oraz stanem badań jest jednym z podstawowych praktycznych wyzwań stojących przed współczesnymi naukami społecznymi.

Czasopismo „International Studies Perspectives” (ISP, „Perspektywy Studiów Międzynarodowych”) zostało powołane w 2000 r. jako stosunkowo nowe forum debaty z kilku powodów: (1) aby rozwijać nowe koncepcje rozwoju nauki o stosunkach międzynarodowych; (2) aby współtworzyć debatę nad pedagogiką stosunków międzynarodowych i popularyzacją dobrych praktyk w tym zakresie; (3) aby poszukiwać praktycznych zastosowań wytworzonej wiedzy; (4) w celu podkreślenia kwestii rozwoju profesjonalnego badaczy stosunków międzynarodowych<sup>2</sup>. Od stycznia 2016 r.

---

<sup>2</sup> M. Boyer, M. Caprioli, R. Denemark, E. Hanson, S. Lamy, *Visions of international studies in a new millennium*, „International Studies Perspectives” 2000, nr 1, s. 1–9.

wydawaniem czasopisma zajmuje się prestiżowe wydawnictwo Oxford University Press<sup>3</sup>.

Dynamika rozwoju dydaktyki stosunków międzynarodowych jest znaczna. Po analizie kilkuset programów studiów w 2009 r. w samych tylko Stanach Zjednoczonych jeden z autorów stwierdził, że liczba ofert dydaktycznych w tym obszarze podwaja się co pięć lat<sup>4</sup>. Zdecydowaną większość badaczy zaangażowanych w proces dydaktyczny, zdobywanie tytułów naukowych i autorstwo publikacji w dziedzinie stosunków międzynarodowych stanowią politolodzy. Z drugiej strony w badaniach nad stosunkami międzynarodowymi wciąż pojawia się niepewność co do ich istnienia jako odrębnej dyscypliny, nie jest jasne, jaki jest ich podstawowy program badań oraz status na uczelniach<sup>5</sup>. Ankiety przeprowadzone przez Roberta Blantona pokazują, że wiele instytucji może mieć charakter tymczasowy, badacze często są tego świadomi, jednocześnie akceptując korzystny dla nich fakt, iż stosunki międzynarodowe jako modny kierunek studiów był i jest od wielu lat magnesem przyciągającym licznych słuchaczy.

Natomiast stosunki międzynarodowe jako dyscyplina akademicka wciąż borykają się ze statusem „drugorzędnej nauki”, zależnej od metod i dorobku innych nauk społecznych, takich jak psychologia, historia, socjologia czy ekonomia<sup>6</sup>. Debata o słabości teoretycznej nauki o stosunkach międzynarodowych dotarła również do Polski, o czym pisali między innymi Roman Kuźniar, Tadeusz Klementewicz, Jacek Czaputowicz i inni<sup>7</sup>. Słabość ta powinna prowadzić do pracy nad rzetelnymi badaniami na wysokim poziomie. Jednym z jej warunków jest rozwój warsztatu naukowo-dydaktycznego wraz z analizą dobrych praktyk w tym zakresie. Niniejszy tekst jest skromną próbą nawiązania do tych kwestii.

## Dyskusja o rozwoju badań nad stosunkami międzynarodowymi

Problematyka kierunków rozwoju nauki o stosunkach międzynarodowych jest przedmiotem debaty od dość dawna. Wiedza ta od początku powiązana była z kwestiami prawnomiędzynarodowymi, dyplomacją, doradztwem i analityką. Taki był wzór jej

---

<sup>3</sup> Strona internetowa „International Studies Perspectives” w oksfordzkim wydawnictwie: <http://isp.oxfordjournals.org/>.

<sup>4</sup> R. Blanton, *Surveying international studies programs: Where do we stand?*, „International Studies Perspectives” 2009, nr 10, s. 224–240.

<sup>5</sup> P. Kristensen, *Dividing discipline: Structures of communication in international relations*, „International Studies Review” 2012, nr 14, s. 32–50.

<sup>6</sup> Podkreśla to chociażby P. James we wstępie do sympozjum na ten temat na łamach „International Studies Perspectives”. Zob. P. James, *Symposium on interdisciplinary approaches to international studies: History, psychology, technology studies, and neuroeconomics*, „International Studies Perspectives” 2011, nr 12, s. 89–93.

<sup>7</sup> R. Kuźniar, *Przewartościowania w nauce o stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1991, nr 1, s. 83–84; T. Klementewicz, *Status metodologiczny nauki o stosunkach międzynarodowych*, „Studia Polityczne” 1994, nr 3, s. 73–82; J. Czaputowicz, *Theory of practice? The state of international relations in Poland*, „European Political Science” 2012, t. 11, nr 2, s. 1–17.

rozwoju w Stanach Zjednoczonych, które rozwinęły badania nad stosunkami międzynarodowymi w okresie rozkwitu swojej potęgi po zakończeniu II wojny światowej<sup>8</sup>. W państwach europejskich istotną rolę odrywały procesy integracji europejskiej, które wymagają licznych analiz, ekspertyz i sprawnego korpusu urzędników. Dominacja amerykańskiego stylu naukowego i większościowy udział autorów amerykańskich w głównych periodykach naukowych doprowadziły do twierdzeń, że *international relations* to typowa „amerykańska” nauka społeczna<sup>9</sup>. Badania bibliometryczne wskazują, że jeszcze w pierwszej dekadzie XXI w. wciąż zauważalna była przewaga autorów amerykańskich w wiodących czasopismach naukowych z zakresu stosunków międzynarodowych<sup>10</sup>. Liczne związki badaczy amerykańskich z praktyką, ogromny rynek think tanków i zapotrzebowanie elit społecznych na wiedzę o problemach współczesnego świata powodują, że popularny staje się wątek praktycznego stosowania wiedzy o stosunkach międzynarodowych, a nawet jej komercjalizacja<sup>11</sup>.

W niedawnym eseju Johan Eriksson wskazuje na polityczną użyteczność (*policy relevance*) badań nad stosunkami międzynarodowymi<sup>12</sup>. To, co często uważane jest za słabość nauki – mianowicie ogólność jej ustaleń – tu przedstawiane jest jako atut. Faktem jest, iż empiryczne badania wśród setek amerykańskich decydentów (okres 1989–2009) wskazują na dużą popularność i wagę wiedzy o stosunkach międzynarodowych. Wśród najbardziej cenionych przez praktyków typów analiz znajdują się studia przypadku (*case study*), analizy polityki (*policy analysis*) poszczególnych instytucji i państw, jak też przekrojowe badania teoretyczne, ukazujące nowe perspektywy<sup>13</sup>. Jednak ogólne rozważania teoretyczne również mają swoją rolę. Dostarczają wiedzy, schematów interpretacji, argumentację, uzasadniają ścieżki postępowania i podejmowania decyzji politycznych<sup>14</sup>. Politycy, podobnie jak badacze teorii ogólnych, lubują się w generalizacjach, podsumowaniach i twierdzeniach na temat przyczyn zmian społecznych. Tym samym autor rysuje pewną nić porozumienia pomiędzy nauką a polityką, która w USA wydaje się oczywista, ale już w innych krajach niekoniecznie. Twierdzenia te nie oznaczają, że nauka nagle ma się stać *policy-relevant*, ale ukazują

<sup>8</sup> Pisałem o tym w innym miejscu – T. Pawłuszko, *Anglosaskie źródła nauki o stosunkach międzynarodowych*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations” 2011, t. 44, nr 3–4, s. 91–114.

<sup>9</sup> S. Hoffman, *An American social science: International relations*, „Daedalus”, t. 106, nr 3, *Discoveries and Interpretations: Studies in Contemporary Scholarship*, t. I, 1977, s. 41–60.

<sup>10</sup> A. Sillanpaa, T. Koivula, *Mapping conflict research: A bibliometric study of contemporary scientific discourses*, „International Studies Perspectives” 2010, nr 11, s. 148–171.

<sup>11</sup> T. Medvetz, *Think tanks in America*, University of Chicago Press, Chicago 2012. Pisałem o tym również w: T. Pawłuszko, *Bezpieczeństwo międzynarodowe w badaniach polskich think tanks*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2014, t. 2, s. 198–214.

<sup>12</sup> J. Eriksson, *On the policy relevance of grand theory*, „International Studies Perspectives” 2014, nr 15, s. 94–108.

<sup>13</sup> P. Avey, M. Desch, *What do policymakers want from us? Results of a survey of current and former senior national security decision makers*, „International Studies Quarterly” 2014, nr 58, s. 227–246.

<sup>14</sup> Zob. J. Eriksson, *On the policy relevance of grand theory*, „International Studies Perspectives” 2014, nr 15, s. 94–108.

stosunkowo nowy obszar, na którym badacze stosunków międzynarodowych łatwo mogą się odnaleźć. Poniższa tabela obrazuje możliwości otwarcia wiedzy akademickiej na sfery rządowe i biznesowe.

**Tabela 1.** Uwarunkowania zastosowania teorii ogólnych nauki w praktyce politycznej

Funkcja instrumentalna	Funkcja konceptualna	Funkcja symboliczna
Gdy decydenci dzielą wspólne wartości, opierają się na analizach, lubią intelektualne debaty i orientacja w tej sferze jest uważana za normę.	Wczesne stadia debaty nad konkretnymi politykami i strategiami działań, istnieje duży poziom niepewności, a debata jest rozczłonkowana.	W sytuacji występowania silnych konfliktów, w procesach legislacyjnych lub po podjęciu decyzji, celem jej legitymizacji.

Źródło: opracowanie własne na podstawie J. Eriksson, *On the policy relevance of grand theory*, „International Studies Perspectives” 2014, nr 15, s. 103–104.

Inne prace poświęcone nowym wizjom zastosowania wiedzy o stosunkach międzynarodowych wskazują na możliwość udziału naukowców w procesach negocjacyjnych, dostarczaniu danych na temat konfliktów i procesów pokojowych czy badaniach nad usprawnianiem procesu decyzyjnego w polityce i biznesie<sup>15</sup>. Wymiana informacji, analiza potrzeb, poszukiwanie rozwiązań problemów społeczno-ekonomicznych i politycznych wskazują na możliwość uczestniczenia doświadczonych badaczy w procesach negocjacyjnych w charakterze analityków lub ekspertów<sup>16</sup>. Twórca poliheurystycznej teorii podejmowania decyzji, Alex Mintz, podsumowując kilkuletnie próby zastosowania jego podejścia przez kilkadziesiąt badaczy w różnych studiach przypadków, podkreślił jej efektywność w wyjaśnianiu zachowań decyzyjnych w polityce. Blisko 40 studiów przypadku opracowanych w latach 1993–2005 wykazuje, że liderzy podejmują decyzje w sposób dwufazowy. Po pierwsze, dążą do uproszczenia problemu za pomocą schematów poznawczych, a następnie analizują powstałe alternatywy w taki sposób, aby uniknąć strat politycznych. Podejście to jest próbą połączenia badań nad polityką zagraniczną, kognitywistyki oraz teorii racjonalnego wyboru. Wiedza o stosunkach międzynarodowych stanowi tu pomost dla rozszerzania badań w stronę porównań międzynarodowych, jak i wspierania procesów negocjacyjnych.

Podobną do powyższych perspektywę przyjmuje norweski politolog i antropolog Iver Neumann, który pokazuje, iż bogactwo wiedzy historycznej na temat procesów społecznych otwiera naukę o stosunkach międzynarodowych na współpracę z decydentami

<sup>15</sup> H. Kelman, *The role of the scholar-practitioner in international conflict resolution*, „International Studies Perspectives” 2000, nr 1, s. 273–288; P. Schrodt, D. Germer, O. Yilmaz, *Methods meet policy: Transnational monitoring of the Israel–Palestine conflict*, „International Studies Perspectives” 2005, nr 6, s. 235–251.

<sup>16</sup> A. Mintz, *Applied decision analysis: Utilizing poliheuristic theory to explain and predict foreign policy and national security decisions*, „International Studies Perspectives” 2005, nr 6, s. 94–98.

w obszarze prognoz i polityki rozwoju<sup>17</sup>. Autor ten uważa rozwój metod scenariuszowych w dydaktyce i badaniach za jedną z możliwości wzbogacenia perspektyw i dorobku naukowego w zakresie analiz zmian porządku społeczno-ekonomicznego na świecie. Warto zaznaczyć, że metody te mają długą tradycję dydaktyczną w kilku naukach społecznych, służą z powodzeniem do edukowania studentów w zakresie samodzielnej pracy analitycznej z danymi różnego typu.

Innym narzędziem, ściśle powiązaniem zarówno z nauką, jak i dydaktyką, jest tworzenie ustrukturyzowanej debaty eksperckiej w społeczeństwie<sup>18</sup>. Naukowcy jako moderatorzy i edukatorzy w takiej dyskusji stają się menedżerami wiedzy, którzy nie tracą przy tym tradycyjnego wizerunku uczonego. Jak wskazywał Stephen Rosow, współcześnie wszystkie rodzaje nauki są *de facto* interdyscyplinarne. Pogląd tego autora, że dyscypliny to jedynie normy dyskursywne – pomijając kwestie instytucjonalne – jest jednak nieco radykalny<sup>19</sup>. Nie można z drugiej strony pomijać inspiracji, wynikającej z interakcji naukowców i praktyków różnych dziedzin wiedzy. Wiele z metod dydaktycznych i badawczych podlega dyfuzji w różnych obszarach nauki i z powodzeniem stosowanych jest w innych kontekstach, np. kolaże narracyjne, hermeneutyka, autoetnografia i inne<sup>20</sup>. Przykładem w nauce o stosunkach międzynarodowych byłyby np. konwersatoria, na których wykładowcy i praktycy z obszaru służby zagranicznej wspólnie omawiali pamiętniki znanych polityków i dyplomatów, wykorzystując własną wiedzę, teorie i doświadczenia praktyczne<sup>21</sup>. Jest to zarówno dydaktyka, jak i nauka, która sięga teorii oraz praktyki.

Otwarcie się badaczy stosunków międzynarodowych na inne nauki wywołuje oczywiście niekiedy i konsternację. Z jednej bowiem strony uczestnictwo w globalnym dyskursie przynosi wiele nowych punktów widzenia, z drugiej zaś może oznaczać konieczność zaznaczania własnych obszarów kompetencji i niekompetencji<sup>22</sup>. Kwestia ta była żywa podczas tzw. drugiej debaty teoretycznej pomiędzy modernizmem a tradycjonalizmem. Badacze związani z orientacją behawioralną zaznaczali, że konieczne jest wydzielenie własnego obszaru badawczego i metod jego poznawania,

<sup>17</sup> I. Neumann, E. Overland, *International relations and policy planning: The method of perspectivist scenario building*, „International Studies Perspectives” 2004, nr 5, s. 258–277.

<sup>18</sup> J. Lantis, *Ethics and foreign policy: Structured debates for the international studies classroom*, „International Studies Perspectives” 2004, nr 5, s. 117–133.

<sup>19</sup> S. Rosow, *Toward an anti-disciplinary global studies*, „International Studies Perspectives” 2003, nr 4, s. 1–14.

<sup>20</sup> Por. bardzo ciekawe sposoby zastosowania metod badawczych nauk humanistycznych i społecznych w zarządzaniu: M. Kostera, *Metody badawcze w zarządzaniu humanistycznym*, Sedno. Wydawnictwo Akademickie, Warszawa 2015.

<sup>21</sup> T. Deibel, *Teaching foreign policy with memoirs*, „International Studies Perspectives” 2002, nr 3, s. 128–138.

<sup>22</sup> Por. J. Hey, *Can international studies research be the basis for an undergraduate international studies curriculum? A response to Ishiyama and Breuning*, „International Studies Perspectives” 2004, nr 5, s. 395–399; M. Breuning, *International studies programs: For what purpose and for whom? A rejoinder to hey*, „International Studies Perspectives” 2004, nr 5, s. 400–402.

aby dana dyscyplina nauki zyskała samodzielność. Tradycjoniści zaś podkreślali kompleksowość doświadczeń pochodzących z mieszania różnych dziedzin wiedzy<sup>23</sup>. Jak widzimy, po upływie pół wieku, spór trwa nadal. Niemniej jednak, liczne kryzysy i poczucie niepewności w różnych częściach globu ukazują, że jesteśmy świadkami kryzysu rozumienia świata. W kolejnej interesującej analizie, opartej na przeglądzie podstawowych podręczników do nauki podstaw stosunków międzynarodowych, Andrew Enterline podkreśla, że stare podejścia badawcze coraz mniej nadają się do wyjaśniania rzeczywistości<sup>24</sup>. Oznacza to, iż wiedza musi być uzupełniana, przetwarzana i konfrontowana z rzeczywistością. Dydaktyka ponownie okazuje się jednym z pierwszych doświadczeń badacza nauk społecznych, w których konfrontuje on wizję świata z tym, co mówi się potocznie na jej temat.

### Nowe trendy w dydaktyce stosunków międzynarodowych

Obecny w „International Studies Perspectives” dział „Pedagogy in International Studies” jest unikatowy w skali globalnej i zawiera liczne interesujące przykłady dobrych praktyk nauczania wiedzy z zakresu stosunków międzynarodowych, a tym samym ukazuje potencjał jej rozwoju także w innych sektorach, takich jak szkolenia, praca ekspercka, konferencje i doradztwo. Wiedza ta może się przyczynić nie tylko do popularyzacji, ale też i profesjonalizacji branży naukowej w kontekście współczesnej gospodarki i technologii. Skądinąd właśnie technologie są jednym z motorów zmian sposobów zdobywania, analizowania i prezentacji wiedzy naukowej. Zmieniają obecność naukowców w sferze publicznej.

W jednym z najbardziej interesujących artykułów Jacqueline De Matos-Ala i David Hornsby, pracujący na jednym z uniwersytetów w Republice Południowej Afryki, podejmuje wątek dostosowywania przekazu wiedzy do liczby i zainteresowań słuchaczy (*learning management system*)<sup>25</sup>. Na podstawie praktyki badań i dydaktyki próbowali ustalić, jakie metody dydaktyczne najlepiej pasują do problematyki wykładanej na studiach wyższych. Celem była umiejętność stworzenia środowiska dla kreatywnego myślenia. Problemem nauczycieli akademickich była skłonność studentów i słuchaczy do pobieżnego „skanowania” tekstów i problemów badawczych, podczas gdy studia powinny uczyć głębokiego spojrzenia na analizowane kwestie. Przypadłość ta ujawniała się zwłaszcza podczas zajęć w dużych grupach, w których obecność wielu osób i bodźców staje się czynnikiem rozpraszającym uwagę i ograniczającym koncentrację.

---

<sup>23</sup> M. Kaplan, *Is international relations a discipline?*, „The Journal of Politics” 1961, t. 23, nr 3, s. 462–476; H. Bull, *International theory: The case for a classical approach*, „World Politics” 1966, t. 18, nr 3, s. 361–377.

<sup>24</sup> A. Enterline, *Balancing theory versus fact, stasis versus change: A look at some introductions to international relations*, „International Studies Perspectives” 2004, nr 5, s. 23–39.

<sup>25</sup> J. De Matos-Ala, J. Hornsby, *Introducing international studies: Student engagement in large classes*, „International Studies Perspectives” 2015, nr 16, s. 156–172.

**Tabela 2.** Dostosowanie metod dydaktycznych do przedmiotu studiów

Metoda dydaktyczna	Przedmiot/zadanie
Dyskusje oparte na problemie	Organizacje międzynarodowe
Slajdy i prezentacje multimedialne	Międzynarodowa ekonomia polityczna
Tutoriale	Realizm polityczny
Oglądanie kanałów YouTube	Analiza artykułów
Podkasty	Analiza polityki zagranicznej
Zaproszenie gości na zajęcia	Zadania domowe na zaliczenie

Źródło: opracowanie na podstawie J. De Matos-Ala, J. Hornsby, *Introducing international studies...*, op.cit.

Powyższy problem podziela wielu badaczy. Metodami aktywizującymi słuchaczy są zwykle symulacja oraz dyskusja stawiająca na otwarte pytania, co pokazuje możliwości zdobywania większej ilości wiedzy. Metody te dają bowiem przestrzeń do personalizacji przekazu. Badania pedagogiczne wskazują, że ludzie przyswajają 10% tego, co piszą, 26% tego, co słyszą, 30% tego, co widzą, 50% tego, co widzą i słyszą, 70% tego, co mówią, i ponad 90% tego, co mówią i robią w tym samym czasie. Pomimo owocnych debat na temat kreatywnego uczenia się około 80–95% przekazu dydaktycznego pozostaje pasywne, zapewne również w polskich salach wykładowych<sup>26</sup>. Być może wynika to z faktu, że studenci zwykle są w stanie skupić się tylko na niektórych obszarach, spośród kilku kluczowych dla umiejętności rzetelnej i kompletnej analizy. Z mojego doświadczenia dydaktycznego wynika, że symulacja posiada dużo większy potencjał zaangażowania studentów niż dyskusja, pod warunkiem że zakres przygotowań (zadane lektury, własne przygotowanie) do niej nie jest zbyt skomplikowany i rozległy tematycznie.

Mariya Omelicheva jest zdania, że powyższa słabość wynika z niedostatecznej umiejętności krytycznego myślenia. Po analizie około 130 sylabusów z zakresu wprowadzenia do stosunków międzynarodowych autorka uznała, że bardzo niewiele kursów zakłada ćwiczenie słuchaczy w analitycznym, metodycznym myśleniu. Jak udało jej się wskazać podczas organizacji debat tematycznych, niewielu studentów potrafiło operować argumentami i je krytycznie modyfikować w reakcji na dyskusję. Poniżej 20% studentów poddanych ćwiczeniu potrafiło wyjaśnić, czym w praktyce jest krytyczne myślenie. Brak świadomości tej umiejętności jest dużym problemem dla osób zajmujących się badaniami stosunków międzynarodowych, które wymagają wiedzy na temat różnych kontekstów, podobieństw i relacji pomiędzy procesami społecznymi i ekonomicznymi w różnych krajach<sup>27</sup>. Samo badanie nawet prostych

<sup>26</sup> L. Powner, M. Allendoerfer, *Evaluating hypotheses about active learning*, „International Studies Perspectives” 2008, nr 9, s. 75–89.

<sup>27</sup> M. Omelicheva, *Global politics on trial: Using educational debate for teaching controversies of world affairs*, „International Studies Perspectives” 2006, nr 7, s. 172–186.

źródeł wymaga krytycznej – autorskiej! – analizy. Również zajęcia z zakresu kultury języka, argumentacji i retoryki są w Polsce rzadkością w programach stosunków międzynarodowych. Kursy i literatura na temat prawa międzynarodowego, ceremoniału i protokołu dyplomatycznego rzadko obejmują te kwestie.

Antidotum na niedostatki w nauce pozyskiwania danych i ich analizowania mogą być wyniki badań Scotta Browna i Fredericka Kinga w zakresie recepcji konstruktywistycznej metodyki uczenia, opartej na nauce problemowej (*problem-based learning*, PBL)<sup>28</sup>. Metoda ta polega na jak największym zaangażowaniu uczącego się w proces poszukiwania rozwiązań na zdefiniowanej przez nauczyciela płaszczyźnie. Im więcej myśli i pomysłów wytworzy umysł podczas pracy nad rozwiązaniem, tym swobodniej porusza się pośród problemów. Metodyki konstruktywistyczne uważane są za trudne, ponieważ wymagają stałej aktualizacji wiedzy i jej znaczenia w różnych kontekstach<sup>29</sup>. Stałej obserwacji wymagają interakcje pomiędzy materialnymi i niematerialnymi czynnikami rozwoju stosunków międzynarodowych.

