STOSUNKI MIĘDZYNARODOWE

International Relations

Instytut Stosunków Międzynarodowych • Uniwersytet Warszawski

STOSUNKI MIĘDZYNARODOWE

International Relations

Nr 4 Tom 51

Scholar

2015

kwartalnik

Redaktor naczelny: *Edward Haliżak*

Sekretarz redakcji: *Jacek Kosiarski*

Redaktor numeru: *Jakub Zajączkowski*

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, *Karolina Dębska* – j. angielski
Matthew McCartney – j. angielski
Markus Pauli, *Uli Räther* – j. niemiecki
Jakub Dadlez – 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

Copyright © by
Instytut Stosunków Międzynarodowych,
Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW,
2015

Publikacja dofinansowana
przez Instytut Stosunków Międzynarodowych,
Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych 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; www.scholar.com.pl
Skład i łamanie: WN Scholar (*Jerzy Łazarski*)
Druk i oprawa: MCP, Marki
Nakład: 300 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 Chudoliej, Sankt-Pietierburgskij Gosudarstwiennyj Uniwiersitiet
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
Özgün 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, Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg
Elżbieta Stadtmüller, Uniwersytet Wrocławski
Kate Sullivan, 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 2015 roku ukazały się
cztery numery czasopisma tworzące tom 51.

Spis treści

S T U D I A

9 Ontologia i epistemologia w badaniach polityki zagranicznej państwa
Edward Haliżak

37 Stany Zjednoczone – hegemonia w regionie Azji i Pacyfiku w latach 1985–2015
Aleksandra Jarczewska

67 Indie – mocarstwo regionu Indo-Pacyfiku
Jakub Zajączkowski

93 Lone Warrior, Regional Actor or Global Player? Statecraft and Indian Foreign Policy in the 21st Century
Subrata K. Mitra

115 Postrzeganie Indii i Chin w brazylijskiej nauce o stosunkach międzynarodowych w kontekście globalnych aspiracji Brazylii
Marcin Florian Gawrycki

133 Mapping Research and Teaching Trajectories: A Critical Turn in the Indian IR
Navnita Behera

153 Modi's India and the European Union: A Perception Study
James Ling, Idesbald Goddeeris

179 Competing Regionalism in South Asia and Neighbouring Regions under Narendra Modi: New Leadership, Old Problems
Arndt Michael

199 Dyplomacja energetyczna Indii
Rafał Ulatowski

219 Prawa człowieka w indyjskim Kaszmirze jako element konfliktu indyjsko-pakistańskiego w latach 1989–2015
Agnieszka Kuszewska

237 People-to-People Exchanges in Chinese Diplomacy: Evolutions, Strategies, and Social Practice
Liu Yongtao

255 Franco-German Leadership in the EU: Lessons from the Euro Crisis
Wolfram Hilz

269 The Role of Regional Organisations in the Interpretation and Implementation of the Responsibility to Protect. The Case of the African Union and Its Involvement in the Libyan Crisis
Dorota Heidrich

293 Unia Europejska wobec problemu terroryzmu w Afryce Subsaharyjskiej
Kamil Zajączkowski

319 Adaptacja polityczna Singapuru w Stowarzyszeniu Narodów Azji Południowo-Wschodniej
Anna Grzywacz

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

339 Zapis dyskusji o książce *Nauka o stosunkach międzynarodowych i studia europejskie w Polsce***,** Uniwersytet Warszawski, 21 października 2015 r.
Anna Wojciuk

356 Sprawozdanie z międzynarodowej konferencji naukowej Instytutu Stosunków Międzynarodowych UW nt. „Realism and the Great Powers Politics in Europe and the Asia–Pacific", Warszawa, 11 grudnia 2015 r.
Marcin Kaczmarski, Marek Madej

366 Sprawozdanie z konferencji „9th Pan-European Conference on International Relations: Worlds of Violence" Europejskiego Stowarzyszenia Stosunk**ó**w Międzynarodowych, Giardini Naxos, Sycylia, 23–26 września 2015 r.
Marcin Kaczmarski

370 Sprawozdanie z międzynarodowej konferencji naukowej nt. „Civilians in Contemporary Armed Conflicts. Rafał Lemkin's Heritage", Lwów, 15–16 października 2015 r.
Andrzej Szeptycki

R E C E N Z J E

377 Karol Żakowski, *Wewnątrzpartyjne uwarunkowania polityki japońskiej Partii Liberalno-Demokratycznej wobec Chin w latach 1955–2006*
Ewa Dryjańska

381 Łukasz Gacek, Ewa Trojnar, *Pokojowe negocjacje czy twarda gra? Rozwój stosunków ponad Cieśniną Tajwańską*
Rafał Tuszyński

384 Piotr Kubiak, System partyjny i partie polityczne zjednoczonych Niemiec (1990-2013)
Aleksandra Kruk

389 Marta Szuniewicz (red.), *Mare nostrum. Księga jubileuszowa prof. dr. hab. Leonarda Łukaszuka*
Piotr Mickiewicz

Contents

STUDIES

9 Ontology and Epistemology in Foreign Policy Analysis
Edward Haliżak

37 The United States – A Hegemony in the Asia-Pacific Region in 1985–2015
Aleksandra Jarczewska

67 India – An Indo-Pacific Power
Jakub Zajączkowski

93 Lone Warrior, Regional Actor or Global Player? Statecraft and Indian Foreign Policy in the 21st Century
Subrata K. Mitra

115 Perception of India and China in Brazilian International Studies in the Context of Brazil's Global Aspirations
Marcin Florian Gawrycki

133 Mapping Research and Teaching Trajectories: A Critical Turn in the Indian IR
Navnita Behera

153 Modi's India and the European Union: A Perception Study
James Ling, Idesbald Goddeeris

179 Competing Regionalism in South Asia and Neighbouring Regions under Narendra Modi: New Leadership, Old Problems
Arndt Michael

199 India's Energy Diplomacy
Rafał Ulatowski

219 Human Rights in the Indian Kashmir as an Element of the India–Pakistan Conflict in 1989–2015
Agnieszka Kuszewska

237 People-to-People Exchanges in Chinese Diplomacy: Evolutions, Strategies, and Social Practice
Liu Yongtao

255 Franco-German Leadership in the EU: Lessons from the Euro Crisis
Wolfram Hilz

269 The Role of Regional Organisations in the Interpretation and Implementation of the Responsibility to Protect. The Case of the African Union and Its Involvement in the Libyan Crisis
Dorota Heidrich

293 The EU's Approach to the Problem of Terrorism in Sub-Saharan Africa
Kamil Zajączkowski

319 Singapore's Political Adaptation in the Association of Southeast Asian Nations
Anna Grzywacz

REPORTS

339 A Record of the Debate on the Book *Nauka o stosunkach międzynarodowych i studia europejskie w Polsce* [International Studies and European Studies in Poland], University of Warsaw, 21 October 2015
Anna Wojciuk

356 Report on the International Academic Conference "Realism and the Great Powers Politics in Europe and the Asia-Pacific", Warsaw, 11 December 2015
Marcin Kaczmarski, Marek Madej

366 Report on the "9th Pan-European Conference on International Relations: Worlds of Violence" of the European International Studies Association, Giardini Naxos, Sicily, 23–26 September 2015
Marcin Kaczmarski

370 Report on the International Academic Conference "Civilians in Contemporary Armed Conflicts. Rafał Lemkin's Heritage", Lviv, 15–16 October 2015
Andrzej Szeptycki

REVIEWS

377 Karol Żakowski, *Wewnątrzpartyjne uwarunkowania polityki japońskiej Partii Liberalno-Demokratycznej wobec Chin w latach 1955–2006* [*The Intra-party Background of the Japanese Liberal Democratic Party's Policy towards China*]
Ewa Dryjańska

381 Łukasz Gacek, Ewa Trajner, *Pokojowe negocjacje czy twarda gra? Rozwój stosunków ponad Cieśniną Tajwańską* [*Peaceful Negotiations or a Tough Game? Development of Relations over the Taiwan Strait*]
Rafał Tuszyński

384 Piotr Kubiak, *System partyjny i partie polityczne zjednoczonych Niemiec (1990–2013)* [*The Party System and Political Parties of the United Germany 1990–2013*]
Aleksandra Kruk

389 Marta Szuniewicz (ed.), *Mare nostrum. Księga jubileuszowa prof. dr. hab. Leonarda Łukaszuka* [*Mare Nostrum. A Jubilee Book Dedicated to Prof. Leonard Łukaszuk*]
Piotr Mickiewicz

Stosunki Międzynarodowe – International Relations
nr 4 (t. 51) 2015

ISSN 0209-0961
doi: 10.7366/020909614201501

S T U D I A

Ontologia i epistemologia w badaniach polityki zagranicznej państwa

Edward Haliżak

Uniwersytet Warszawski

Celem artykułu jest identyfikacja obszaru i granic subdyscypliny nauki o stosunkach narodowych – badania polityki zagranicznej. W artykule posługujemy się pojęciem „badanie polityki zagranicznej" zamiast powszechnie stosowanego „analiza polityki zagranicznej", ponieważ implikuje to stosowanie naukowych procedur badawczych. W związku z tym w artykule rozpatrzono następujące kwestie: historiografię badania polityki zagranicznej, począwszy od zakończenia I wojny światowej do chwili obecnej; założenia ontologiczne, za pomocą których wyznaczono obszar badawczy; epistemologię badań polityki zagranicznej. W podsumowaniu odniesiono się do badania polityki zagranicznej jako dyscypliny nauk społecznych. Biorąc pod uwagę kryteria ontologiczne, stwierdzić wypada, że obszar badawczy polityki zagranicznej jest węższy od dziedziny stosunków międzynarodowych. Dostrzeżemy jednak ich wzajemne powiązanie, jeśli odwołamy się do modelu podmiot–struktura. Obydwa obszary analizujemy za pomocą tych samych teorii, ale w każdym przypadku inaczej formułowane są pytania badawcze.

Słowa kluczowe: badanie polityki zagranicznej, analiza polityki zagranicznej, polityka zagraniczna, stosunki zagraniczne, decydowanie w polityce zagranicznej, teorie polityki zagranicznej, polityka zagraniczna a stosunki międzynarodowe

Powszechnie akceptowalny jest pogląd, że pojęcia polityki zagranicznej i stosunków międzynarodowych są współzależne, i to tak dalece, że używa się ich zamiennie. W sposób naturalny budzi to potrzebę naukowej refleksji nad komplementarnością i rozdzielnością tych terminów.

Celem artykułu jest wykazanie, że badanie polityki zagranicznej państwa to subdyscyplina nauki o stosunkach międzynarodowych, która posiada własny i specyficzny obszar badania (eksplanandum). Na jego bazie oraz w oparciu o określone założenia ontologiczne i epistemologiczne są tworzone modele i teorie polityki zagranicznej.

Edward Haliżak – profesor doktor habilitowany, Instytut Stosunków Międzynarodowych, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Uniwersytet Warszawski.

W artykule posługujemy się pojęciem „badanie polityki zagranicznej" zamiast powszechnie stosowanego w naszym kraju pojęcia „analiza polityki zagranicznej", które jest dosłownym tłumaczeniem terminu w języku angielskim *foreign policy analysis*. „Analiza" w języku polskim ma węższe znaczenie, a na gruncie nauk społecznych, w tym nauki o stosunkach międzynarodowych, odnosi się do opracowań i rekomendacji na użytek praktyki politycznej w postaci analiz, raportów, rekomendacji, zaleceń, które ze swej strony są ważnym źródłem informacji i faktów empirycznych w procesie badawczym.

W artykule zostaną podjęte trzy kwestie. Po pierwsze historiografia badania polityki zagranicznej państwa. Po drugie określenie obszaru tego badania poprzez przyjęcie odpowiednich założeń ontologicznych. Po trzecie epistemologia polityki zagranicznej. Na tej podstawie zostaną sformułowane wnioski o specyfice badania polityki zagranicznej państwa jako subdyscypliny nauki o stosunkach międzynarodowych.

Historiografia badania polityki zagranicznej państwa

Do I wojny światowej politykę zagraniczną państwa utożsamiano z działalnością dyplomatyczną, a jej badanie realizowano w ramach tego, co współcześnie określamy mianem studiów nad dyplomacją (*diplomatic studies*)[1]. Niemniej jednak należy zauważyć, że w tamtym okresie na uczelniach amerykańskich zaczęto wprowadzać wykłady o polityce zagranicznej USA.

Zasadniczy przełom w badaniu polityki zagranicznej dokonał się po I wojnie światowej, kiedy politycy, eksperci i opinia publiczna uznali, że mechanizm „tajnej dyplomacji" był jednym z ważnych powodów jej wybuchu. W związku z tym pojawiły się postulaty, aby zastąpić ją dyplomacją publiczną w takim sensie, aby stała się ona przedmiotem publicznej dyskusji oraz charakteryzowała się transparentnością i przejrzystością. To z kolei w naturalny sposób kierowało uwagę na politykę zagraniczną jako specjalną i szczególną aktywność państwa, która ze względu na swoją złożoność wymagała fachowych analiz i naukowych metod badania. Uznano wtedy, że są to zbyt ważne kwestie, aby były realizowane pod wpływem chwilowych inspiracji i improwizacji polityków czy dyplomatów oraz pobieżnych ocen i komentarzy prasowych. Na bazie takiego przekonania przystąpiono do tworzenia instytucji specjalizujących się w badaniu polityki zagranicznej państwa. Stany Zjednoczone były pierwszym krajem, w którym powołano takie instytucje jak Rada Stosunków Zagranicznych (Council on Foreign Relations), która od 1922 r. przystąpiła do wydawania jednego z najbardziej wpływowych czasopism pt. „Foreign Affairs", oraz Stowarzyszenie Polityki

[1] M.S. Anderson, *The Rise of Modern Diplomacy 1450–1919*, Longman, New York 1993; K. Hamilton, R. Langhorne, *The Practice of Diplomacy: Its Evolution, Theory and Administration*, Routledge, New York 1995.

Zagranicznej (Foreign Policy Association), z własnym czasopismem „Information Service”[2].

W okresie międzywojennym na uniwersytetach w USA zaczęto wprowadzać na szerszą skalę kursy z polityki zagranicznej zamiast tradycyjnej historii dyplomacji. Pierwotnie nosiły one nazwy „Służba zagraniczna USA” („American foreign service”)[3] i „Stosunki zagraniczne z USA” („American foreign relations”)[4].

Problematyka polityki zagranicznej stopniowo zaczęła być przedmiotem studiów badaczy polityki i prawników międzynarodowych. W jednym z pierwszych artykułów naukowych na ten temat wskazuje się na potrzebę uwzględnienia moralnej odpowiedzialności opinii publicznej za efektywną kontrolę nad polityką zagraniczną[5].

W Stanach Zjednoczonych, w których najwcześniej zainicjowano badania polityki zagranicznej ze względu na praktyczne zapotrzebowanie na wiedzę związaną z odgrywaniem wielkomocarstwowej, wręcz imperialnej roli, za najważniejsze uznano badanie relacji z opinią publiczną i jej wpływu na politykę zagraniczną USA. Było to uzasadnione chęcią uzyskania efektywnego i skutecznego poparcia krajowej opinii dla zaangażowania w świecie i przezwyciężenia izolacjonistycznych tendencji[6]. W dekadzie lat 40. w Stanach Zjednoczonych opublikowano prace, które przeszły do historii jako przełomowe ze względu na innowacyjne ujęcie roli amerykańskiej opinii publicznej w kształtowaniu polityki zagranicznej mocarstwa[7]. Były to klasyczne i opisowe analizy, w których podjęto próbę ustalenia zależności przyczynowo-skutkowych między zmienną niezależną – polityką zagraniczną USA, a zmienną zależną – opinią publiczną. Prace te można również potraktować jako przykład analizy czynnikowej, czyli najprostszego sposobu objaśniania polityki zagranicznej państwa.

W nurcie analizy czynnikowej mieszczą się artykuły Nicholasa Spykmana, uznanego klasyka amerykańskiej szkoły geopolitycznej, zamieszczone na łamach czasopisma „American Political Science Review” w 1938 i 1939 r. To wręcz kanoniczne teksty analizujące rolę czynnika geograficznego w kształtowaniu polityki zagranicznej państwa.

---

[2] P.B. Potter, *Research in international relations*, „American Political Science Review” 1930, nr 1, s. 52–69; P. Grose, *Continuing the Inquiry: The Council on Foreign Relations from 1921 to 1996*, Council on Foreign Relations Press, Washington 1996.

[3] P.B. Potter, *Political science in the international field*, „The American Political Science Review” 1923, nr 3, s. 381–391.

[4] Q. Wright, *An analytical approach to the subject of world politics in teaching and research*, „The American Political Science Review” 1927, nr 2, s. 396–399,

[5] B. Williams, *State morality in international relations*, „The American Political Science Review” 1923, nr 1, s. 17–33.

[6] L. Shoup, W. Minter, *Imperial Brain Trust: The Council on Foreign Relations and United States Foreign Policy*, Monthly Review Press, New York 1977.

[7] W. Lippmann, *US Foreign Policy: Shield of the Republic*, Little Brown, Boston 1943; T. Bailey, *The Man in the Street: The Impact of American Public Opinion on Foreign Policy*, Macmillan, New York 1948; G. Almond, *The American People and Foreign Policy*, Harcourt, New York 1950.

W pierwszym z serii czterech artykułów Spykman stwierdza, że złożone zjawisko polityki zagranicznej jest kształtowane przez wiele działań i interakcji, które charakteryzuje zmienność. Wśród nich jest jeden stały czynnik w postaci położenia geograficznego. Oceniając stanowisko naukowe Spykmana, należy przedstawić dwa założenia, które są podstawą jego analizy. Pierwsze mówi, że „państwo w chwili obecnej w stosunkach międzynarodowych jest w pierwszej kolejności instytucją militarną. Maksymalizacja potęgi [*struggle for power*] jest funkcją wielu celów, ale wśród nich cele geograficzne związane ze zwiększeniem potęgi militarnej są najstarsze i najbardziej trwałe”[8]. W innym miejscu autor stwierdza: „W świecie permanentnej walki obszar geograficzny państwa to terytorialna baza, na podstawie której prowadzi ono działania w czasie wojny, i zarazem strategiczna pozycja w czasie rozejmu zwanego pokojem. To najbardziej warunkujący politykę państwa czynnik ze względu na swoją niezmienność”[9]. Drugie założenie odnosi się do sposobu ujmowania znaczenia czynnika geograficznego. Spykman odżegnuje się do geograficznego determinizmu, pisząc: „Należy podkreślić, że geografia jest raczej warunkującym niż determinującym czynnikiem. Takie sformułowanie zostało rozważnie dobrane, gdyż nie należy przypisywać geograficznym cechom sprawczej roli w polityce zagranicznej. […] Geografia danego kraju to materialny fakt, a nie przyczyna polityki zagranicznej. […] Ale geografia państwa nie może być ignorowana przez ludzi odpowiedzialnych za realizację polityki”[10]. Mówiąc o czynniku geograficznym, autor miał na myśli wielkość (powierzchnię) państwa i położenie, modyfikowane przez topografię i klimat[11]. Na podstawie powyższych dwóch założeń Spykman wyodrębnia dwa strategiczno-geograficzne cele polityki zagranicznej: ekspansję i zabezpieczenie granic[12].