Dobrym przykładem zastosowania PBL jest symulacja, która w nauce i dydaktyce stosunków międzynarodowych przybrała rolę kluczowej metody dydaktycznej. W całej Europie każdego roku organizowane są liczne symulacje obrad rozmaitych instytucji międzynarodowych typu *Model of United Nations* (MUN) lub *Model of European Union* (MEU), które mają postać turniejów negocjacyjnych (autor artykułu również brał w nich udział). Jest to połączenie analizy, negocjacji, debaty i symulacji, w której uczestnicy grają określone z góry role społeczne w procesach podejmowania decyzji politycznych. Na łamach „International Studies Perspectives” zastosowanie symulacji w dydaktyce, badaniach i promocji stosunków międzynarodowych jest jednym z najczęściej goszczących tematów w dziale pedagogicznym tego czasopisma. Przykładem są badania Jeremy’ego Youde’a nad interwencjami humanitarnymi oraz Victora Asala nad sposobami wykorzystania gier i symulacji do nauczania teorii stosunków międzynarodowych<sup>30</sup>. Wykorzystanie gier strategicznych i scenariuszy postępowania kilku państw na arenie konferencji międzyrządowych lub w ramach organizacji międzynarodowych daje świetne efekty w dydaktyce<sup>31</sup>. Studenci konfrontują się dzięki temu z praktycznym mechanizmem i wykorzystując swoją wiedzę, poszukują rozwiązań

---

<sup>28</sup> S. Brown, F. King, *Constructivist pedagogy and how we learn: Educational psychology meets international studies*, „International Studies Perspectives” 2000, nr 1, s. 245–254.

<sup>29</sup> K. Burch, *A primer on problem-based learning for international relations courses*, „International Studies Perspectives” 2000, nr 1, s. 31–44.

<sup>30</sup> J. Youde, *Crushing their dreams? Simulations and student idealism*, „International Studies Perspectives” 2008, nr 9, s. 348–356; V. Asal, *Playing games with international relations*, „International Studies Perspectives” 2005, nr 6, s. 359–373.

<sup>31</sup> W pracy własnej używam m.in. negocjacyjnych gier scenariuszowych (np. scenariusze budowy Nowego Jedwabnego Szlaku bądź akcesji Ukrainy do UE), w których grupy studentów reprezentujące różne państwa lub inne instytucje realizują strategie negocjacyjne i negocjują założone cele – i w ten sposób konfrontują się z mechanizmami współpracy i konfliktów międzynarodowych w różnych miejscach świata. Przygotowania takich gier nauczyłem się jednak nie od starszych wykładowców, ale od zagranicznych praktyków prowadzących szkolenia z zakresu gier negocjacyjnych w krajach niemieckojęzycznych.

analizowanych problemów. Jak zwraca uwagę Brent Sasley, symulacje tego typu pozwalają osobom w nich uczestniczącym na poznanie zjawiska niepowodzenia bądź porażki negocjacyjnej o rozmaitych skutkach formalnych i nieformalnych<sup>32</sup>. Często motywem wykorzystywanym w takim celu są na przykład negocjacje pokojowe na Bliskim Wschodzie.

Drugą ważną metodą dydaktyczną, która jest zarazem ważnym narzędziem badawczym, jest wykorzystanie *case study*<sup>33</sup>. Studia przypadku to badania o charakterze idiograficznym, których zadaniem jest wierna rekonstrukcja określonych fenomenów społecznych. Umiejętności potrzebne do opracowania wartościowego studium tego typu są wielorakie (zob. tabela 3).

**Tabela 3.** Umiejętności kluczowe w pracy nad studiami przypadku (*case study*)

Umiejętność rozróżniania kluczowych informacji
Identyfikacja istoty problemu, kontekstu i parametrów sytuacji
Umiejętność poszukiwania realistycznych rozwiązań
Umiejętność myślenia strategicznego i rekomendacji do działania
Umiejętność podejmowania decyzji
Umiejętność konfrontowania się z przeszkodami

Źródło: opracowanie własne na podstawie V. Golich, *The ABCs of case teaching*, „International Studies Perspectives” 2000, nr 1, s. 14–16.

W jednym z ciekawszych tekstów poświęconych metodyce *case study* w analizie stosunków międzynarodowych John Odell ukazuje kilkanaście tematów z obszaru międzynarodowej ekonomii politycznej, w których znajduje zastosowanie studium przypadku, a następnie klasyfikuje rodzaje studiów przypadku, jakie mogą być użyte w praktyce dydaktycznej, w tym m.in.:

- deskryptywne studium przypadku – jego celem jest pozyskanie informacji;
- studium przypadku: ilustracja teorii – jego celem jest pokazanie argumentacji teoretycznej;
- studium przypadku: potwierdzenie teorii – jego celem jest wykazanie, że jakaś teoria jest prawdziwa;
- studium przypadku: obalenie teorii – jego celem jest wykazanie, że jakaś teoria jest nieprawdziwa<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> B. Sasley, *Teaching students how to fail: Simulations as tools of explanation*, „International Studies Perspectives” 2010, nr 11, s. 61–74.

<sup>33</sup> V. Golich, *The ABCs of case teaching*, „International Studies Perspectives” 2000, nr 1, s. 11–29; por. użyteczne dla nauczycieli akademickich opracowanie R. Yin, *Case Study Research: Design and Methods*, Sage, Los Angeles 2014.

<sup>34</sup> J. Odell, *Case study methods in international political economy*, „International Studies Perspectives” 2001, nr 2, s. 161–176.

Zdaniem Odella, studia przypadku są wysoce informatywne, uczą pozyskiwania danych, ich interpretacji oraz wykorzystania. Zważywszy na fakt, że procesy społeczne mają charakter czasoprzestrzenny, studia przypadków stanowią też sposób na dokumentację i interpretację danych, które mogą posłużyć w dalszych badaniach porównawczych i interdyscyplinarnych.

Nietypowym połączeniem metodyki symulacji i studium przypadku jest zaproponowana przez Archiego Simpsona i Bernda Kausslera metoda wykorzystania filmów fabularnych w celu ukazania teorii zachowań jednostek i instytucji politycznych oraz gospodarczych<sup>35</sup>. W interesującym wywodzie autor pokazuje, że ten sposób przedstawienia pozwala lepiej wyjaśnić specyfikę teorii stosunków międzynarodowych oraz zidentyfikować wiele procesów występujących w międzynarodowych stosunkach politycznych i ekonomicznych. Ponadto multimedialne i popkulturowe tło filmów jest bardzo atrakcyjnym sposobem na pozyskanie uwagi słuchaczy. Popularność w Polsce również filmów dokumentalnych i reportaży (a także festiwali im poświęconych) ukazuje potencjał tkwiący w dyskusyjnych klubach filmowych i opartych na filmach zajęciach dydaktycznych o profilu społecznym. Co ciekawe, autorzy podają również listę filmów, która można wykorzystać dla przedstawienia wybranych problemów politologicznych i międzynarodowych<sup>36</sup>.

Innymi interesującymi przykładami wykorzystania twórczych metod dydaktycznych w przekazywaniu treści naukowej wysokiej jakości są wariacje symulacji, prowadzone według rozmaitych scenariuszy. Na łamach interesującego nas czasopisma opublikowano metodykę pracy z teorią ról w celu odegrania długofalowej symulacji procesu prowadzenia polityki zagranicznej wraz ze wskazówkami, jak wykorzystać tę sytuację w kursie trwającym cały semestr<sup>37</sup>.

Kwestie dydaktyki uzupełniane są metodykami krytycznego czytania (*critical reading*), które jest fundamentem efektywnej analityki oraz interpretacji zdarzeń<sup>38</sup>. Należy podkreślić również omówienia dotyczące korzystania ze źródeł internetowych w epoce Internetu 2.0., gdy blogi oraz media społecznościowe tworzą nowy kontekst funkcjonowania jednostek w przestrzeni społecznej. Rzeczywistość wirtualna, niegdyś uważana za przeciwieństwo tej realnej, dzisiaj stanowi integralny element funkcjonowania społeczeństwa. Wykorzystanie przez naukowców mediów społecznościowych (Facebook, Twitter, LinkedIn, Academia, blogi) w celu propagowania dorobku naukowego oraz komentowania rzeczywistości społecznej wydaje się jednym

---

<sup>35</sup> A. Simpson, B. Kaussler, *IR teaching reloaded: Using films and simulations in the teaching of international relations*, „International Studies Perspectives” 2009, nr 10, s. 413–427.

<sup>36</sup> Ibidem, s. 425–426.

<sup>37</sup> J. DiCicco, *National security council: Simulating decision-making dilemmas in real time*, „International Studies Perspectives” 2014, nr 15, s. 438–358.

<sup>38</sup> B. Ripley, *Causation, counterfactuals, and critical reading in the active classroom*, „International Studies Perspectives” 2007, nr 8, s. 303–314.

z przeszłościowych aspektów rozwoju dydaktyki<sup>39</sup>. Studenci korzystają z Internetu w zasadzie nieustannie, toteż wykorzystanie tego aspektu w pracy nad ich rozwojem na studiach wyższych wydaje się czymś oczywistym, zwłaszcza że zawartość bibliotek, a także większość mediów i źródeł informacji przeniosła się w sferę wirtualną. Współcześnie, dzięki internetowym bazom danych, studenci i wykładowcy mają stały dostęp do tysięcy książek i artykułów, których zdobycie przed laty wymagało drogiego wyjazdu zagranicznego. Jak się wydaje, w Polsce potencjał wykorzystania tych zasobów (subiektywnie postrzegany przez mniejszy stopień nasycenia artykułów naukowych i prac dyplomowych literaturą międzynarodową dostępną poprzez wspomniane bazy danych) wciąż jest niedostateczny.

### Perspektywy rozwoju teorii stosunków międzynarodowych

Powyższe obserwacje i uwagi na temat wizji i dydaktyki stosunków międzynarodowych prowadzą do postawionego wcześniej pytania o kierunki rozwoju teoretycznego tej wiedzy, który mógłby prowadzić do rozbudowy i pogłębienia studiów i badań. Z pewnością jednym z wniosków jest popularyzacja triangulacji metod i tworzenia zespołów badawczych. Nauka od kilku dekad pracuje w systemie projektowym (w Polsce tę metodę wprowadziło masowo Narodowe Centrum Nauki). Nie oceniając w tym miejscu, czy to dobre, czy złe, faktem jest ogromny przyrost wiedzy, który dokonał się w ostatnich latach dzięki popularyzacji wspomnianych internetowych baz danych<sup>40</sup>. Powoduje on w praktyce podejmowanie coraz węższych tematów, względnie zachęca do podziału pracy w ramach zespołów.

Podręczniki stosunków międzynarodowych licznie wspominają o teoriach, często jednak nie przekładają ich na konkretne przykłady zastosowań, ani nie wspominają o metodyce i technikach ich użycia<sup>41</sup>. Studenci często zwracają uwagę na niewielką interaktywność i przeteoretyzowanie książek, które nie są w stanie wyjść poza metodę podającą. Powoli standardem staje się tymczasem egzemplifikacja teorii za pomocą konkretnych metod i przykładów badań. W tę stronę, moim zdaniem, zmierzają również debaty teoretyczne wśród badaczy stosunków międzynarodowych. Popularyzacja konstruktywizmu, pragmatyzmu i eklektyzmu w dyskursie międzynarodowym (powrót do metod jakościowych) staje się równie ważnym faktem naukowym, jak znaczenie neorealizmu w okresie zimnej wojny<sup>42</sup>. Również w „International Studies Perspectives” poruszane przez badaczy wątki skupiają się na badaniach jakościowych: w 2002 r.

<sup>39</sup> C. Carpenter, D. Drezner, *International relations 2.0: The implications of new media for an old profession*, „International Studies Perspectives” 2010, nr 11, s. 255–272.

<sup>40</sup> Bazy danych takie jak EBSCO czy sieci wydawnicze Wiley, Sage oraz wiele innych.

<sup>41</sup> Dobrą praktyką w podręcznikach, np. oksfordzkich, od kilkunastu lat jest dodatkowe internetowe kompendium do podręcznika, zawierające studia przypadku, mapy, materiały do nauki i zagadnienia do dyskusji. Studenci mają do nich dostęp dzięki wykupionemu przez uczelnię abonamentowi.

<sup>42</sup> P. Howard, *Triangulating debates within the field: Teaching international relations research methodology*, „International Studies Perspectives” 2010, nr 11, s. 393–408.

Cameron Thies proponuje uzupełnianie badań nad stosunkami międzynarodowymi za pomocą jakościowej analizy historycznej (postulat często podnoszony również w Polsce)<sup>43</sup>, w 2005 r. Alex Mintz komentuje wspomniane badania nad podejmowaniem decyzji i przywództwem w stosunkach międzynarodowych<sup>44</sup>, w 2007 r. Julie Mertus zastanawia się nad konstruowaniem perspektywy feministycznej<sup>45</sup>, zaś w 2011 r. badacze proponują poszerzenie wiedzy o stosunkach międzynarodowych o wartościowe poznawczo ustalenia pochodzące z dorobku psychologii, kognitywistyki czy neuroekonomii<sup>46</sup>.

W 2012 r. przedmiotem refleksji było umieszczanie zagadnień etycznych w dydaktyce i badaniach, co prowadzi do pytania o powrót do teorii normatywnych<sup>47</sup>. W 2013 r. Thies pokazuje, w jaki sposób perspektywy konstruktywistyczna i neorealistyczna uzupełniają się w analizie zimnej wojny<sup>48</sup>. W 2015 r. Jérémie Cornut nakreśliła perspektywy rozwoju eklektyzmu, zaproponowanego przez Petera Katzensteina i Rudrę Sila kilka lat wcześniej<sup>49</sup>. W jednej z ciekawszych debat teoretycznych Yale Ferguson i Patrick T. Jackson wskazują na faktyczną różnorodność badań nad stosunkami międzynarodowymi, ale też podkreślają strach wielu badaczy i szkół przed relatywizmem i dowolnością w rozwijaniu nowych kierunków studiów stosunków międzynarodowych<sup>50</sup>. Większość podnoszonych kwestii bazuje na codziennej praktyce dydaktycznej i naukowej, które stanowią realne „laboratorium” pracy naukowców w obszarze nauk społecznych.

Dydaktyka promująca metody problemowe, studia przypadku, wykorzystanie multimediów, warsztatowe symulacje i scenariusze jest bardzo efektywnym źródłem wiedzy i zainteresowania nauką i byłaby w stanie podnieść znacząco zainteresowanie stosunkami międzynarodowymi zarówno jako kierunkiem studiów, jak i badań naukowych. W polskich realiach do tego poglądu nawiązują uwagi Anny Wojciuk sprzed kilku lat<sup>51</sup>. W pracy własnej wykorzystuję symulacje, warsztaty i multimedia,

<sup>43</sup> A. Thies, *A pragmatic guide to qualitative historical analysis in the study of international relations*, „International Studies Perspectives” 2002, nr 3, s. 351–372.

<sup>44</sup> A. Mintz, *Applied decision analysis...*, op.cit., s. 94–98.

<sup>45</sup> J. Mertus, *Teaching gender in international relations*, „International Studies Perspectives” 2007, nr 8, s. 323–325.

<sup>46</sup> Specjalny nr 12, wydany w 2011 r.

<sup>47</sup> R. Mansbach, *Integrating normative theory in teaching international relations*, „International Studies Perspectives” 2012, nr 13, s. 10–12; M. Frost, *On teaching ethics in international relations: Questions and answers*, „International Studies Perspectives” 2012, nr 13, s. 7–9.

<sup>48</sup> C. Thies, *The roles of bipolarity: A role theoretic understanding of the effects of ideas and material factors on the cold war*, „International Studies Perspectives” 2013, nr 14, s. 269–288.

<sup>49</sup> J. Cornut, *Analytic eclecticism in practice: A method for combining international relations theories*, „International Studies Perspectives” 2015, nr 16, s. 50–66; P. Katzenstein, R. Sil, *Beyond Paradigms, Analytic Eclecticism in the Study of World Politics*, Palgrave Macmillan, New York 2010.

<sup>50</sup> Y. Ferguson, *Diversity in IR theory: Pluralism as an opportunity for understanding global politics*, „International Studies Perspectives” 2015, nr 16, s. 3–12; P.T. Jackson, *Fear of relativism*, „International Studies Perspectives” 2015, nr 16, s. 13–22.

<sup>51</sup> Zob. A. Wojciuk, *Metody twórczej pracy grupowej w analizie polityki zagranicznej i dydaktyce stosunków międzynarodowych*, „Stosunki Międzynarodowe” 2011, t. 43, nr 1–2, s. 219–234. Tekst jest

co pozwala mi potwierdzić ich skuteczność i zainteresowanie studentów tego typu aktywnymi metodami zdobywania wiedzy, także w sytuacji popularności mediów wirtualnych, w której badania potwierdzają globalny spadek zainteresowania obszernymi dokumentami, skomplikowanymi przekazami oraz sugerują konkretyzację przekazu i naukę myślenia sieciowego, zdolnego do łączenia informacji i umożliwiającego argumentację<sup>52</sup>. W tym kontekście chociażby badania Ivera Neumanna nad scenariuszami i teoriami ogólnymi (mapowanie i ujęcie procesualne badania zjawisk społecznych), jak też teorie poliheurystyczne zaproponowane przez Mintza (uproszczenie przekazu poprzez teorię, następnie analityczna problematykacja) wydają się dobrymi narzędziami pracy również w dydaktyce. Wdrażanie nowych teorii naukowych poprzez testowanie ich w procesie dydaktycznym (i na seminariach poświęconych dydaktyce i stanowi badań) wydaje się spoiwem, które kreatywnie łączy pracę naukową z nauczaniem.

### Podsumowanie i wnioski

Obecny stan nauki o stosunkach międzynarodowych wynika z wieloletnich nawyków badaczy, uzupełnianych stopniowo o nowe teorie i metody pracy. Z jednej strony spotykamy się z „imperializmem” badaczy, którzy do stosunków międzynarodowych włączyliby wszystkie obserwowalne fakty i działania społeczne. Celem tego podejścia miałyby być wykazanie wszechstronności i niezbędności istnienia nauki o stosunkach międzynarodowych w globalnym dyskursie naukowym. W imię tego poglądu stale pojawiają się nowe komitety i grupy badawcze w International Studies Association oraz nowe propozycje „pożyczenia” nowych teorii i metod z innych nauk społecznych i ekonomicznych.

Z drugiej jednak strony pojawiają się głosy o zawężaniu programu badawczego tej nauki, które ma na celu zapobieganie „rozmywaniu się” jego dotychczasowego dorobku i ustaleń. Nurt ten postuluje skupienie się na kilku tylko obszarach badań, redukując naukę o stosunkach międzynarodowych, zwykle do „politologii międzynarodowej”. Na uwagę zasługuje i trzeci pogląd, iż stosunki międzynarodowe zamiast tworzyć „nową osobną naukę” ponownie stają się raczej ogólnym polem bądź tematem badawczym, na którym pracują naukowcy z różnych uznanych dyscyplin: politolodzy, ekonomiści, historycy, socjologowie, badacze rozwoju społeczno-gospodarczego i inni. Jak się wydaje, podobne uwagi dotyczą badań nad bezpieczeństwem (*security*

---

odosobnionym w polskim dyskursie przypadkiem teoretycznego omówienia różnych sposobów uczenia się, skonfrontowanym z niewielkimi badaniami ankietowymi. Wskazuje na podstawowe zagadnienia związane z zarządzaniem wiedzą, w tym koncepcję organizacji uczących się. Nie wzbudził jednak w środowisku dyskusji ani polemik.

<sup>52</sup> Por. np. J. McGann, *2015 Global Go To Think Tank Index Report*, TTCSP Global Go To Think Tank Index Reports, 2016, Paper 10, [http://repository.upenn.edu/think\\_tanks/10/?utm\\_source=repository.upenn.edu%2Fthink\\_tanks%2F10&utm\\_medium=PDF&utm\\_campaign=PDFCoverPages](http://repository.upenn.edu/think_tanks/10/?utm_source=repository.upenn.edu%2Fthink_tanks%2F10&utm_medium=PDF&utm_campaign=PDFCoverPages) (data dostępu: luty–wrzesień 2016).

*studies*)<sup>53</sup>. Wszystkie trzy wizje wydają się skrajne. Propozycji *via media* pomiędzy nimi pojawia się sporo, wiele z nich na łamach globalnych periodyków naukowych (czego świadectwem są choćby powyższe cytowania).

Na podstawie przeanalizowanego wyżej dyskursu oraz dotychczasowych badań własnych spróbuję ustalić kilka wniosków. Zgodnie z badaniami bibliometrycznymi najpopularniejszym i najczęściej prezentowanym przedmiotem badań nauki o stosunkach międzynarodowych jest prawdopodobnie (wyniki stale się zmieniają) międzynarodowa ekonomia polityczna i analiza polityki zagranicznej. Najpopularniejszymi metodami badawczymi – na podstawie wspomnianych periodyków – są metody ilościowe oraz *case study*. Najwięcej publikacji w globalnych czasopismach wydawanych w języku angielskim posiadają badacze z krajów anglojęzycznych. Dużo częściej publikują w tej dziedzinie mężczyźni niż kobiety. Najwięcej badaczy (badania TRIP) deklaruje się jako zwolennicy realizmu/neorealizmu i liberalizmu/neoliberalizmu, z rosnącym udziałem konstruktywizmu. Główne światowe wydawnictwa naukowe i serie wydawnicze z zakresu stosunków międzynarodowych mieszczą się nadal w Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii. Najwięcej think tanków zajmujących się stosunkami międzynarodowymi, doradztwem i analityką na tym polu znajduje się oczywiście w Stanach Zjednoczonych. To jest zasadniczy punkt wyjścia w ocenie współczesnej kondycji badań nad stosunkami międzynarodowymi.

Proweniencja instytucji, teorii, programów badawczych, periodyków, programów dydaktycznych stale pozostaje angloamerykańska, choć w mniejszym stopniu niż w czasach zimnej wojny. Ma to określony wpływ na trendy rozwoju nauki o stosunkach międzynarodowych, obecnie popularne podejścia realistyczne i liberalne, popularyzowane podejście pragmatyczne, eklektyczne i rynkowe, rosnące znaczenie metodologii, badań stosowanych i ilościowych, z większym naciskiem na kwestie społeczno-ekonomiczne zamiast politycznych. Ta ostatnia kwestia budzi zresztą zaciekawienie w dyscyplinie o zasadniczo politologiczno-prawnym pochodzeniu i z pewnością zasługuje na osobne opracowanie.

Debata nad dydaktyką stosunków międzynarodowych jest ważnym i stosunkowo – jak się okazuje – neutralnym obszarem dyskusji nad kondycją tej dziedziny wiedzy, pozwala uwzględnić lokalną specyfikę i wymianę doświadczeń naukowo-dydaktycznych nauczycieli akademickich z różnych krajów. Przeanalizowane propozycje nowych wizji badań i dydaktyki stosunków międzynarodowych pozostają zaproszeniem do dyskusji nad kształtem tych instytucji w Polsce i Europie Środkowej. Stawiają też pytania o genezę i sposoby kształcenia, wizje profili absolwentów oraz potrzeby i kierunki rozwoju profesjonalnego badaczy stosunków międzynarodowych. Są to kwestie, o których warto rozmawiać.

---

<sup>53</sup> Por. wprowadzenie w podręczniku J. Baylis et al., *Strategia we współczesnym świecie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009.

## **Debate on the Didactics of International Relations**

The problems of the directions of research development and theory-based didactics of international relations are rarely addressed in the debate on the state and prospects of this field of knowledge. The article analyses the English and American discourse on the methods of learning and teaching international relations and focuses on the new directions in the application of knowledge in this field. Didactics is very important for a number of reasons. It allows us to determine the key issues and content in a given discipline of science, organises the research material, provides inspirations and tests theories, promotes knowledge and creates the image of research and researchers. It is a puzzling fact that the interest in political science in Poland has not brought about the development of the discourse concerning didactics, its methods and techniques. Negligence in the scientific-didactic sphere is a problem concerning the very core of scientific practice (of which didactics is a part), not to mention negligence concerning the cooperation of this science with other fields of knowledge and practice. This text presents the development of the theory, didactics, teaching, based also on the author's own experience.

*Keywords:* didactics, international relations, knowledge, didactic methods.

## Turystyka międzynarodowa jako ważny komponent międzynarodowego obrotu osobowego – przyczynek do tematu

Iwona Wyciechowska

*Uniwersytet Warszawski*

*Dedykuję  
Pani Profesor Grażynie Michalowskiej*

Na międzynarodowy obrót osobowy, definiowany jako wszelkie przejawy przemieszczania się przestrzennego ludzi wykraczające poza granice ustalonych mniej lub bardziej długotrwałych ich siedzib, składają się migracje międzynarodowe, uchodźstwo, mały ruch graniczny oraz turystyka międzynarodowa. Zmiany w turystyce międzynarodowej, jakie zaszły w ciągu ostatnich dziesięcioleci i jakie obserwujemy dzisiaj, są tak dynamiczne, że nie ulega raczej wątpliwości, że w najbliższym czasie ta dynamicznie rozwijająca się branża gospodarki, ale i składowa stosunków międzynarodowych, ulegnie kolejnym zmianom, aczkolwiek nie zmniejszy tempa rozwoju. W dynamice rozwoju duży udział będą zapewne miały także zmiany wewnątrz turystyki. Już dziś obserwujemy przenoszenie akcentów z dominacji podaży turystycznej na popyt. To turyści w coraz większej mierze kształtują zapotrzebowanie na nowe atrakcje turystyczne<sup>1</sup> i sposoby ich poznawania oraz korzystania z nich. Koncepcja turystyki jako podróży czasowych dla przyjemności czy wypoczynku wykształciła się w wewnętrznym obrocie osobowym dla umożliwienia specjalnego traktowania takich czasowych zmian miejsca pobytu, które nie wiążą się z realizacją określonych celów materialnych czy zawodowych. Rozwojowi turystyki międzynarodowej sprzyjają megatrendy cywilizacyjne. W XXI w., co pokazują dane statystyczne, wzrasta liczba turystów przekraczających granice państw, ale też wzrastają obawy co do bezpieczeństwa podróży międzynarodowych ze względu na zagrożenia terrorystyczne i poczucie tych zagrożeń. Rola turystyki międzynarodowej w życiu społeczeństw wzrasta, podobnie jej znaczenie dla gospodarek państw, a tym samym turystyka międzynarodowa staje się coraz ważniejszym komponentem międzynarodowego obrotu osobowego. Pozostaje pytanie, czy ten trend utrzyma się w kolejnych dekadach XXI w.

*Słowa kluczowe:* turystyka międzynarodowa, międzynarodowy obrót osobowy, turysta, organizacje turystyczne, atrakcje turystyczne, podróż, czas wolny, megatrendy.

---

**Iwona Wyciechowska** – doktor, Instytut Stosunków Międzynarodowych, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski.

<sup>1</sup> Na ten temat kultowa książka D. MacCannella, *Turysta. Nowa teoria klasy próżniaczej*, tłum. E. Klekot, A. Wieczorkiewicz, Muza, Warszawa 2002.

We współczesnym świecie turystyka, szczególnie międzynarodowa, to ważny element stosunków międzynarodowych, międzynarodowego obrotu gospodarczego i współczesnej wymiany międzynarodowej. Obsługa przybyszów, zarówno tych, którzy podróżują w celach wypoczynkowych lub poznawczych, jak i tych, których celem jest załatwianie interesów, stała się poważnym źródłem dochodów dla wielu państw, regionów, a przede wszystkim miast. Rozwojowi ruchu turystycznego sprzyjają postępujące procesy globalizacji. W wyniku tych procesów rozpoczął się upadek bipolarnego świata, który wpłynął na przyspieszenie globalizacji w wielu dziedzinach życia, przyczyniając się do dynamicznego wzrostu liczby przekroczeń granic państwowych.

Rzeczą nie mniej ważną jest szybki rozwój nowoczesnych technologii w transporcie i komunikacji, który umożliwił przemieszczanie się coraz większych rzesz ludzi. Coraz sprawniejszy transport, szczególnie lotniczy, a także specjalnie organizowane imprezy o zasięgu międzynarodowym (targi, wystawy, festiwale, kongresy) przyczyniły się do zdynamizowania podróży turystycznych. Ludzie, mając więcej wolnego czasu i dysponując wyższymi dochodami, są skłonni aktywnie wypoczywać. Turystyce sprzyja również rosnący poziom wykształcenia i związana z nim wiedza o świecie, a zarazem ciekawość świata.

### Trochę statystyki

Liczba międzynarodowych podróży turystycznych w 2015 r. osiągnęła poziom 1,184 mln, czyli blisko 1,2 mld, a od kryzysowego dla turystyki 2010 r. coroczny wzrost oscyluje na poziomie 4%. W 2015 r. około 50 mln turystów więcej niż w 2014 r. skorzystało z podróży lotniczych<sup>2</sup>. W Europie liczba międzynarodowych podróży turystycznych osiągnęła poziom 609 mln, Azja i Pacyfik zanotowały 278 mln, Ameryki – 191, Bliski Wschód – 54, a Afryka – 53 mln. Największy wzrost liczby turystów zagranicznych w 2015 r. w stosunku do 2014 r. zanotowały Europa Zachodnia (7%) i podobnie Oceania<sup>3</sup>.

Turystyka, dzięki swojemu dynamicznemu rozwojowi, stanowi bardzo ważny segment rynku pracy. Przewiduje się, że w najbliższych latach w branży turystycznej będzie zatrudnionych bezpośrednio i pośrednio około 340 mln osób. W najczęściej odwiedzanych przez obcokrajowców krajach świata w turystyce jest dziś zatrudnionych dwukrotnie więcej osób niż w rolnictwie. Wzrost zatrudnienia w turystyce staje się jednym z głównych czynników rozwoju usług. Wpływy z turystyki stanowią ponad 1/4 wartości eksportu usług świadczonych obcokrajowcom, a w wielu krajach przekraczają nawet 1/3.

---

<sup>2</sup> *UNWTO Annual Report 2015*, s. 17, [http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/pdf/annual\\_report\\_2015\\_lr.pdf](http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/pdf/annual_report_2015_lr.pdf) (data dostępu: 30.08.2016).

<sup>3</sup> *Ibidem*, s. 15.

Według najnowszych danych, ogłoszonych przez Światową Organizację Turystyki Narodów Zjednoczonych (UNWTO), w 2015 r. dochody wygenerowane przez zagraniczną turystykę wyniosły 1,23 bln dolarów amerykańskich. W kwocie tej zawarte są wydatki za zakwaterowanie, jedzenie i napoje, rozrywkę, zakupy oraz inne usługi. Porównując wyniki rok do roku, oznacza to wzrost o 3,6%. Jeśli do tej sumy dodamy jeszcze 210 mld dolarów, wydanych przez turystów na międzynarodowe usługi transportowe, łączna wartość eksportu turystycznego w ubiegłym roku wyniosła 1,4 bln dolarów. Średnio dziennie turyści wydawali 4 mld dolarów. Wzrosła również liczba noclegów o 4,4%, osiągając w sumie przychód 1,18 mld dolarów.

Turystyka międzynarodowa stanowi obecnie 7% całkowitego światowego eksportu i 30% eksportu usług. Jest to obecnie trzeci największy przemysł na świecie pod względem wartości, za przemysłem petrochemicznym i chemicznym. W wielu krajach rozwijających się przemysł turystyczny jest dominujący.

Do krajów najbardziej atrakcyjnych turystycznie, uzyskujących największe wpływy z międzynarodowej turystyki, należą: USA (178 mld dolarów), Chiny (114 mld dolarów), Hiszpania (57 mld dolarów) i Francja (46 mld dolarów)<sup>4</sup>. W Europie w 2014 r. współczynnik wpływów z turystyki w stosunku do PKB był najwyższy w Chorwacji (17,2%), na Malcie (14,4%) i na Cyprze (12,3%), co potwierdza duże znaczenie turystyki dla tych państw. Z państw członkowskich UE najwyższe wpływy netto z turystyki w 2014 r. odnotowała Hiszpania (35,4 mld euro), zaś Niemcy zarejestrowały największy deficyt (-37,6 mld euro)<sup>5</sup>.

### Porządkowanie pojęć

Turystyka międzynarodowa została przez Kazimierza Liberę zaliczona do komponentów międzynarodowego obrotu osobowego, które to pojęcie zostało użyte w pracy tegoż autora *Międzynarodowy ruch osobowy*, wydanej w 1969 r. W jej „Wstępie” autor definiuje:

Pojęcie międzynarodowego *ruchu*, względnie *obrotu* osobowego można by ujmować bardzo szeroko, obejmując nim wszelkie przejawy przemieszczania się przestrzennego ludzi wykraczające poza granice ustalonych mniej lub bardziej długotrwałych ich siedzib<sup>6</sup>

i dalej pisze, że przedmiotem rozważań tak zatytułowanej pracy jest

rodzaj międzynarodowego ruchu osobowego, który w warunkach pokojowych obejmuje w zasadzie indywidualne, podejmowane dla bardzo różnych celów podróże poza granice

---

<sup>4</sup> UNWTO *World Tourism Barometer*, t. 14, maj 2016 r., [http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/pdf/unwto\\_barom16\\_03\\_may\\_excerpt\\_.pdf](http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/pdf/unwto_barom16_03_may_excerpt_.pdf) (data dostępu: 30.08.2016).

<sup>5</sup> Zob. [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Tourism\\_statistics/pl](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Tourism_statistics/pl) (data dostępu: 30.08.2016).

<sup>6</sup> K. Libera, *Międzynarodowy ruch osobowy*, PWE, Warszawa 1969, s. 9.

ojczystego kraju czy też kraju stałego miejsca zamieszkania, w zamiarze czy to przebywania trwałego i osiedlenia się w obcym kraju, czy też czasowego w nim pobytu dla celów zarobkowych, czy też wreszcie w celu odbycia szeroko pojętej podróży turystycznej<sup>7</sup>.

W wydanej w 1970 r. monografii *Prawa i obowiązki państwa w dziedzinie międzynarodowego obrotu osobowego* Andrzej Całus powołuje się na definicję Libery, pisząc:

przedmiotem rozważań będzie tylko ten rodzaj międzynarodowego *obrotu* osobowego, który w warunkach pokojowych obejmuje w zasadzie indywidualne, podejmowane dla bardzo różnych celów podróże poza granice ojczystego kraju czy też kraju stałego zamieszkania<sup>8</sup>.

Twierdzi, że:

szerokie pojęcie międzynarodowego *obrotu* osobowego znajduje najpełniejsze zastosowanie w wewnętrznym porządku prawnym. Każde państwo wydaje specjalne normy dotyczące *obrotu*, polegające na przekraczaniu jego granic, część z nich zajmuje się wyjazdem własnych obywateli, inne przyjazdem cudzoziemców<sup>9</sup>.

I dalej uściśla swoje przemyślenia:

*obrót* staje się międzynarodowy, jeżeli jego elementy wychodzą poza ramy tego zwierzchnictwa [chodzi o zwierzchnictwo terytorialne i osobowe państwa]. Międzynarodowy *obrót* osobowy w najszerszym pojęciu obejmuje: *ruch* osób o obcej przynależności państwowej w granicach określonego państwa oraz każdy przejaw *obrotu* zarówno własnych, jak i obcych osób, przy którym następuje przekroczenie granicy państwa<sup>10</sup>.

Międzynarodowy obrót osobowy to zatem, mówiąc najkrócej, przenoszenie się osób połączone z przekroczeniem granicy państwowej. Określeniem tym objęte jest przenoszenie się osób okresowo lub na stałe – może to być zarówno opuszczenie terytorium państwa przez jego własnych obywateli, jak i dopuszczenie cudzoziemców do przebywania na terytorium tegoż państwa. Pojęcie to odnosi się również do zamieszkałych czasowo za granicą obywateli państw, którzy przybywają do państwa macierzystego, oraz do cudzoziemców zamieszkałych w danym państwie, którzy wyjeżdżają za jego granicę. Międzynarodowy obrót osobowy polega na dobrowolnym przenoszeniu się jednostek przez granice państwa w zwykłych warunkach pokojowych. Nie jest międzynarodowym obrotem osobowym przemarsz wojsk podczas konfliktu zbrojnego ani przymusowe przesiedlanie ludności.

<sup>7</sup> Ibidem, s. 10.

<sup>8</sup> A. Całus, *Prawa i obowiązki państwa w dziedzinie międzynarodowego obrotu osobowego*, Ruch Turystyczny, z. 9, Szkoła Główna Planowania i Statystyki, Warszawa 1970, s. 17, za: K. Libera, *Międzynarodowy...*, op.cit., s. 10.

<sup>9</sup> Ibidem, s. 17.

<sup>10</sup> Ibidem, s. 15.

W 1986 r. ukazała się praca Stefana Sawickiego *Prawo państwa do regulowania międzynarodowego ruchu osobowego*, w której autor, powołując się na poprzedników, definiuje: „Ruch lub obrót osobowy oznacza przenoszenie się osób fizycznych w przestrzeni”<sup>11</sup>.

Libera wyróżnia takie oto rodzaje międzynarodowego ruchu osobowego: emigrację pojmowaną tradycyjnie jako trwałą zmianę miejsca zamieszkania, czasowy ruch osobowy z małym ruchem granicznym, sezonową migrację pracowniczą i wreszcie międzynarodowy ruch turystyczny, któremu już w końcu lat 60. XX w. przypisywał szczególnie ważną, rosnącą rolę<sup>12</sup>.

Pojęcia „turysta”, „turystyka”, „turizm” są różne definiowane w zależności od punktu widzenia, z jakiego chce się opisać pewną formę działalności jednostki, tzn. z punktu widzenia jakiej gałęzi nauki analizuje się tę działalność lub będące jej konsekwencją zjawiska gospodarcze, społeczne czy prawne<sup>13</sup>. Uważana za klasyczną definicję turystyki jest definicja szwajcarskiego ekonomisty Waltera Hunzikera. Twierdzi on, że „turystyka to zespół stosunków i zjawisk, wynikających z podróży i pobytu osób przyjezdnych, o ile nie następuje w związku z tym osiedlenie się i podjęcie pracy zarobkowej”<sup>14</sup>. Turystyka międzynarodowa określona na podstawie tych założeń obejmuje każdy przejaw międzynarodowego obrotu osobowego, który: (1) nie ma na celu osiedlenia się, a więc stałego pobytu na obcym terytorium; (2) nie polega na prowadzeniu regularnej działalności zarobkowej, to znaczy nie jest migracją pracowniczą nastawioną na zysk; (3) jest finansowany z pieniędzy zarobionych poza granicami tego terytorium, gdzie się odbywa<sup>15</sup>.

Polski socjolog turystyki Krzysztof Przeclawski turystyką – w szerokim znaczeniu – nazywa całokształt zjawisk ruchliwości przestrzennej związanych z dobrowolną, czasową zmianą miejsca pobytu, rytmu i środowiska życia oraz z wejściem w styczność osobistą ze środowiskiem odwiedzanym (przyrodniczym, kulturowym bądź społecznym)<sup>16</sup>. Według Przeclawskiego turystyka jest równocześnie zjawiskiem psychologicznym, społecznym, ekonomicznym, przestrzennym i kulturowym. Na przykład jako zjawisko przestrzenne wpływa na zmianę się krajobrazu, dla jej potrzeb opracowuje się plany zagospodarowania przestrzeni, buduje drogi, linie kolejowe, lotniska, tworzy się tzw. infrastrukturę turystyczną<sup>17</sup>.

<sup>11</sup> S. Sawicki, *Prawo państwa do regulowania międzynarodowego ruchu osobowego*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1986, s. 9. Autor traktuje zamiennie pojęcia „obróć” i „ruch” – umieszcza w tytule „ruch”, w tekście zaś częstokroć używa terminu „obróć”.

<sup>12</sup> K. Libera, *Międzynarodowy...*, op.cit., s. 129.

<sup>13</sup> B. Wieczorkiewicz, *O użyciu wyrazów „turizm” i „turystyka”*, „Ruch Turystyczny” 1957, z. 2, s. 22–25.

<sup>14</sup> W. Hunziker, *Le tourisme Social*, Bern 1951, s. 1.

<sup>15</sup> A. Całus, *Prawa i obowiązki...*, op.cit., s. 36.

<sup>16</sup> K. Przeclawski, *Spoleczne, kulturowe i wychowawcze funkcje turystyki*, w: A. Gordon (red.), *Turystyka – szansą rozwoju kraju. Kongres turystyki polskiej Warszawa, 6–8 listopada 1995 roku. Materiały pokongresowe*, UKFiT, Warszawa 1996, s. 137.

<sup>17</sup> Ibidem, s. 137.

Światowa Organizacja Turystyki Narodów Zjednoczonych, założona w 1975 r., będąca od 2002 r. organizacją wyspecjalizowaną ONZ, zaleca następujące rozumienie współczesnej turystyki:

Turystyka obejmuje ogół czynności osób, które podróżują i przebywają w celach wypoczynkowych, służbowych lub innych nie dłużej niż rok bez przerwy poza swoim codziennym otoczeniem<sup>18</sup>.

Trzy kryteria są stosowane jednocześnie w celu scharakteryzowania podróży kwalifikujących się do podróży turystycznych: (1) przemieszczenie odbywa się poza codzienne otoczenie podróżującego; (2) podróż następuje w dowolnym celu, innym niż praca zarobkowa, jak na przykład rekreacja czy wizyty u rodziny i przyjaciół; (3) czas trwania podróży określonej jako turystyczna nie może trwać dłużej niż rok<sup>19</sup>.

W definicjach, które przytacza, Władysław W. Gaworecki<sup>20</sup> wskazuje na następujące wspólne elementy określające turystykę: (1) nie ogranicza się ruchu turystycznego do pobytów z noclegiem – obejmuje on także odwiedziny jednodniowe; (2) nie ogranicza się podróży jedynie do celów wypoczynkowych – wzrasta znacznie ilość celów podróży, które kwalifikują ją jako podróż turystyczną, wszelako pod warunkiem, że miejsce docelowe znajduje się poza miejscem zamieszkania lub pracy; (3) turystyka jest rodzajem podróży, ale przy wyłączeniu podróży do pracy, szkoły, sklepu; (4) turystyka zajmuje znaczną część czasu wolnego i zajęć rekreacyjnych człowieka, ale tych zajęć, które odbywają się poza codziennym otoczeniem człowieka<sup>21</sup>, a jeśli mówić będziemy o turystyce międzynarodowej, to warunkiem *sine qua non*, poza powyższymi warunkami, jest przekroczenie granicy państwowej państwa stałego zamieszkania turysty.

Krzysztof Podemski, pisząc o podróży jako o zjawisku odrębnym od turystyki, przyznaje jednak, że można wyodrębnić dwie kategorie zjawisk określanymi mianem turystyki. Według niego, w węższym i możliwym do „obiektywnego” wyodrębnienia znaczeniu, turystyka jest jednym z rodzajów podróży, to utowarowiona podróż, podróż świadczona jako usługa, produkt na sprzedaż, dobro konsumpcyjne<sup>22</sup>. Jako drugą kategorię podaje potoczne, szerokie rozumienie turystyki jako czynności zwiedzania (*sightseeing*) czy tego, co współcześni badacze nazywają wizualną konsumpcją<sup>23</sup>. W innym miejscu ten sam autor pisze jednak: „W części teoretycznej staram się wyróżnić cztery teorie *podróży* (lub *turystyki*)”<sup>24</sup>, utożsamiając podróż z turystyką.

<sup>18</sup> Terminologia turystyczna. Zalecenia WTO, ONZ – WTO, UKFiT, Warszawa 1995, s. 27.

<sup>19</sup> Zob. <http://www.tugberkugurlu.com/archive/definintion-of-tourism-unwto-definition-of-tourism-what-is-tourism> (data dostępu: 26.08.2016).

<sup>20</sup> W.W. Gaworecki, *Turystyka*, PWE, Warszawa 1997, s. 18.

<sup>21</sup> Ibidem, s. 19.

<sup>22</sup> K. Podemski, *Socjologia podróży*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2004, s. 9.

<sup>23</sup> Ibidem, s. 9.

<sup>24</sup> Ibidem, s. 25.

Niemiecki socjolog Hans Joachim Knebel wyróżnia typy idealne trzech faz w rozwoju podróży: pierwsza to faza podróży sterowanych tradycją: *grand tour* i pierwszy okres wyjazdów do wód (dziś nazwalibyśmy te wyjazdy turystyką leczniczą); druga faza to podróż wewnątrzsterowna, określona potrzebami jednostki (drugi okres wyjazdu do wód, podróże romantyczne, kult natury), a faza trzecia, nazwana przez Knebla podróżą zewnątrzsterowną, to epoka biura podróży Thomasa Cooka i przewodników Baedekera<sup>25</sup>.

Na podstawie kryterium przestrzennego (przekraczania granic państwowych) i reżimów prawnych obejmujących jednostki udające się w podróż turystyczną, a także w oparciu o zróżnicowany wpływ podróży turystycznych na budżet państwa (tzw. niewidzialny „eksport” będący istotnym elementem bilansu płatniczego, jednym z najbardziej opłacalnych sposobów zdobywania obcych walut) wyodrębniamy dwa podstawowe rodzaje turystyki: turystykę wewnętrzną, krajową i turystykę zagraniczną, międzynarodową.

Turystyką międzynarodową, jako ważnym przejawem międzynarodowego obrotu osobowego, interesuje się zarówno państwo, z którego pochodzi jednostka biorąca udział w tym obrocie, jak i państwo, na którego terytorium ona przebywa w celach turystycznych<sup>26</sup>. Swoboda międzynarodowego obrotu osobowego jest bowiem podporządkowana uprawnieniom wynikającym z zasady zwierzchnictwa terytorialnego państwa. Z jednej strony, mamy do czynienia z obowiązkiem przyjmowania cudzoziemców, zgodnie z prawnie określonymi warunkami przekraczania granic, w tym zasadami paszportowo-wizowymi, z drugiej strony – z suwerennymi uprawnieniami państwa mającymi na celu ochronę bezpieczeństwa i interesów zarówno państwa, jak i jego obywateli. We współczesnych stosunkach międzynarodowych dynamice międzynarodowego obrotu osobowego sprzyjają procesy integracji, które z kolei oddziałują na porozumienia o swobodnym przekraczaniu granic przez obywateli stron tych porozumień, a te z kolei dynamizują turystykę międzynarodową. Po podpisaniu układu z Schengen o swobodzie przekraczania granic przez obywateli państw-stron między Francją, Niemcami i państwami wchodzącymi w skład Beneluksu w 1985 r., a następnie wejściu tego porozumienia w życie w 1995 r., obszar umożliwiający swobodne przemieszczanie się w ruchu turystycznym znacznie się poszerzył<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> H.J.Knebel, *Soziologische Strukturwandlungen im modernen Tourismus*, Ferdinand Enke, Stuttgart 1960, za: K. Podemski, *Socjologia...*, op.cit., s. 20.