W badaniach polityki zagranicznej państwa w połowie ubiegłego stulecia dokonał się istotny postęp, ponieważ zaczęły pojawiać się publikacje, których autorzy odchodzili od prostej analizy czynnikowej, a zamiast tego zaczęli dociekać istoty i mechanizmów funkcjonowania polityki zagranicznej[13].

Prawdziwy przełom dokonał się w 1954 r. za sprawą opublikowania przez trójkę badaczy z Princeton University pracy pt. *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics*[14]. Uznali oni decydowanie w polityce zagranicznej – a nie same efekty zewnętrzne działań – za najważniejszy element, przesądzający o jej

---

[8] N. Spykman, A.A. Rollins, *Geographic objectives in foreign policy*, „The American Political Science Review” 1939, nr 3, s. 391.

[9] N. Spykman, *Geography and foreign policy I*, „The American Political Science Review” 1938, nr 1, s. 29.

[10] Ibidem, s. 30.

[11] Ibidem, s. 31.

[12] Idem, A.A. Rollins, op.cit., s. 391–410.

[13] C.J. Friedrich, *Foreign Policy in the Making*, Norton & Co., New York 1938; K. London, *How Foreign Policy is Made*, D. Van Nostrand, New York 1949.

[14] R. Snyder, H.W. Bruck, B. Sapin¸ *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics*, Princeton University Press, Princeton 1954.

istocie i wymagający badania. To za ich sprawą do obiegu naukowego wprowadzono pojęcia decydenta i procesu decyzyjnego, identyfikowanego za pomocą danej grupy zmiennych (parametrów, czynników). W parę lat później, w 1963 r., ta sama trójka autorów wydała tę samą pracę pod zmienionym tytułem, w którym wprowadzono pojęcie *foreign policy*[15], a w 2002 r. dokonano jego kolejnej korekty, usuwając pojęcie *international politics*[16].

W dwa lata później, w 1956 r., Harold i Margaret Sprout opublikowali pracę, w której postawili hipotezę mówiącą, że warunkiem objaśnienia fenomenu polityki zagranicznej jest uwzględnienie tego wszystkiego, co tworzy jej środowisko (otoczenia), na które składają się fakty i zjawiska psychologiczne, polityczno-ekonomiczne oraz kontekst społeczny[17].

Dwojakiego rodzaju argumenty uzasadniają określenie publikacji amerykańskich badaczy z 1954 i 1956 r. jako innowacyjnych i przełomowych w badaniu polityki zagranicznej państwa.

Po pierwsze wyodrębnili oni w przejrzysty sposób obszar badawczy polityki zagranicznej jako równoznaczny z procesem decyzyjnym i wszystkim tym, co warunkuje jego logikę. Dzięki identyfikacji takiej odrębności przedmiotowej badanie polityki zagranicznej zaczęto odtąd traktować jako subdyscyplinę nauki o stosunkach międzynarodowych. Przejawiało się to w rozróżnieniu treści pojęciowych polityki zagranicznej (*foreign policy*) i międzynarodowych stosunków politycznych (*international politics*).

Po drugie autorzy ci zapoczątkowali rewolucję behawioralną w badaniach polityki zagranicznej i stosunków międzynarodowych, argumentując, że dzięki zastosowaniu metod ilościowych (jak w naukach przyrodniczych) jest możliwe skwantyfikowanie istotnych zmiennych procesu decyzyjnego.

Przejawem takiej metodologicznej innowacyjności w badaniu polityki zagranicznej było zastosowanie analizy systemowej, która opisuje procesy społeczne w kategoriach wejść (*input*) i efektów (*output*). Pionierską rolę w tym względzie odegrał Gabriel Almond, którego model badawczy opierał się na trzech parametrach (zmiennych): 1) historyczne uwarunkowanie mające wpływ na zachowanie aktora, tj. potencjał ekonomiczny, struktura społeczna i polityczna, kulturowe i ideologiczne cechy doświadczenia polityki zagranicznej; 2) proces polityczny z udziałem rządowych i pozarządowych aktorów; 3) treść działania politycznego. To wszystko razem wzięte tworzy system obejmujący wejścia, przetwarzanie odbieranych w nich sygnałów i impulsów w procesie politycznym, który prowadzi do powstania określonych efektów[18].

---

[15] Iidem, *Foreign Policy Decision-Making: An Approach to the Study of International Politics*, Free Press, Glencoe 1963.

[16] Iidem, *Foreign Policy Decision-Making (Revisited)*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2002.

[17] H. Sprout, M. Sprout, *Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics*, Princeton University Press, Princeton 1956; iidem, *Environmental factors in the study of international politics*, „Journal of Conflict Resolution" 1957, nr 1, s. 309–328.

[18] G. Almond, *Comparative political system*, „Journal of Politics" 1956, t. 18, s. 391–409.

W historiografii badań polityki zagranicznej nie sposób nie odnotować wkładu, jaki wniósł brytyjski uczony Joseph Frankel, który uogólnił i usystematyzował wiedzę o procesie podejmowania decyzji w polityce zagranicznej. Twierdził on, że państwo to jego najważniejszy aktor[19]. Wyróżniał on dwa konteksty procesu decyzyjnego: operacyjny, w postaci instytucjonalnych uwarunkowań, oraz psychologiczny, tj. czynników kształtujących postrzeganie decydentów, takich jak informacje, wartości i wyobrażenia. W innej pracy pisał on: „decyzje i wynikające stąd działania są efektem konfrontacji w umysłach decydentów ich wyobrażeń i potrzeb z wiedzą na temat środowiska. W tym psychologicznym środowisku wyobrażenia o rzeczywistości, jakie pozostają i które odgrywają rolę w ich decyzjach, mogą się różnić od realnego środowiska, takiego jakim ono jest w rzeczywistości". Niewątpliwą zasługą Frankela była propozycja podziału procesu decyzyjnego na trzy fazy: 1) proces przeddecyzyjny (inicjatywy, planowanie, określenie i charakterystyka sytuacji, opracowanie scenariuszy w oparciu o doradztwa i ekspertyzy); 2) przygotowanie i formułowanie decyzji; 3) wdrażanie decyzji[20].

Na początku lat 60. zaznaczył się dalszy postęp w badaniach polityki zagranicznej pod względem ilościowym i jakościowym, i to tak duży, że przystąpiono do prób budowania teorii polityki zagranicznej. Pionierem w tym względzie był George Modelski, który obronił doktorat w London School of Economics and Politics i na jego podstawie w 1962 r. opublikował pracę pod tytułem *Teoria polityki zagranicznej* (*A Theory of Foreign Policy*). Odwoływał się do założeń analizy systemowej, procesu podejmowania decyzji oraz do socjologicznej koncepcji działania danego podmiotu. Wychodząc z tych założeń, definiował on politykę zagraniczną jako szczególny przejaw społecznego działania podmiotu, jakim jest państwo (*foreign policy as a social action*). Zatem według niego badanie polityki zagranicznej polegać miało na analizie właściwości i specyfiki działania państwa, które – jak podkreślał – ma zawsze celowościowy charakter i, ogólnie rzecz biorąc, sprowadza się do kształtowania w sposób maksymalnie korzystny dla siebie zachowań innych państw. Pisał na ten temat, co następuje: „Przyszłe pożądane zachowanie innych państw można określić jako cele polityki zagranicznej i zgodnie z rozróżnieniem między wejściem [*input*] i wyjściem [*output*] należy dostrzegać różnice między interesami i stanami pożądanymi [*objectives*]. Interesy to cele formułowane przez decydentów, a stany pożądane to przyszłe, zgodne z oczekiwaniami innych zachowania państw. Ten aspekt polityki zagranicznej pozostaje w gestii decydentów i polega na podejmowaniu stosownych działań wobec innych państw. Zatem interesy i stany pożądane można podporządkować terminowi «cele» [*aims*], ponieważ przyszłe pożądane zachowania innych państw są celem zarówno

[19] J. Frankel, *Towards a decision-making model in foreign policy*, „Political Studies" 1959, t. 7, s. 1–11; idem, *The Making of Foreign Policy: An Analysis of Decision-Making*, Oxford University Press, London 1963.

[20] Idem, *International Relations in a Changing World*, Oxford University Press, London 1979, s. 74.

decydentów działających w relacji do reszty świata, jak i społeczeństwa w jego relacjach z decydentami”[21].

W modelu badania polityki zagranicznej zaproponowanym przez Modelskiego ważną rolę odgrywają trzy konstytutywne elementy. Pierwszym z nich są wartości, które w jego opinii spełniają ważną rolę czynnika warunkującego sposób działania w polityce zagranicznej danego państwa, nadając jej właściwe i specyficzne cechy – co pozwala mówić o takich, a nie innych jej zasadach (*principles*). Drugim wymienionym przez niego elementem są środki działania, których istotę sprowadza się do pojęcia siły, dokonując rozróżnienia na jej zasoby, które Modelski ujmuje jako wejścia, i działania, ujmowane jako efekty. Trzeci ważny komponent to kontekst, czyli środowisko, w którym operuje polityka zagraniczna. Wedle autora to polityki zagraniczne innych państw, tzn. również tych, których zachowanie (politykę) zamierza ona zmienić.

Propozycja badawcza Modelskiego zasługuje na miano całościowego i kompleksowego ujęcia polityki zagranicznej państwa jako zagadnienia badawczego, gdyż po raz pierwszy sformułowano w niej kryteria, jakie powinna spełniać teoria polityki zagranicznej. Zadaniem owej teorii jest odkrycie właściwości i specyfiki działania podmiotu w kategoriach wejść i wyjść z uwzględnieniem następujących elementów strukturalnych: 1) decydenci; 2) cele polityki zagranicznej, w tym interesy i stany pożądane; 3) zasady polityki zagranicznej; 4) środki w postaci zasobów; 5) kontekst polityki zagranicznej[22]. Dodatkową zaletą podejścia Modelskiego było uwzględnienie czynników zmian i dynamiki zachowań państw, czyli traktowanie polityki zagranicznej jako procesu o określonej dynamice, którą ujmował on jako proces pozytywnych i negatywnych dostosowań w sferze wewnętrznej, a w zewnętrznej – ofensywnych i defensywnych reakcji.

James Rosenau to kolejny wybitny teoretyk, który miał wyjątkowy wpływ na badania polityki zagranicznej w USA. Uczynił tę problematykę najważniejszym przedmiotem swoich badań, które przyczyniły się do znaczącego postępu w tej dziedzinie dzięki nowym konceptualizacjom i teoretycznym ujęciom. Jako redaktor pracy zbiorowej opublikowanej na początku szóstej dekady ubiegłego wieku po raz pierwszy zwracał uwagę na potrzebę rozłączności pojęć „stosunki międzynarodowe” i „polityka zagraniczna”, przy czym ta druga w jego opinii powinna być sama w sobie odrębnym przedmiotem badań (*issue-area*)[23]. W wydanej parę lat później pracy definiował ją w następujący sposób: „Przez politykę zagraniczną jako naukowe zagadnienie [*issue-area*] należy rozumieć debatę, jaką prowadzi społeczeństwo w danym czasie nad sposobami utrzymania w dotychczasowym stanie lub zmiany swego zewnętrznego środowiska. Działania na rzecz utrzymania kontroli nad środowiskiem to polityka zagraniczna, podczas gdy debata zrodzona przez te działania (lub ich brak) to właśnie problemowa debata o polityce zagranicznej, jaka jest toczona wewnątrz danego państwa – czyli

[21] G. Modelski, *A Theory of Foreign Policy*, Praeger, New York 1962, s. 9–10.

[22] Ibidem, s. 11.

[23] J. Rosenau (red.), *International Politics and Foreign Policy*, Free Press of Glencoe, New York 1961.

polityka zagraniczna jako problem debaty, ale tylko wtedy, gdy ujawnią się różnice poglądów w społeczeństwie i rządzie na ten temat[24].

Innowacyjność ujęcia polityki zagranicznej Rosenau polegała naszym zdaniem na próbie przezwyciężania podziału badań na te, które zajmują się tylko systemem wewnętrznym (klasyczne nauki polityczne), dla których międzynarodowy kontekst jest marginalny, a z drugiej strony te, które koncentrują się jedynie na interakcjach międzynarodowych. Ogólne pojęcie *linkage* to synonim integralnego ujmowania wewnętrznej i zewnętrznej sfery aktywności państw, którą stanowi polityka zagraniczna. W sensie analitycznym *linkage* to jednostka obejmująca sekwencję zachowań mających swoje źródło w jednym systemie i ujawniających efekty w innym. Pojęcie *linkages* oznacza także trojakiego rodzaju procesy: 1) procesy penetracji (*penetrative processes*) – oddziaływanie czynników zewnętrznych na system polityczny państwa; 2) reaktywne procesy (*reactive processes*) – pośrednie oddziaływania na zachowania innych podmiotów; 3) procesy konkurujące (*emulative processes*) – procesy dyfuzji i demonstracji. Za pomocą tak skonstruowanego modelu analitycznego możliwe jest odtworzenie pewnego wzoru powtarzających się zachowań, czyli teoretycznego uogólnienia polityki zagranicznej danego państwa[25]. Polityka zagraniczna, pisał Rosenau, to proces akcji i reakcji na bodźce międzynarodowe, a także wewnętrzne. Znaczenie tych drugich jest o tyle istotne, że każde państwo z jego systemem politycznym posiada własne i specyficzne interesy związane z przetrwaniem i rozwojem. Stąd podstawą polityki zagranicznej są owe interesy i tego faktu nie można pomijać w jej badaniach[26].

Relację między tym, co wewnętrzne, i tym, co zewnętrzne w oddziaływaniu na kształt polityki zagranicznej, Rosenau uogólnił w postaci teoretycznej koncepcji w artykule pt. *Pre-theories and theories of foreign policy*, opublikowanym w pracy zbiorowej w 1966 r.[27] Postawił w nim pytanie badawcze odnoszące się do sposobu teoretycznego ujęcia czynników wewnętrznych i zewnętrznych na zachowania zewnętrzne podmiotów (*internal influences on external behaviour*) i stwierdził: „Uznanie, że polityka zagraniczna jest kształtowana przez wewnętrzne i zewnętrzne czynniki, nie oznacza wcale, że należycie pojmujemy, jak one wzajemnie się przenikają, i że jesteśmy w stanie wskazać warunki, na podstawie których jedne czynniki mają ważniejsze znaczenie niż drugie”[28].

---

[24] Idem, *Foreign policy as an issue area*, w: idem (red.), *Domestic Sources of Foreign Policy*, Free Press, New York 1967, s. 11–51.

[25] Idem, *Toward the study of national–international linkages*, w: idem (red.), *Linkage Politics: Essays on a Convergence of National and International System*, Free Press, New York 1969, s. 45.

[26] Idem, *Introduction: Political science in a shrinking world*, w: idem (red.), *Linkage Politics*…, op.cit., s. 9–17.

[27] Idem, *Pre-theories and theories of foreign policy*, w: R. Farrell (red.), *Approaches to Comparative and International Politics*, Northwestern University Press, Evanston 1966, s. 27–92.

[28] Ibidem, s. 31.

Odpowiadając na wspomniane pytanie, Rosenau zaproponował on teoretyczną koncepcję „systemu spenetrowanego" (*penetrated system*) jako przezwyciężenie podziału na wewnętrzne i zewnętrzne, narodowe i międzynarodowe. Dla niego system spenetrowany to wysoce umiędzynarodowiony czy zinternacjonalizowany (używając współczesnej nomenklatury) system polityczny i ekonomiczny państwa, który można ujmować w kategoriach poziomych i pionowych. Dopiero na tej podstawie można formułować wnioski w postaci teoretycznych propozycji o istocie zewnętrznych zachowań państw[29].

Znaczenia teoretycznej koncepcji Rosenau nie sposób nie docenić, tym bardziej że prezentujący ją tekst w polskiej literaturze przedmiotu jest nieznany, jeśli brać pod uwagę spisy bibliograficzne dzieł poświęconych polityce zagranicznej. Równie wielkim osiągnięciem badawczym Rosenau było zaproponowanie teoretycznego podejścia określanego mianem „porównawczej polityki zagranicznej" (*comparative foreign policy*), które również nie jest znane w naszym piśmiennictwie naukowym. Rozwijał je w artykułach publikowanych w latach 60. ubiegłego stulecia, ale uogólnił dopiero w publikacji z 1974 r.[30] Ogólnie rzecz biorąc, ta koncepcja odwoływała się do behawioralnej metodologii opartej na założeniu, że dzięki wykorzystaniu metod z nauk ścisłych badanie polityki zagranicznej umożliwi stworzenie mającej cechy uniwersalności, ogólnej teorii. Na przełomie lat 60. i 70. prace badawcze w tym duchu przez sześć lat realizowało około 20 uczonych w ramach programu „Inter-University Comparative Foreign Policy". Opierał się on na założeniu, że zachowania wszystkich państw w polityce zagranicznej są porównywalne i że są one określone przez stałe czynniki, takie jak: rozmiar i powierzchnia, bogactwo, polityczna przewidywalność. Ponieważ przedmiotem badań były polityki zagraniczne wielu państw, naturalne było odrzucenie powszechnie stosowanej do tej pory metody studium przypadku[31]. W 1976 r. doszło do bardzo interesującego zdarzenia w postaci oświadczenia samego Rosenaua, że ten ambitny program badawczy nie zakończył się sukcesem ze względu na niemożność sformułowania teoretycznego uogólnienia. Przesądzały o tym, jak stwierdził, specyficzne i niepowtarzalne uwarunkowania każdego z państw[32].

Był to ważny moment w historiografii badań polityki zagranicznej, gdyż rozwiały się nadzieje na zbudowanie jej spójnej teorii, mającej zdolność objaśniającą zachowania określonej liczby państw. Na kanwie tego unikalnego doświadczenia kontynuowano analizy, ale charakteryzowały się one odtąd zróżnicowaniem, jeśli brać pod uwagę założenia ontologiczne i epistemologiczne, gdyż kierowały uwagę na różne aspekty

---

[29] Ibidem, s. 88–92.

[30] Idem (red.), *Comparing Foreign Policies: Theories, Findings and Methods*, John Wiley, New York 1974.

[31] Idem, Ph. Burgess, Ch. Herman, *The adaptation of foreign policy research: A case study of an anti-case study project*, „International Studies Quarterly" 1973, nr 1, s. 119–144.

[32] J. Rosenau, *Puzzlement in foreign policy*, „Jerusalem Journal of International Relations" 1976, nr 1, s. 1–2.

polityki zagranicznej jako procesu. Owo zdecentralizowanie badań Valerie Hudson i Christopher Vore scharakteryzowali z użyciem maoistowskiej metafory: „niech rozkwita sto kwiatów”[33].