<sup>26</sup> A. Całus, *Prawa i obowiązki...*, op.cit., s. 35.

<sup>27</sup> I. Wyciechowska, *Wpływ migracji na bezpieczeństwo ekonomiczne i politykę Unii Europejskiej*, w: K.M. Książkowski, K. Pronińska (red.), *Bezpieczeństwo ekonomiczne w perspektywie politologicznej – wybrane problemy*, Elipsa, Warszawa 2012, s. 157–158.

## Turystyka w perspektywie historycznej

Warto zwrócić uwagę, że pojęcie „turysta” zostało upowszechnione dopiero w XIX w., choć turystyka była znana i praktykowana już w starożytności<sup>28</sup>. Wyraz „turysta” jest pochodzenia francuskiego, ale został przyswojony w Anglii, skąd w XVIII w. młodzi ludzie wyjeżdżali dla zdobycia ogłady towarzyskiej w europejskich państwach kontynentalnych, głównie we Francji i Włoszech. Taką wyprawę nazywano *grand tour*, a młodego człowieka udającego się w taką podróż *tourist*<sup>29</sup>.

Całus sugeruje, że termin „turystyka” powinien być zarezerwowany dla tych zjawisk obrotu osobowego, które pojawiły się z końcem XIX w. w wyniku rozwoju gospodarczego państw europejskich<sup>30</sup>. Jak pisał w 1905 r. E. Guyar-Freuler:

Turyzm we współczesnym znaczeniu wyrazu, jest zjawiskiem czasów obecnych, opartych na wzrastającej potrzebie odzyskania sił i zmiany otoczenia, na obudzeniu się i rozwoju doceniania piękna krajobrazu oraz przyjemności obcowania z naturą – rozwinął się zaś przede wszystkim dzięki rozwojowi stosunków, przemysłu i handlu oraz udoskonalaniu środków transportu<sup>31</sup>.

Do drugiej połowy XIX w. turystyka rozumiana jako podróże dla przyjemności, zaspokajania ciekawości i zabicia wolnego czasu była prawie wyłącznie domeną elit<sup>32</sup>. Dopiero pod koniec XIX w. sytuacja zaczęła najpierw powoli, a potem coraz dynamiczniej się zmieniać pod wpływem różnorodnych czynników. Do najważniejszych z nich możemy zaliczyć: zwiększenie zdolności przewozowych i zmniejszenie kosztów podróży, a więc zwiększenie dostępności przemieszczania się; pojawienie się nowych środków komunikacji; wzrost stopy życiowej ludności, który pozwala coraz mniejszą część przychodów poświęcać na zaspokajanie potrzeb podstawowych i w związku z tym przeznaczać coraz większą ich część między innymi właśnie na podróże; wprowadzenie i upowszechnienie ustawodawstwa socjalnego; podniesienie poziomu kulturalnego ogółu ludności i związane z tym potrzeby poznawania nowych miejsc i zjawisk; potrzeba oderwania się od zgiełku i, wymagającego stałego napięcia nerwowego, życia w aglomeracjach miejskich<sup>33</sup>. Należałoby jeszcze dodać nie mniej ważne czynniki, jakimi są w obecnej dobie: wyższy poziom edukacyjny społeczeństw, co rozbudza ciekawość świata i spotkań z ludźmi z innych cywilizacji; rola mediów,

<sup>28</sup> W historii turystyki uważa się, że pierwszą turystyczną wyprawę zorganizowała urodzona około 1500 r. p.n.e. Hatszepsut, królowa-faraon Egiptu, która w 9. roku panowania wybrała się, na specjalnie przygotowanych statkach, do kraju Punt w dzisiejszym południowo-wschodnim Sudanie. Zob. <http://www.national-geographic.pl/historia/krol-hatszepsut> (data dostępu: 26.08.2016).

<sup>29</sup> A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, wyd. 2, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.

<sup>30</sup> A. Całus, *Prawa i obowiązki...*, op.cit., s. 34.

<sup>31</sup> E. Guyar-Freuler, *Handbuch des Schweizerischen Volkswirtschaft 1905*, cyt. za: K. Libera, *Międzynarodowy...*, op.cit., s. 187; także A. Całus, *Prawa i obowiązki...*, op.cit.

<sup>32</sup> A. de Botton, *Sztuka podróży*, tłum. H. Pustuła, Czuły Barbarzyńca Press, Warszawa 2010.

<sup>33</sup> K. Libera, *Międzynarodowy...*, op.cit., s. 185–186.

które w jeszcze większym stopniu rozbudzają tę ciekawość; procesy globalizacyjne na różnych płaszczyznach życia gospodarczo-społecznego, które dynamizują wzrost potrzeb odkrywania i poznawania coraz odleglejszych zakątków naszego globu. Innym z czynników są różnice w poziomie utrzymania, które powodują, że coraz większe grupy, np. emerytów, przenoszą się na część roku z państw wysokorozwiniętych, gdzie utrzymanie się z emerytur jest trudne i często obniża status społeczny, do państw słabiej rozwiniętych, pozwalających na godne życie<sup>34</sup>.

Pierwsze stowarzyszenie o charakterze turystycznym o nazwie British Alpine Club powstało w Wielkiej Brytanii w 1857 r., ale pierwsze na świecie biuro podróży powstaje już w 1841 r., a zakłada je Anglik Thomas Cook, który wykupuje hurtowo 570 biletów kolejowych i organizuje pierwszą udokumentowaną w dziejach ludzkości wycieczkę kolejową z Leicester do Loughborough. Cook jest niewątpliwie pionierem turystyki międzynarodowej, gdyż organizuje w 1866 r. wycieczkę do Ameryki, dwa lata później do Egiptu, a w 1878 r. dookoła świata<sup>35</sup>.

Według Edmunda Osmańczyka pierwszą turystyczną organizacją międzynarodową był założony w 1898 r. Międzynarodowy Sojusz Turystyczny<sup>36</sup>. W 1924 r. założono w Rzymie organizację skupiającą krajowe organizacje turystyczne, ale dopiero w drugiej połowie lat 30. międzynarodowym obrotem turystycznym zajęła się Liga Narodów, zlecając specjalnie powołanemu Komitetowi Ekspertów zbadanie środków ulepszania i ujednoczenia statystyk ruchu osobowego, opracowanie definicji turysty oraz określenie kategorii osób traktowanych jako turyści w obrocie międzynarodowym. Pierwsza oficjalna definicja turysty zagranicznego<sup>37</sup> pochodzi z 1937 r., kiedy to została zaakceptowana przez Radę Ligi Narodów, która zaleciła stosowanie jej przez państwa członkowskie, a służyć miała porównywalności statystyk turystyki międzynarodowej. Pojęciem „turysta”, zgodnie z przyjętą definicją, określono osobę podróżującą 24 godziny lub więcej w kraju niebędącym krajem jej stałego zamieszkania. Za turystów uznano osoby: (1) podróżujące dla przyjemności, w celach rodzinnych, zdrowotnych lub innych; (2) udające się na zebrania lub we wszelkiego rodzaju misjach (w sprawach naukowych, administracyjnych, dyplomatycznych, sportowych itp.); (3) podróżujące w celach handlowych; (4) uczestników rejsów morskich, nawet gdy trwają mniej niż 24 godziny.

<sup>34</sup> M. Rybarczyk, *Sprzedaj, spakuj się i leć*, „Polityka”, nr 2(3067), 6–12.07.2016.

<sup>35</sup> K. Podemski, *Socjologia...*, op.cit., s. 16. O Cooku wspomina też D. MacCannell, *Turysta...*, op.cit., s. 248.

<sup>36</sup> E. Osmańczyk, *Encyklopedia ONZ i stosunków międzynarodowych*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1982.

<sup>37</sup> Uczeni z wielu państw podejmowali wcześniej próby zdefiniowania turystyki. Jedną z najczęściej powtarzanych przez współczesnych autorów definicji jest ta pochodząca z 1910 r. z pracy austriackiego uczonego von Schullerna zu Schrattenhofena, w której określili on turystykę jako wszystkie powiązane ze sobą procesy, zwłaszcza ekonomiczne, które wywoływane są przez napływ, czasowy pobyt i przemieszczanie się osób do lub z określonego okręgu, kraju czy państwa i w jego granicach. Za: K. Libera, *Międzynarodowy...*, op.cit., s. 191–192.

Określono jednocześnie, kto nie może być uznawany za turystę, i do takich osób zaliczono: (1) osoby udające się do innego państwa w celach bezpośrednio zawodowych; (2) osoby, których celem jest zamieszkanie w państwie przyjmującym na stałe; (3) studentów i młodzież szkolną mieszkającą w pensjonatach czy internatach szkolnych; (4) osoby korzystające z uprawnień przekraczania granicy na zasadzie małego ruchu granicznego; (5) osoby przejeżdżające tranzytem, nawet gdy przejazd trwa dłużej niż 24 godziny<sup>38</sup>.

W 1925 r. powstaje w Hadze Międzynarodowy Kongres Oficjalnych Stowarzyszeń Propagandy, który już dwa lata później zmienia nazwę na Międzynarodowy Kongres Oficjalnych Organizacji Propagandy, a w 1930 r. na Międzynarodowy Związek Oficjalnych Organizacji Propagandy Turystycznej. Po II wojnie światowej następuje kolejna zmiana nazwy na Międzynarodowy Związek Oficjalnych Organizacji Turystycznych, przy której to nazwie pozostaje do 1975 r., kiedy to na Kongresie w Madrycie przyjmuje nazwę Światowa Organizacja Turystyczna (WTO), która funkcjonuje do dziś – z jedną zmianą. Kiedy staje się jedną z organizacji wyspecjalizowanych ONZ, w skrócie oficjalnej nazwy pojawia się skrót Narodów Zjednoczonych: UN (UNWTO), aby można było odróżnić go od skrótu innej organizacji należącej do systemu NZ o statusie autonomicznym: Światowej Organizacji Handlu (WTO).

Rozwiniętych zostało wiele form zinstytucjonalizowanej współpracy w dziedzinie turystyki zarówno w wymiarze ogólnoswiatowym (ONZ, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju – OECD), jak i regionalnym czy sektorowym<sup>39</sup>. Wiesław Alejziak, pisząc o roli organizacji w rozwoju polityki turystycznej, zastanawia się nad podstawą dla określenia jej mianem globalnej: globalna polityka turystyczna<sup>40</sup>.

Światowa Organizacja Turystyczna Narodów Zjednoczonych jest jedyną organizacją międzynarodową, której celem jest promowanie branży turystycznej w wymiarze światowym. Działa na rzecz sektora turystycznego, przygotowuje projekty rozwoju turystyki oraz jest podstawowym źródłem badań i statystyk dotyczących globalnej turystyki. Światowa Organizacja Turystyki jest odpowiedzialna za promowanie turystyki odpowiedzialnej, zrównoważonej i powszechnie dostępnej. Chodzi o takie zarządzanie, które w odpowiedzialny sposób znajduje równowagę między potrzebami ludzi, planety i możliwością osiągnięcia zysków<sup>41</sup>.

<sup>38</sup> *Statistiques du Tourisma International*, 1965, s. 9.

<sup>39</sup> H. Kiryluk, *Współpraca międzynarodowa w turystyce*, „Economics and Management” 2014, nr 4, [yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.../kiryluk\\_wspolpraca\\_4\\_2014.pdf.pdf](http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.../kiryluk_wspolpraca_4_2014.pdf.pdf) (dostęp: 13.02.2017).

<sup>40</sup> W. Alejziak, *Rola organizacji międzynarodowych w kształtowaniu globalnej(?) polityki turystycznej*, w: A. Panasiuk (red.), *Polityka turystyczna*, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin – Kopenhaga 2005, s. 13.

<sup>41</sup> M. Kurletko, *Współczesne oddziaływanie polityki państwowej na rozwój przedsiębiorstw związanych z turystyką*, s. 420, [http://zif.wzr.pl/pim/2013\\_1\\_1\\_28.pdf](http://zif.wzr.pl/pim/2013_1_1_28.pdf) (data dostępu: 15.08.2016).

## Turystyka jako przedmiot badań

Turystyka jest zjawiskiem interdyscyplinarnym, złożonym i wielopłaszczyznowym. Odnosi się do wielu aspektów życia człowieka. Można wyodrębnić następujące obszary badawcze: geograficzno-przestrzenny (przemieszczanie się turystów, zagospodarowywanie turystyczne przestrzeni, zagadnienia planowania przestrzennego) oraz społeczny (relacje między turystami a społecznościami odwiedzanymi, stereotypy społeczne, więzi społeczne, syndrom obcego/innego), w którym można wyróżnić obszar kulturowy (oddziaływania kulturowe, przenikania kultur, turystyka jako funkcja kultury, etyka turystyki, wpływ turystyki na przemiany w społecznościach lokalnych), obszar psychologiczny (potrzeby człowieka, motywy podjęcia podróży, przeżycia, emocje, zachowania w miejscu odwiedzanym) oraz obszar ekonomiczny, czyli usługi turystyczne, rynek turystyczny, w ramach którego działają chociażby biura podróży, skutki gospodarcze rozwoju turystyki, obroty towarami i usługami.

W oparciu o kryterium pochodzenia turysty można wyróżnić: (1) turystykę krajową – podróże mieszkańców po własnym kraju; (2) turystykę przyjazdową – przyjazdy do kraju osób mieszkających stale poza jego granicami; (3) turystykę wyjazdową – wyjazdy mieszkańców danego kraju za granicę. Turystyka krajowa i przyjazdowa tworzą turystykę wewnątrz krajową, na którą składają się podróże po kraju rodzimych turystów i osób przyjeżdżających z zagranicy, turystyka krajowa i wyjazdowa tworzą turystykę narodową i jest to turystyka uprawiana przez mieszkańców danego kraju zarówno w jego granicach, jak i poza granicami, zaś turystyka przyjazdowa i wyjazdowa tworzą turystykę zagraniczną. Wszystkie te rodzaje turystyki, z wyjątkiem rodzimych turystów podróżujących po własnym kraju, stanowią turystykę międzynarodową.

Motywy uprawiania turystyki są bardzo różnorodne, na co zwracają uwagę autorzy, próbujący skonstruować wyczerpujący ich katalog. Krzysztof Kwilecki wyróżnia pięć podstawowych motywów<sup>42</sup>. Zalicza do nich: (1) motyw wypoczynkowy i zdrowotny, dzięki któremu turystyka ma służyć odzyskiwaniu sił, regeneracji i leczeniu; (2) motyw poznawczy, którego oddziaływanie na turystykę i płynące z tego korzyści jest nie do przecenienia – to poszerzanie horyzontów, podnoszenie poziomu wiedzy, rozszerzanie znajomości świata, ludzi, kultur, kształtowanie postaw i osobowości, zmniejszanie obawy przed innym, nieznanym; (3) motyw zmiany, który prowadzi do poszukiwań czegoś innego, niecodziennego, częstokroć kontaktu z naturą, przyrodą, a nawet samotnością; (4) motyw religijny to najczęściej imperatyw odbycia wędrówki do miejsc świętych, związanych z kultem różnych religii; (5) motyw służbowy związany z uczestnictwem w kongresach, konferencjach, posiedzeniach różnych gremiów organizacji międzynarodowych, zjazdach, seminariach – to jeden z motywów najdynamiczniej

<sup>42</sup> K. Kwilecki, *Funkcje, motywy i potrzeby w turystyce*, materiał Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej z udziałem gości zagranicznych pt. „Współczesne trendy w hotelarstwie, gastronomii i turystyce międzynarodowej”, Poznań 2013, <https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/4221/Funkcje,%20i%20motywy%20i%20potrzeby%20w%20turystyce.pdf?sequence=1> (data dostępu: 16.08.2016).

współcześnie wpływających na wzrost wyjazdów turystycznych. Wyjazdy te mają dodatkowe walory, gdyż często łączą w sobie obowiązki służbowe z możliwością zwiedzania, poznawania innych ludzi, regenerowania sił.

Na podstawie motywów, ale też sposobów spędzania wolnego czasu w czasie podróży turystycznej, wyróżnia się różnorodne rodzaje turystyki: turystyka przyrodnicza, turystyka edukacyjna i lingwistyczna, turystyka religijna, turystyka muzealna, turystyka kulturowa, turystyka rozrywkowa i turystyka zabawy, turystyka przygodowa, turystyka specjalnych zainteresowań (hobbystyczna), turystyka kwalifikowana, turystyka wypoczynkowa<sup>43</sup>. Można wyróżnić jeszcze, co czyni Anna Nowakowska, turystykę sportową, towarzyską, kwalifikowaną, czyli specjalistyczną, w której dużą rolę odgrywa wysiłek fizyczny, turystykę ekstremalną, czyli uprawianie sportów ekstremalnych, turystykę alternatywną, jako przeciwwagę do rozwijającej się bardzo dynamicznie w ostatnich latach turystyki masowej, uznawanej za wyraz procesu humanizacji turystyki. Inną formą turystyki kwalifikowanej jest też turystyka morska<sup>44</sup>. Autorzy wymieniają jeszcze turystykę biznesową, kongresową, motywacyjną, polegającą na organizacji wyjazdów dla pracowników w celu zmotywowania ich do więzi z firmą i wydajniejszej pracy po czasie rekreacji, turystykę wiejską, czyli agroturystykę, turystykę weekendową lub świąteczną, turystykę etniczną, rozwijającą się bardzo intensywnie ze względu na fakt nasilonych migracji międzynarodowych, emigrowania ludzi do innych państw, a następnie odwiedzania kraju pochodzenia. Może ona, ale nie musi łączyć się z turystyką rodzinną.

Na dynamikę wzrostu turystyki międzynarodowej wpływ mają czynniki ekonomiczne, takie jak kwestia koniunktury światowej, sprzyjające relacje walutowe, siła nabywcza ludności, czyli poziom jej realnych dochodów. Nie bez znaczenia są czynniki polityczne, szczególnie w obecnych czasach, kiedy wzrosło zagrożenie atakami terrorystycznymi i wzmocnione przez media poczucie zagrożenia. Z drugiej strony w rejonach atrakcyjnych turystycznie, gdzie miały miejsce zamachy terrorystyczne lub klęski żywiołowe, wywołane na przykład przez tsunami, po okresowym spadku zainteresowania ze strony turystów ruch turystyczny wracał zgodnie z zasadą, że tu już się wydarzyło, więc prawdopodobieństwo ponownego zdarzenia tego typu jest niewielkie. Rzecz jasna ludzie raczej nie wybierają się do państw dyktatorskich i na tereny grożące wybuchami konfliktów czy tam, gdzie trwają wojny. Choć należy zaznaczyć, że bywają grupy turystyczne specjalnie wybierające się na tereny, gdzie można z bliska obejrzeć wojnę, przekonać się, na ile mafia narkotykowa jest groźna, lub na tereny potencjalnego konfliktu. Czynniki administracyjne to też ważny determinant wyboru kierunku podróży turystycznej. Chodzi o obowiązek posiadania paszportu, konieczność

---

<sup>43</sup> B. Alejski, *Turystyka jako element stylu życia współczesnej młodzieży polskiej*, „Państwo i Społeczeństwo” 2011, t. XI, nr 1, <http://pis.ka.edu.pl/numery/2011-1-Alejski.pdf> (data dostępu: 16.08.2016); W.W. Gaworecki, *Turystyka*, op.cit., s. 24–85.

<sup>44</sup> G. Gołembski (red.), *Kompendium wiedzy o turystyce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa – Poznań 2002, s. 29–31.

zgody państwa na możliwość wyjazdu (wizy wyjazdowe) i wjazdu (różnorodność wiz wyjazdowych), obowiązek meldunkowy, konieczność wymiany walut i kurs walut, taryfy celne i inne opłaty, np. klimatyczne, oraz formalności celne i rodzaj odpraw paszportowych. Czynniki geograficzne odgrywają ważną rolę w rozwoju turystyki międzynarodowej, tym bardziej że najpopularniejszym sposobem spędzania czasu przez turystów wciąż pozostaje zasada trzech „s”, czyli *sea, sun, sand* (morze, słońce i piasek). Trzeba jednak przyznać, że pojawiają się coraz bardziej wymyślne tzw. atrakcje turystyczne, o których już w 1976 r. pisał w kultowej książce Dean MacCannell:

Żaden pojedynczy czynnik ani człowiek nie ponoszą odpowiedzialności za to, że na całym świecie turystyczne atrakcje mnożą się jak grzyby po deszczu. Pojawiają się one w sposób naturalny, niczym owoc lokalnych uwarunkowań<sup>45</sup>.

Tym bardziej że atrakcją może być kostnica, rzeźnia, paryskie kanały<sup>46</sup> lub katakumby w kościele Kapucynów w Palermo na Sycylii, skrywające wiszące na ścianach mumie zakonników<sup>47</sup>. Inne determinanty kierunków podróży turystycznych mogą opierać się na potrzebie pewnego komfortu związanego z poziomem służby zdrowia, poziomem higieny, warunkami życia, jak dostępność wody pitnej, brak wyłączeń prądu. Choć współcześni turyści coraz częściej poszukują w podróżach tego, co podnieść może poziom adrenaliny we krwi, co pozwoli im się poczuć człowiekiem prymitywnym i wyzwoli nowe umiejętności pozwalające przetrwać w ekstremalnych warunkach.

Oprócz analizy poszczególnych rodzajów turystyki, uwarunkowań jej rozwoju, ważnymi zagadnieniami będącymi przedmiotem badań są wzajemne relacje turystyki i gospodarek narodowych, turystyki globalnej i gospodarki światowej. To także zagadnienia związane z podażą i popytem turystycznym, co je kształtuje, jakie są ich wzajemne relacje i jak wyglądają statystyki, jak również zagadnienia związane z regionalnym i światowym rynkiem pracy i wpływem, jaki na ten rynek wykazuje turystyka.

Wiele wskazuje na to, że turystyka będzie nadal jedną z najszybciej rozwijających się gałęzi gospodarki. Ze względu na to, że w turystyce niezwykle ważny jest czynnik ludzki, wydaje się, że zachodzące dynamicznie zmiany będą miały ogromny wpływ na całkowitą zmianę życia większej części populacji. Jak procesy i zjawiska zmieniające życie ludzkości, i to w tak dynamicznym tempie, będą wpływać na turystykę, zakładając, że jest ona najbardziej ze wszystkich działów gospodarki podatna na te zmiany, a rozwój turystyki (w tym zwłaszcza poziom i rodzaje aktywności turystycznej podejmowane przez ludzi) jest doskonałym miernikiem rozwoju społeczno-gospodarczego oraz dostarcza wielu informacji na temat poziomu i stylu życia ludności – zastanawia

<sup>45</sup> D. MacCannell, *Turysta...*, op.cit., s. 71.

<sup>46</sup> Ibidem, s. 110–118.

<sup>47</sup> M. Collura, *Na Sycylii*, tłum. J. Ugniewska, Zeszyty Literackie, Warszawa 2013, s. 63–68; [www.podroze.gazeta.pl/.../1,114158,6151058,Makabryczne\\_mumie\\_Palermo.html](http://www.podroze.gazeta.pl/.../1,114158,6151058,Makabryczne_mumie_Palermo.html) (data dostępu: 16.08.2016).

się Wiesław Alejziak<sup>48</sup>. Czy przemiany, jakie obserwujemy na rynku turystycznym, są zbieżne z ogólnymi kierunkami przemian cywilizacyjnych, czy też mają inny charakter? Czy turystyka podąży za nowymi możliwościami, ale też zagrożeniami, jakie przynosi postęp, czy też okaże się jedną z niewielu enklaw, w których w przyszłości będziemy mogli odpocząć od cywilizacji?<sup>49</sup>

### Megatrendy cywilizacyjne a rozwój turystyki

Pojęcia „megatrendy” jako pierwszy użył amerykański prognostyk społeczny John Naisbitt, wyodrębniając 10 głównych kierunków rozwoju i przemian społeczeństwa amerykańskiego<sup>50</sup>. Pierwotnie analiza Naisbitta odnosiła się do Stanów Zjednoczonych, zyskała jednak status uniwersalnej, a megatrendy wyodrębnione przez niego zyskały zastosowanie do analizy całego rozwoju cywilizacyjnego. Wyodrębnione megatrendy rozwoju cywilizacyjnego, będąc jednocześnie czynnikami o charakterze uniwersalnym, decydować będą o sposobie funkcjonowania nie tylko rynku turystycznego, ale także o przyszłym życiu ludzkości.

Z punktu widzenia rozwoju turystyki, do najważniejszych megatrendów rozwoju cywilizacyjnego zaliczyć należy: proces globalizacji, globalizację działalności gospodarczej, koncentrację kapitału oraz wzrost znaczenia przedsiębiorstw ponadnarodowych (co może się przyczynić na przykład do upadku małych biur podróży), pogłębianie się dysproporcji między bogatymi i biednymi oraz wzrost gospodarczego znaczenia państw rozwijających się z bardzo licznymi populacjami, rozwój technologii informatycznych i społeczeństwa informacyjnego, rozwój komunikacji, środków transportu, co może zaowocować coraz większą ich dostępnością, postęp technologiczny, zmiany geopolityczne, przesuwanie się centrów gospodarki światowej, ale też rozpad państw wielonarodowych i upadek państw słabych gospodarczo i politycznie, zmiany demograficzno-społeczne, wzrost znaczenia jednostki w społeczeństwie, ale też starzenie się społeczeństw w państwach wysokorozwiniętych i ogromny przyrost naturalny w państwach biednych, które przechodzą drugi etap transformacji demograficznej, oraz obciążenie środowiska naturalnego i wzrost świadomości ekologicznej, bardzo dynamicznie postępująca urbanizacja, szczególnie w państwach słaborozwiniętych, doprowadzająca do konfliktów społecznych, ale także do innego rodzaju patologii (podatność na pandemię, zwiększanie liczby zarażeń wirusem HIV, przestępczość zorganizowana). Do megatrendów społeczno-kulturowych należałoby zaliczyć wzrost czasu wolnego, jako wynik automatyzacji i robotyzacji oraz zwiększającego się procentu ludzi na emeryturach, docenianie zdrowego stylu życia czy zmiany w systemach wartości, gdzie zmianom ulegają potrzeby i oczekiwania turystów. Powyższe

<sup>48</sup> W. Alejziak, *Dylematy i wyzwania turystyki w początkach XXI wieku*, „Episteme” 2009, t. 1, nr 8, s. 123.

<sup>49</sup> Ibidem, s. 123.

<sup>50</sup> J. Naisbitt, *Megatrends: Ten New Directions Transforming Our Lives*, Warner Books, New York 1984.

megatrendy mogą ulegać zmianom, niektóre z nich będą intensyfikowały przemiany, a inne spowalniały, lecz wpływ każdego z nich na rozwój turystyki międzynarodowej nie ulega wątpliwości. Jak się wydaje, współcześnie najszybciej zmieniać się mogą megatrendy polityczne, wspomagane przez działania mediów.

Dostrzegalne już zmiany w samej turystyce pokazują odchodzenie od zapotrzebowania na turystykę bierną na rzecz aktywnej, czynnego wypoczynku i turystyki poznawczej, odchodzenie od turystyki stacjonarnej na rzecz wycieczek objazdowych, zarzucanie powoli syndromu trzy razy „s” na rzecz trzy razy „e”, czyli *entertainment, excitement, education* (rozrywka, emocje, edukacja). Prorokuje się także wzrost zapotrzebowania na turystykę kulturową (od niedawna ludzie śledzą w realu ścieżki bohaterów książek czy filmów, np. bohatera zekranizowanej powieści Dana Browna *Kod Leonarda da Vinci*, zwiększenie liczby podróży na ważne imprezy, np. koncerty znanych zespołów, festiwale teatralne, a także w miejsca odosobnione na łono natury (tzw. zielona turystyka).

### W miejsce podsumowania

We współczesnych stosunkach międzynarodowych na skutek dynamicznych procesów, które miały miejsce szczególnie w ostatniej dekadzie XX w., w funkcjonowaniu państw pojawiły się nowe zjawiska. Daniel Adam Rotfeld zwraca uwagę na dodatkowe wymogi w definiowaniu państwa. Władza państwowa, według niego, musi nie tylko być skuteczna, ale także stosować, na gruncie prawa wewnętrznego, reguły i normy wynikające ze zobowiązań międzynarodowych (prawa człowieka, prawa mniejszości narodowych) i liczyć się z oceną społeczeństw zarówno wewnątrz państwa, jak i społeczności międzynarodowej, w tym przez instytucje międzynarodowe i pozarządowe, wobec których musi rozliczać się ze swoich zobowiązań<sup>51</sup>.

Z analizy podejść prawnomiędzynarodowych do zagadnień roli państwa w regulacji międzynarodowego obrotu osobowego wynika wniosek, że skutek ich wdrażania do praktyki był/jest podobny. To bowiem państwo, uwzględniając bądź interes państwowy – założmy nawet, że tożsamy z interesami obywateli – bądź interes jednostki chcącej opuścić terytorium danego państwa lub do niego wjechać, w rezultacie podejmuje ostateczną decyzję. Ważnym zjawiskiem we współczesnej nauce prawa międzynarodowego, jak uważa Calus, jest próba połączenia tendencji, według której podstawowe uprawnienia państwa w zakresie decydowania o międzynarodowym obrocie osobowym stanowi prawo do ustalenia warunków i sposobu przyjmowania obcych, z koncepcją suwerennych atrybutów państwa w obrocie osobowym<sup>52</sup>.

<sup>51</sup> D.A. Rotfeld, *Dokąd zmierza świat? Determinanty zmian w systemie międzynarodowym*, w: A. Rotfeld (red.), *Dokąd zmierza świat?*, PISM, Warszawa 2008, s. 19–21.

<sup>52</sup> A. Calus, *Prawa i obowiązki...*, op.cit., s. 152.

Procesy integracji w różnych regionach świata oraz interesy państw, związane z korzyściami płynącymi z turystyki międzynarodowej, stopniowo doprowadziły do znacznej liberalizacji przepisów granicznych dotyczących przekraczania granic przez turystów. Sprzyjało temu szczególnie ograniczanie lub znoszenie obowiązku opłaty za wizy, a następnie znoszenie wiz, a w dalszej kolejności obowiązku posiadania paszportu.

Zagrożenia, jakie pojawiły się na świecie, w szczególności zagrożenie atakami terrorystycznymi oraz wzrastające poczucie zagrożenia wśród społeczeństw państw wysokorozwiniętych, mogą być przejściowo powodem próby powrotu państw do bardziej restrykcyjnych przepisów granicznych, także wobec turystyki międzynarodowej. Wydaje się jednak, że przynosząca spore korzyści dla bilansu płatniczego państw turystyka międzynarodowa jako ważny komponent międzynarodowego obrotu osobowego będzie rozwijała się zgodnie ze strategią Światowej Organizacji Turystyki i innych regionalnych oraz rządowych organizacji turystycznych<sup>53</sup>.

Przy próbach niedopuszczania lub znacznego ograniczania migracji międzynarodowych, a nawet próbach redefiniowania prawnomiędzynarodowego statusu uchodźcy turystyka międzynarodowa, będąca obok małego ruchu granicznego i sezonowych migracji pracowniczych formą tymczasowego międzynarodowego obrotu osobowego, staje się coraz ważniejszym komponentem tego obrotu. Wynika to ze wzrastającej potrzeby społeczeństw poznawania innych społeczności i kultur, poznawania różnorodnej przyrody, zapoznawania się z oddalonymi regionami geograficznymi. Paradoksalnie, bojąc się inności imigrantów, społeczeństwa państw wysokorozwiniętych złańkione są poznawania inności daleko od swoich domów.

### **International Tourism as an Important Component of International Flows of People – An Outline**

International flows of people, defined as all instances of movement of people in space that go across the set boundaries of their more or less permanent domicile, comprises international migration, refugee diasporas, small cross-border flows, and international tourism. The changes that have been taking place in international tourism for the last decades are so dynamic that, beyond doubt, this dynamically developing sector of the economy and component of international relations will soon be subject to further changes, without losing its growth rate. The development dynamics will probably also be influenced to a significant extent by the changes within the sphere of tourism. Even now we are witnessing a shift from domination of supply in tourism to domination of demand. Tourists themselves increasingly shape the demand for new tourist attractions and the ways to explore and use them. The concept of tourism as short-term trips for pleasure or recreation has developed in the internal flows of people to allow special treatment of temporary changes of residence that do not involve pursuing specific economic or professional goals.

---

<sup>53</sup> H. Kiryluk, *Współpraca międzynarodowa...*, op.cit., s. 315–324.

Development of international tourism is facilitated by civilizational megatrends. As shown by statistical data, in the 21<sup>st</sup> century the number of tourists crossing borders is increasing, but so do concerns about the safety of international trips due to terrorist threats and the perception of these threats. The role of international tourism in the everyday lives of societies is increasing, as is its significance for the state economies. With this, international tourism is becoming an increasingly important component of international flows of people. The question remains, however, whether this trend will prevail in the coming decades of the 21<sup>st</sup> century.

*Keywords:* international tourism, international flows of people, tourism, tourist organisations, travel, leisure, megatrends.



## S P R A W O Z D A N I A

### **Relacja z konferencji „Polityka zagraniczna Polski w zmieniającym się ładzie międzynarodowym” – Podzamcze k. Chęcín, 12–13 maja 2016 r.**

W dniach 12–13 maja 2016 r. w Regionalnym Centrum Naukowo-Technologicznym w Podzamczu k. Chęcín odbyła się ogólnopolska konferencja naukowa „Polityka zagraniczna Polski w zmieniającym się ładzie międzynarodowym”. Organizatorami konferencji były Zakład Historii i Teorii Stosunków Międzynarodowych w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego (WDiNP UW), Katedra Krajów Europy Północnej na Wydziale Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach (WPAiZ UJK) oraz Regionalne Centrum Naukowo-Technologiczne, gospodarz wydarzenia. Celem konferencji była próba zdefiniowania aktualnych i przyszłych wyzwań polskiej polityki zagranicznej, zwłaszcza w aspekcie badań nad racją stanu, bezpieczeństwem oraz kierunkami polityki zagranicznej. Projekt zyskał poparcie i patronat władz WPAiZ UJK oraz Marszałka Województwa Świętokrzyskiego, p. Adama Jarubasa. Konferencja, zgodnie z intencją organizatorów, miała charakter forum naukowo-eksperckiego, starającego się przybliżyć i wyjaśnić zmiany zachodzące w otoczeniu międzynarodowym Polski. Patronat medialny nad wydarzeniem objął Portal Spraw Zagranicznych (psz.pl).

Konferencję otworzyła krótka konferencja prasowa z udziałem władz uczelni i regionu. Organizatorzy podzielili obrady na dwie części. Pierwszego dnia miała miejsce dyskusja poświęcona uwarunkowaniom polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polski. Drugiego dnia omawiano poszczególne kierunki polityki zagranicznej państwa.

Panel pierwszy poprowadzili kierownicy naukowcy konferencji – prof. dr hab. Ryszard Zięba (UW) i prof. dr hab. Ryszard Czarny (UJK). Panel składał się z tez przedstawionych przez profesorów różnych uczelni, prowadzących badania nad racją stanu. Profesor Zięba przedstawił diagnozę nowego ładu międzynarodowego, co wprowadziło słuchaczy w problematykę konferencji. Następnie prof. Roman Bäcker z Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu (UMK) oraz prof. Mieczysław Stolarczyk z Uniwersytetu Śląskiego przedstawili założenia teoretyczne studiów w kontekście polityki zagranicznej Polski. Kolejni prelegenci, profesorowie Jerzy Jaskiernia (UJK) i Czesław Maj (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej), zabrali głos w kwestii racji stanu. Badacze podkreślili, że racja stanu nie może być zawężana do interesów partii rządzących. Panel zamknęło wystąpienie prof. Kazimierza Łastawskiego, poświęcone różnym kierunkom polskiej refleksji strategicznej od czasów powojennych do współczesności. Po zakończeniu wystąpień nastąpiła dyskusja panelistów i publiczności.

Podczas drugiego panelu plenarnego dyskutowano o bezpieczeństwie Polski po zakończeniu zimnej wojny. Panel otworzył prof. Czarny (UJK), który mówił o wieloletnich zaniedbaniach polskiej dyplomacji w budowie dobrosąsiedzkich stosunków z państwami graniczącymi z Polską. Jako przykład podał brak zainteresowania Warszawy problemami Morza Bałtyckiego, co jako ambasador RP w Szwecji oraz Norwegii i Islandii miał możliwość obserwować z bliska. W drugim wystąpieniu prof. UW, dr hab. Justyna Zając podjęła temat ciągłości polskiej polityki bezpieczeństwa po wyborach z 2015 r. Wystąpienie wywołało duże zainteresowanie uczestników. Następny referat przedstawiła dr hab. Agata Włodkowska-Bagan z Akademii Obrony Narodowej. Jego przedmiotem była kultura strategiczna Polski, która w dużej mierze kształtowana jest przez przeszłość, a nie aktywne programowanie rozwoju. Doktor hab. Miron Lakomy z Uniwersytetu Śląskiego omówił zmiany technologiczne wpływające na bezpieczeństwo informacyjne Polski. Referent pochylił się nad kwestiami kontroli i bezpieczeństwa obiegu informacji oraz środków zabezpieczania interesów państwa w realiach polityki informacyjnej. Konstatacją autora były uwagi na temat słabego rozpoznania przez państwo polskie zmian technologicznych we współczesnym świecie. Uwagi te podzielili zgromadzeni eksperci, wskazując zwłaszcza na dynamiczny rozwój technologiczny w Azji. Następnie głos zabrał dr Krzysztof Książkowski ze Szkoły Głównej Handlowej, który omówił zagrożenia bezpieczeństwa ekonomicznego i energetycznego, stojące przed Polską w najbliższych dekadach. Również i on wskazał na niedostatek analiz i ułomności w procesach podejmowania decyzji w kwestiach bezpieczeństwa ekonomicznego. W wystąpieniu zawarto liczne statystyki i dane makroekonomiczne, potwierdzające tezy autora. Po zakończeniu wystąpień panelistów ponownie nastąpiła dyskusja, w której aktywną rolę odegrali także m.in. prof. Bogdan Góralczyk (UW) oraz prof. Janusz J. Węc (Uniwersytet Jagielloński), którzy skomentowali kwestię niedostrzegania przez władze Polski dużych zmian w Azji i Europie, które mają istotny wpływ na polską pozycję w stosunkach międzynarodowych. Dzień obrad zamknął prof. Zięba, moderator panelu „Bezpieczeństwo Polski”.

Drugiego dnia konferencji odbyły się dwie eksperckie sesje panelowe. Pierwsza poświęcona była najbliższemu otoczeniu międzynarodowemu Polski, a więc różnym wymiarom stosunków Polski z partnerami zachodnioeuropejskimi i amerykańskimi. Drugi panel dotyczył pozaeuropejskiego wymiaru polskiej aktywności na świecie. Panel pierwszy moderowany był przez dr hab. Agatę Włodkowską-Bagan, drugi – przez prof. nadzw. UW Justynę Zając.

W panelu pierwszym prof. Węc przedstawił założenia europejskiej aktywności Polski, podczas gdy prof. KUL, dr hab. Andrzej Podraza, omówił wymiary zaangażowania naszego kraju na Bliskim Wschodzie w kontekście budowania pozycji Polski w NATO i UE. Następnie dr Lucyna Czechowska (UMK) zaprezentowała wyniki badań ilościowych nad zaangażowaniem dyplomacji RP w poszczególnych kierunkach geograficznych. Doktor Marlena Drygiel-Bielińska przedstawiła tezy na temat stanowiska Polski w dziedzinie kryzysu bezpieczeństwa w Europie, a dr Agnieszka

Bryc przygotowała wystąpienie na temat relacji Polski z Rosją i Niemcami. Oba referaty wzbudziły duże zainteresowanie i komentarze uczestników konferencji, zwłaszcza prof. Stolarczyka i prof. Góralczyka. Panel zamknęły wystąpienia dr Joanny Piechowiak-Lamparskiej (UMK), poświęcone relacjom Polski z regionem Kaukazu Południowego, oraz dr Maryany Prokop (UJK) na temat odmiennego rozumienia partnerstwa strategicznego przez władze Polski i Ukrainy. Na koniec panelu odbyła się burzliwa debata nad stosunkami polsko-rosyjskimi, gdzie m.in. przeciwstawne stanowiska zaprezentowali prof. Zięba i prof. Węc.

Ostatni panel konferencji otworzyło wystąpienie prof. Góralczyka, który wskazał na wzrost znaczenia Chin w polityce i gospodarce światowej. Skrytykował brak przemyślanej strategii Polski wobec regionu azjatyckiego. W kolejnych referatach profesorowie Maciej Walkowski i Radosław Fiedler (oba reprezentujący Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu) podkreślali obszary, w których Polska posiada atrakcyjny dla partnerów potencjał gospodarczy. Zwrócili też uwagę na zaangażowanie Polski w obszarze Bliskiego Wschodu. Temat ten podjęła także dr Katarzyna Czornik z Uniwersytetu Śląskiego, która omówiła kierunki zaangażowania politycznego i gospodarczego Polski w tym regionie. Panel zamknęło podsumowujące wystąpienie dra Tomasza Pawłuszki (UJK), który w czterech punktach tezewych wskazał na braki w zapleczu intelektualnym polskiej polityki zagranicznej. Wystąpienia zostały zwieńczone dyskusją, podsumowaną przez prof. Ziębę, który zamknął obrady i zaprosił uczestników na przyszłoroczne spotkanie.

Należy zwrócić uwagę na wielość ośrodków naukowych, reprezentowanych na tej konferencji, jak również na fakt, że po każdym panelu odbywała się wartościowa dyskusja na temat poruszanych w nim zagadnień. Uwagi i propozycje dalszych badań wymieniano również podczas przerw oraz w kuluarach po zakończeniu paneli. Uczestnicy otrzymali od organizatorów liczne materiały konferencyjne oraz propozycję opublikowania wyników swych badań. W rezultacie obrad powstała recenzowana praca zbiorowa poświęcona uwarunkowaniom i kierunkom polskiej polityki zagranicznej<sup>1</sup>.

*Tomasz Pawłuszko*

---

**Tomasz Pawłuszko** – doktor, Katedra Krajów Europy Północnej, Wydział Prawa, Administracji i Zarządzania, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach.

<sup>1</sup> R. Zięba, T. Pawłuszko (red.), *Polityka zagraniczna Polski w zmieniającym się ładzie międzynarodowym. Wybrane problemy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jana Kochanowskiego, Kielce 2016.



## R E C E N Z J E

**Oliver Stuenkel**, *Post-Western World: How Emerging Powers Are Remaking Global Order*, Polity Press, Malden 2016, ss. 251.

Jaki będzie ład światowy w XXI w.? Czy jego cechami charakterystycznymi będą rywalizacja, wojna, całkowicie odmienne od obecnych zasady organizacji współdziałania państw? Czy utrata przez Zachód dominacji w świecie i wzrost siły państw spoza kręgu cywilizacji zachodniej przyniosą rewolucyjne zmiany w ładzie światowym? I co właściwie multipolarność w systemie międzynarodowym, rozumiana jako dominacja co najmniej trzech państw, oznacza dla przyszłości ładu światowego? Pytania te stanowią istotę wydanej w 2016 r. książki *Post-Western World: How Emerging Powers Are Remaking Global Order* autorstwa Olivera Stuenkela, profesora stosunków międzynarodowych w Getúlio Vargas Foundation (FGV) w São Paulo.

Książka rzuca interesującą perspektywę na ład światowy XXI w., ukazując go w kontekście historycznym, jako wypadkową powiązań między różnymi cywilizacjami, kulturami i państwami. Autor zwraca uwagę, że wielu wpływowych badaczy stosunków międzynarodowych przyjmuje zachodniocentryczny punkt widzenia i stosuje podział na zachodni uniwersalizm a niezachodni partykularyzm, zachodnią nowoczesność i niezachodnią tradycyjność, jak również postrzegają oni aktorów niezachodnich (*non-Western actors*) jako biernych odbiorców zasad i norm promowanych przez Zachód i pasywnych uczestników społeczności międzynarodowej. Takie rozumowanie jest, według autora książki, błędne. Owszem, obecny ład światowy, jak twierdzi Stuenkel, został zbudowany przez Zachód i od ponad 150 lat jest przez niego zdominowany, jednak normy i zasady, w oparciu o które ład ten funkcjonuje, nie są wyłącznie zachodnimi. Wręcz przeciwnie – wiele z tych norm i zasad zostało zaczerpniętych oraz przejętych przez Europę i USA od państw niezachodnich, bowiem rozszerzanie się idei w świecie miało charakter znacznie bardziej dynamiczny, wielokierunkowy, nieuporządkowany i zdecentralizowany, aniżeli ukazuje się to często w badaniach nad stosunkami międzynarodowymi (s. 2). Ład światowy w XXI w. nie zmieni się zatem, jak twierdzi jeden z czołowych neorealistów Randall Schweller, z porządku w chaos. Nie ma też podstaw, by sądzić, jak uważa inny uznany neorealista John Mearsheimer, że spadek pozycji międzynarodowej Zachodu znacznie zwiększy prawdopodobieństwo wojen (s. 6–7). Stuenkel twierdzi, że skoro wiele norm i zasad będących podstawą obecnego ładu światowego zostało przez Zachód przyjętych od państw niezachodnich, to wschodzące mocarstwa (*emerging powers*), wraz ze wzrostem swojej pozycji międzynarodowej, nie zanegują istniejącego ładu międzynarodowego, jako że miały udział w jego tworzeniu. Celem tych państw nie jest bowiem stworzenie ładu światowego na zupełnie odmiennych zasadach i w oparciu o inne normy aniżeli obecnie

istniejące, ale zdobycie wiodącej pozycji międzynarodowej. Wschodzące mocarstwa będą więc działać w ramach dotychczasowych zasad i norm współpracy między państwami, dążąc jednocześnie do zmiany hierarchii w systemie międzynarodowym, tak by zwiększyć swoją siłę oddziaływania. Jeśli zatem powstają nowe instytucje międzynarodowe, tworzone przez wschodzące mocarstwa, takie jak New Development Bank (NBD), Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), Universal Credit Rating Group, China's Union Pay (CUP) czy China International Payment System (CIPS), to nie po to, by stworzyć podstawy dla szerzenia fundamentalnie odmiennych idei, ale po to, by poprzez nowe instytucje zyskać większe możliwości wpływów międzynarodowych i zająć silniejszą pozycję w świecie. Te nowo tworzone instytucje międzynarodowe, w których dominującą rolę odgrywają Chiny, stanowią oczywiście poważne wyzwanie dla instytucji istniejących od kilkudziesięciu lat, w których dominują USA i państwa Europy Zachodniej, i mogą je zdetrонizować, jednak oznaczać to będzie, jak twierdzi Stuenkel, nie tyle zmianę norm i zasad funkcjonowania obecnego ładu światowego, ile zmianę układu sił w systemie międzynarodowym – Stany Zjednoczone i państwa europejskie tracą wiodącą pozycję, przede wszystkim na rzecz Chin. Autor polemizuje z często przytaczanym przez analityków argumentem, że Chiny nigdy nie staną się mocarstwem światowym, ponieważ nie mają w świecie sojuszników, i argumentuje, że *soft power*, która jest dziś niezbędna do zajęcia pozycji mocarstwa światowego, jest zależna od *hard power*. Gdy Chiny i inne wschodzące mocarstwa zwiększą swoją siłę ekonomiczną i militarną, to jednocześnie będzie im przybywać sojuszników, przyjaciół i partnerów.