Pod koniec zimnej wojny, w 1987 r., ujawnił się kolejny ważny zwrot za sprawą publikacji artykułu Alexandra Wendta o analitycznej wartości modelu podmiot–struktura (*agency–structure*) w badaniu stosunków międzynarodowych i polityki zagranicznej[34]. Walter Carlsnaes w parę lat później rozwinął tę myśl, stwierdzając, że „krajowe i międzynarodowe instytucje to struktury ograniczające i stymulujące działania w polityce zagranicznej”, ale wszystkie one są produktem ludzi jako podmiotów (*human agency*)[35]. To z kolei otworzyło zupełnie nowy rozdział w badaniach polityki zagranicznej w postaci teoretycznej debaty o roli jednostek ludzkich w podejmowaniu decyzji i ich wdrażaniu na różnych szczeblach. Odtąd kwestia podmiotowości ludzkiej stała się centralnym zagadnieniem badawczym – co uzasadnia pogląd o humanizacji badań polityki zagranicznej.

Naturalną konsekwencją powyższego stanu rzeczy była dyskusja – trwająca do chwili obecnej – o tym, na ile podmioty ludzkie kształtujące oblicze polityki zagranicznej są racjonalne i czy zapożyczona z ekonomii teoria racjonalnych wyborów ma zastosowanie do analizy tego problemu[36].

Zakończenie zimnej wojny wyznaczyło nową cezurę w badaniach polityki zagranicznej. Istotnym wydarzeniem naukowym w tym zakresie była publikacja artykułu Johna Gaddisa, który dokonał krytycznej analizy predyktywnych walorów teorii stosunków międzynarodowych, zarzucając im, że nie doceniły roli idei w motywacjach działań ludzi, decydentów i państw[37]. W odpowiedzi na tę diagnozę niemal natychmiast w 1993 r. ukazała się zredagowana przez Judith Goldstein i Roberta Keohane’a praca zbiorowa pt. *Ideas and Foreign Policy*, w której autorzy argumentują, że zarówno idee, jak i interesy posiadają walor przyczynowości zachowań ludzkich i jeśli są one zinstytucjonalizowane w postaci reguł i norm, to jako instytucje oddziałują na każdy

---

[33] V. Hudson, Ch. Vore, *Foreign policy analysis yesterday, today, and tomorrow*, „Mershon International Studies Review” 1995, nr 2, s. 209–238.

[34] A. Wendt, *The agent structure problem in international relations theory*, „International Organization” 1987, nr 2, s. 335–370; idem, *Levels of analysis versus agents and structures*, „Review of International Studies” 1992, t. 18, s. 181–185.

[35] W. Carlsnaes, *The agency-structure problem in foreign policy analysis*, „International Studies Quarterly” 1992, nr 3, s. 245–270. Zob. R. Doty, *Aporia: A critical exploration of the agent-structure problematique in international relations theory*, „European Journal of International Relations” 1997, nr 3, s. 365–392; H. Suganami, *Agents, structures, narratives*, „European Journal of International Relations” 1999, nr 5, s. 365–386.

[36] A. Wendt, *Driving with the rearview mirror: On the rational science of institutional design*, „International Organization” 2001, nr 4, s. 1021–1051; Ch. Reus-Smit, *The Moral Purpose of the State: Culture, Social Identity, and Institutional Rationality in International Relations Theory*, Princeton University Press, Princeton 1999.

[37] J. Gaddis, *International relations theory and the end of the Cold War*, „International Security” 1992/1993, nr 3, s. 5–58.

proces polityczny, w tym również politykę zagraniczną[38]. Publikacja, o której mowa, była na tyle ważna, że zainspirowała debatę o wzajemnych relacjach i eksplanacyjnych wartościach ideowej i materialistycznej metodologii.

W dekadzie lat 90. doszło do kolejnego ważnego przełomu w badaniach polityki zagranicznej państwa za sprawą sformułowania przez Alexa Mintza poliheurystycznej teorii, integrującej teorię racjonalnych wyborów i psychologię poznania (*psychological cognitive*). W licznych artykułach zamieszczonych na łamach czasopisma „Foreign Policy Analysis" uznaje się ją za przejaw istotnego postępu naukowego, ponieważ umożliwia ona bardziej całościową eksplanację. Najogólniej rzecz biorąc, proces badawczy wedle tej teorii przebiega w dwóch etapach. Najpierw wyodrębnia się i selekcjonuje takie zmienne jak: poglądy, wartości, osobowości, procesy psychologiczne, interesy wewnątrzkrajowe, struktura systemu. W następnej kolejności wybraną opcję zgodnie z powyższymi kryteriami przefiltrowuje się przez strategię racjonalnych wyborów celem wypracowania decyzji maksymalizującej korzyści i ograniczającej koszty[39].

Postęp, jaki dokonał się w badaniach polityki zagranicznej po zakończeniu zimnej wojny, sprawił, że postrzeganie ich jako subdyscypliny nauki o stosunkach międzynarodowych zostało powszechnie zaakceptowane ze względu na uzgodnienie przedmiotu badania, na bazie którego stworzono liczne modele i koncepcje teoretyczne. Formalnym potwierdzeniem tego statusu było utworzenie przez International Studies Association sekcji naukowej Foreign Policy Analysis, a w 2005 r. powołanie czasopisma naukowego o tej samej nazwie. Lektura artykułów zamieszczonych na jego łamach dostarcza adekwatnych informacji o stanie badań polityki zagranicznej w okresie ostatnich 10 lat.

Obszar badawczy badania polityki zagranicznej państwa – założenia ontologiczne

W naukach społecznych, w tym również w nauce o stosunkach międzynarodowych, obszar badawczy wyznaczamy poprzez założenia ontologiczne i pytania badawcze. Biorąc pod uwagę to, że najpierw ustalamy, co badać, a potem – jak badać, w naszym artykule w pierwszej kolejności zostaną przedłożone kwestie ontologiczne.

Ontologiczne i epistemologiczne kwestie wyznaczają granice między tym, co realne, i tym, co wiemy o rzeczywistości. Colin Hay twierdzi, że pytania na temat ontologii

---

[38] J. Goldstein, R. Keohane (red.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*, Cornell University Press, Ithaca–London 1993, s. 3–31.

[39] A. Mintz, *The decision to attack Iraq: A noncompensatory theory of decision making*, „Journal of Conflict Resolution" 1993, t. 37, s. 595–618; A. Mintz, N. Geva, *The poliheuristic theory of foreign policy decision making*, w: *Decisionmaking on War and Peace: The Cognitive-Rational Debate*, Lynne Rienner, Boulder 1997, s. 81–101; A. Mintz (red.), *Integrating Cognitive and Rational Theories of Foreign Policy Decision Making*, Palgrave Macmillan, New York 2003; idem, *How do leaders make decisions? A poliheuristic perspective*, „Journal of Conflict Resolution" 2004, t. 48, s. 3–13.

informują i poprzedzają epistemologiczne rozważania[40]. Przyjęcie takiego, a nie innego stanowiska ontologicznego określa przedmiot badania i implikuje pytania badawcze.

Na użytek tego artykułu przyjęto, że ontologiczne założenia zostaną sformułowane poprzez odwołanie się do tradycji empirycznej i pozytywistycznej, tj. wskazanie na istotne, obserwowane i dające się zweryfikować fakty, na podstawie których możliwe jest określenie regularności i przedstawienie generalizacji.

Uznanym sposobem wyznaczania obszaru badawczego danej dyscypliny i jej subdyscyplin jest oparcie się na przyjętej definicji operacyjnej. W przypadku polityki zagranicznej nie udało się uzgodnić takiej formuły, która byłaby intersubiektywnie akceptowalna przez jej badaczy. Jej złożoność jako materialnego bytu jest tak znacząca, że – jak zauważa Teresa Łoś-Nowak – jest niemożliwe, a wręcz bezcelowe zbudowanie zadowalającej definicji[41]. Mając na uwadze to słuszne spostrzeżenie, przyjmujemy pragmatycznie formułę identyfikacji istotnych problemów konstytuujących obszar badawczy polityki zagranicznej państwa.

Celem właściwej identyfikacji omawianego obszaru badawczego niezbędne jest, w naszym przekonaniu, w pierwszej kolejności dokonanie założeń odnośnie do ontologii.

Pierwszym i naszym zdaniem najważniejszym jest odwołanie się do problematyki poziomu analizy. W polskiej literaturze przedmiotu jako pierwszy zagadnienie to rozpatrzył Wojciech Kostecki, który zadał pytanie, czy w ogóle badania polityki zagranicznej mogą być traktowane jako subdyscyplina nauki o stosunkach międzynarodowych. Odpowiadając pozytywnie, argumentował, że konieczne jest w związku z tym odwołanie się do modelu poziomu analizy stosunków międzynarodowych[42].

Po raz pierwszy metodologiczny problem wyboru danego poziomu analizy stosunków międzynarodowych był w Polsce przedmiotem dociekań podczas obrad II Konwencji Polskiego Towarzystwa Studiów Międzynarodowych w Lublinie w 2012 r., której efektem jest dwutomowa praca zbiorowa pod redakcją niżej podpisanego i Marka Pietrasia zatytułowana *Poziomy analizy stosunków międzynarodowych*. We wszystkich zamieszczonych tam rozdziałach przyjmowano, że poziom państwa to klasyczny poziom analizy, w myśl państwocentrycznego paradygmatu nauki o stosunkach międzynarodowych. Zgodnie z nim państwa to pierwotni i najważniejsi uczestnicy stosunków międzynarodowych, gdyż w wyniku ich działań kształtują się wzajemne więzi – co konstytuuje materię stosunków międzynarodowych. Wybór tego poziomu analizy oznacza badanie wszelkich form zewnętrznej aktywności państwa określanej jako polityka zagraniczna[43].

---

[40] C. Hay, *Political Analysis*, Palgrave, Basingstoke 2004, s. 63.

[41] T. Łoś-Nowak, *Stosunki międzynarodowe – teorie, systemy, uczestnicy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2000, s. 185–230.

[42] W. Kostecki, *Poziomy analizy polityki zagranicznej*, w: E. Haliżak, M. Pietraś (red.), *Poziomy analizy stosunków międzynarodowych*, t. 1–2, Wydawnictwo Rambler, Warszawa 2013, s. 113–129.

[43] E. Haliżak, M. Pietraś (red.), *Poziomy*…, op.cit., s. 11–14.

Przyjęcie takiego założenia jest niezbędne, ponieważ w literaturze przedmiotu ma miejsce przypisywanie terminu „polityka zagraniczna" do działalności podmiotów niebędących państwami, jak Unia Europejska[44] czy instytucje pozarządowe[45]. Jest to ze wszech miar nieuprawnione ze względu na tradycję oraz to, że owe podmioty nie są *per se* instytucjami politycznymi jak państwo. To sprawia, że dla określenia ich działalności zewnętrznej bardziej właściwy jest termin „stosunki zewnętrzne"[46].

Uznanie państwa za najważniejszy podmiot sprawczy uzasadnia stosowanie terminu „polityka", a nie „stosunki zewnętrzne" (*foreign relations*). Odwołując się do procesualnego i dynamicznego ujmowania polityki, możemy zatem politykę zagraniczną określić jako rodzaj procesu politycznego o określonej strukturze i dynamice, inicjowanego przez państwa ze względu na potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa czy przetrwania w środowisku międzynarodowym oraz realizację potrzeb rozwojowych definiowanych w postaci celów i interesów. Efektem tego są określone zachowania i działania jednych państw w stosunku do innych, współtworzących system międzynarodowy.

W badaniach polityki zagranicznej od co najmniej dwóch dekad podejmuje się problem istoty podmiotowości. Na gruncie nauki prawa międzynarodowego i realizmu państwo uznaje się za unitarnego aktora. Nie jest to akceptowane na gruncie liberalizmu i konstruktywizmu, gdzie wskazuje się na znaczenie roli jednostek, grup interesów i społeczeństwa w kształtowaniu polityki zagranicznej państwa, którym przypisuje się cechę sprawczości działania (*agency*). Niektórzy badacze twierdzą wręcz, że państwo, będąc abstrakcyjnym podmiotem, nie ma cech sprawczości działania, ale mają je ludzie[47]. Wedle takiej teoretycznej interpretacji politykę zagraniczną należałoby ujmować bardziej w kategoriach humanistycznego i społecznego działania.

Na kanwie powyższych uwag rodzi się pytanie o istotę polityki zagranicznej, czyli innymi słowy o to, w czym przejawia się jej polityczność i/lub apolityczność. Jako pierwszy zadał je Brian White, formułując taką oto opinię: zewnętrzny (zagraniczny) obszar działalności rządu oznacza nie tylko kierunki działań, ale i szczególny typ politycznego działania związany z interesami bezpieczeństwa państwa. To identyfikuje politykę zagraniczną jako najbardziej istotną dziedzinę aktywności rządu i dlatego ze względu na znaczenie dla państwa zdaniem niektórych polityka zagraniczna powinna być oddzielona od wewnątrzkrajowej walki politycznej – czyli apolityczna. Ważności

---

[44] T. Ben, T. Christiansen, *Rethinking European Union Foreign Policy*, Manchester University Press, Manchester 2004.

[45] Zob. B. Surmacz, *Dyplomacja organizacji pozarządowych*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations" 2014, nr 1, s. 51–70; idem, *Ewolucja współczesnej dyplomacji. Aktorzy–struktury–funkcje*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2015.

[46] Zob. P. Cardwell, *Ell External Relations Law and Policy in the Post-Lisbon Era*, TMC – Asser Press, The Hague 2013; J. Starzyk-Sulejewska, *Stosunki Unii Europejskiej z Organizacją Narodów Zjednoczonych. Podstawy prawne i instytucjonalne oraz wybrane dziedziny współpracy*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2015.

[47] V. Hudson, *Foreign policy analysis: Actor-specific theory and the ground of international relations*, „Foreign Policy Analysis" 2005, nr 1, s. 2–3.

argumentu apolityczności dowodzi opinia, zgodnie z którą „polityka powinna kończyć się tam, gdzie w grę wchodzi fundamentalne dla danego kraju kwestie i wartości”[48]. Na to, jak ważna jest to kwestia, wskazuje pojęcie konsensusu w polityce zagranicznej, obecne w debacie politycznej w każdym kraju.

Na problem apolityczności lub wyłącznie politycznego charakteru polityki zagranicznej można spojrzeć z perspektywy motywacji i preferencji państw, które należy traktować jako jej genetycznie pierwotny impuls[49]. Powszechnie akceptowany jest pogląd, że motywacje i preferencje o charakterze politycznym, takie jak zapewnienie bezpieczeństwa, wpływu, potęgi i siły, nie są jedynymi, gdyż równie ważną rolę odgrywają motywacje związane z akumulacją materialnych parametrów potęgi, bogactwa i rozwoju[50]. Po zakończeniu zimnej wojny zaczęto dostrzegać rolę niematerialnych wartości, takich jak prestiż czy tożsamość kształtowania polityki zagranicznej państwa[51]. Możemy zatem stwierdzić, że w sferze motywacji i preferencji ujawniają się jednocześnie te o politycznym, ekonomicznym i kulturowym charakterze[52].

Drugie ontologiczne założenie odnośnie do polityki zagranicznej, ważne w naszym przekonaniu, wiąże się z jej podstawową cechą strukturalną, którą jest funkcja międzynarodowej aktywności państwa i którą określa się mianem „zagraniczna”. Terminy „zagraniczność”, „stosunki zewnętrzne” denotują te aktywności państwa, które są ukierunkowane w stronę innych krajów, są adresowane do innych suwerennych podmiotów. Politykę zagraniczną wyróżnia od innych form i dziedzin działania państwa nie tylko zewnętrzny kierunek, ale i sposób jej uprawiania. Ten ostatni zdecydowanie odróżnia ją od polityki wewnętrznej, którą inicjuje i realizuje na zasadzie hierarchiczności jeden centralny ośrodek władzy. Polityka zagraniczna, będąc adresowana do innych suwerennych podmiotów, wymaga specyficznych form i mechanizmów jej realizacji[53]. Interesującą propozycją ujmowania tego, co zagraniczne w polityce państwa, jest koncepcja określana mianem „My i Inni” w stosunkach międzynarodowych[54].

---

[48] Eadem, *Foreign Policy Analysis. Classic and Contemporary Theory*, Rowman and Littlefield, Lanham 2014, s. 7.

[49] R. Cottam, *Foreign Policy Motivation a General Theory and a Case Study*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh 1977; G. Alons, *Predicting a state's foreign policy: State preferences between domestic and international constraints*, „Foreign Policy Analysis” 2007, nr 2, s. 211–232.

[50] J. Viner, *Power versus plenty as objectives of foreign policy in the seventeenth and eighteenth centuries*, „World Politics” 1948, nr 1, s. 1–29. Zob. S. Strange, *International economics and international relations: A case of mutual neglect*, „International Affairs” 1970, nr 2, s. 304–315; P. Katzenstein, *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*, University of Wisconsin Press, Madison 1978; R. Cooper, *Trade policy is foreign policy*, „Foreign Policy” 1972–1973, nr 9, s. 18–36.

[51] J. Goldstein, R. Keohane (red.), op.cit.; Ch. Reus-Smit, op.cit.

[52] E. Haliżak, *Obszar badawczy nauki o stosunkach międzynarodowych*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations” 2015, nr 2, s. 9–37.

[53] Idem, D. Popławski (red.), *Demokracja w stosunkach międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1997.

[54] A. Lupovici, *Me and the other in international relations. An alternative pluralist international relations 101*, „International Studies Perspective” 2013, nr 4, s. 235–254.

Dostrzegając różnicę między polityką zagraniczną i polityką wewnętrzną, należy mieć na uwadze potrzebę dostrzegania wzajemnych relacji i uwarunkowań przyczynowo-skutkowych między tymi dwiema sferami aktywności państwa[55]. Oznacza to, że trzeba odrzucić jako nieuzasadniony pogląd mówiący o genetycznym pierwszeństwie którejkolwiek z nich. Polityka zagraniczna nie jest prostym przedłużeniem polityki wewnętrznej ani też, jak sądzą błędnie niektórzy, jakąkolwiek formą czy przejawem polityki publicznej, gdyż będąc skierowana na zewnątrz, musi uwzględniać wpływ i oddziaływanie systemu (środowiska) międzynarodowego. Na ten istotny aspekt w badaniu polityki zagranicznej jako pierwsi zwrócili uwagę badacze amerykańscy H. i M. Sprout[56].

Mając powyższe na uwadze, można politykę zagraniczną ujmować jako pośredni etap o szczególnych cechach, plasujący się między polityką wewnętrzną a oddziaływaniem systemu międzynarodowego. Takie usytuowanie nadaje jej charakter złożonego i wielokierunkowego procesu polityczno-ekonomiczno-kulturowego o nieliniowym charakterze. W związku z tym jako ważna ujawnia się potrzeba rozpoznania związków przyczynowo-skutkowych w kontekście i relacji: polityka wewnętrzna–polityka zagraniczna–oddziaływanie systemu międzynarodowego. To wyjątkowo istotne zadanie badawcze, biorąc pod uwagę współczesną globalizację, liberalizację i internacjonalizację wszelkich form życia narodów i państw. Zależności między tymi trzema etapami i sferami straciły jednostronny, liniowy charakter, gdzie polityce wewnętrznej przypisuje się funkcję pierwotnej i jedynej motywacji działań państwa w wymiarze zagranicznym. W istocie rzeczy mamy do czynienia z wielokierunkowym procesem oddziaływania w czasie i przestrzeni sfery wewnętrznej i środowiska międzynarodowego. Niektórzy badacze wskazują wręcz, że w warunkach globalizacji każda forma polityki staje się polityką zagraniczną[57].

Wpływ powyższych okoliczności nie prowadzi bynajmniej do utraty tożsamości polityki zagranicznej jako oddzielonego przedmiotu badania. Dzięki zachowaniu tej specyficznej odrębności lokuje się ona między polityką wewnętrzną a oddziaływaniem środowiska międzynarodowego, poddając się ich oddziaływaniu, a zarazem pełni funkcję swego rodzaju zwornika między tymi dwiema sferami.

Jako pierwszy na ten specyficzny związek zwrócił uwagę wspomniany już wybitny badacz polityki zagranicznej James Rosenau, który argumentował, że co prawda polityka zagraniczna jest formułowana wewnątrz państwa, ale ukierunkowana jest na zewnątrz, do systemu międzynarodowego, który za jej pośrednictwem oddziałuje na sferę wewnętrzną. Ten wzajemny związek oddziaływań tego, co wewnętrzne, i tego, co

---

[55] Zob. E. Haliżak (red.), *Polityka zagraniczna i wewnętrzna państwa w procesie integracji europejskiej*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2004.

[56] H. Sprout, M. Sprout, *The Ecological Perspective in Human Affairs*, Princeton University Press, Princeton 1965; iidem, *Environmental*…, op.cit.

[57] E. Brighi, Ch. Hill, *Implementation and behaviour*, w: S. Smith, A. Hadfield, T. Dunne (red.), *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, Oxford University Press, Oxford 2012, s. 147–167.

międzynarodowe, za pośrednictwem polityki zagranicznej określił on mianem *linkage policy*[58]. To z kolei doprowadziło do zadawania pytań o to, na ile zacierają się różnice między polityką wewnętrzną a interakcjami w systemie międzynarodowym i jaka jest w związku z tym rola polityki zagranicznej. Jest to także pytanie o rolę granic – terytorialnych, jak i koncepcyjnych. Wedle dominującej opinii badaczy nic nie wskazuje na to, aby rola tych granic zmniejszyła się w jakikolwiek sposób. To sprawia, że podział na sferę wewnętrzną państwa i system międzynarodowy, będąc nienaruszony, uzasadnia potrzebę badania polityki zagranicznej jako wyodrębnionego przedmiotu, ale nauki o stosunkach międzynarodowych – ze względu na działania w ramach polityki zagranicznej – są skierowane na system międzynarodowy[59]. Takie jest między innymi stanowisko jednego z autorów *Podręcznika stosunków międzynarodowych*[60].

W tym kontekście warto odnotować stanowisko znanego badacza Ole Waevera, który poddaje krytyce fakt monodyscyplinarnego zdominowania teoretycznych podejść w badaniu polityki zagranicznej i stosunków międzynarodowych przez naukę o polityce. Fenomen ten określa mianem politycznej scjentyzacji (*political scientization*). Stąd jego postulat niezbędnego otwarcia się na wielo- i transdyscyplinarne ujęcia[61].

Specyficznie odmienne stanowisko zajmuje znana, również wspomniana badaczka polityki zagranicznej państwa Valerie Hudson, która utrzymuje, że zajmująca ją dziedzina to wręcz dyscyplina, ponieważ ze wszystkich subdyscyplin studiów międzynarodowych ma najbardziej integrujący charakter, uwzględnia dane empiryczne ze wszystkich poziomów analizy i odwołuje się do różnych dyscyplin humanistycznej wiedzy[62].

Trzecie istotne założenie dotyczy procesu decydowania. Zdaniem niemałej liczby badaczy polityka zagraniczna jest w swej istocie serią decyzji podejmowanych przez decydentów. Tworzą oni tym samym proces decyzyjny, który obejmuje następujące etapy: identyfikację motywów i preferencji, postrzeganie międzynarodowe, ustalanie priorytetów, planowanie. Decydowanie w polityce zagranicznej jest najważniejszym elementem konstytuującym badanie polityki zagranicznej jako subdyscyplinę nauki o stosunkach międzynarodowych[63]. Decyzje i decydowanie wedle Hudson to najważniejszy wymiar tego, co należy badać (eksplanandum) w polityce zagranicznej. Pisze ona, że decyzje odnoszą się do aktorów zewnętrznych, ale czasami także do wewnątrzkrajowego kontekstu[64]. Istotą decydowania jest to, że jest ono realizowane przez

---

[58] J. Rosenau (red.), *Linkage*…, op.cit.

[59] Zob. R. Walker, *Inside/Outside: International Relations as Political Theory*, Cambridge University Press, Cambridge 1993.

[60] W. Carlsnaes, *Foreign policy*, w: idem, T. Risse, B. Simmons (red.), *Handbook of International Relations*, Sage, London 2010, s. 331.

[61] O. Waever, *The sociology of a not so international discipline: American and European developments in international relations*, „International Organization" 1998, t. 52, s. 687–727.

[62] V. Hudson, *Foreign Policy Analysis: Classic*…, op.cit.

[63] R. Snyder, H.W. Bruck, B. Sapin, *Foreign Policy Decision-Making (Revisited)*, op.cit.

[64] V. Hudson, *Foreign Policy Analysis: Clasic*…, op.cit., s. 4.

jednostki ludzkie charakteryzujące się złożonością poglądów, motywacji i emocji[65]. To przejaw upodmiotowienia polityki zagranicznej państwa[66]. Takie pojmowanie tej polityki zmienia sposób jej badania i analizy, gdyż przedmiotem nie jest tu już abstrakcyjne państwo, ale decydent, któremu przypisuje się cechę racjonalności – co jest tematem ożywionej debaty w literaturze przedmiotu ze względu na niejednoznaczność w rozumieniu tej kategorii[67].

Czwarte, najszersze pod względem treści pojęciowych założenie ontologiczne polityki zagranicznej dotyczy implementacji decyzji – czyli działanie państwa przez różne jego instytucje. Określa się to także mianem zachowania państwa w stosunkach międzynarodowych lub pełnienia przez nie określonych ról międzynarodowych. Działanie państwa analizuje się w kategoriach doktryny i taktyki, dyplomacji i strategii, geopolityki i geoekonomii. Warto podkreślić także i to, że zależność między decydowaniem a działaniem w polityce zagranicznej nie ma bynajmniej linearnego charakteru. Wręcz przeciwnie, na każdym etapie decydowania i wdrażania decyzji stale oddziałują endogeniczne i egzogeniczne uwarunkowania o różnych trajektoriach w czasie i w przestrzeni oraz zmiennej dynamice. Te pierwsze to efekt logiki funkcjonowania systemu politycznego i ekonomicznego państwa, w trakcie którego stale dochodzi do przewartościowania motywacji, potrzeb, preferencji i interesów jednostkowych i grupowych. Te drugie są pochodną oddziaływania środowiska międzynarodowego, w wyniku którego dochodzi do adaptacji bezpośrednio polityki zagranicznej, a pośrednio – systemu politycznego i ekonomicznego państwa do zmian w strukturze systemu międzynarodowego, np. międzynarodowej równowagi sił[68]. Nieodłączną częścią tej problematyki jest instrumentarium polityki zagranicznej[69]. To sprawia, że można ją ujmować jako nielinearny proces będący funkcją akcji i reakcji lub jako proces wzajemnych oddziaływań[70]. Nadaje to działaniom w polityce zagranicznej relacyjny charakter, tzn. są one realizowane w relacji do działań innych podmiotów. Działania, o których mowa, charakteryzujące się zmiennością w czasie i w przestrzeni, można ujmować w perspektywie poziomej (wymiar sąsiedzki, regionalny, globalny) oraz pionowej (sfera polityki, bezpieczeństwa, gospodarki, kultury).

---

[65] Y. Vertzberger, *The World in Their Minds: Information Processing, Cognition and Perception in Foreign Policy Decision Making*, Stanford University Press, Stanford 1990.

[66] A. Wendt, *The agent – structure problem in international relations*, „International Organization" 1987, t. 41, s. 335–370.

[67] J. Elster, *Book reviews – rational choice history: A case of excessive ambition*, „American Political Science Review" 1994, nr 3, s. 696–702.

[68] Ch. Hill, *The Changing Politics of Foreign Policy*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2003.

[69] Zob. D. Baldwin, *Economic Statecraft*, Princeton University Press, Princeton 1985; J. Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Public Affairs Books, New York 2004; idem, *The Powers to Lead*, Oxford University Press, Oxford 2008.

[70] R. Rosecrance, *Action and Reaction in World Politics: International Systems in Perspective*, Little Brown, Boston 1963.

Analiza czterech kluczowych kryteriów definiowania obszaru polityki zagranicznej ukazuje nam, jak bardzo jest on rozległy i zarazem złożony – na tyle, że niemożliwe jest jednoznaczne ujęcie go w formie definicyjnej, która miałaby jakąkolwiek wartość analityczną. Dlatego w naszym przekonaniu dla przeprowadzenia bardziej dokładnej identyfikacji obszaru badawczego polityki zagranicznej należy odnieść się, jak już to uczyniliśmy, do historiografii badań w tej dziedzinie.

Epistemologia badania polityki zagranicznej państwa

Najważniejszym przejawem rozwoju nauki o stosunkach międzynarodowych były wielkie debaty teoretyczno-metodologiczne, zwane także paradygmatycznymi[71]. Odnosiły się one do całości przedmiotu badania, którym jest ujmowana globalnie dziedzina stosunków międzynarodowych – system międzynarodowy. Tendencje do koncentrowania się wyłącznie na systemowym ujęciu i niedostrzeganie różnicy między płaszczyzną stosunków międzynarodowych i polityką zagraniczną są mocno ugruntowane w literaturze przedmiotu[72]. Przykładem może służyć podstawowe dzieło Wendta *Społeczna teoria stosunków międzynarodowych*, w którym obiektem badania jest system międzynarodowy, a rolę państw autor ujmuje w kategoriach państwocentrycznej teorii, czyli opartej na założeniu, że państwa są aktorami mającymi w mniejszym lub większym stopniu cechy ludzkie: instytucjonalność, racjonalność, interesy itp.[73] Ich roli Wendt nie przedstawia w kategoriach polityki zagranicznej.

Powyższy pogląd dosyć wiernie ilustruje dominującą do niedawna tendencję w badaniu stosunków międzynarodowych do uznawania, że strukturalno-systemowe podejście nie ma analitycznej alternatywy. Opierał się on na konstytutywnym założeniu ontologicznym o nierozłączności polityki zagranicznej państwa i stosunków międzynarodowych. Tak więc badając te drugie, w istocie rzeczy bada się efekty polityki zagranicznej – poprzez nią jedne państwa kreują stosunki z innymi.

Jak zatem utrzymują Hans Mouritzen i Anders Wivel, badanie polityki zagranicznej państwa jest niejako równoznaczne z badaniem stosunków międzynarodowych w wymiarze epistemologicznym. Oznacza to, że teorie stosunków międzynarodowych są w swej istocie także teoriami polityki zagranicznej[74]. Podobnie, jak się wydaje, kwestię tę ujęli redaktorzy specjalnego wydania czasopisma „European Journal of International Relations", którzy analizując stan teoretycznej wiedzy w nauce

---

[71] P. Wilson, *The myth of the „first great debate"*, „Review of International Studies" 1998, nr 24, s. 1–16; Y. Lapid, *The third debate: On the prospects of international theory in a post-positivist era*, „International Studies Quarterly" 1989, nr 33, s. 235–254.

[72] B. Most, H. Starr, *International relations theory, foreign policy, substitutability, and „nice" laws*, „World Politics" 1984, nr 3, s. 383–406.

[73] A. Wendt, *Społeczna teoria stosunków międzynarodowych*, tłum. W. Derczyński, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 19.

[74] H. Mouritzen, A. Wivel, *Explaining Foreign Policy. International Diplomacy and the Russo-Georgian War*, Lynne Rienner Publishers, Boulder 2012.

o stosunkach międzynarodowych, uczynili to wyłącznie z systemowo-strukturalnej perspektywy, nie dostrzegając w ogóle problemu teorii polityki zagranicznej[75].

Epistemologiczna jedność teorii stosunków międzynarodowych zaczęła być podawana w wątpliwość w miarę rozwoju badań polityki zagranicznej, którą coraz częściej postrzegano jako specyficzny i właściwy przedmiot badania o mniej lub bardziej identyfikowalnych granicach. Przełomowym wydarzeniem w tej dziedzinie było wspomniane już opublikowanie w USA w 1954 r. pracy o decydowaniu; co ciekawe, tytuł sugerował, że chodziło o stosunki międzynarodowe, a nie politykę zagraniczną[76]. W dekadzie lat 60. ukazały się prace autorstwa Frankela[77] i Modelskiego[78], które jako pierwsze podjęły problem teorii polityki zagranicznej. Z dzisiejszej perspektywy możemy stwierdzić, że nie były to *per se* prace teoretyczne, gdyż w swej istocie opisywały ogólnikowo mechanizmy działania i decydowania w polityce zagranicznej. Podjęto w nich też próbę zdefiniowania takich ważnych kategorii pojęciowych jak cele i interesy państwa. Nie były one teoriami, ponieważ nie zawierały analizy przyczynowości ani nie formułowały praw o zachowaniach państw, o przyczynach i efektach ich aktywności międzynarodowej.

W naszym przekonaniu zasadniczą innowacją umożliwiającą rozwój teorii polityki zagranicznej było zastosowanie teorii systemowej w badaniu stosunków międzynarodowych przez Davida Singera[79], co umożliwiło wydzielenie poziomów analizy w badaniu stosunków międzynarodowych[80]. Zdaniem Vendulki Kubalkovej dało to początek podziałowi na teorie polityki zagranicznej (teorie subsystemowe) i teorie stosunków międzynarodowych (teorie systemowe), choć ona sama uznała go za trochę sztuczny[81].

W 1961 r., a więc w tym samym, w którym został opublikowany artykuł Singera, w pracy zbiorowej pod redakcją Rosenaua ukazał się rozdział autorstwa Freda Sondermanna pt. *The linkage between foreign policy and international politics*. Po raz pierwszy postawiono w nim pytania na temat specyfiki badań polityki zagranicznej i stosunków międzynarodowych. Pierwsze z nich brzmiało następująco: „Czy państwo, które podejmuje decyzje w polityce zagranicznej, angażuje się w politykę zagraniczną czy stosunki międzynarodowe?" – odpowiadając na nie, autor stwierdzał, że polityka państwa realizowana poza jego granicami jest polityką zagraniczną, jeśli rozpatrujemy ją z punktu widzenia państwa jako takiego, a zarazem stosunkami międzynarodowymi,

---

[75] C. Wight, L. Hansen, T. Dunne, *The end of international relations theory?*, „European Journal of International Relations" 2013, t. 19, nr 3, s. 405–425.

[76] R. Snyder, W. Bruck, B. Sapin, *Decision-Making*…, op.cit.

[77] J. Frankel, *Towards a decision-making model*…, op.cit.

[78] G. Modelski, op.cit.

[79] D. Geller, P. Diehl, *The forum: Reflections and reassessments on the early work and ideas of David Singer*, „International Studies Review" 2013, nr 15, s. 259–284.

[80] D. Singer, *The level of analysis problem in international relations*, „World Politics" 1961, nr 14, s. 77–92.

[81] V. Kubalkova (red.), *Foreign Policy in a Constructed World*, M.E. Sharpe, Armonk 2001.

jeśli ujmujemy ją z perspektywy systemowej[82]. Mając to na uwadze, Sondermann argumentował, że konieczne jest uwzględnienie perspektywy badawczej polityki zagranicznej i stosunków międzynarodowych, gdyż tych drugich nie można objaśnić bez zbadania tej pierwszej[83].

Dla rozwoju teorii polityki zagranicznej duże znaczenie, jak się wydaje, miała w tej kwestii opinia wybitnego przedstawiciela realizmu klasycznego Hansa Morgenthau sformułowana na początku lat 60., zapewne na kanwie rozpoczynającej się dyskusji o epistemologicznej odrębności badań polityki zagranicznej. Otóż w wydanej w 1970 r. pracy, zawierającej artykuły i eseje z uprzedniej dekady, argumentował on w duchu pozytywizmu, że skoro polityka zawiera w sobie elementy racjonalności, to poddaje się tym samym teoretycznym uogólnieniom. Jest to w sposób szczególny widoczne w stosunkach międzynarodowych, gdzie zachowania państw, a co za tym idzie generowane przez nie zjawiska, mają charakter powtarzalny, dzięki czemu możliwa jest ich teoretyczna systematyzacja[84].

Ostatnie półwiecze charakteryzowało się ogromnym postępem w badaniu polityki zagranicznej, o czym zaświadcza kumulacja wiedzy na ten temat w postaci licznych modeli i koncepcji teoretycznych. Ten ilościowy przyrost charakteryzuje się niebywałym pluralizmem, który – jak zwykle w nauce – ma dwojakiego rodzaju znaczenie: z jednej strony jest to przejaw żywotności i dynamizmu dyskursu naukowego, w ramach którego wykluwają się nowe idee i pomysły; z drugiej jednak strony jest to przejaw braku intersubiektywnie ustalonych praw, konkurencyjnych objaśnień i zgody odnośnie do obszaru badania. Taka sytuacja ma aktualnie miejsce w badaniach polityki zagranicznej, gdzie są stosowane liczne objaśnienia teoretyczne – konkurencyjne i o różnym poziomie szczegółowości. Ograniczone ramy artykułu uniemożliwiają ich całościową prezentację, w związku z czym zostanie zaproponowana systematyka teoretycznych ujęć w badaniach polityki zagranicznej zgodna z podziałem na: 1) właściwe teorie polityki zagranicznej (teorie subsystemowe) i 2) systemową teorię stosunków międzynarodowych.

Subsystemowe teorie polityki zagranicznej

Teorie jednoczynnikowe. Stanowią one najprostszy sposób objaśnienia procesu decyzyjnego czy też działań i zachowań państw traktowanych jako eksplanandum, gdzie funkcje eksplanansu pełnią czynniki o materialnym i ideowym charakterze. Najwcześniejszym znanym przykładem takiego podejścia jest analiza roli czynnika geograficznego[85], która dała początek tradycji geopolitycznego determinizmu, mającego również obecnie swoich wyznawców.

---

[82] F. Sondermann, *The linkage between foreign policy and international politics*, w: J. Rosenau (red.), *International*…, op.cit., s. 8–17.

[83] Ibidem, s. 12–13.

[84] H. Morgenthau, *Truth and Power: Essays of a Decade*, Pall Mall Press, London 1970, s. 251–257.

[85] Por. N. Spykman, op.cit.

Najbardziej rozpoznawalną teorią jednoczynnikową jest ta, która wyjaśnia wpływ opinii publicznej na politykę zagraniczną. Jest ona szczególnie popularna w Stanach Zjednoczonych. To typowa amerykańska szkoła badania polityki zagranicznej, która stara się odpowiedzieć na pytania o mechanizmy i zakres oddziaływania opinii publicznej na procesy decyzyjne polityki zagranicznej. Wpisuje się ono w tradycję amerykańskiej demokracji oraz bogatą mozaikę myśli politycznej o charakterze konserwatywnym, jak i liberalnym.

Pionierem badań w tej dziedzinie był wspomniany już wybitny socjolog amerykański Gabriel Almond, który w 1950 r. opublikował pracę pt. *American People and Foreign Policy*. Formułował wprost wniosek o tym, że system demokratyczny narzuca ograniczenia w prowadzeniu efektywnej i sprawnej polityki zagranicznej[86].