Dokładnemu przedstawieniu wszystkich zagadnień zarysowanych powyżej służy logiczna struktura książki. Składa się ona z sześciu rozdziałów, poprzedzonych *Wprowadzeniem*, w którym Stuenkel przedstawia cel książki, tezę i pytania badawcze. W rozdziale pierwszym (*The Birth of Western-Centrism*) autor polemizuje z powszechnie przyjętym w nauce zachodniej twierdzeniem, że wzrost pozycji Zachodu, który rozpoczął się w XV w., zaowocował utworzeniem pierwszego w historii ludzkości ładu globalnego. Stuenkel wskazuje, że kiedy państwa europejskie rozpoczęły politykę ekspansji w świecie w końcu XV w., ład międzynarodowy już wówczas istniał i dla społeczności Bliskiego Wschodu, Afryki i Azji ład ten, jak również globalizacja nie rozpoczęły się wraz ze wzrostem pozycji Zachodu (s. 31). Co więcej, dominacja, którą Zachód zdobył w świecie na kolejnych kilka wieków, nie była wynikiem unikalności jego kultury i wyjątkowych idei jemu jedynie przynależnych, te bowiem były owocem ścierania się z ideami niezachodnimi. W efekcie geneza cywilizacji Zachodu wiąże się ze wzajemnymi kompleksowymi zależnościami wielu aktorów, w tym niezachodnich. Również ład światowy kształtowany od przełomu XV i XVI w., w którym Zachód dominował, był wynikiem ciągłych tarć, negocjacji i kontestacji ze strony aktorów niezachodnich. Skoro więc nowo tworzone zasady i normy w ładzie światowym są formą kontynuacji istniejących, to w XXI w. Chiny, które rosną w siłę, nie będą skłonne do całkowitego zakwestionowania obecnie obowiązujących norm i zasad, a raczej

podejmą działania na rzecz ich modyfikacji, tak by jak najlepiej przystosować je do własnych interesów (s. 60).

Wzrostowi siły Chin w świecie poświęcone są kolejne rozdziały książki. W rozdziale drugim (*Power Shifts and the Rise of the Rest*) autor ukazuje wzrost chińskiej twardej siły (*hard power*), wskazując zwłaszcza na szybki rozwój gospodarczy tego państwa. To właśnie Chiny, zaznacza Stuenkel, staną się w najbliższych latach wiodącą siłą ekonomiczną w świecie, jednocześnie jednak ustępując miejsca USA pod względem siły militarnej. W rezultacie w najbliższych latach ukształtuje się system asymetrycznej bipolarności, w której USA będą dominować w świecie militarnie, a Chiny – ekonomicznie. Rozdział trzeci został poświęcony miękkiej sile (*soft power*) państw (*The Future of Soft Power*). Uznając jej znaczenie we współczesnej polityce międzynarodowej, Stuenkel przyznaje, że obecnie Zachód, ze względu na swoje wartości, jest znacznie bardziej atrakcyjny dla innych krajów i ich mieszkańców aniżeli wschodzące mocarstwa. Zachodnie centra naukowe i analityczne, ośrodki akademickie czy media mają znacznie większe oddziaływanie w świecie aniżeli ich azjatyckie odpowiedniki. Jednocześnie autor podkreśla, że wraz ze wzrostem twardej siły wschodzące mocarstwa będą także umacniać swoją siłę miękką. Tak więc Chiny będą zdobywać coraz więcej sojuszników i partnerów w świecie, oferując im ekonomiczną współpracę i pomoc, a być może także gwarancje bezpieczeństwa. Od kilkunastu lat Chiny działają w tym kierunku, tworząc nowe instytucje międzynarodowe, dzięki którym zwiększają swoją pozycję międzynarodową i oddziaływanie w świecie. Te instytucje, jak podkreśla autor książki, są komplementarne bądź paralelne do instytucji istniejących, tak by mogły stanowić alternatywę dla tych krajów, które nie chcą być zależne od USA.

Instytucjom międzynarodowym tworzonym przez Chiny oraz inne wschodzące mocarstwa poświęcone są rozdziały czwarty i piąty. W rozdziale czwartym znajdziemy treściwy i uporządkowany opis instytucji w zakresie finansów, handlu i inwestycji (*Toward a Parallel Order: Finance, Trade, and Investment*), w rozdziale piątym natomiast – w zakresie bezpieczeństwa, dyplomacji i infrastruktury (*Toward a Parallel Order: Security, Diplomacy, and Infrastructure*). Zaskakująca jest decyzja autora o włączeniu zagadnień związanych z infrastrukturą do tego samego rozdziału, co instytucji związanych z dyplomacją i bezpieczeństwem. Uwzględnienie tych zagadnień w rozdziale dotyczącym przedsięwzięć ekonomicznych byłoby bardziej uzasadnione.

Rozważania autora zamykają rozdział szósty (*Post-Western World*) i kilkustronicowe *Konkluzje* (*Conclusion*). Stuenkel potwierdza w nich postawioną na wstępie książki tezę, że zmiana układu sił w świecie w XXI w. nie doprowadzi do zasadniczej zmiany ładu międzynarodowego, bowiem ład ten jest znacznie mniej zachodni, aniżeli przyjęło się powszechnie uważać. Normy i zasady, w oparciu o które funkcjonuje obecny ład światowy, są wynikiem współzależności, negocjacji i tarć między Zachodem a aktorami niezachodnimi. Chiny oraz inne mocarstwa niezachodnie nie będą negocjowały norm i zasad, w ramach których funkcjonuje obecny ład międzynarodowy. W zasadniczym

kształcie akceptując ich istnienie, będą się starały zdobyć jak najsilniejszą pozycję międzynarodową i dominującą rolę w świecie.

Po niewątpliwie ciekawej lekturze można czuć pewien niedosyt. Autor przyjął bowiem w książce perspektywę neorealistyczną, koncentrując się na państwach i ich wpływie na ład międzynarodowy, a pomijając znaczenie aktorów niepaństwowych, którzy na kształtowanie ładu międzynarodowego w XXI w. mają niemały wpływ. Takie ujęcie jest niewątpliwie zgodne z tytułem książki, który wyraźnie wskazuje, że praca odnosi się do roli mocarstw wschodzących w przekształcaniu ładu światowego. Jednak lektura kolejnych stron książki uświadamia czytelnikowi, iż Stuenkel w swojej analizie skupia się głównie na Chinach. Wprawdzie w rozdziale drugim (s. 66–67) wyjaśnia on, że na obecnym etapie rozwoju jedynie Chiny spośród grupy państw BRIC stanowią poważne wyzwanie dla Zachodu i tylko one spośród mocarstw niezachodnich posiadają konkretny projekt działania w skali światowej, to jednak koncentracja w analizie na Chinach powoduje niedosyt w odniesieniu do tytułu książki. Pisząc o państwach, Stuenkel niewiele miejsca poświęca także ich uwarunkowaniom wewnętrznym, które politykę tych państw czynią coraz mniej stabilną i przewidywalną. Lektura książki nasuwa założenie, że państwa Zachodu będzie cechować stabilność, co może być założeniem błędnym. Autor nie odnosi się do kryzysu Unii Europejskiej i jej państw członkowskich, który może mieć istotny wpływ na kształt norm i zasad obecnego ładu międzynarodowego; wszak procesy dezintegracyjne w Europie połączone z nacjonalizacją polityk państw członkowskich Unii Europejskiej mogą mieć silny wpływ na transformację ładu międzynarodowego. Być może wynika to z faktu, że Stuenkel marginalizuje znaczenie Europy Zachodniej; pisząc o Zachodzie, koncentruje się na Stanach Zjednoczonych.

Książka niewątpliwie warta jest przeczytania, udowadnia bowiem, że myślenie o ładzie światowym XXI w. wymaga zmiany dotychczasowego paradygmatu. W kształtowaniu tego ładu brały bowiem udział państwa zachodnie i państwa niezachodnie, a rola Zachodu w tym procesie jest wyolbrzymiana. Uzmysłowanie sobie tego faktu przez badaczy przyczyni się, jak uważa Stuenkel, do lepszego zrozumienia zmian zachodzących obecnie w świecie, a tym samym bardziej trafnych wniosków w tym zakresie. Z opinią tą wypada się jedynie zgodzić. Książka niewątpliwie rozszerza horyzonty myślenia o ładzie światowym.

*Justyna Zajac*

**Alexander Cooley, Jack Snyder (red.),** *Ranking the World: Grading States as a Tool of Global Governance*, Cambridge University Press, New York 2015, ss. 241.

Polska należy do państw, w których czeka się na opinię instytucji ratingowej niemalże jak na wyrok. Dla przykładu, obawa przed obniżeniem ratingu Polski przez agencję Moody's skłoniła w maju 2016 r. ministra finansów Pawła Szałamachę do szukania tymczasowego taktycznego sojuszu ze zdeklarowanym przeciwnikiem rządu – ówczesnym przewodniczącym Trybunału Konstytucyjnego Andrzejem Rzeplińskim.

Jest to niewątpliwie intrygująca sytuacja, w której agencja, czyli instytucja prywatna, podkreślająca, że jej ocena to nie fakt, lecz opinia, ma tak przemożny wpływ na państwo – politykę krajową i zagraniczną, pozycję na arenie międzynarodowej, a także nieraz i na sytuację w regionie, w którym dane państwo leży. Jeśli spojrzeć na zakres oddziaływania instytucji publikujących ratingi i rankingi<sup>1</sup>, aż dziw bierze, że do tej pory tak mało uwagi poświęcono temu zagadnieniu w badaniach politologicznych. Książka *Ranking the World: Grading States as a Tool of Global Governance* jest jedną z pierwszych tak obszernych publikacji na ten temat. Praca zbiorowa amerykańskich politologów pod redakcją Alexandra Cooleya oraz Jacka Snydera wpisuje się w zyskujące na popularności w ostatnim czasie badania nad zjawiskiem hierarchii (np. D. Lake, *Hierarchy in International Relations*, Cornell University Press, Ithaca – London 2011) czy statusu [np. T.V. Paul, D.W. Larson, W.C. Wohlforth (red.), *Status in World Politics*, Cambridge University Press, New York 2014] w stosunkach międzynarodowych, ale proponuje nowe spojrzenie na te zagadnienia. Autorzy *Ranking the World...* skoncentrowali się na działaniu instytucji specjalizujących się w klasyfikowaniu państw. Świadomi faktu, że ich publikacja ma charakter pionierski, redaktorzy zdecydowali się na panoramiczne przedstawienie wieloaspektowości tego zjawiska, by w ten sposób wskazać także obszary do dalszych, pogłębionych badań.

Na strukturę książki składa się siedem rozdziałów, z czego pierwszy ma charakter konceptualnego wprowadzenia, a ostatni zawiera wnioski i rekomendacje zarówno dla instytucji opracowujących ratingi/rankingi, jak i dla badaczy korzystających z tych opracowań. Pozostałe rozdziały (od 2 do 6) przedstawiają odrębne *case studies*: rozdział 2 jest poświęcony agencjom ratingowym; rozdział 3 – Transparency International publikującej Corruption Perceptions Index; rozdział 4 – klasyfikacji państw upadłych (tzw. *failed states*), np. poprzez Fragile States Index publikowany przez US Fund for Peace; rozdział 5 – pomiarom „dojrzałości” demokracji w byłych republikach radzieckich (m.in. przez Freedom House i Polity IV); rozdział 6 – tzw. dyplomacji ratingowej Gruzji pod rządami Micheila Saakaszwilego. W sumie badane przypadki koncentrują się wokół trzech zagadnień: genety i działalności instytucji klasyfikujących, metodologii

---

<sup>1</sup> Rating zakłada ocenę, przypisanie pewnej wartości niezależnie od wartości przyznanej innym państwom. Ranking z kolei to uporządkowanie, które ma charakter względny. To pozycja danego państwa w stosunku do innych państw. Dla przykładu agencja Moody's publikuje rating, a Bank Światowy ranking państw ze względu na łatwość prowadzenia działalności gospodarczej (BDI).

sporządzania ratingów/rankingów oraz na międzynarodowym oddziaływaniu tych instytucji i ich miejscu w polityce państw.

Już tytuł książki sugeruje, że jej autorów interesują instytucje tworzące klasyfikacje przede wszystkim jako instrument tzw. globalnego zarządzania (*global governance*). Zdaniem amerykańskich politologów, rozwój rankingów/ratingów jest ściśle związany z powstawaniem i zacieśnianiem zależności transnarodowych. Nieprzypadkowo agencje ratingowe powstały jako jedne z pierwszych współczesnych instytucji tego typu, gdyż rynek finansowo-handlowy najszybciej uległ globalizacji. Moody's czy Standard and Poor's rozpoczęły działalność na początku XX w., tyle że dominujący po drugiej wojnie światowej interwencjonizm państwowy ograniczył zapotrzebowanie na usługi tego typu instytucji. Dopiero załamanie systemu z Bretton Woods w 1971 r. i deregulacja rynków finansowych tchnęły w agencje nowe życie.

Rozwój instytucji klasyfikujących był także ściśle skorelowany z rozwojem technologii informacyjnych. Rawi Abdelal i Mark Blyth wskazują, że istotnym czynnikiem dla umocnienia pozycji agencji ratingowych było na przykład pojawienie się Xeroxu, pozwalającego na szybkie i tanie upowszechnianie ratingów wśród opinii publicznej (s. 44). Umasowienie dostępu do Internetu było kolejnym ważnym impulsem w rozwoju tych instytucji.

Autorzy książki są zgodni co do tego, że rozkwit instytucji klasyfikujących, przypadający na lata 90. XX w., jest ściśle związany z zakończeniem zimnej wojny i triumfem neoliberalizmu. Wiara w to, że państwa o różnych kulturach i trajektoriach rozwoju można porównać i sklasyfikować, jest zakorzeniona w wizji modernizacji jako linearnego teleologicznego rozwoju. Wszystkie państwa, mimo różnic, zmierzają w tym samym kierunku, tj. ku neoliberalnej nowoczesności. Prawdopodobnie tego założenia uwierzytelnił na przełomie XX i XXI w. przypadek państw Europy Środkowo-Wschodniej, które tak właśnie rozumiały swoją transformację – jako przejście od socjalizmu ku demokracji i gospodarce wolnorynkowej. Słuszna jest obserwacja Cooleya, że m.in. zmiany ustrojowe dokonujące się wśród byłych członków tzw. bloku wschodniego były impulsem do powstania instytucji specjalizujących się w pomiarach stopnia demokratyzacji państw (s. 7). Klasyfikowanie państw ze względu na postępy poczynione na drodze ku demokracji miało być nagrodą dla prymusów, a dla maruderów – dodatkowym źródłem presji. Ponadto tworzenie podobnych rankingów, w myśl neoliberalizmu, służyło wzmocnieniu przejrzystości działań elit rządzących oraz ich odpowiedzialności przed społeczeństwem. Podkreślenie ideologicznego umocnienia instytucji klasyfikujących i ich rankingów/ratingów jest ważnym spostrzeżeniem poczynionym przez autorów. Jest to tym bardziej istotne, że rankingi/ratingi robią wrażenie obiektywnych, technicznych wyliczeń, co przesłania ich zabarwienie ideologiczne.

Klasyfikowanie wymaga jako punktu odniesienia jakiegoś typu idealnego – państwa (by móc stworzyć indeks państw upadłych), demokracji itd. W przypadku najbardziej popularnych rankingów założenia wyjściowe czy przyjmowane kryteria są pojęciami zakorzenionymi w kulturze zachodniej, jak państwo w ujęciu Maksa Webera. Autorzy

*Ranking the World...* podkreślają, że większość wpływowych instytucji klasyfikujących powstała w państwach zachodnich i choćby już tylko poprzez stosowaną metodologię reprodukują one i legitymizują hegemonię kulturową Zachodu. Instytucje te promują zachodniocentryczne rozumienie polityki i często utrwalają funkcjonujące uprzedzenia. Przykładem tego jest indeks publikowany co roku przez Transparency International. Jak zauważa Mlada Bukovansky, przyjęcie łapówki jako głównego wyznacznika stopnia korupcji, przy jednoczesnym zupełnym pominięciu form przekupstwa charakterystycznych dla państw rozwiniętych (np. raje podatkowe), powieliła wizerunek państw rozwijających się jako najbardziej skorumpowanych, a pomniejsza dwuznaczną rolę w przepływach korupcyjnych takich państw jak Szwajcaria (s. 75).

Autorzy zidentyfikowali cztery główne funkcje instytucji klasyfikujących (s. 14). Po pierwsze, działają one jak sędziowie (*judges*). Po drugie, promują pewne pożądane zachowania (*best practises*) i normy, co powinno przyczynić się do podniesienia standardów rządzenia (*advocacy tools*). Za przykład może posłużyć działalność Transparency International, która zmieniła postrzeganie korupcji na świecie – z kwestii kulturowej na zjawisko hamujące modernizację, a więc istotny problem rozwoju ekonomicznego. Po trzecie, tworzone rankingi/ratingi służą też jako znak rozpoznawczy instytucji, które je publikują (*self-branding*).

Dla autorów *Ranking the World...* najistotniejsza jest czwarta funkcja, gdy instytucje i sporządzone przez nie klasyfikacje stają się zasobem umożliwiającym światowe zarządzanie (*global regulators and sources of governmentality*). W świecie coraz bardziej złożonych zależności transnarodowych, przy ogromie wiadomości i jednocześnie presji na bezzwłoczne podejmowanie decyzji, wzrasta zapotrzebowanie na uproszczone, przystępne informacje. Z badań autorów wynika, że instytucje klasyfikujące państwa są nieodłącznym i, co ważne, niezbędnym elementem funkcjonowania transnarodowych powiązań. Instytucje rankingowe/ratingowe upraszczają dla nas skomplikowane dane, tworzą czytelną hierarchię, która pozwala w zglobalizowanym świecie podejmować decyzje i działać (s. 9). Instytucje tworzą ujednoliconą dla całej „społeczności międzynarodowej” wiedzę potoczną (*common knowledge*), która jest fundamentem porządku międzynarodowego i niezbędnym zasobem globalnego zarządzania. Autorzy podkreślają przy tym, że instytucje klasyfikujące nie tyle są źródłem nowej wiedzy, ile kodyfikują i uwiarygodniają to, o czym „już się mówi”. Dobrze oddaje to przykład agencji ratingowych – w większości przypadków nie ujawniają one nowych, nieznanych faktów, lecz kodują i upubliczniają stan wiedzy krążącej między inwestorami. Jak ujęli to Rawi Abelal i Mark Blyth, agencje „kodują to, co rynek już wie” (s. 54).

Badania przedstawione w *Ranking the World...* wyraźnie wskazują na to, że państwa, dostrzegając zapotrzebowanie na klasyfikacje, postanowiły delegować tę funkcję na podmioty prywatne. Autorzy są dalecy jednak od tego, by ogłaszać zmierzch państwa suwerennego. Podkreślają, że nie należy dopatrywać się zaniku państwa, lecz czujnie obserwować transformację relacji między państwami i podmiotami niepaństwowymi.

Nadal bowiem, jak dowodzą autorzy, autorytet instytucji klasyfikujących zależy od uznania tychże instytucji przez państwa.

Niezwykle ciekawe są uwagi poczynione przez autorów odnośnie do reakcji państw na działania instytucji rankingowych/ratingowych. Państwa coraz lepiej radzą sobie z presją wywieraną przez instytucje klasyfikujące. Oczywiście, potęgi światowe mogą sobie pozwolić na ignorowanie (przynajmniej częściowe) nieprzychylnych dla nich notowań. Taką strategię przyjęła m.in. Rosja wobec Freedom House czy USA wobec pierwszego rankingu systemu ochrony zdrowia sporządzonego przez WHO w 2000 r. (s. 18). Pozostałe państwa przyjmują postawę proaktywną, tj. utrzymują kontakt z tymi instytucjami, przedstawiają własną pozycję, przesyłają dane potrzebne do sporządzenia rankingu itd. Poprawę własnego notowania w danym rankingu/ratingu państwa często traktują jako jeden ze stosunkowo tanich mechanizmów antykryzysowych. Działanie instytucji klasyfikujących może też zostać zinstrumentalizowane przez państwa. Niemcy na przykład wykorzystwały fakt obniżenia ratingu niektórych krajów UE po 2008 r., by nakłonić państwa członkowskie do wdrożenia niepopularnego programu oszczędnościowego (s. 19).

Na szczególną uwagę zasługuje opisany przez Sama Schuetha przypadek tzw. dyplomacji ratingowej Gruzji. Po rewolucji róż w 2003 r. nowe władze w Tbilisi obrały kurs na neoliberalne reformy. Chcąc przyciągnąć zagraniczny kapitał, ekipa Micheila Saakaszwilego przyjęła strategię jak najszybszego poprawienia pozycji Gruzji w rankingu publikowanym przez Bank Światowy – Ease of Doing Business Index (DBI). Indeks DBI, kluczowe źródło informacji dla potencjalnych inwestorów, jest tworzony na podstawie przyjętego przez dane państwo ustawodawstwa. Rząd gruziński stworzył zatem zespół, który miał nadzorować i koordynować wprowadzanie niezbędnych zmian legislacyjnych. W rezultacie tych starań Gruzja w krótkim czasie znacznie poprawiła swoją pozycję: z 100. miejsca (na 155) w 2006 r. awansowała do pierwszej dwudziestki w 2008 r. Rząd gruziński wykorzystał skok w rankingu, by przyciągnąć inwestycje zagraniczne, poprawić wizerunek państwa i podnieść jego wiarygodność. Poprawa notowań Gruzji w DBI była bardzo umiejętnie promowana w kampanii *And the Winner is: Georgia*. Gruzja w swojej strategii skoncentrowała się na wskaźnikach konkurencyjności uwzględnianych przy tworzeniu DBI, bez konieczności podnoszenia PKB. Znamiennym jest, że często przyjęte regulacje nie miały przełożenia na realia funkcjonowania biznesu w Gruzji. W rezultacie, jak konkluduje Schueth, skomplikowany proces uczenia się nowych standardów zamienił się w przypadku Gruzji w administracyjne klonowanie (s. 157). Dyplomacja ratingowa Tbilisi pokazuje, że państwa mogą instrumentalizować rankingi zarówno dla zmiany własnego położenia na arenie międzynarodowej, jak i dla rekonfiguracji relacji między państwami.