Innym znaczącym popularyzatorem tej problematyki był znany publicysta Walter Lippmann, który w wydanej w 1955 r. pracy również podjął temat wpływu na politykę zagraniczną rosnącej wtedy w siłę amerykańskiej opinii publicznej. W swojej książce po raz pierwszy zwracał uwagę na to, że w wielu kwestiach jej stanowisko nie pokrywało się ze stanowiskiem rządu. Taka sytuacja jego zdaniem nie może nie mieć wpływu na efektywność realizowanej przez ten ostatni polityki zagranicznej[87].

Oceniając stan amerykańskich badań na ten temat, możemy stwierdzić, że ich konkluzje i efekty różnią się zasadniczo. W jednej z pierwszych naukowych publikacji na ten temat Almond pisał, co następuje: „Dla osób odpowiedzialnych za prowadzenie polityki bezpieczeństwa narodowego wpływ nastawienia opinii publicznej ma wyjątkowo irracjonalny charakter. Często opinia publiczna jest apatyczna, kiedy potrzebna jest jej wysoka aktywność, i odwrotnie, zachowuje się panicznie, kiedy potrzebny jest spokój”[88]. Opinii tej nie sposób przypisać cechy regularności przyczynowo-skutkowej, którą można by poddawać empirycznej weryfikacji także w przypadku innych państw.

Hipoteza Almonda nie jest bynajmniej bezkrytycznie akceptowana – istnieją także badania, które odwołują się do tezy mówiącej o tym, że amerykańska opinia publiczna przejawia mniejsze zainteresowanie sprawami zagranicznymi niż krajowymi, co sprawia, że jest ona bardziej pobłażliwa wobec działań rządu w tej pierwszej dziedzinie[89]. Do podobnych konkluzji dochodzą badacze, którzy zanalizowali ten problem po zakończeniu zimnej wojny. Według nich rosnąca złożoność problematyki międzynarodowej sprawiała, że opinia publiczna traciła zainteresowanie nią, co zwiększało swobodę działania decydentów[90]. Dobrą okazją do zbadania wpływu opinii publicznej na politykę zagraniczną są prezydenckie kampanie wyborcze. Wyniki niektórych studiów

[86] G. Almond, *The American People…*, op.cit.

[87] W. Lippmann, *Essays in the Public Philosophy*, Little Brown, Boston 1955.

[88] S. Verba, *Public opinion and the war in Vietnam*, „American Political Science Review” 1967, nr 2, s. 317–333.

[89] W. Miller, D. Stokes, *Constituency influence in congress*, „American Political Science Review” 1963, nr 1, s. 45–56.

[90] J.M. Lindsay, *The new apathy: How an uninterested public is reshaping foreign policy*, „Foreign Affairs” 2000, nr 5, s. 2–8.

wskazują, że wbrew przeważającemu poglądowi w większości kampanii w okresie zimnej wojny kwestie zagraniczne odgrywały bardzo ważną rolę[91]. Inne liczne badania wskazują, że istnieje pozytywna korelacja między stanowiskiem i preferencjami opinii publicznej a polityką rządu federalnego w sprawach zagranicznych[92].

W naszym przekonaniu najbardziej interesujące studia na temat relacji opinii publicznej i polityki zagranicznej opublikowali na początku ery pozimnowojennej tacy badacze jak Eugene Wittkopf, Ole Holsti i Rosenau. Wedle nich w amerykańskiej opinii publicznej można wyróżnić ogólne postawy trojakiego rodzaju: konserwatywny internacjonalizm, liberalny internacjonalizm i izolacjonizm (noninternacjonalizam). W rzeczywistości jednak autorzy ci uważają, że występują dwojakiego rodzaju internacjonalizmy amerykańskiej opinii publicznej: wojujący (*militant internationalism*, MI) i kooperatywny (*cooperative internationalism*, CI). W związku z tym według nich można wyróżnić cztery postawy opinii publicznej odnośnie do kwestii międzynarodowych:

1) postawa dogmatyczna (*hardliners*) – poparcie dla internacjonalizmu typu MI i sprzeciw wobec CI;
2) postawa akomodacyjna (*accommodationists*) – wsparcie dla typu CI i sprzeciw wobec MI;
3) postawa internacjonalna – wsparcie dla obydwu typów (MI i CI);
4) postawa izolacjonistyczna – opozycja wobec MI i CI[93].

Trzecią ważną grupę teorii jednoczynnikowych tworzą te, które jako eksplanans traktują handel międzynarodowy[94] oraz międzynarodowe przepływy kapitału[95].

Teorie dotyczące obszaru decydowania w polityce zagranicznej. Wśród badaczy polityki zagranicznej panuje na ogół zgoda, że najbardziej istotnym i całościowym ujęciem tej problematyki jest praca amerykańskiego autora Grahama Allisona[96]. Mimo to ma miejsce zasadnicza dyskusja między tymi, którzy argumentują, że decydowanie w polityce zagranicznej można analizować na podstawie

---

[91] J. Aldrich, J. Sullivan, E. Borgida, *Foreign affairs and issue voting: Do presidential candidates waltz before a blind audience*, „American Political Science Review" 1989, nr 1, s. 123–141.

[92] Zob. B. Page, R. Shapiro, *Effects of public opinion on policy*, „American Political Science Review" 1983, nr 1, s. 175–190.

[93] Zob. E. Wittkopf, *Faces of Internationalism: Public Opinion and American Foreign Policy*, Duke University Press, Durham 1990; O. Holsti, J. Rosenau, *The structure of foreign policy attitudes among American leaders*, „Journal of Politics" 1990, nr 1, s. 94–125; iidem, *The structure of foreign policy beliefs among American opinion leaders – after the Cold War*, „Millenium – Journal of International Studies" 1993, nr 3, s. 235–278.

[94] R. Rogowski, *Commerce and Coalitions*, Princeton University Press, Princeton–New Jersey 1989; E. Mansfield, *Power, Trade, and War*, Princeton University Press, Princeton 1984.

[95] R. Gilpin, *US Power and Multinational Corporation*, Basic Books, New York 1975; L. Pauly, *Capital mobility, state autonomy, and political legitimacy*, „Journal of International Affairs" 1995, nr 2, s. 369–388.

[96] G. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Little Brown, Boston 1971. Zob. także uzupełnione wydanie: idem, Ph. Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Longman, New York 1999.

założenia o racjonalności aktora (*the rational actor model*)[97], a tymi argumentującymi, że decydowanie jest funkcją całej gamy uwarunkowań społecznych, psychologicznych percepcji i mispercepcji, które należy poznać. Te zagadnienia podejmuje pozostająca w całkowitej opozycji do racjonalizmu tzw. teoria poliheurystyczna, której twórcą jest Mintz[98]. W polskiej literaturze przedmiotu pierwszą i jak do tej pory jedyną, za to udaną próbą zastosowania modelu decyzyjnego w badaniu polityki zagranicznej Polski jest praca Adriany Dudek z 2012 r.[99] W badaniu decydowania w polityce zagranicznej ważną rolę odgrywa podejście instytucjonalne, które wywodzi się z nauk ekonomicznych (ekonomia instytucjonalna) i opiera się na założeniu, że podejmujące decyzje organy rządowe dokonują racjonalnych wyborów poprzez sprawną koordynację interesów i celów różnych uczestników procesu decyzyjnego. Jest to funkcją przepływu informacji i podziału kompetencji.

W analizie instytucjonalnej bierze się pod uwagę trzy rodzaje zmiennych: 1) cechy systemu międzynarodowego: układ sił, normy i zasady prawa, oraz reżimów międzynarodowych; 2) uwarunkowania wewnętrzne w postaci oddziaływań grup interesów w różnych dziedzinach; 3) rząd i jego system instytucjonalny. Badacze odwołujący się do tego typu analizy starają się odpowiedzieć na pytanie, w jakim stopniu i zakresie można ujmować instytucje rządowe jako zmienną niezależną o określonych własnych preferencjach i interesach czy też jako zmienną zależną – co przejawia się w tym, że państwo o takich cechach instytucjonalnych traktuje się jako słabe. Istota tego rodzaju badań polega na tym, że należy wykazać wpływ czynników wewnątrzkrajowych (*society-centered*) i międzynarodowych (*system-centered*) na sferę polityki zagranicznej. Chodzi o wykazanie, jak impulsy płynące ze środowiska wewnętrznego i zewnętrznego przechodzą i są przetwarzane, a nawet zniekształcane, przez rządowe struktury instytucjonalne, które dokonują identyfikacji problemów, wypracowują decyzje i realizują je w praktyce[100].

Teoria ról międzynarodowych państwa Kalevi Holsti[101]**.** Jest to jedna z najbardziej spójnych teorii polityki zagranicznej, gdyż opiera się na uzgodnionym pojęciu terminu „rola", który „odnosi się do zachowań (w sferze decyzji i działań) i należy odróżniać go od »wzorcowych ról« (norm i oczekiwań, kultur, stowarzyszeń, instytucji

---

[97] G. Allison, op.cit.; M. Hermann, Ch. Hermann, *Who makes foreign policy decision and how: An empirical inquiry*, „International Studies Quarterly" 1989, nr 33, s. 361–387.

[98] R. Dacey, L. Carlson, *Traditional decision analysis and the poliheuristic theory of foreign policy decision making*, „Journal of Conflict Resolution" 2004, nr 1, s. 38–55. O zastosowaniu tej teorii – zob. P. James, E. Zhang, *Chinese choices: A poliheuristic analysis of foreign policy crises, 1950–1996*, „Foreign Policy Analysis" 2005, nr 1, s. 31–54.

[99] A. Dudek, *System decyzyjny w polityce zagranicznej Polski okresu tranzycji (1989–1992). Mechanizmy, procedury i instytucje, praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2012.

[100] H. Milner, *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*, Princeton University Press, Princeton 1997.

[101] K. Holsti, *National role conceptions in the study of foreign policy*, „International Studies Quarterly" 1970, nr 3, s. 233–309.

lub grup), którym przypisywana jest określona pozycja”[102]. Klasyczna praca Stephena Walkera pozostaje tu wzorem i punktem odniesienia do chwili obecnej[103]. O analitycznej użyteczności tej teoretycznej koncepcji dowodzą publikacje zamieszczane na łamach czasopisma „Foreign Policy Analysis”[104].

Teorie średniego zasięgu (*middle range theory*)**.** W literaturze przedmiotu wskazuje się, że ten termin (sposób teoretyzowania) wpisuje się w specyfikę badania polityki zagranicznej jako pośredniego poziomu między systemem międzynarodowym a jednostką ludzką, jeśli odnieść się do tytułu słynnej pracy Kennetha Waltza z 1959 r. *Man, State, and War*. W wymiarze epistemologiczno-metodologicznym teoria średniego zasięgu plasuje się między założeniami i ambicjami stworzenia teorii zdolnej objaśniać daną klasę zjawisk a złożonością realnego świata społecznego. W wymiarze pragmatycznym jej istota sprowadza się do teoretyzowania odnośnie do konkretnych i szczegółowych problemów, np. sojuszy, polityki handlowej, negocjacji międzynarodowych itp.

Najbardziej adekwatną w naszym przekonaniu definicję teorii średniego zasięgu zaoferowali Patrick T. Jackson i Daniel Nexon. Według nich obejmuje ona następujące elementy:

1) jasno określone pytania badawcze, które implikują regularność związków między wejściem X i efektem Y;
2) dyskurs o mechanizmach wiążących X i Y;
3) testowanie hipotez mówiących o tym, jak relacja X do Y zmienia się w poszczególnych studiach przypadku;
4) wnioski o relatywnej sile teorii średniego zasięgu (o mechanizmie powiązań) poprzez test empiryczny[105].

Teorie o takiej konstrukcji przybierają najczęściej postać studiów empirycznych i są zamieszczane w liczących się czasopismach naukowych.

Ogólna teoria uczestnika. To postulat teorii ogólnej polityki zagranicznej sformułowany pół wieku temu przez Rosenaua, który zachęcał do tego, aby tworzyć testowalne generalizacje o zachowaniu państwa w stosunkach międzynarodowych[106].

Propozycja stworzenia właściwej teorii uczestnika stosunków międzynarodowych (*actor specific theory*) po raz pierwszy została wysunięta przez Hudson w premierowym numerze czasopisma „Foreign Policy Analysis” w 2005 r. Jej założenie wyjściowe mówi, że powinny to być koncepcje teoretyczne zorientowane na decydenta, czyli stawiające w centrum człowieka wraz z jego potrzebami. Jest to odwołanie się do koncepcji świadomego swych celów podmiotu działającego (*agency*), jakim jest

---

[102] D. Kabat-Rudnicka, Z. Rudnicki, *Teoria ról międzynarodowych jako instrument analityczny w studiach nad polityką zagraniczną*, „Polski Przegląd Stosunków Międzynarodowych” 2011, nr 1, s. 7–26.

[103] S. Walker, *Role Theory and Foreign Policy Analysis*, Duke University Press, Durham 1987.

[104] K. Brummer, C. Thies, *The contested selection of national role conceptions*, „Foreign Policy Analysis” 2015, nr 11, s. 273–293.

[105] P.T. Jackson, D. Nexon, *International theory in a post-paradigmatic era: From substantive wagers to scientific ontologies*, „European Journal of International Relations” 2013, nr 3, s. 548–549.

[106] J. Rosenau, *Pre-theories…*, op.cit., s. 98–99.

człowiek, a nie państwo. Działania ludzi zapośredniczone przez politykę zagraniczną są źródłem międzynarodowych stosunków politycznych (*international politics*)[107]. Przyjmując takie założenie, możliwe jest – jak utrzymuje Hudson – wyjście poza opisowo-przyczynowe generalizacje o zachowaniu państwa (*actor general theory*), które dominowały w okresie zimnej wojny, na rzecz bardziej pogłębionych eksplanacji zachowań państwa, uwzględniających perspektywy jednostki ludzkiej[108].

Systemowe teorie stosunków międzynarodowych

Jedno z najczęściej zadawanych przez badaczy polityki zagranicznej i stosunków międzynarodowych pytań dotyczy tego, jaki jest logiczny i metodologiczny związek między teoriami polityki zagranicznej a teoriami stosunków międzynarodowych, które odnoszą się do poziomu systemu międzynarodowego (systemowe teorie stosunków międzynarodowych): (neo)realizmem, (neo)liberalizmem i konstruktywizmem. Pytanie to stało się powodem jednej z najbardziej znaczących polemik w dyscyplinie nauki o stosunkach międzynarodowych między Waltzem, który twierdził, że stosunki międzynarodowe to nie polityka zagraniczna – co implikuje inną specyfikę teoretyzowania[109], a Colinem Elmanem, który utrzymywał, że neorealizm posiada znaczące walory eksplanacyjne w badaniu polityki zagranicznej państwa[110]. Wcześniej podobne stanowisko do Elmana zajęli dwaj inni badacze, argumentując, że teorie systemowe wyjaśniają motywy zachowań państw związane z tworzeniem sojuszy międzynarodowych[111]. Z kolei Hudson utrzymuje, że wielowymiarowość i wielopoziomowość ontologii polityki zagranicznej implikuje potrzebę tworzenia odpowiednich modeli teoretycznych, gdyż teorie stosunków międzynarodowych mają ograniczone właściwości eksplanacyjne ze względu na niedocenienie kwestii podmiotowości (uczestnictwa). Ten argument według niej przemawia za traktowaniem badania polityki zagranicznej jako odrębnej dyscypliny akademickiej[112].

Podstawowym w naszym rozumieniu kryterium, które pozwala uznać teorie systemowe za właściwe w badaniu polityki zagranicznej, jest to, na ile ich założenia odnoszą się do państwa jako podmiotu stosunków międzynarodowych. Mając to na uwadze, możemy stwierdzić, że każda z trzech teorii głównego nurtu w istotnej mierze odnosi się do polityki zagranicznej.

---

[107] V. Hudson, *Foreign policy analysis: Actor-specific*…, op.cit., s. 2–3.

[108] Ibidem, s. 4.

[109] K. Waltz, *International politics is not foreign policy*, „Security Studies" 1996, nr 6, s. 54–57.

[110] C. Elman, *Horses for courses: Why not neorealist theories of foreign policy?*, „Security Studies" 1996, nr 6, s. 7–53.

[111] T. Christensen, J. Snyder, *Chain gangs and passed bucks: Predicting alliance patterns in multipolarity*, „International Organization" 1990, nr 2, s. 137–168; S. Walt, *Testing Theories of Alliance Formation: The case of Southeast Asia*, „International Organization" 1988, nr 2, s. 275–316.

[112] V. Hudson, *Foreign Policy Analysis: Classic*…, op.cit.

Realizm klasyczny Morgenthaua jest w swej istocie teorią polityki zagranicznej ze względu na twierdzenie o inherentnej tendencji państw do maksymalizacji interesu narodowego[113]. Neorealizm Waltza analizuje absolutną i relatywną pozycję państwa w strukturze systemu międzynarodowego[114]. Realizm ofensywny Johna Mearsheimera opiera się na twierdzeniu o ekspansywnej naturze każdego państwa w polityce zagranicznej, a zwłaszcza wielkich mocarstw, realizowanej za pomocą wszelkich dostępnych środków[115].

Neoliberalizm to teoria, która w centrum swych dociekań stawia państwo, czy to w teorii współzależności, czy też hegemonicznej stabilności w neoliberalizmie instytucjonalnym. Ponadto w przypadku państw Zachodu jest to najważniejsza idea oddziałująca na ich politykę zagraniczną[116].

Konstruktywizm to teoria, której podstawowe założenia tak naprawdę odnoszą się do państwa i prowadzonej przez nie polityki zagranicznej. Autorzy wydanej w Niemczech pracy utrzymują, że najbardziej optymalnym rozwiązaniem analitycznym jest badanie polityki zagranicznej w kategoriach norm społecznych[117], a sam Wendt twierdzi, że najważniejsze struktury stosunków międzynarodowych nie mają materialnego charakteru, są konstruowane społecznie i kształtują tożsamości oraz interesy państw[118].

Problem logiczno-metodologicznej spójności teorii polityki zagranicznej i stosunków międzynarodowych jest w naszym przekonaniu jednym z kluczowych w nauce o stosunkach międzynarodowych, gdyż wiąże się z pytaniem o autonomiczność badań polityki zagranicznej. Zdecydowanie przeważa opinia, że nie należy absolutyzować teoretyczno-metodologicznego statusu teorii tej ostatniej, i dlatego przedkładane są propozycje, aby dokonywać syntez obydwu rodzajów podejść teoretycznych. Oto najważniejsze z nich:

1) realizm neoklasyczny – ambicja objaśnienia w spójny sposób oddziaływania czynników systemowych i wewnątrzkrajowych na politykę zagraniczną[119];

---

[113] H. Morgenthau, *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, Knopf, New York 1954, s. 18.

[114] K. Waltz, *Theory of International Politics*, Addison Wesley, Reading 1979.

[115] J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, W.W. Norton, New York 2001.

[116] E. Haliżak, *Liberalna wizja porządku międzynarodowego*, w: R. Kuźniar (red.), *Porządek międzynarodowy u progu XXI wieku. Wizje, koncepcje, paradygmaty*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005, s. 59–84.

[117] B. Henning, V. Rittberger, W. Wagner, *Constructivist foreign policy theory*, w: V. Rittberger (red.), *German Foreign Policy since Unification: Theories and Case Studies*, Manchester University Press, Manchester 2001, s. 102–135.

[118] A. Wendt, *Constructing international politics*, w: M. Brown, O. Cote, S.L. Jones, S. Miller (red.), *Theories of War and Peace*, MIT Press, Cambridge 2001, s. 418–440.

[119] G. Rose, *Neoclassical realism and theories of foreign policy*, „World Politics" 1998, nr 51, s. 144–172; S. Lobell, N. Ripsman, J. Taliaferro (red.), *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*, Cambridge University Press, Cambridge 2009.

2) propozycje integracji teorii polityki zagranicznej i stosunków międzynarodowych za pomocą teorii roli[120];
3) podejście behawioralne – nowe, wywodzące się z tradycji ekonomii behawioralnej, w ramach którego podejmuje się próbę objaśnienia związków między: a) wartościami i zachowaniem, b) badaniem polityki zagranicznej i stosunków międzynarodowych, c) podmiotem a strukturą w świecie społecznym i naukach ścisłych[121].

Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonej w artykule analizy możemy z całą pewnością stwierdzić, że jest ze wszech miar uzasadnione traktowanie polityki zagranicznej państwa jako specyficznego i odrębnego przedmiotu badania. Za takim wyodrębnieniem przemawiają: 1) argumenty formalno-instytucjonalne (ośrodki badawcze, komitety naukowe w ramach stowarzyszeń, jednostki uniwersyteckie, czasopisma naukowe); 2) bogata historia w postaci prowadzonych od dawna badań, które przyczyniły się do kumulacji wiedzy na temat polityki zagranicznej i ukształtowania się wspólnoty uczonych, podzielających ogólne założenia odnośnie do tego, co i jak badać.

Obszar badawczy polityki zagranicznej wyodrębniamy, odwołując się do parametrów eksplanandum i eksplanansu. Wedle tego pierwszego przedmiotem analiz jest polityka zagraniczna państwa ujmowana jako złożony, wielowymiarowy i wielopoziomowy proces. Jego zewnętrznym przejawem są zachowania i działania państwa w stosunku do innych (sfera aktywności zewnętrznej państwa). Eksplanans to wszystkie czynniki i fakty, które oddziałują na eksplanandum. Ich mnogość stwarza wyzwanie dla klasyfikacji, a więc podziału np. na polityczne, ekonomiczne i kulturowe lub wewnętrzne (będące pochodną polityki wewnętrznej), i zewnętrzne (wywodzące się z systemu międzynarodoweg). Ta wieloczynnikowość implikuje potrzebę wielo- i transdyscyplinarnych procedur badawczych.

Badanie polityki zagranicznej ma także swój własny i specyficzny wymiar epistemologiczny, przejawiający się w kilkudziesięcioletniej tradycji rozważań, czego przejawem są różne teorie polityki zagranicznej. To z kolei skłania do stawiania pytań o ich metodologiczny status w ramach nauki o stosunkach międzynarodowych i relacje z teoriami stosunków międzynarodowych. Czy np. te ostatnie mogą być automatycznie traktowane jako teorie polityki zagranicznej? I czy w związku z tym ma sens rozważanie takiego podziału?

Jeśli odwołamy się kryteriów wyodrębniania poziomów analizy oraz logiki przyczynowo-skutkowej między podmiotem i strukturą, to możemy z łatwością dostrzec

[120] C. Thies, M. Breuning, *Integrating foreign policy analysis and international relations through role theory*, „Foreign Policy Analysis" 2012, nr 8, s. 1–4.

[121] S. Walker, A. Malicii, M. Schafer (red.), *Rethinking Foreign Policy Analysis: States, Leaders and the Microfoundations of Behavioural International Relations*, Routledge, New York 2012.

kryteria rozdzielności i komplementarności obydwu typów koncepcji i sposobów teoretyzowania. Teorie polityki zagranicznej to takie teorie stosunków międzynarodowych, które uwzględniają kontekst wewnętrzny państwa (sferę polityki wewnętrznej) na równi ze sferą zewnętrzną, podczas gdy teorie stosunków międzynarodowych to takie, które odnoszą się tylko i wyłącznie do sfery systemu międzynarodowego.

Te pierwsze charakteryzują się perspektywą badawczą typu mikro, a te drugie – makro. Istotą perspektywy mikro są badania całego procesu polityki zagranicznej lub poszczególnych jego elementów. Ich celem jest wypracowanie modeli i koncepcji teoretycznych, które pełniąc funkcję narzędzi badawczych, umożliwiałyby odkrywanie faktów empirycznych kształtujących proces polityki zagranicznej. Taką koncepcję możemy określić mianem teorii średniego zasięgu (teorie polityki zagranicznej), która plasuje się między szczegółowymi badaniami empirycznym a teorią ogólną stosunków międzynarodowych.

Teorie ogólne stosunków międzynarodowych jak realizm, liberalizm/neoliberalny instytucjonalizm są także teoriami polityki zagranicznej, ale o ich teoretyczno-metodologicznej odrębności przesądzają odmienne przedmioty badania (kryterium poziomu analizy), a także różnice w epistemologii: założenia, pytania badawcze i siatka pojęciowa.

Ontology and Epistemology in Foreign Policy Analysis

The aim of the article is to identify the scope and boundaries of the 'foreign policy research' sub-discipline. The term used in this article is 'foreign policy research' instead of the commonly applied 'foreign policy analysis' (*analiza polityki zagranicznej*) because this implies the application of scientific research procedures. Therefore, the article focuses on the following issues: the historiography of foreign policy research from the end of World War I to the present time; the ontological premises that were used to delimit the scope of research; the epistemology of foreign policy research. The conclusion addresses the concept of 'foreign policy research' as a sub-discipline of international relations. Taking into account the ontological criteria, the scope of foreign policy research is narrower than that of international relations. They are, however, interrelated, if we refer to the subject–structure criterion. The two areas are studied using the same theories, but research questions are formulated differently in each case.

Keywords: foreign policy research, foreign policy analysis, foreign policy, foreign affairs, decision-making in foreign policy, foreign policy theories, foreign policy and international relations

Stosunki Międzynarodowe – International Relations
nr 4 (t. 51) 2015

ISSN 0209-0961
doi: 10.7366/020909614201502

Stany Zjednoczone – hegemonia w regionie Azji i Pacyfiku w latach 1985–2015

Aleksandra Jarczewska

Uniwersytet Warszawski

Stany Zjednoczone uzyskały pozycję hegemoniczną w systemie międzynarodowym po zakończeniu II wojny światowej i mimo relatywnego spadku ich siły oraz wzrostu znaczenia innych państw utrzymują ją do chwili obecnej. Kraj ten jest aktywny niemal we wszystkich regionach świata, jednak podstawowe znaczenie mają dla niego strefy transatlantycka i transpacyficzna (region Azji i Pacyfiku). Właśnie w regionie Azji i Pacyfiku USA włączyły się do wielkiej polityki światowej. Obecnie jest on uważany za obszar o kluczowym znaczeniu dla ich interesów – zarówno z uwagi na kwestie bezpieczeństwa, jak i gospodarcze.

Autorka prezentuje relacje Stanów Zjednoczonych z państwami Azji i Pacyfiku i opisuje pozycję tego kraju w regionie z perspektywy ostatnich trzech dekad, czyli okresu wielkich zmian i przewartościowań na arenie międzynarodowej. Przyjmuje założenie, że w badanym okresie USA odgrywały w regionie Azji i Pacyfiku rolę hegemona, akceptowaną przez większość państw położonych w tej strefie (szczególnie tych mniejszych i słabszych, obawiających się dominacji jednego, silnego gracza z regionu), co gwarantowało Stanom Zjednoczonym efektywną realizację własnych interesów.

Słowa kluczowe: Stany Zjednoczone, region Azji i Pacyfiku, Chiny, hegemonia, strategia, sojusz, współpraca gospodarcza, TPP

Wprowadzenie

Stany Zjednoczone uzyskały pozycję światowego hegemona po zakończeniu II wojny światowej i do tej pory żadne państwo nie zagroziło globalnej pozycji tego kraju. W okresie zimnowojennym, w dwubiegunowym układzie sił, jedynym rywalem USA był Związek Radziecki, jednak nie dorównał on ich sile militarnej, ekonomicznej ani społecznej i kulturowej. Po zakończeniu zimnej wojny przez niemal dwie dekady kraj ten pozostał jedynym, niekwestionowanym mocarstwem globalnym. Obecnie Stany Zjednoczone, niezależnie od relatywnego spadku ich siły (głównie ekonomicznej) oraz wzrostu roli innych państw (przede wszystkim ChRL[1]), nadal utrzymują dominującą

Aleksandra Jarczewska – doktor, Instytut Stosunków Międzynarodowych, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Uniwersytet Warszawski.

[1] W artykule nazwa ChRL (Chińska Republika Ludowa) będzie używana wymiennie z potoczną nazwą Chiny, podobnie jak KRLD z nazwą Korea Północna oraz Republika Korei z Koreą Południową.

pozycję w systemie międzynarodowym. Po pierwsze jest to możliwe z uwagi na dominację w wymienionych już sferach. Po drugie państwo to nadal ma możliwość kontrolowania systemu i (współ)tworzenia reguł nim rządzących. Po trzecie Stany Zjednoczone, oprócz swojej niezaprzeczalnej globalnej „obecności", są szczególnie zaangażowane w dwóch kluczowych geopolitycznych częściach świata: strefie transatlantyckiej[2] oraz w regionie Azji i Pacyfiku[3]. Dla realizacji swoich interesów i celów w tych dwóch obszarach USA angażują odpowiednie środki rzeczowe oraz intelektualne (w postaci m.in. baz wojskowych, obecności przedsiębiorstw, produktów i technologii, jak również doktryn, koncepcji i strategii działania). Jednakże obydwa kierunki amerykańskiej aktywności charakteryzują się całkowitą odmiennością pod względem wyzwań, jakie generują, oraz implikacji dla strategii działania wobec każdej z nich.

Obszar transatlantycki (Zachód w sensie ideowym) pozostawał jeszcze do niedawna swoistą oazą spokoju wypełniającą kryteria teorii demokratycznego pokoju[4], gdzie funkcjonują ustabilizowane demokracje z gospodarkami rynkowymi i licznymi instytucjami (z Organizacją Paktu Północnoatlantyckiego i Unią Europejską na czele). Nie oznacza to jednak braku sprzeczności interesów oraz sporów, ale należy pamiętać, że dla ich rozwiązania stworzono odpowiednie mechanizmy. Ponadto spory te nie mają strukturalnego charakteru i dotyczą jedynie kwestii funkcjonalnych, co w literaturze przedmiotu jest szeroko omawiane i analizowane[5].

---

[2] W wąskim znaczeniu strefa ta odnosi się do Stanów Zjednoczonych oraz Unii Europejskiej, natomiast w szerokim obejmuje oprócz dwóch wymienionych podmiotów także Kanadę. Zob. A. Jarczewska, *Wspólnota Transatlantycka w systemie międzynarodowym*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations" 2015, t. 51, nr 2, Warszawa, s. 287–295.

[3] Region ten jest w literaturze bardzo różnie definiowany. Na potrzeby tego artykułu przyjęto definicję Edwarda Haliżaka, który w regionie Azji i Pacyfiku wyróżnił cztery obszary według kryterium geograficznego: Azję Północno-Wschodnią (Rosja, Japonia, Korea Północna i Południowa, ChRL oraz Tajwan), Azję Południowo-Wschodnią (Mjanma, Wietnam, Laos, Kambodża, Tajlandia, Brunei, Malezja, Indonezja, Singapur, Filipiny), Oceanię (Australia, Nowa Zelandia, Papua-Nowa Gwinea oraz inne wyspy), Amerykę Północną (Kanada, Meksyk, Stany Zjednoczone). Zob. E. Haliżak, *Stosunki międzynarodowe w regionie Azji i Pacyfiku*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1999, s. 51–55. Należy jednak zaznaczyć, że w ostatnich latach do regionu tego zaliczane są także Indie (położone w Azji Południowej) – jest to efektem zarówno wzrostu znaczenia tego państwa na arenie międzynarodowej oraz jego polityki, która zmierza do coraz większego angażowania się w sprawy regionu Azji i Pacyfiku, jak i polityki USA, które chcą włączyć je do obszaru m.in. w celu zrównoważenia potęgi Chin.

[4] Zob. B. Russet, *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World*, Princeton University Press, Princeton 1993; E. Mansfield, H. Milner, R. Rosendorf, *Why democracies cooperate more: Electoral control and international trade agreements*, „International Organization" 2002, nr 56(3), s. 477–573.

[5] Zob. S. McGuire, M. Smith, *The European Union and the United States: Competition and Convergence in the Global Arena: Convergence and Competition in the Global Arena*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2008; J.P. Kaufman, A.M. Dorman (red.), *The Future of Transatlantic Relations: Perceptions, Policy and Practice*, Stanford University Press, Stanford 2010; R. Kagan *Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*, Atlantic Books, London 2004; R. Dannreuther, J. Peterson (red.), *Security Strategy and Transatlantic Relations*, Routledge, Milton Park–New York 2006; D.S. Hamilton, J.P. Quinlan, *The Transatlantic Economy 2008*, Center for Translantic Relations, Washington 2008.

W przeciwieństwie do obszaru transatlantyckiego Azja, pojmowana jako kontynent w sensie geograficznym, jawi się jako ogromny, zróżnicowany obszar niestabilności politycznej, licznych konfliktów wewnętrznych oraz międzynarodowych[6]. Kontynent azjatycki podzielić można na mniejsze jednostki, przy czym najbliższy (w sensie geopolitycznym) i najważniejszy (strategicznie) jest dla USA region Azji i Pacyfiku. Należy także zaznaczyć, że z amerykańskiej perspektywy obszar ten określany jest mianem Zachodniego Pacyfiku[7]. Z punktu widzenia Stanów Zjednoczonych jest uważany za region o kluczowym znaczeniu dla bezpieczeństwa narodowego i jego interesów[8]. Jest on także niezbędny do rozwoju i funkcjonowania państwa poprzez zaspokajanie potrzeb egzystencjalnych i funkcjonalnych (bezpieczeństwo, handel – zarówno eksport, jak i import, inwestycje – pozyskiwanie oraz lokowanie kapitału). Ponadto na tym obszarze funkcjonują obecnie dwa mocarstwa – odradzająca swoją pozycję Rosja oraz coraz silniejsze Chiny, które realnie mogą w przyszłości zagrozić międzynarodowej pozycji USA.

Celem tego artykułu jest zaprezentowanie relacji Stanów Zjednoczonych z państwami Azji i Pacyfiku oraz określenie pozycji tego państwa w regionie z perspektywy ostatnich trzech dekad, czyli okresu wielkich zmian i przewartościowań na arenie międzynarodowej. Przyjęto założenie, że w badanym okresie USA odgrywały w regionie Azji i Pacyfiku rolę hegemona, przy akceptacji większości położonych w nim państw (szczególnie tych mniejszych i słabszych, obawiających się dominacji jednego, silnego gracza z regionu), co gwarantowało Stanom Zjednoczonym efektywną realizację własnych interesów.

W celu weryfikacji tego założenia odniesiono się do teoretycznych rozważań dotyczących pojęcia hegemonii w stosunkach międzynarodowych, a w szczególności do teorii hegemonicznej stabilności. Badania prowadzono z poziomu państwowego, umożliwiającego analizę stosunków międzynarodowych w danym regionie z perspektywy państwa i jego polityki zagranicznej. Analiza amerykańskiej polityki w regionie Azji i Pacyfiku miała przynieść odpowiedzi na następujące szczegółowe pytania:

---

[6] Zob. H. Kissinger, *Does America Need a Foreign Policy: Toward a Diplomacy for the 21 Century*, Touchstone, New York 2002, s. 110–118.

[7] Zob. E. Haliżak, *Stosunki*…, op.cit.

[8] Zob. B. Clinton, *Building a new Pacific community*, wystąpienie na Uniwersytecie Waseda, Tokio, 7.07.1993, http://findarticles.com/p/articles/mi_m1584/is_n28_v4/ai_13238867/pg_6/?tag=mantle_skin;content (data dostępu: 16.08.2012); H. Clinton, *America's engagement in the Asia-Pacific*, wystąpienie w Kahala Hotel, Honolulu, 28.10.2010, http://m.state.gov/md150141.htm (data dostępu: 20.03.2016); The White House, *National Security Strategy of the United States*, Washington 1990; idem, *National Security Strategy – Engagement and Enlargement*, Washington 1995; idem, *National Security Strategy for a New Century*, Washington 1998; idem, *National Security Strategy*, Washington 2002; idem, *National Security Strategy*, Washington 2006; idem, *Remarks by President Barack Obama at Suntory Hall*, Tokyo, 14.11.2009, http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-suntory-hall (data dostępu: 20.08.2011); idem, *Statement on bilateral meeting with President Hu of China*, 1.04.2009, http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Statement-On-Bilateral-Meeting-With-President-Hu-Of-China/ (data dostępu: 17.08.2011); idem, *National Security Strategy*, Washington 2010; idem, *National Security Strategy*, Washington 2015.

1. Na ile w ostatnich trzech dekadach zmieniły się warunki prowadzenia polityki zagranicznej USA w tym regionie?
2. W jakim zakresie w ostatnich trzech dekadach zmieniło się podejście USA do regionu?
3. Od jakich czynników zależy obecnie możliwość utrzymania pozycji USA w regionie?
4. Jakie korzyści/koszty są związane z amerykańską obecnością w regionie dla USA i położonych tam państw?
5. Jaki jest stosunek państw azjatyckich do USA – czy akceptują one to państwo, czy dążą do jego wyeliminowania z regionu?

Teoretyczne ujęcia zjawiska hegemonii oraz ich przydatność w badaniu polityki zagranicznej USA w regionie Azji i Pacyfiku

Koncepcja hegemonii jest od lat przedmiotem zainteresowania badaczy stosunków międzynarodowych. W literaturze znaleźć można wiele odniesień do pojęcia hegemonii zarówno w perspektywie historycznej (przykłady to: starożytny Rzym, Hiszpania, Francja czy Wielka Brytania), jak i współcześnie – w kontekście pozycji i polityki Stanów Zjednoczonych[9]. Hegemonem określane jest państwo, grupa państw bądź grupa społeczna, która posiada odpowiednie środki (o charakterze materialnym i niematerialnym), by sprawować kontrolę nad innymi podmiotami, jak również tworzyć reguły i zasady funkcjonowania całego sytemu międzynarodowego[10]. Rola hegemona może zostać narzucona siłą, jak również może być przyjęta przez innych uczestników systemu w drodze akceptacji. Mówi się wtedy odpowiednio o hegemonii agresywnej, opartej na dominacji i wyzysku, sprowadzonej do gry o sumie zerowej w imię realizacji interesów hegemona (zgodnie z koncepcją realistyczną lub radykalną/globalistyczną) lub o hegemonii łagodnej i życzliwej, która zakłada współpracę i korzyści dla wszystkich uczestników takiego systemu (zgodnie z koncepcją liberalną).