Coolley przekonuje, że rankingi/ratingi odgrywają coraz większą rolę w stosunkach międzynarodowych. Stały się one instrumentem potęgi organizacyjnej, m.in. poprzez wywieranie presji normatywnej na państwa, by te zmieniały swoją politykę. Instytucje klasyfikujące i ich klasyfikacje to nowa technologia globalnego zarządzania (s. 2).

Instytucjom rankingowym/ratingowym amerykańscy badacze wytykają przede wszystkim problemy metodologiczne ze sporządzaniem rankingów/ratingów. Wśród najpoważniejszych zarzutów pojawiają się brak przejrzystości metodologicznej, brak odwołań do teorii, stosowanie uznaniowych, subiektywnych wskaźników (np. „efektywność rządu”, „wiarygodność”) i wspomniane już wcześniej posługiwanie się zachodnimi koncepcjami jako pojęciami neutralnymi światopoglądowo.

Autorzy *Ranking the World...* są przekonani, że uczestnicy coraz bardziej złożonych sieci transnarodowych potrzebują rankingów/ratingów. Jednakże niebezpieczna wydaje się obecna sytuacja, gdy ratingi/rankingi zaczęły substytuować rzetelne badania. Mając świadomość – z jednej strony – niedostatków metodologicznych tworzonych klasyfikacji, a z drugiej – tendencji państw do ich instrumentalizacji, należy zachować pewną dozę ostrożności przy powoływaniu się na podobne klasyfikacje. To ważny wniosek płynący z lektury tej książki zarówno dla politologów, jak i praktyków polityki, którzy cytując rankingi, powinni traktować je jedynie jako punkt orientacyjny.

Praca zbiorowa amerykańskich uczonych stanowi istotny wkład w badania nad dotąd pomijanym zjawiskiem instytucji klasyfikujących państwa. Jak podkreślili sami autorzy, ich pionierska publikacja ma na celu zachęcenie innych badaczy do podjęcia dalszych pogłębionych studiów nad tą ważną dla zrozumienia dynamiki współczesnych stosunków międzynarodowych problematyką. Lektura warta polecenia wszystkim politologom poszukującym inspiracji!

*Alicja Curanović*

**Salma Malik (ed.)**, *Pakistan's Security Problems and Challenges in the Next Decade*, NUST Publishing, National University of Sciences and Technology, Islamabad, Pakistan, 2015, pp. 297.

The book "Pakistan's Security Problems and Challenges in the Next Decade" is a collection of various analytical articles contributed by some prominent experts on the topics related to Pakistan's security complications. This important logical collection has been edited and compiled by Ms Salma Malik as she published it in book's form. The book's author is an Assistance Professor at the Department of Defence and Strategic Studies at Quaid-i-Azam University (QAU), Islamabad, Pakistan. She specialised in the areas of War, Military Sociology, South Asian Affairs, Conflict Management and Transformation, Human Security, Confidence Building Measures (CBMs) and Conventional Disarmament. Prior to joining QAU, she worked with the Institute of Strategic Studies, Islamabad, Pakistan (ISSI).

The book comprises an introduction and ten chapters, including conclusions and recommendations. Chapters from one to nine have been contributed by some of the prominent Pakistani analysts. The book highlights the aspects that shape Pakistan's contemporary security problems and challenges. It specifies many internal and external factors and their impact on issues related to the security of Pakistan. The book also puts forward the question of national identity of Pakistan in the context of hard security discourse. The book provides an overview of Pakistan's security problems, question of national character, civil-military dynamics as well as problems of countering terrorism, issues related to trade and economy and the country's external relations. This publication is an effort to bring together informative and useful analyses conducted by different experts on the issues.

In the introduction, Salma Malik explains the concept of security states and its critical reappraisals in the last three decades. According to the author, although the state is still the central actor and focal point in world politics but by the end of the Cold War and sometime thereafter, the debate concentrated on individuals. This school of thought which was proposed and promoted by the United Nations, places the individuals at the focus of security dynamics. The introduction describes that under the concept, all individuals anywhere in the world are entitled to freedom from fear and freedom from want. These two relatively simple notions encompass all dimensions of security ranging from personal to social and to the state. However, this rather idealistic theory had to soon contend with the living reality.

Syed Rifaat Hussain, the author of chapter one titled, "Pakistan's Quest for Security: An Historical Analysis" explains that Pakistan's security policy is shaped by its threat perceptions and the abilities required to cope with the perceived challenges. Pakistan's threat perceptions have been shaped as a crucible of objective realities manifested in threat to its existence (from a hostile India) and the tyranny of imbalance of power. In addition to having to deal with a hostile India in the east, Pakistan had to contend

with an irredentist Afghanistan in the west. According to the author, Pakistan was born as a garrison state but did not have sufficient national resources to support its military forces in order to defend both its eastern and western frontiers. Alongside Pakistan's rivalry with India, the article also reviews the country's relations with the United States and China. The author also declares the threat of religious Islamic militancy as Pakistan's most serious security challenge. "Geostrategic Review and Threat Scenario" is the topic of chapter two, written by Riaz Mohammad Khan. The article points out that Pakistan's geostrategic thinking and security concerns have been shaped by two distinct and somewhat contrary impulses. First, a deep sense of vulnerability and fear of its larger neighbours rooted in the trauma of the birth of the country. According to the author, the second issue is disputed territory of Jammu and Kashmir, which was the cause of many wars between Pakistan and India. The author further says that Pakistan also has issues related to socio-economic development, climate change (Water and Food Security) and population growth. Moreover, the chapter is limited to the conventional security threat and to doctrines and perception linked to domestic and external environment. The author makes it clear that before the USSR's intervention in Afghanistan in 1979, Pakistan's threat perception and strategic concerns were almost entirely India-centric. Subsequently, these concerns became more complex as Pakistan got increasingly involved in the conflict in Afghanistan. The author clarified, how Pakistan became part of Afghans' war through its military resources and religious ideology of "Jihad" (holy war). Regarding nuclear race in the region, the author argues that through its first nuclear test in 1974, it was India which provoked Pakistan to pursue the nuclear program. He adds that after the events of 9/11, Pakistan changed its traditional military doctrine as home-grown militancy became a new threat to the national security of Pakistan. It was also because of the US-led NATO intervention in Afghanistan, which changed the political landscape in Afghanistan and Pakistan. Over the years, Pakistani society had been undergoing a transformation with growing religious anti-US sentiments. According to chapter three, titled "Evolution of Pakistan's Strategic Culture", like any other sovereign state, Pakistan has a unique security outlook based on its own threat perception and an acute sense of its vulnerabilities and resource constraints. The author, Naeem Ahmad Salik, claims that Pakistan's unique strategic culture is rooted in the country's Islamic ideological foundations, bitter historical experience, geographical and political facts and structural weaknesses of the state. Explaining an aspect of religious ideology of Pakistan, the author compares Pakistan with Israel. The author argues that like Israel, Pakistan was founded by a people who felt persecuted when living as a minority under threat from their powerful enemies. In chapter four, "Internal Security Parameters" Afzal Ali Shigri argues that favouritism and weak governance are among the problems of Pakistan. The author accuses the civilian authorities for these issue but saved the military and media in the context. Showing his partiality, he says, it is only armed forces and media which can control the trend of exploitation of the state's resources

as a personal estate. He argues that without these checks the country will collapse and fall apart. Chapter five, titled “Pakistan’s Civil-Military Relationship: Past, Present and Future” written by Ilhan Niaz, acknowledged that there is an obvious imbalance in the civil and military relationship in Pakistan and that this imbalance is in favour of the military establishment. According to the article, the military leadership has effectively adapted to the emergence of a more complex socio-political landscape and understands that its institutional interests can be adequately served and advanced with the elected government in place. The danger is that as these elected governments fail to resolve Pakistan’s problems and as internal conditions deteriorate, the military will be invited to take over a greater share of the responsibility for running the civilian side of the apparatus. It is true that more than half of the seven decades that have passed since the creation of Pakistan, the country has been ruled by the military and even in the rest of the period, the military ruled indirectly through the civilian government. In chapter six, “Towards Sustainable Economic Development in Pakistan”, Vaqar Ahmed emphasises that despite the availability of both human and financial capital, Pakistan remained unable to fully sustain its economic growth in the long run. The author talks about many factors, including the state of the economy, the country’s macroeconomic performance, fiscal responsibility, trade and remittances, political economy of missing reforms, system creating monopolies, abuse of public sector enterprises, civil service reforms, market economy, privatization and regulation, social justice, regional integration and etc. The article titled “Linkage of Internal and External Policy Issues on National Security”, written by Moonis Ahmar, constitutes as chapter seven of the book. According to the article, Pakistan’s security dilemma would remain in peril unless there is a political will and determination of the stakeholders to address issues related to insecurity, particularly at the domestic level. The author underlines that the core of Pakistan’s internal and external security predicament is the leaders’ ability to provide good governance at the national level and improve the country’s image abroad. The author also emphasises that human security is the essential for the national security and needs to be given priority by the state because a nation which is physically healthy, economically better off and politically stable will be in a better position to formulate a coherent, purposeful and pragmatic internal and external security policy. The author adds that the approach which tries to focus on improving domestic security conditions is central to national security. About reasons behind the national security’s challenges, the writer says, there are two reasons for this: first, the absence of a clear cut program backed by a strategy to effectively deal with internal and external security challenges; second, the lack of coordination among different security organisations of the country at the provincial and federal levels.

In chapter eight, “Pakistan’s Strategic Culture: A Critical Appraisal”, Zafar Nawaz Jaspal and Bilal Zubair examines the circumstances as saying, Pakistan as one of the most insecure countries on the planet, Pakistan’s long eastern borders with India are not safe, the Kashmir dispute between India and Pakistan remains unresolved and there is

also a border dispute with its immediate neighbour Afghanistan. Explaining the situation, the writers says that due to these problems Pakistan has been maintaining one of the world's largest and best equipped armed forces, which of course possesses a steadily developing arsenal of nuclear weapons and ballistic missile programs. Maintenance of modern armed forces is economically tough for Pakistan due to its current financial situation. In the article, "Reflections on Pakistan's Identity and Nationhood", which is chapter nine of the book, it has been admitted that the problem of identity and nationhood is a challenge for the state of Pakistan. The final chapter is "Conclusions and Recommendations", where Salma Malik explains Pakistan's policies regarding warm and cold ties with many countries, including China, Iran, India, United States and Afghanistan as stressing that the state's policies in the past were a major cause of concern for the country.

Undoubtedly, the book is a significant literary contribution to describing the challenges and problems related to the national security of Pakistan, but there is a need of a further appropriate analysis of the issues. The book highlights the military operation against terrorism as an outstanding achievement towards dealing with the terrorist threat, but it does not elaborate on how to address the issue of ideological thoughts of extremists or terrorists. It is true, however, that domestic issues such as the growth of traditional religious schools throughout Pakistan have also provoked extremism among the specific religious circles in the country. It should be absolutely accepted the facts that rising extremism and religious militancy have posed a threat to Pakistan at multiple levels. The author compares Pakistan and Israel as two states facing the same situation, but these two countries are situated in different areas and are facing different situations. Total comparing of both the countries could not make sense of understanding the overall issue. However, it is true that a stable government and a good governance structure could be vital to the stability of the state. Unless the fundamental issue of governance is addressed, Pakistan will remain in trouble. The failure of civilian governments and prevailing of the military rule for more than half of the history of Pakistan is also a fact, but the author mostly blames the politicians who invite the military or create circumstances that motivate the military's rule. It is already an established reality that beside other reasons, it was also because of the military's craving for power. It should be realized that Pakistan needs a proper agenda for the developmental efforts towards sustainability in the various sectors. Such reforms can resolve the economic and socio-economic problems of the state. The approach which tries to focus on improving domestic security conditions should be central to the challenge of ensuring national security. As for the external security in Pakistan's strategic environment, the threats have been originating from the east and west. The country's historical experiences have resulted in its strategic culture, which is based on countering Indian hegemony in the region, maintaining strategic partnerships with both China and the United States, and above all maturing a full spectrum minimum credible nuclear deterrence capability to maintain its independence in deciding about

foreign and domestic policies. These attributes of strategic culture collectively shaped Pakistan's security and foreign policy's options. Lastly, the problem of Pakistan's identity and nationhood must be considered in a long term perspective. The domestic situation has a strong effect on the external output as both are interlinked. Unless Pakistan addresses these critical issues, it will continue to appear fragile in the eyes of the global community. The problems, such as increased energy demand, the lack of other economic resources and water will be added to the traditional and non-traditional security concerns. The problems will become more critical if adequate pre-emptive policies and result-oriented measures are not adopted in a good time.

*Syed Subtain H. Shah*

**William McCants**, *The ISIS Apocalypse: The History, Strategy, and Doomsday Vision of the Islamic State*, St. Martin's Press, New York 2015, ss. 242.

Działalność tzw. Państwa Islamskiego (określanego też mianem ISIS oraz Daesh), dżihadystycznej organizacji terrorystycznej, od kilku lat znajduje się w centrum zainteresowania badaczy stosunków międzynarodowych. Grupa ta, kontrolująca obecnie dużą część terytoriów Iraku i Syrii, stanowi w opinii wielu ekspertów najpoważniejsze zagrożenie dla stabilności wspomnianego regionu, a także, biorąc pod uwagę zwłaszcza wydarzenia ostatnich kilku miesięcy, wyzwanie dla bezpieczeństwa Zachodu. Skrajna brutalność bojowników tzw. Państwa Islamskiego, która wyróżnia ich nawet na tle innych organizacji o profilu islamistycznym, powoduje, że ich ekspansji poświęca się coraz więcej miejsca w mediach, zarówno polskich, jak i zagranicznych. Ze względu jednak na naturę tego przekazu podawane informacje mają najczęściej charakter ogólny i nadmiernie uproszczony.

W polskiej literaturze naukowej niestety nie pojawiły się do tej pory całościowe opracowania dotyczące tzw. Państwa Islamskiego. W związku z tym osoby zainteresowane zgłębieniem tej problematyki zmuszone są do korzystania z pozycji przygotowanych przez autorów zagranicznych. Niektóre spośród nich, jak choćby bardzo ciekawa pozycja *Etat Islamique* autorstwa Oliviera Hanne'a i Thomasa Flichy de La Neuville'a, doczekały się tłumaczenia na język polski (wydana jako *Państwo Islamskie: geneza nowego kalifatu*, tłum. J. Danecki, Wydawnictwo Akademickie Dialog, Warszawa 2015). Najwięcej publikacji traktujących o terrorystycznej organizacji, co nie jest zaskoczeniem, powstaje w Stanach Zjednoczonych. W tej grupie pozytywnie wyróżnia się wydana w 2015 r. książka Williama McCantsa zatytułowana *The ISIS Apocalypse: The History, Strategy, and Doomsday Vision of the Islamic State*. Jej autor to członek Center for Middle East Policy, ośrodka funkcjonującego w ramach think tanku Brookings Institution, oraz wykładowca Uniwersytetu Johns Hopkinsa. W przeszłości pełnił funkcję m.in. doradcy amerykańskiego Departamentu Stanu w kwestiach zwalczania ekstremizmu. Wiedza i doświadczenie McCantsa czynią go ekspertem w kwestiach globalnego ruchu dżihadystycznego. W konsekwencji jego książka jest więcej niż tylko zestawieniem suchych faktów – autor stara się bowiem odpowiedzieć na pytanie, co odróżnia tzw. Państwo Islamskie od innych islamistycznych organizacji terrorystycznych, a także próbuje odkryć przyczynę jego dotychczasowych sukcesów.

Struktura pracy McCantsa posiada charakter problemowo-chronologiczny, co wydaje się rozwiązaniem rozsądnym, choć w pewnych, na szczęście nielicznych, momentach zaburzającym klarowność przekazu. Autor podzielił swój wywód, nie licząc oczywiście wstępu i dość rozbudowanego zakończenia (dorównującego obszernością jednemu z rozdziałów), na sześć rozdziałów.

Rozdział pierwszy poświęcony został wczesnej genezie tzw. Państwa Islamskiego. McCants szczegółowo przedstawia w nim sylwetkę i światopogląd Abu Musaba al-Zarkawiego, założyciela organizacji, a także jego działalność na przełomie poprzedniego

i obecnego stulecia. Autor książki podkreśla szczególnie mocno, że pomimo tego, iż w 2004 r. Grupa Monoteizmu i Dżihadu, prowadzona przez Al-Zarkawiego, podporządkowała się Al-Kaidzie, to obie te siły właściwie od samego początku skazane były na konfrontację ze sobą. Podstawą przyszłego rozłamu była różnica w preferowanych metodach osiągnięcia celów. Według przywódców organizacji Usamy ibn Ladina konieczne było w pierwszej kolejności wyparcie Amerykanów z Bliskiego Wschodu i zyskanie poparcia mas sunnickich, a dopiero później budowa państwa o charakterze islamskim. Al-Zarkawi chciał natomiast najpierw sprowokować wojnę religijną pomiędzy sunitami i szyitami, jednocześnie „narzucając” mieszkańcom regionu państwo oparte na skrajnej interpretacji islamu. Z tego powodu pomimo oficjalnych deklaracji poparcia ze strony Al-Kaidy dla postępowania Al-Zarkawiego, w praktyce szybko pojawiły się pomiędzy nimi tarcia oraz napięcia. Gdy w 2006 r. ogłoszono powstanie Państwa Islamskiego w Iraku, kierownictwo Al-Kaidy było zaskoczone i rozczarowane, uważając, że jest to działanie zdecydowanie przedwczesne i potencjalnie szkodliwe dla globalnego ruchu islamistycznego, niemniej w przekazie publicznym wyraziło się pozytywnie o takim rozwoju sytuacji. W rozdziale tym McCants wyjaśnia także znaczenie symboliki flagi tzw. Państwa Islamskiego, przytacza różne wierzenia muzułmanów związane z osobą Mahdiego oraz tłumaczy, jaki wpływ ma ta postać na postrzeganie świata przez wyznawców islamu. Szczególnie mocno autor książki podkreśla pewien paradoks – islamistyczne wierzenia są niejako immanentnie związane z koncepcją Dni Ostatecznych, wiarą, że nadchodzi rychły koniec świata. Tymczasem tworzenie struktur państwowych i zarządzanie nimi jest z natury rzeczy projektem długofalowym i długoterminowym. Zwrócenie uwagi na istnienie tej wewnętrznej sprzeczności u podwalin idei budowy Państwa Islamskiego przez dżihadystów stanowi jeden z najważniejszych elementów książki.

W rozdziale drugim McCants skupia się na historii rozwoju wspomnianej już organizacji Państwa Islamskiego w Iraku. Po śmierci Al-Zarkawiego w 2006 r. faktyczną, choć nie nominalną<sup>1</sup> władzę w grupie sprawował Abu Ajjub al-Masri. Autor książki bardzo krytycznie odnosi się do umiejętności zarządzania organizacją przez tego bojownika. Pomimo ostrzeżeń ze strony przywódców Al-Kaidy, iż ekstremalna brutalność Państwa Islamskiego w Iraku zniechęca doń społeczeństwa państw muzułmańskich, decydował się on bowiem na kontynuowanie działań. Gdy Al-Masri zginął w 2010 r., wydawało się, że organizacji zadany został decydujący cios.

Rozdział trzeci poświęcony został innym nieudanym projektom budowy Państwa Islamskiego prowadzonym równoległe w pozostałych państwach szeroko rozumianego Bliskiego Wschodu, tj. działalności Al-Kaidy Półwyspu Arabskiego w Jemenie, Al-Kaidy Islamskiego Maghrebu w Maghrebie i Sahelu, a także Al-Szabab w Somalii. Jak podkreśla McCants, przyczyny porażki każdego z tych przedsięwzięć były zbliżone

---

<sup>1</sup> Władzę nominalną sprawował bowiem Abu Omar al-Bagdadi, choć McCants zdaje się zgadzać z dużą częścią pozostałych badaczy, że był on jedynie pozorantem.

do powodów, dla których niepowodzeniem w latach 2006–2010 skończyła się strategia Państwa Islamskiego w Iraku. Były to zatem przede wszystkim nadmierna przemoc oraz nieumiejętność zdobywania „serc i umysłów” mieszkańców regionu. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że kierownictwo Al-Kaidy przestrzegało wspomniane grupy przed pochopnością w działaniach (szczególnie zaś przedwczesnym oficjalnym ogłaszaniem powstania państwa bądź budową niewydajnych struktur państwowych w niesprzyjających warunkach, takich jak np. obecność sił amerykańskich) oraz sugerowało im strategię zdobywania popularności wśród ludzi osiadłych na kontrolowanych przez nie terytoriach, w tym zwłaszcza poprzez poprawę warunków gospodarczych. W ocenie autora książki, najbardziej do „wzorca” postulowanego przez Al-Kaidę zbliżyła się Al-Kaida Islamskiego Maghrebu, która wdrożyła w swoje działania niektóre elementy tzw. *state-building*. Warto też zauważyć, że porażka projektów budowy jakiejś formy Państwa Islamskiego na przełomie dekad wytworzyła wśród członków ruchów dżihadystycznych dwie drastycznie różne oceny sytuacji – jedni uważali bowiem, że dotychczasowa strategia, odległa od sugestii kierownictwa Al-Kaidy, dowiodła swojej nieefektywności, drudzy zaś, że strategia ta nie sprawdziła się tylko dlatego, iż była zbyt mało radykalna.

W rozdziale czwartym McCants przedstawia historię „reaktywacji” Państwa Islamskiego w Iraku na początku obecnej dekady. Wiele uwagi poświęca on frontowi Nusra, który pierwotnie stanowić miał syryjską filię tej grupy w związku z toczącą się na tym obszarze wojną domową, wkrótce jednak stał się on stosunkowo niezależny i popadł w spór z centralą organizacji. W obliczu narastającego konfliktu pomiędzy ISIS, tj. Państwem Islamskim w Iraku i Syrii (zmiana nazwy nastąpiła w 2013 r.), a Al-Kaidą, dowodzoną po śmierci ibn Ladina przez Ajmana al-Zawahiriego, przywódcy Nusry ostatecznie opowiedzieli się po stronie tej ostatniej<sup>2</sup>. Według autora książki, rozłam ISIS oraz Al-Kaidy w 2014 r. stanowił z punktu widzenia globalnego ruchu dżihadystycznego moment przełomowy. Przekreślił on bowiem ostatecznie twierdzenia mówiące o jego zmonopolizowaniu przez organizację Al-Zawahiriego.