Obecnie jedynym państwem rozpatrywanym w kategoriach hegemonicznej pozycji w świecie są Stany Zjednoczone, a podstawowym narzędziem teoretycznym pomocnym w tych badaniach jest teoria hegemonicznej stabilności. Podstawowe założenie tej teorii stanowi konieczność występowania hegemona jako kreatora i gwaranta

[9] Zob. P. Kennedy, *Mocarstwa świata – narodziny, rozkwit, upadek: przemiany gospodarcze i konflikty zbrojne w latach 1500–2000*, tłum. M. Kluźniak, Książka i Wiedza, Warszawa 1994; F. Zakaria, *The future of American power*, „Foreign Affairs" 2008, t. 87, nr 3, s. 18–43; idem, *Koniec hegemonii Ameryki*, tłum. S. Kroszczyński, Media Lazar Nadir, Warszawa 2009; P.K. O'Brien, A. Clesse, *Britain 1846–1914 and the United States 1941–2001*, Ashgate, Aldershot 2002; N. Ferguson *Kolos. Cena amerykańskiego imperium*, tłum. M. Hartman, B. Wilga-Wielgucka, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2014; M. Mandelbaum et al., *Hegemony and the Decline of Empires: Is History Repeating Itself?*, Council of Foreign Relations, 28.04.2003, http://www.cfr.org/history-and-theory-of-international-relations/hegemony-decline-empires-history-repeating-itself/p5940 (data dostępu: 23.09.2015).

[10] Zob. J. Goldstein, J. Pevenhouse, *International Relations*, Pearson, New York 2013, s. 57–61.

systemu międzynarodowego. W uproszczonej formie przyjmuje ona, że dla utrzymania stabilności i trwałości tego systemu potrzebny jest hegemon, którego rola sprowadza się zarówno do jego kształtowania, dostarczania dóbr publicznych (*public goods*), jak i sprawowania nad nim kontroli. W takim ujęciu hegemon kontroluje, wyznacza zasady i gwarantuje stabilność oraz dostarcza dobra publiczne; inne państwa są tzw. pasażerami na gapę (*free riders*), czyli korzystają z systemu zapewnianego przez hegemona, nie ponosząc kosztów jego utrzymania[11].

Teoria hegemonicznej stabilności wywodzi się z nauk ekonomicznych, a jej autorem jest ekonomista Charles Kindleberger, który odniósł się do problemu funkcjonowania i stabilności gospodarki światowej, co gwarantować miał właśnie hegemon[12]. Koncepcja ta dość szybko wyszła poza ramy ekonomii i stała się przedmiotem analiz oraz rozważań badaczy stosunków międzynarodowych odwołujących się do różnych nurtów i tradycji teoretycznych (np. Robert Keohane, Stephen Krasner, Robert Gilpin czy David Lake[13]). W większości byli to przedstawiciele międzynarodowej ekonomii politycznej (*international political economy*, IPE), czyli nowej subdyscypliny w nauce o stosunkach międzynarodowych, która zaczęła się dynamicznie rozwijać od lat 70. XX w. jako rezultat wzrostu znaczenia czynnika ekonomicznego w praktyce oraz badaniach. Ponadto do teorii tej odwołują się w swoich badaniach zarówno realiści, jak i przedstawiciele liberalizmu oraz innych nurtów teoretycznych. W efekcie, jak podkreśla Aldona Tomczyńska, teoria ta jest dalece niejednorodna i łączy w sobie wiele podejść, „jest zatem zgrabnym konceptem łączącym elementy ekonomii politycznej m.in. z teoriami przywództwa, dominacji i wywierania wpływu”[14].

Co jednak znamienne, jak zauważa Andreas Antoniades, brak jest ram analitycznych dla badania zjawiska hegemonii w stosunkach międzynarodowych. Nie ma także narzędzi umożliwiających porównanie różnych podejść do hegemonii oraz ich przełożenie

---

[11] Zob. R. Jackson, G. Sorensen, *Wprowadzenie do stosunków międzynarodowych. Teorie i kierunki badawcze*, tłum. A. Czwojdrak, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006, s. 208–215; J. Czaputowicz, *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 203–204.

[12] Podstawy tej teorii przedstawione zostały w pracy: Ch. Kindleberger, *The World in Depression, 1929–1939*, University of california Press, Berkeley 1973.

[13] Zob. R. Keohane, *The theory of hegemonic stability and changes in international economic regimes, 1967–1977*, w: O.R. Holsti, R.M. Silverson, A.L. Gorge (red.), *Change in International System*, Westview Press, Boulder 1980; idem, *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, Princeton 1984; S. Krasner, *State, power and the structure of international trade*, „World Politics” 1976, nr 28(3), s. 317–347; M.C. Webb, S. Krasner, *Hegemonic stability theory: An empirical assessment*, „Review of International Studies” 1989, nr 15, s. 183–198; R. Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge 1981; idem, *The Political Economy of International Relations*, Princeton University Press, Princeton 1987; D.A. Lake, *Leadership, hegemony and the international economy: Naked emperor or tattered monarch with potential?*, „International Studies Quarterly” 1993, nr 37(4), s. 459–489.

[14] A. Tomczyńska, *Czy teoria hegemonicznej stabilności jest teorią polityki zagranicznej?*, w: E. Haliżak, M. Pietraś (red.), *Poziomy analizy stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Rambler, Warszawa 2013, s. 208.

na teorię oraz praktykę światowej polityki[15]. Badacz ten wskazuje na cztery główne podejścia do kwestii hegemonii: konwencjonalne (odwołujące się do tradycji realistycznej), neoliberalne (wywodzące się z tradycji liberalnej), gramsciańskie (osadzone w nurcie globalizmu i nawiązujące do prac Antonia Gramsciego czy Roberta Coxa) oraz radykalne (inspirowane poststrukturalizmem)[16]. Dwa pierwsze odnoszą się do zjawiska hegemonii rozpatrywanej z punktu widzenia państwa-hegemona, pozostałe dwa zaś – do szerszej perspektywy społeczności międzynarodowej, i poruszają kwestię oddziaływania sił społecznych (klas) na pozostałe elementy systemu (gramscianizm) czy tworzenia nowego globalnego ładu pozbawionego centrum władzy i niezależnego od granic terytorialnych (koncepcje radyklane).

Do potrzeb badania polityki amerykańskiej najbardziej adekwatne są dwa pierwsze podejścia – choćby z tego powodu, że realizm oraz liberalizm są stałymi elementami w polityce zagranicznej USA. W ujęciu konwencjonalnym rozumienie hegemonii powiązane jest z tradycją realistyczną i neorealistyczną oraz takimi badaczami jak Hans Morgenthau, wspomniany Gilpin czy John J. Mearsheimer. W tym przypadku za hegemona uznaje się państwo, mające odpowiednie środki do sprawowania kontroli nad systemem międzynarodowym i zdolne kształtować (czy nawet narzucać) reguły jego funkcjonowania. Zgodnie z neorealistyczną odmianą teorii hegemonicznej stabilności państwo-hegemon tworzy liberalny porządek ekonomiczny w imię własnych interesów, narzucając reguły oraz kontrolując system[17]. Jego dominacja jest korzystna dla całego systemu, jednak najbardziej zyskują na tym państwa mniejsze, gdyż to mocarstwo ponosi koszty utrzymania takiego porządku, a słabsze podmioty grają rolę pasażerów na gapę[18]. W sytuacji gdy hegemon traci swoją pozycję oraz zdolność i chęci do utrzymania systemu, następuje powrót do protekcjonizmu, tworzą się rywalizujące ze sobą bloki oraz zagrożona zostaje jego stabilność. System taki można jednak podtrzymać, jeśli: 1) pojawi się nowy hegemon, którego zaakceptują pozostałe państwa; 2) pozostałe potęgi gospodarcze będą współpracować ze sobą dla utrzymania systemu; 3) dotychczasowy hegemon postanowi podtrzymać swoją dominującą pozycję polityczną i ekonomiczną[19]. Ponadto w sytuacji słabnięcia pozycji hegemona wzrasta prawdopodobieństwo wystąpienia kryzysu ekonomicznego i upadku całego systemu. Konieczna jest wtedy szybka interwencja, która może uratować jego stabilność oraz jednocześnie potwierdzić dominującą pozycję hegemona[20].

Do koncepcji hegemonii odnoszą się także przedstawiciele realizmu defensywnego i ofensywnego. W pierwszym przypadku hegemon, aby utrzymać jak najdłużej swoją

[15] A. Antoniades, *From „theories of hegemony" to „hegemony analysis" in international relations*, wystąpienie na konferencji „49th ISA Annual Convention", San Francisco, 2.03.2008, http://sro.sussex.ac.uk/2175/1/Hegemony_in_International_Relations_AA_ISA_(2).pdf (data dostępu: 14.09.2015).

[16] Ibidem, s. 3–5.

[17] R. Gilpin, *The Political*…, op.cit., s. 72–74; J. Czaputowicz, op.cit., s. 203.

[18] R. Gilpin, *The Political*…, op.cit., s. 74.

[19] Ibidem, s. 78.

[20] Ibidem, s. 81–81.

pozycję i zapewnić stabilność systemu, powinien powstrzymać się od dalszej ekspansji i ochraniać swoją pozycję (Christopher Layne oraz Stephen Walt)[21]. W drugim natomiast hegemon powinien bronić swojej pozycji siłą i wszelkimi sposobami (nawet uciekając się do wojny) starać się zapobiec powstaniu nowego, konkurencyjnego hegemona. Zdaniem głównego przedstawiciela realizmu ofensywnego Mearsheimera skutecznym sposobem na utrzymanie hegemonii jest także strategia „przerzucania" odpowiedzialności za powstanie nowego hegemona na innych, mniejszych graczy[22]. Zaleca on to Stanom Zjednoczonym w regionie Azji, gdzie potencjalnie występuje dwóch pretendentów do roli hegemona – Chiny oraz Rosja[23].

W ramach podejścia liberalnego zakwestionowano tradycyjne ujęcie hegemonii sprowadzające się do działania tylko we własnym interesie. Liberalna wersja teorii hegemonicznej stabilności zakłada, zgodnie z twierdzeniami Keohane'a, że hegemon jest niezbędny do zaprojektowania i stworzenia systemu – reżimu międzynarodowego, który byłby korzystny dla wszystkich jego uczestników[24]. Jeśli system jest wystarczająco silny oraz akceptowany przez pozostałych, to zniknięcie lub wycofanie się hegemona nie powinno zagrozić jego stabilności[25]. W tym ujęciu nacisk położony jest więc na działania hegemona i ich konsekwencje, a nie na niego samego i jego możliwości działania[26]. Takie ujęcie teorii hegemonicznej stabilności pozostaje zbieżne z innymi liberalnymi koncepcjami – np. reżimów międzynarodowych czy liberalnego instytucjonalizmu. Szczególnie ciekawe rozważania w tym kontekście przedstawia Gilford John Ikenberry[27]. Jego zdaniem utrzymanie amerykańskiej dominacji w regionie Azji i Pacyfiku oraz pokojowych relacji z Chinami są możliwe, jeśli USA: 1) wzmocnią instytucje międzynarodowe (będące podstawą zachodniego porządku międzynarodowego, korzystnego także dla państw azjatyckich); 2) umocnią, odnowią i ustanowią nowe sojusze w regionie (dzięki którym uzyskają wsparcie tamtejszych państw dla ich polityki); 3) wzmocnią instytucje wielostronne (które będą służyć ogólnym interesom)[28].

---

[21] Ch. Layne, *China's challenge to US hegemony*, „Current History" 2008, http://acme.highpoint.edu/~msetzler/IR/IRreadingsbank/chinauscontain.ch08.6.pdf (data dostępu: 25.08.2011); S.M. Walt, *The enduring relevance of the realist tradition*, w: I. Katznelson, H.V. Milner (red.), *Political Science: State of the Discipline*, W.W. Norton & Co, New York 2002, s. 197–234.

[22] J. Czaputowicz, op.cit., s. 194–195.

[23] J. Mearsheimer, *Can China rise peacefully?*, „The National Interest", 2.02.2014, http://nationalinterest.org/commentary/can-china-rise-peacefully-10204 (data dostępu: 27.10.2015).

[24] R. Keohane, op.cit.

[25] Ibidem; R. Jackson, G. Sorensen, op.cit., s. 213.

[26] A. Antoniades, op.cit., s. 3.

[27] G.J. Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major War*, Princeton University Press, Princeton 2001; idem, *Getting hegemony right*, „The National Interest" 2001, nr 63, s. 17–24; idem, *Strategic reactions to American preeminence: Great power politics in the age of unipolarity*, National Intelligence Council, 28.07.2003.

[28] Idem, *The rise of China and the future of the West, can the liberal system survive?*, „Foreign Affairs" 2008, t. 87, nr 1, s. 23–37.

Należy jednak zaznaczyć, że działania podejmowane przez Stany Zjednoczone na arenie międzynarodowej zarówno w okresie zimnej wojny, jak i po jej zakończeniu nie podlegają łatwym klasyfikacjom. Jest to szczególnie wyraźne, jeśli odnosi się je do koncepcji liberalnych. Z jednej strony niezaprzeczalne jest stworzenie przez to państwo liberalnego porządku międzynarodowego po zakończeniu II wojny światowej, z drugiej jednak charakterystyczna i daleka od myśli liberalnej jest także praktyka włączenia do tego porządku czynnika militarnego w postaci NATO oraz innych sojuszy wojskowych, jak również powszechne wykorzystanie siły zbrojnej do jego utrzymania[29]. Stąd też nietrudno zgodzić się z Josephem S. Nye'em, zdaniem którego amerykańska polityka i dominacja w regionie Azji i Pacyfiku, a w szczególności relacje z Chinami, noszą znamiona zarówno realizmu, jak i liberalizmu[30].

Wielość możliwości interpretacyjnych w odniesieniu do pojęcia hegemonii pokazuje, że zjawiska tego nie da się zamknąć w sztywnych ramach jednej koncepcji teoretycznej. W kontekście amerykańskiej polityki wobec regionu Azji i Pacyfiku szczególnie interesująca i przydatna z uwagi na odwołanie zarówno do tradycji realistycznej, jak i liberalnej wydaje się teoria hegemonicznej stabilności. W celu weryfikacji rzeczywistej jej przydatności do zbadania aktualnej pozycji USA w omawianym regionie należy poddać analizie założenia i cele amerykańskiej polityki oraz kluczowe czynniki o charakterze politycznym, normatywnym, wojskowym i ekonomicznym warunkujące amerykańską obecność w Azji i na Pacyfiku.

Założenia i cele amerykańskiej polityki wobec regionu Azji i Pacyfiku

Jak już zaznaczono, region Azji i Pacyfiku jest obszarem o szczególnym znaczeniu dla Stanów Zjednoczonych. Historycznie był to teren, poprzez który państwo to włączyło się do wielkiej polityki światowej. Kolejne etapy to: rozwój kontaktów handlowych z Chinami, Japonią oraz innymi państwami regionu, ekspansja terytorialna na Pacyfiku, przystąpienie USA do II wojny światowej w wyniku japońskiego ataku na amerykańską bazę Pearl Harbour. W okresie zimnej wojny region Azji i Pacyfiku był terenem intensywnej rywalizacji ideologicznej, czego efektem stały się amerykańskie interwencje zbrojne w Korei (1950–1953) oraz Wietnamie (1964–1975). Przełom lat 70. i 80. XX w. zapoczątkował okres przemian nie tylko dla państw regionu, lecz także dla amerykańskiej polityki zagranicznej na tym obszarze. Najważniejsze wiązały się z przemianami w Chinach i nawiązaniem relacji dyplomatycznych USA–ChRL (1979), uzyskaniem przez Japonię statusu mocarstwa gospodarczego (zdolnego współpracować i konkurować z USA na niemal równych zasadach) oraz wejściem na ścieżkę

[29] Zob. E. Haliżak, *Zmiana układu sił USA–Chiny a transformacja porządku międzynarodowego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005.

[30] B. Callahan, *Mearsheimer vs. Nye on the Rise of China. John Mearsheimer and Joseph S. Nye Jr. on the rise of China and America's engagement policy*, „The Diplomat", 8.07.2015, http://thediplomat.com/2015/07/mearsheimer-vs-nye-on-the-rise-of-china/ (data dostępu: 15.10.2015).

dynamicznego rozwoju gospodarczego przez tzw. tygrysy azjatyckie. Jak w 1985 r. zauważył Haliżak: „od kilkunastu lat region Pacyfiku nabiera coraz większego znaczenia w stosunkach międzynarodowych, co przejawia się w dwóch podstawowych wymiarach”[31] – geostrategicznym i ekonomicznym. W okresie zimnowojennym głównymi celami amerykańskiej strategii w tym regionie było utrzymanie stabilności i bezpieczeństwa przez równoważenie wpływów ZSRR, ochrona i wsparcie głównych sojuszników, jak również uzyskanie dostępu do rynków zbytu i zapewnienie wolności mórz (swobody poruszania się i transportu na szlakach morskich).

Po 1989 r. region Azji i Pacyfiku pozostał ważnym obszarem strategicznym w polityce amerykańskiej, a dodatkowym elementem podnoszącym jego wagę dla Amerykanów, poza kwestiami politycznymi i bezpieczeństwa, stał się czynnik ekonomiczny. Państwa azjatyckie, które dokonały ogromnego skoku gospodarczego oraz rozwojowego, coraz aktywniej włączały się do głównych nurtów gospodarki światowej, a Stany Zjednoczone intensyfikowały relacje gospodarcze z regionem, widząc w nim ogromny potencjał.

Największym wyzwaniem dla USA okazała się jednak wzrastająca rola polityczna i gospodarcza Chin, które z mocarstwa regionalnego zaczęły przekształcać się w globalną potęgę. Właśnie to państwo – z obecnie najbardziej liczebną armią na świecie, coraz silniejszą gospodarką oraz największym zasobem amerykańskich papierów dłużnych – jest pretendentem do zakwestionowania globalnej hegemonii Stanów Zjednoczonych lub zmiany tego, co zwykło się określać jako „unipolarny moment” w odniesieniu do ich pozycji na świecie[32]. Jak podkreśla Thomas Christensen, „choć Chiny nie zyskały jeszcze równego statusu militarnego do USA, to stały się wystarczająco silne, aby być znaczącym wyzwaniem dla, sympatyzujących z USA, państw regionu Azji Wschodniej i stanowić poważny problem dla amerykańskich sił w regionie”[33].

Przed Stanami Zjednoczonymi po zakończeniu zimnej wojny stoją zatem co najmniej trzy grupy różnego rodzaju wyzwań. Pierwsza i najważniejsza to konieczność znalezienia punktu równowagi między interesami ekonomicznymi i tymi związanymi ze sferą bezpieczeństwa narodowego. Druga to odniesienie tych zagadnień do tzw. chińskiego wyzwania (*China's challenge*)[34]. Trzecia to rozmaite kwestie szczegółowe, takie jak: zagrożenie ze strony Korei Północnej, a przede wszystkim rozwój programu nuklearnego przez to państwo (wcześniej także przez Indie i Pakistan); problem

---

[31] E. Haliżak, *Region Pacyfiku w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1985, nr 12.