W rozdziale piątym przybliżone zostały różne wierzenia dotyczące kalifatu oraz to, w jaki sposób dżihadyści tzw. Państwa Islamskiego próbują łączyć związane z nim proroctwa z aktualnymi wydarzeniami na Bliskim Wschodzie, w tym m.in. Arabską Wiosną czy pogłębiającym się konfliktem sunnicko-szyickim. Działania takie mają nie tylko legitymizować zasadność koncepcji odrodzenia kalifatu, ale także stanowić podstawę werbunkową islamistycznych ekstremistów z całego świata. Co ciekawe, jak wskazuje McCants, powoływanie się na pewną interpretację proroctw umożliwia dżihadystom nawet wytłumaczenie zasadności wprowadzenia niewolnictwa seksualnego.

Ostatni – szósty – rozdział poświęcony został ogłoszeniu przez ISIS powstania kalifatu w 2014 r. i konsekwencjom tego działania. Dużą część rozważań McCantsa

---

<sup>2</sup> Wskazać jednak należy, że duża część bojowników Nusry opuściła szeregi organizacji i wstąpiła do ISIS.

stanowią próby znalezienia odpowiedzi na pytanie, dlaczego projekt Państwa Islamskiego w Iraku dotyczący budowy „państwa” w poprzedniej dekadzie skończył się porażką, a obecnie osiąga sukcesy. Autor książki uważa, że wpływ na tę zmianę miały zarówno czynniki „zewnętrzne”, takie jak wydarzenia Arabskiej Wiosny, wyjście amerykańskich sił z Iraku oraz mniejsza skłonność lokalnych przywódców do współpracy z władzami centralnymi swoich państw, jak i czynniki „wewnętrzne”, polegające na pewnych modyfikacjach strategii działań ISIS (m.in. silniejsze przywiązanie do budowania sprawnych struktur państwowych i rzadsze odwoływanie się do prorocत्व o Mahdim), choć podkreślić należy, że organizacji nadal nie zależy na „zdobywaniu serc i umysłów” muzułmańskich mas, a poziom stosowanego okrucieństwa uległ jedynie nasileniu. Jak pisze McCants:

Państwo Islamskie było niegdyś przykładem tego, jak nie należy postępować. Jego krytycy (...) przypisali jego porażkę (...) brutalności, fanatyzmowi (*zealotry*) i aroganckiej wierze w to, że jest ono państwem. Ale w 2014 roku to właśnie te cechy sprawiły, że Państwo Islamskie odniosło taki sukces (s. 126).

Autor książki zwraca także uwagę na wiele sprzeczności charakteryzujących niektóre działania organizacji, w tym m.in. fakt, iż pomimo swoich deklaracji o „religijnej czystości” ISIS wśród jej przywódców znajduje się wielu byłych członków partii Baas.

W zakończeniu swej książki McCants wskazuje, że amerykańska inwazja na Irak w 2003 r. spowodowała wśród muzułmańskich ekstremistów religijnych wzrost przeświadczenia o szybko zbliżającej się apokalipsie – działania Państwa Islamskiego w Iraku w ubiegłej dekadzie opierały się właśnie na tym przekonaniu. W konsekwencji nie skupiano się na strategicznym planowaniu czy długofalowych planach. Można rzec, że w obecnej strategii organizacji apokalipsa została nieco „odroczone w czasie”, jednak nadal stanowi kluczową przesłankę przy rekrutacji bojowników. Autor książki jest pewien, że ISIS prędzej czy później upadnie, jednak doświadczenia związane z jego działalnością mogą zostać wykorzystane przez globalny ruch dżihadystyczny – McCants ostrzega, że możliwe jest, iż inne grupy pójdą w ślady tzw. Państwa Islamskiego.

Ogromną zaletą książki jest skupienie się w niej przez badacza na wewnętrznych sporach i zakulisowych działaniach w ramach organizacji islamistycznych. Bardzo często przytacza on rozbudowane fragmenty ujawnionych bądź przechwyconych przez służby maili, pism czy notatek, dzięki którym możliwe jest przyjrzenie się rzeczywistemu funkcjonowaniu tego typu ugrupowań. Dzięki tym dowodom upada mit o rzekomej jednolitości ruchu dżihadystycznego, a ideologiczny kontrast pomiędzy Al-Kaidą a tzw. Państwem Islamskim zostaje wyłuszczone w jasny i klarowny sposób. Szczególnie istotne jest ponadto zbadanie, w jaki sposób „myślenie apokaliptyczne” determinuje działania przywódców ISIS. Ze względu na powyższe mało miejsca poświęca się w książce działaniom świata Zachodu, zwłaszcza zachowaniom Amerykanów. Są one jedynie omawiane w szerszym kontekście, dzięki czemu udaje

się uniknąć pojawiającego się dość często w publikacjach wydawanych w USA nadmiernego „amerykanocentryzmu”. Na pochwałę zasługuje ponadto chłodna ocena obecnej sytuacji, którą McCants przedstawia w zakończeniu pracy. Rozważając różne możliwości działań, w tym m.in. bezpośrednią amerykańską interwencję wojskową oraz zbrojenie sunnitów sprzeciwiających się ISIS, wskazuje on, że niosą one ze sobą bardzo duże ryzyko. Z tego powodu, jego zdaniem, najlepszym rozwiązaniem z perspektywy USA jest powstrzymywanie tzw. Państwa Islamskiego poprzez naloty przy jednoczesnym wspieraniu zawierania porozumień sunnicko-szyickich na terytoriach państw, które toczą walkę z islamistyczną organizacją. Postulatowi McCantsa można zarzucić co prawda brak oryginalności i innowacji, jednak – jak się wydaje – przy obecnym stopniu skomplikowania problemu, w tym zwłaszcza zaangażowaniu na tych obszarach mocarstw regionalnych i pozaregionalnych posiadających sprzeczne interesy, jest to propozycja najrozsądniejsza.

Nie można jednak nie zwrócić uwagi na pewne wątpliwości dotyczące niektórych rozważań autora. Z jednej strony bowiem McCants postrzega brutalność działań Państwa Islamskiego w Iraku jako jedną z naczelných przyczyn jego porażki w poprzedniej dekadzie, z drugiej zaś wskazuje, że obecny sukces ISIS wynika właśnie z tej okoliczności lub też że przynajmniej nie stoi on z nią w sprzeczności. Autor wskazuje, że „przemoc i rzeź są skuteczne” (*violence and gore work*) (s. 148), i podaje przykłady historyczne na potwierdzenie tej tezy. Nawet jeśli wziąć pod uwagę argument mówiący o tym, że w międzyczasie zmieniły się także inne wspomniane wcześniej okoliczności warunkujące obecne tryumfy grupy, nadal nie tłumaczy to satysfakcjonująco, w jaki sposób czynnik, który uprzednio tak negatywnie wpływał na skuteczność działań organizacji, teraz w najgorszym razie jej „nie przeszkadza”. Należy też zauważyć, że wskazując poważne wewnętrzne sprzeczności obecnej strategii działania tzw. Państwa Islamskiego, McCants nie przygląda się także im potencjalnym długoterminowym konsekwencjom, a zwłaszcza temu, czy mogą one w przyszłości doprowadzić do powstania poważnych problemów w ramach organizacji. Nie do końca tłumaczy on także, dlaczego „wierzenia apokaliptyczne” stanowią podstawę obecnego ogromnego sukcesu rekrutacyjnego organizacji, a nie stanowiły go przed 2010 r., zwłaszcza że – jak już wspomniano – deklarowana przez ISIS „rychłość końca świata” została nieco odsunięta w czasie.

Uwagę zwraca także to, że w trakcie wywodu autor bywa miejscami niekonsekwentny przy ocenie stanu wiedzy czytelnika w zakresie islamu oraz sytuacji politycznej i historii Bliskiego Wschodu. McCantsowi zdarza się bowiem wyjaśniać zagadnienia podstawowe, tylko po to, by w innych fragmentach, jak choćby np. podczas opisywania wierzeń związanych z osobą Mahdiego, dokonywać przekazu informacji w taki sposób, że osoba bez uprzedniej styczności z tą tematyką może czuć się zagubiona. Problemem jest też w niektórych fragmentach struktura wywodu. Jak już wspomniano, autor książki oparł się na układzie problemowo-chronologicznym, zdarzają się jednak w pracy momenty, gdy dłuższy fragment wywodu poświęcony zostaje suchemu opisowi

następujących po sobie zdarzeń, by nagle, bez zapowiedzi, skupić się na przybliżeniu pewnego problemu, jedynie luźno związane z dotychczasowymi rozważaniami. Zabieg taki, mający na celu niewątpliwie urozmaicenie narracji, może jednak wybić czytelnika z rytmu i zaburza klarowność oraz celowość wywodu. Wspomnieć warto także, że McCantsowi zdarza się używać nadmiernie kolokwialnego języka i czynić odniesienia popkulturowe – przykładowo niektóre działania Abu Bakra al-Bagdadiego<sup>3</sup> z 2013 r. przyrównane zostają do zachowań Franka Underwooda, bohatera serialu „House of Cards” (s. 91). Konieczne jest jednak zwrócenie uwagi, że używanie potocznego i przystępnego języka jest cechą charakterystyczną ogromnej części amerykańskich książek naukowych z zakresu szeroko rozumianej polityki.

Pomimo wskazanych powyżej uwag książka McCantsa bez wątpienia jest w pełni warta rekomendacji. Przybliża ona czytelnikowi nie tylko historię rozwoju tzw. Państwa Islamskiego, ale także poszukuje przyczyn jego sukcesu i wyróżnia je na tle innych organizacji dżihadystycznych. Dzięki bliższemu przyjrzeniu się zakulisowym działaniom przywódców ISIS oraz Al-Kaidy możliwe jest uświadomienie sobie stopnia złożoności problemu, a także tego, dlaczego jego rozwiązanie nie może oprzeć się jedynie na argumentach siłowym.

*Andrzej Guzowski*

---

<sup>3</sup> Abu Bakr al-Bagdadi został oficjalnym przywódcą organizacji po śmierci Abu Omara al-Bagdadiego oraz Abu Ajjuba al-Masriego.

**Jacek Knopek, Rafał Willa (red.),** *Polska polityka zagraniczna 1989–2014*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2016, ss. 484.

Polska polityka zagraniczna, co zrozumiałe, cieszy się nieustannym zainteresowaniem krajowych badaczy stosunków międzynarodowych, zaś potrzeby dydaktyczne powodują konieczność wydawania nowych lub zaktualizowanych podręczników do nauki przedmiotu wykładanego pod tą nazwą w szkołach wyższych. Podręcznik pod redakcją Jacka Knopka i Rafała Willi aspiruje do miana całościowego wykładu polskiej polityki zagranicznej w 25-leciu następującym po przemianach demokratycznych 1989 r. Autorzy, jak sami zaznaczają, po raz pierwszy rozpatrują temat w ujęciu geograficznym. O ile z samym twierdzeniem o nowatorstwie ujęcia geograficznego można polemizować, o tyle trzeba przyznać, iż publikacja opisuje wszystkie obszary geograficzne zainteresowania Polski w jej stosunkach zewnętrznych. Książka analizuje je w ujęciu chronologiczno-problemowym, opisując klasyczne obszary aktywności: polityczny, gospodarczy i kulturalny. Czynniki militarne pojawiają się jedynie w kilku przypadkach, i to na marginesie stosunków politycznych, czego jednak nie można uznać za błąd, ponieważ trudno mówić o aktywności militarnej Polski w odniesieniu do większości obszarów globu.

Publikację otwiera rozdział teoretyczny pióra Anny Umińskiej-Woroniczkiej, omawiający cele, interesy, uwarunkowania i – jak podkreślono na końcu – istotę problemu polskiej polityki zagranicznej. Koncepcję krótkiej prezentacji zagadnień teoretycznych należy uznać za ze wszelkich miar słuszną. Zapoznanie czytelnika z definicją polityki zagranicznej w ujęciu realistycznym niewątpliwie pozwala uniknąć dalszego zamętu terminologicznego. Autorka skrótowo potraktowała uwarunkowania zewnętrzne, zaś w opisie uwarunkowań wewnętrznych, konkretnie spadku liczby ludności Polski, nie ustrzegła się błędów w przytaczanych obliczeniach statystycznych. Poszukując głównych kierunków polskiej polityki zagranicznej, odnajdujemy jedynie jej główny wektor, jakim bez wątpienia był kierunek euroatlantycki. Niestety odbiorca, bardzo często student, dla którego jest to pierwsze poważne zetknięcie z tematem, pozbawiony zostaje klarownego wyliczenia owych kierunków, tak istotnego dla całości wywodu podręcznika.

Rozdział drugi, autorstwa Anny Ratke-Majewskiej, ku zaskoczeniu czytelnika, poświęcony jest aktywności Polski wobec Ameryki Łacińskiej. Nasuwa się pytanie, dlaczego Ameryka Łacińska otwiera przegląd kierunków zainteresowania polskiej polityki zagranicznej. Analiza dalszej struktury podręcznika pozwala wysnuć jedyną logiczną odpowiedź: otóż kolejność omawianych obszarów wynika nie z ich gradacji pod względem znaczenia dla Polski, a z ułożenia na mapie świata. Należy zauważyć, iż taki schemat może być mylący, pozostawiając wiele pola do interpretacji. Sama analiza stosunków z państwami latynoamerykańskimi, wzbogacona o rys historyczny, udowadnia tezę o nikłym ich znaczeniu dla całokształtu stosunków zewnętrznych Polski. Za istotny należy uznać brak informacji o wspólnym uczestnictwie Kuby i Polski w Radzie Wzajemnej Pomocy Gospodarczej oraz o upadku relacji dwustronnych po 1989 r.

Kolejne rozdziały, autorstwa Marcina Kleinowskiego, dotyczące miejsca Stanów Zjednoczonych i Kanady oraz NATO w polskiej polityce zagranicznej, bardzo szczegółowo opisują to zagadnienie. Niestety podział tej materii na dwa rozdziały doprowadził niejednokrotnie do powtarzania tych samych treści. Zakres czasowy analizy powinien ujmować także przebieg i polityczne tło szczytów Sojuszu Północnoatlantyckiego w Chicago oraz Newport (odpowiednio w 2012 i 2014 r.), tak istotnych z punktu widzenia Warszawy w kontekście wydarzeń na Wschodzie.

Problematykę relacji z Europą Zachodnią i funkcjonującymi w niej organizacjami opisuje współredaktor tomu Rafał Willa. Podobnie jak w przypadku USA i NATO zagadnienie zostało podzielone na dwa rozdziały poświęcone kontaktom dwustronnym z państwami „starej piętnastki” i EFTA oraz Wspólnocie/Unii Europejskiej. Za mankament opisu polityki wobec państw zachodnioeuropejskich należy uznać brak odesłania do literatury przedmiotu i oparcie go w głównej mierze na informacjach ze strony internetowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

Fragmety dotyczące polityki wobec Europy Środkowej autorstwa Patryka Wawrzyńskiego oraz kierunku wschodniego pióra Lucyny Czechowskiej, a także państw Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej napisany przez Wojciecha Spirewskiego stanowią przykład wykorzystania solidnego warsztatu naukowego pozwalającego w przystępny sposób zaprezentować szeroką wiedzę autorów. Wawrzyński dostrzega wyraźne podporządkowanie procesowi integracji ze strukturami NATO oraz Unii Europejskiej relacji z państwami Europy Środkowej. Po przystąpieniu do tych ugrupowań zauważa brak jednolitego stanowiska w sprawie współpracy z państwami regionu. W zależności od sprawującej władzę większości politycznej można mówić o koncepcjach zacieśniania więzów Grupy Wyszehradzkiej, orientacji na państwa bałtyckie, czy też swoistego rodzaju odejścia od aktywnej polityki regionalnej na rzecz prób budowy wzmocnionych relacji w ramach Trójkąta Weimarskiego.

Zdaniem Czechowskiej polska polityka wschodnia cały czas pozostaje pod wpływem uwarunkowań geopolitycznych i historycznych. Stosunki z Federacją Rosyjską, największym oraz najważniejszym państwem regionu i jednocześnie sąsiadem Polski, w całym ostatnim 25-leciu nie były dobre. Za takie można uznać relacje z byłymi republikami radzieckimi niegraniczącymi z Polską. W ich przypadku czynniki będące przedmiotem wieloletnich sporów z sąsiadami, takie jak np. mniejszość polska, mogą stanowić podstawę do rozwijania obustronnie korzystnej współpracy.

Na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej nastąpiła, podyktowana dezideologizacją stosunków zewnętrznych, zmiana polityki wobec państw, takich jak Libia czy Syria. Jednocześnie Polska odnowiła stosunki dyplomatyczne z Izraelem, kreując go na głównego partnera w regionie. Wycofanie pododdziałów Wojska Polskiego z misji UNDOF na Wzgórzach Golan w 2009 r. zmniejszyło możliwości percepcji sytuacji w regionie oraz ewentualnego udziału w procesie pokojowym. Całkowicie nieudana ekspedycja iracka podważyła zaufanie partnerów arabskich i spowodowała postrzeganie Polski jedynie jako posłusznego wykonawcę woli Waszyngtonu. Nie przyniosła

także szumnie zapowiadanych korzyści gospodarczych. Spirowski za dobre uznaje stosunki z Iranem i Turcją, zakres czasowy pracy nie obejmuje jednak istotnych zmian stwarzających nową sytuację dla polskiej dyplomacji – zniesienia sankcji nałożonych na Teheran oraz zmian w polityce wewnętrznej prowadzonych przez Ankarę po nieudanym wojskowym zamachu stanu.

Za potrzebny z punktu widzenia całościowej analizy polityki zagranicznej Polski należy uznać napisany przez Jacka Knopka rozdział pt. „25 lat polityki zagranicznej III RP wobec Afryki Subsaharyjskiej” oraz przy współpracy Anny Ratke-Majewskiej rozdział dotyczący Australii i Oceanii. Problematyka ta była pomijana w większości dotychczas wydanych prac. Argument o jej marginalnym znaczeniu powinien być zawsze udowodniony, nie zaś przytaczany jako „oczywista oczywistość”. W kontekście Afryki Subsaharyjskiej istotny jest fakt wygaszania w imię dezideologizacji odziedziczonych po PRL dobrych relacji z wieloma państwami kontynentu. Rzekoma racjonalizacja sieci placówek dyplomatycznych oraz zaniechanie wizyt dwustronnych, prowadzone w imię mglistych oszczędności, doprowadziły do roztrwonienia cennego kapitału politycznego, o czym „nagle” i boleśnie przekonano się podczas starań Polski o niestałe miejsce w Radzie Bezpieczeństwa ONZ. Wycofanie Polski z Afryki zbiegło się z postępującą penetracją kontynentu przez Chiny, Indie czy Brazylię.

Zagadnienia polityki wobec państw azjatyckich obejmują trzy rozdziały. Renata Podgrzyńska podjęła tematykę polityki wobec Azji Południowej. W tym kontekście za najważniejszego partnera Polski uważane są Indie. Oba państwa łączą długie i owocne kontakty, na które niekorzystnie wpływają odległość geograficzna oraz różnica skal i ambicji kooperantów. Nadzwyczaj rozwinięte w ostatniej dekadzie pozostawały założenia polskiej polityki zagranicznej wobec Islamskiej Republiki Afganistanu. Taki stan rzeczy nie może dziwić w kontekście udziału Wojska Polskiego, w latach 2002–2014, w operacji ISAF. Oba państwa wymieniały wizyty na najwyższym szczeblu, a Afganistan stał się jednym z głównych beneficjentów polskiej pomocy rozwojowej.

Przemysław Osiewicz podjął temat polityki wobec państw Azji Południowo-Wschodniej. Za zasadną należy uznać analizę wystąpień kolejnych ministrów spraw zagranicznych i poruszane w niej problemy dotyczące omawianego obszaru. Jako państwa priorytetowe wskazane zostały Malezja, Indonezja i Tajlandia. Mniejsze znaczenie przywiązywane jest do Wietnamu, choć ze względu na obecność nad Wisłą licznej mniejszości wietnamskiej Polska powinna rozważyć specjalne potraktowanie tego państwa. Autor zwraca uwagę na brak symetrii w relacjach z Filipinami, które posiadają ambasadę w Warszawie, zaś MSZ nie zdecydował się na otwarcie polskiej placówki w Manili, co nie wystawia mu najlepszego świadectwa.

Relacje z państwami Dalekiego Wschodu na potrzeby omawianej pracy zbadał Marian T. Mencil. Na wschodnim wybrzeżu Oceanu Spokojnego Polska posiada trzech głównych partnerów – Chińską Republikę Ludową, Japonię oraz Koreę Południową. Od kilku lat najwyższą wagę, nazywaną niekiedy „strategicznym partnerstwem”, przywiązuje się do relacji z Pekinem, co jest uzasadnione jego pozycją i międzynarodowymi

aspiracjami oraz poziomem wymiany handlowej z Polską. Autor za istotne uznaje utrzymywanie relacji politycznych z Koreańską Republiką Ludowo-Demokratyczną i udział Polski w Komisji Nadzorczej Państw Neutralnych. Zaangażowanie to pozwala na bieżącą ocenę sytuacji na Półwyspie Koreańskim oraz pozostawia możliwość udziału w ewentualnym procesie pokojowym czy reformach w północnej jego części. Co istotne, w rozdziale znajdziemy informacje dotyczące polityki wobec Mongolii. Niestety, podobnie jak stosunki z państwami afrykańskimi, relacje z Mongolią stały się ofiarą dezideologizacji polityki zagranicznej Polski. Jeśli wziąć pod uwagę wzrost wzajemnej wymiany handlowej oraz zmiany polityczno-gospodarcze w obu krajach, brak zdecydowania co do istnienia polskiej ambasady w Ułan Bator należy uznać za lekkomyślność.

Pod względem edytorskim publikacja została przygotowana starannie. Treść wzbogacona została o prezentację danych w postaci kilkudziesięciu tabel i wykresów pozwalających czytelnikowi na szczegółowe przeanalizowanie opisywanych tendencji, co jest niezwykle pomocne w odniesieniu do relacji gospodarczych. Uwagę wnikliwych odbiorców zwrócą jednak pomyłki, takie jak choćby nagminnie pojawiająca się w licznych publikacjach naukowych zamiana „wolumenu” na „wolumin”.

Autorzy podjęli udaną próbę pełnej analizy zagadnienia w ujęciu geograficznym, co niewątpliwie gwarantuje wyczerpanie tematu polskiej polityki wobec poszczególnych państw, aczkolwiek nie pozostawia miejsca na przedstawienie aktywności Polski w stosunku do organizacji międzynarodowych działających w wymiarze ponadregionalnym, zwłaszcza systemu Narodów Zjednoczonych. Co niezwykle ważne w dzisiejszych czasach, publikację można uznać za obiektywną – nie znajdziemy w niej jawnych prób dowartościowania lub deprecjonowania którejkolwiek ze stron współczesnej sceny politycznej. Naukowcy skupiają się na rzeczowym przeglądzie koncepcji budowania stosunków zewnętrznych, wskazując zarówno zalety, jak i wady poszczególnych przedsięwzięć. Ponadto pośród zalet można wskazać fakt przygotowania poszczególnych artykułów przez przedstawicieli wielu ośrodków naukowych. Całościowa ocena książki, pomimo wymienionych powyżej niedociągnięć, pozwala polecić ją jako podręcznik akademicki i vademecum polskiej polityki zagranicznej okresu po 1989 r.

*Filip Urbański*