[32] Ch. Krauthammer, *The unipolar moment*, „Foreign Affairs” 1990/1991, t. 70, nr 1, s. 23–33; idem, *The unipolar moment revisited*, „The National Interest” 2002/2003, nr 70, s. 5–18.

[33] T. Christensen, *Obama and Asia. Confronting Asia challenge*, „Foreign Affairs” 2015, t. 94, nr 5, https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/obama-and-asia (data dostępu: 17.10.2015).

[34] H. Kissinger, *The China challenge*, „Wall Street Journal”, 14.05.2011, http://online.wsj.com/article/SB10001424052748703864204576315223305697158.html (data dostępu: 25.08.2011); idem, *On China*, Penguin Books, London 2012; Ch. Layne, op.cit.; *China's challenge to US* [wideo], CNBC, 18.08.2011, http://video.cnbc.com/gallery/?video=1569316261 (data dostępu: 16.08.2012).

Tajwanu (kluczowy w relacjach politycznych USA–ChRL); konflikt na linii Indie–Pakistan o Kaszmir (choć nieco na uboczu regionu); konflikt między państwami koreańskimi; konflikty terytorialne (np. na morzach Wschodnio- i Południowochińskim); niestabilność polityczna w takich krajach jak Indonezja, Tajlandia, Malezja; zagrożenie radykalnym islamizmem oraz terroryzmem; wzrost nastrojów antyamerykańskich (tendencja nasilona szczególnie za prezydentury George'a W. Busha).

Potwierdzeniem znaczenia regionu Azji i Pacyfiku dla USA po zakończeniu zimnej wojny są amerykańskie interesy i cele, które w zasadzie od lat pozostają niemal takie same[35]. W sferze bezpieczeństwa najważniejsze dla Amerykanów są przede wszystkim: utrzymanie dominującej pozycji USA w regionie; zapobieganie zdominowaniu go przez jedno państwo (co mogłoby stanowić zagrożenie zarówno dla interesów USA, jak i dla bezpieczeństwa innych położonych tam krajów); konieczność utrzymania stabilności i bezpieczeństwa; zapobieganie rozprzestrzenianiu się broni masowego rażenia (problem aktualny od czasów zimnej wojny). Natomiast w sferze gospodarczej główny nacisk położony jest na: zapewnianie Amerykanom dostępu do rynków zbytu, wzmacnianie współpracy gospodarczej z państwami regionu, promocję ideologii wolnorynkowej oraz wdrażanie zgodnych z nią przemian gospodarczych w tamtejszych krajach. Ważnymi celami dla USA są także promocja demokracji i praw człowieka (choć często traktowanych instrumentalnie) oraz zapewnienie wolności mórz (co jest istotne z uwagi na kluczowe szlaki transportu morskiego dla towarów oraz surowców naturalnych zlokalizowanych na tym obszarze).

Kluczowe elementy konstytuujące amerykańską pozycję w regionie

Amerykańska pozycja w regionie warunkowana jest kompleksowym oddziaływaniem czterech podstawowych czynników o charakterze: politycznym, normatywnym, wojskowym i ekonomicznym.

Czynnik polityczny

W kontekście oddziaływania czynnika politycznego zakończenie zimnej wojny postawiło przed Stanami Zjednoczonymi wyzwanie bycia jedynym światowym mocarstwem zdolnym do globalnego działania. Ponadto, jak podkreślał Zbigniew Brzeziński, po okresie zimnej wojny dwa główne mocarstwa regionu – Chiny oraz Japonia – nie stanowiły jeszcze zagrożenia dla amerykańskiej dominacji i nie wydawało się, by

[35] Cele amerykańskiej polityki wobec regionu znaleźć można w oficjalnych dokumentach wydawanych przez poszczególne organy administracji USA (np. National Security Strategies and Department of Defense Reports), jak również w raportach think tanków oraz analizach i rekomendacjach analityków i ekspertów zajmujących się tym regionem. Zob. H. Clinton, *America's*…, op.cit.; M.E. Manyin et al., *Pivot to the Pacific? The Obama Administration's „Rebalancing" Toward Asia*, Congressional Research Service, 28.03.2012; The White House, *The National*…, 2010, op.cit.; idem, *The National*…, 2015, op.cit.

mogły doprowadzić do kryzysu w regionie[36]. Kolejne administracje amerykańskie, zdając sobie sprawę ze znaczenia tego obszaru dla USA, ale także jego wzrastającej roli na świecie, próbowały znaleźć swój sposób postępowania wobec poszczególnych krajów, jak i całego regionu. Podejście kolejnych prezydentów nie było jednak spójne. Wynikało to z jednej strony ze skomplikowanych relacji wewnętrznych w USA, rywalizacji grup interesów i rozbieżności na poziomie procesu decyzyjnego, a z drugiej – ze zmieniających się uwarunkowań o charakterze międzynarodowym, zarówno w ramach regionu, jak i na poziomie globalnym.

Jak zauważa Watanabe Tsuneo, polityka Stanów Zjednoczonych wobec regionu (a w szczególności wobec Chin) jest przejawem ścierania się koncepcji głównych grup w amerykańskiej polityce, czego efektem są cztery podstawowe modele relacji: 1) powstrzymywanie i konfrontacja; 2) zaangażowanie; 3) rozwijanie relacji gospodarczych; 4) protekcjonizm handlowy i ochrona praw człowieka[37]. W praktyce amerykańska polityka wobec regionu stanowi często połączenie tych modeli, co potwierdzają przedstawione poniżej główne założenia polityki kolejnych pozimnowojennych administracji.

Prezydent George H. Bush, przedstawiając w 1990 r. pierwszą pozimnowojenną strategię bezpieczeństwa USA oraz swoją koncepcję „nowego porządku międzynarodowego" (*new world order*), nie poświęcił zbyt wiele uwagi regionowi Azji i Pacyfiku[38]. Zgodnie z zamierzeniami administracji Busha Stany Zjednoczone, stając się jedynym mocarstwem światowym, powinny utrzymać swą dominującą pozycję, opierając ją na sile militarnej, umacniając dotychczasowe sojusze i budując przyjazne relacje z innymi państwami[39]. Uwaga tej administracji skupiona była głównie na kwestiach wynikających z upadku ZSRR i rozpadu „starego systemu" oraz na nowych problemach (w tym szczególnie agresji Iraku na Kuwejt, która skutkowała pierwszą wojną w Zatoce Perskiej w 1991 r.). Ponadto zarówno społeczeństwo amerykańskie, jak i elity polityczne Waszyngtonu były nastawione bardziej izolacjonistycznie i nie dążyły do zwiększenia amerykańskiej obecności na świecie. Niezależnie jednak od tego w oficjalnych dokumentach podkreślano konieczność utrzymania pozycji USA w Azji oraz rozwoju relacji z dotychczasowymi sojusznikami (w tym przede wszystkim z Japonią oraz Republiką Korei)[40]. Istotnym elementem było również zapobieganie powstaniu

---

[36] Z. Brzeziński, *Druga szansa*, tłum. M. Szubert, Świat Książki, Warszawa 2008.

[37] W. Tsuneo, *US engagement policy toward China. Realism, liberalism, and pragmatism*, The Tokyo Foundation, 31.01.2014, http://www.tokyofoundation.org/en/articles/2014/us-engagement-policy-toward-china (data dostępu: 10.10.2015).

[38] The White House, *The National*…, 1990, op.cit.; *George H. W. Bush's State of the Union Address, envisioning one thousand points of light given on Tuesday*, Infoplease, 29.01.1991, http://www.infoplease.com/ipa/A0900156.html (data dostępu: 16.08.2011).

[39] *Defense strategy for the 1990s: The regional defense strategy*, Secretary of Defense Dick Cheney, styczeń 1993, http://www.informationclearinghouse.info/pdf/naarpr_Defense.pdf (data dostępu: 20.08.2011).

[40] Zob. The White House, *The National*…, 1990, op.cit.; United States Department of Defense, *A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim: Looking Toward the 21 Century*, Washington 1990; idem, *A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim: Report to Congress*, Washington 1992.

dominujących sił o charakterze regionalnym, co mogłoby zagrozić stabilności tych obszarów oraz osłabić amerykańską pozycję[41]. Dlatego szczególne znaczenie miały strategiczne relacje z umacniającymi swoje znaczenie Chinami. Zdaniem Brzezińskiego[42] za prezydentury Busha seniora Stany Zjednoczone poświęciły jednak zbyt mało uwagi nowemu problemowi, jakim były wzmożone działania na rzecz rozwoju broni atomowej ze strony państw azjatyckich, takich jak Korea Północna, Pakistan czy Indie, co w kolejnych latach stało się jednym z głównych źródeł konfliktów w regionie. Ponadto z uwagi na wielość problemów i wyzwań w innych częściach świata Stany Zjednoczone nie angażowały się nadmiernie w tym obszarze, choć nadal pozostawał on ważny z punktu widzenia amerykańskich interesów. W rezultacie politykę Busha wobec regionu Azji i Pacyfiku ocenić można jako mało spójną i konkretną, ale przede wszystkim jako pozbawioną jasnej i sprecyzowanej wizji strategicznej.

William J. „Bill" Clinton, pierwszy prawdziwie pozimnowojenny prezydent, stanął zatem przed wyzwaniem stworzenia kompleksowej strategii w polityce zagranicznej USA w nowych warunkach. Wbrew oczekiwaniom optymistów świat nie stał się jednak ani bardziej bezpieczny, ani mniej konfliktowy niż wcześniej[43], natomiast na Stanach Zjednoczonych, jako jedynym światowym mocarstwie, ciążyło brzemię odpowiedzialności za utrzymanie stabilności oraz bezpieczeństwa w skali globalnej. Dodatkowo prezydent Clinton podczas pierwszej kadencji w Białym Domu skupiony był przede wszystkim na polityce wewnętrznej oraz kwestiach gospodarczych. Tematem, który łączył politykę wewnętrzną z zagraniczną, była globalizacja, uznana za jedną z głównych sił rządzących światem dekady lat 90.

Niezależnie jednak od koncentracji na kwestiach polityki wewnętrznej już początek prezydentury Billa Clintona zapowiadał większe zainteresowanie sprawami regionu Azji i Pacyfiku. Zmiany wynikały po pierwsze z zaniepokojenia USA wzmożonymi działaniami Korei Północnej, Indii i Pakistanu na rzecz rozbudowy programów atomowych, po drugie ze wzmacniana pozycji Chin w regionie, a po trzecie ze wzrostu znaczenia relacji gospodarczych USA z państwami regionu (w tym także tzw. tygrysami azjatyckimi[44]). Koncepcja zmiany podejścia do regionu zaprezentowana została w czasie wizyty Clintona w Azji w 1993 r. Prezydent przedstawił wtedy inicjatywę Nowej Wspólnoty Pacyficznej (*New Pacific Community*), w ramach której współpraca z regionem miała być rozwijana na bazie sojuszu amerykańsko-japońskiego i realizowana poprzez zacieśnianie więzi zarówno politycznych, jak i gospodarczych[45]. W 1993 r. doszło także do aktywizacji działalności utworzonego cztery lata wcześniej

[41] The White House, *The National…*, 1990, op.cit.; United States Department of Defense, *A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim: Looking…*, op.cit.; idem, *A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim: Report*, op.cit.

[42] Z. Brzeziński, op.cit., s. 68–69.

[43] Należy zwrócić uwagę m.in. konflikty w byłej Jugosławii, wojnę domową w Somalii i Ruandzie, wojnę w Czeczenii czy kryzys finansowy w Azji.

[44] Do grupy tej należą takie państwa jak: Republika Korei, Tajwan, Singapur i Hongkong.

[45] Zob. B. Clinton, op.cit.

forum Współpracy Gospodarczej Azji i Pacyfiku (Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC). Spotkanie przedstawicieli państw należących do APEC na Blake Island zapoczątkowało współpracę polityczną oraz otworzyło możliwości dalszego rozwoju kooperacji gospodarczej[46]. W kolejnym roku na szczycie w Bogor (Indonezja) przyjęto tzw. cele Bogor, które miały prowadzić do utworzenia stref wolnego handlu między gospodarkami APEC – w przypadku krajów wysoko rozwiniętych miało to nastąpić do 2010 r., a rozwijających się – do 2020 r.[47] Choć ostatecznie celów tych nie udało się urzeczywistnić, działania te otworzyły drogę kolejnym inicjatywom i w konsekwencji stworzeniu Partnerstwa Transpacyficznego (Transpacific Partnership, TPP) w 2015 r.[48]

W czasie prezydentury Clintona udało się także doprowadzić do przełomu w stosunkach amerykańsko-chińskich, które przeżywały regres po wydarzeniach na placu Tiananmen z 1989 r. W roku 1994 wizytę w Chinach złożył amerykański sekretarz stanu Warren Christopher, czego bezpośrednim efektem było przywrócenie ChRL klauzuli najwyższego uprzywilejowania (KNU; na rok, z opcją odnowienia)[49]. Natomiast w 1997 r. prezydent Jiang Zemin odwiedził USA, a w 1998 r. wizytę w Chinach złożył prezydent Clinton. Przedmiotem rozmów były zarówno kwestie polityczne (ustalono, że oba kraje nie będą mierzyć w siebie bronią atomową oraz że Chiny przystąpią do układu o kontroli technologii rakietowej, jak również zachowano *status quo* w relacjach z Tajwanem), jak i gospodarcze (uzgodniono datę przyjęcia Chin do World Trade Organization, WTO, na rok 2000, po spełnieniu wymaganych warunków)[50]. Ówczesne amerykańsko-chińskie zbliżenie nie stanowiło jednak zagrożenia dla stabilnego sojuszu USA z Japonią.

Istota nowej strategii wobec regionu Azji i Pacyfiku została przedstawiona przez administrację Clintona w narodowych strategiach bezpieczeństwa z 1995 i 1998 r.[51]

---

[46] *APEC Leaders Economic Vision Statement: Leaders' Declaration – Blake Island*, Asia-Pacific Economic Cooperation, Blake Island, 20.11.1993, http://www.apec.org/~/media/Files/LeadersDeclarations/1993/1993_LeadersDeclaration.pdf (data dostępu: 24.09.2014).

[47] *Assessment of achievements of the Bogor Goals*, Asia-Pacific Economic Cooperation, http://www.apec.org/About-Us/About-APEC/Achievements%20and%20Benefits/Bogor-Goals.aspx (data dostępu: 14.09.2015)

[48] W 2015 r. zamknięto negocjacje układu TPP. Traktat ten czeka jednak nadal na ratyfikację.

[49] Zob. E. Haliżak, *Region Azji i Pacyfiku: w poszukiwaniu regionalnej stabilności*, w: R. Kuźniar et al., *Rocznik Strategiczny 1997/98*, Warszawa 1998, s. 241.

[50] Idem, *Region Azji i Pacyfiku: nowe wyzwania dla współpracy regionalnej*, w: R. Kuźniar et al., *Rocznik Strategiczny 1998/99*, Warszawa 1999, s. 273–275.

[51] W przygotowaniu nowej strategii wobec regionu udział wzięli nie tylko amerykańscy politycy, lecz także liczni analitycy i badacze z amerykańskich think tanków oraz uniwersytetów. Warto zwrócić uwagę na takie opracowania jak: J. Baker, *America in Asia: Emerging architecture for a Pacific community*, „Foreign Affairs" 1991/1992, t. 70, nr 5, s. 1–18; S.W. Bosworth, *The United States and Asia*, „Foreign Affairs" 1991/1992, t. 71, nr 1, s. 113–129; T. Koh, *The United States and East Asia: Conflict and Cooperation*, The Institute of Policy Studies–Stanford University, Stanford 1995; Z. Khalizad, *From Containment to Global Leadership? America and the World after the Cold War*, Rand, Santa Monica 1995; United States Department of Defense, *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*, Washington 1995; J.S. Nye, *Is the American Century Over?*, Polity, Cambridge 1995. Zob. The White House, *The National…*, 1995, op.cit.; idem, *The National…*, 1998, op.cit.

Zgodnie z ich głównymi założeniami miała to być klasyczna polityka zaangażowania z silnym naciskiem na współpracę gospodarczą, której podstawę stanowiłyby: stała obecność USA w regionie, bilateralne sojusze z Japonią, Republiką Korei i Australią oraz rozwój współpracy na forach wielostronnych, takich jak APEC czy Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej (Association of Southeast Asian Nations, ASEAN)[52]. Ważnym elementem nowej strategii była także konieczność zacieśniania relacji z Chinami (nieformalne partnerstwo strategiczne), które postrzegane były zarówno jako ważny partner gospodarczy, jak i zagrożenie dla interesów amerykańskich, z uwagi na wzrastającą pozycję tego państwa w regionie[53]. Główne wyzwania dla administracji Clintona stanowiły jednak kwestia rozwoju programów nuklearnych Indii i Pakistanu (które ostatecznie uzyskały broń jądrową w 1998 r.) oraz Korei Północnej, jak również kryzys finansowy w Azji w 1997 r. Niezależnie od tego, że uwagę administracji Clintona zajmowały przede wszystkim kwestie związane z polityką wewnętrzną oraz problemy i wyzwania w innych regionach (rozszerzenie NATO, wojna w byłej Jugosławii, interwencje militarne w Somalii, Ruandzie i in.), region Azji i Pacyfiku był stale obecny w polityce amerykańskiej tamtego okresu.

Wraz z wyborem George'a W. Busha na prezydenta Stanów Zjednoczonych dokonała się także fundamentalna zmiana w amerykańskiej polityce zagranicznej. Do głosu doszli neokonserwatyści, którzy mieli odmienną wizję od promowanej przez poprzednika. Na znaczeniu zyskały ponownie siła militarna oraz unilateralne podejście do realizacji polityki zagranicznej. Zmiany te można było obserwować już w pierwszym roku sprawowania władzy przez nową administrację (odrzucenie Protokołu z Kyoto, brak ratyfikacji Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego), jeszcze przed wydarzeniami z 11 września 2001 r. Nowa koncepcja potwierdzona została w narodowych strategiach bezpieczeństwa z 2002 i 2006 r.[54] Doktrynę strategiczną oparto na koncepcji ataku wyprzedzającego i skoncentrowano wokół walki z terroryzmem międzynarodowym, natomiast dominującym podejściem w polityce zagranicznej był unilateralizm. Regionem największego zainteresowania polityków stał się tzw. szeroki Bliski Wschód. Natomiast polityka zagraniczna zdominowana została przez dwie operacje militarne: w Afganistanie (od 2001 r.) i Iraku (od 2003 r.).

Niezależnie jednak od tego administracja Busha przywiązywała dość dużą wagę do regionu Azji i Pacyfiku jako obszaru kluczowych interesów amerykańskich – zarówno na płaszczyźnie gospodarczej (w efekcie zwiększających się współzależności między USA a tamtejszymi państwami, przede wszystkim z ChRL), jak i bezpieczeństwa (szczególnie po wydarzeniach 11 września 2001 r. z uwagi na kwestię terroryzmu międzynarodowego oraz wzrostu islamskiego radykalizmu). W czasie dwóch kadencji (2001–2008) administracji Busha udało się odnowić oraz umocnić relacje

[52] Zob. ibidem.
[53] Ibidem.
[54] Idem, *The National*…, 2002, op.cit.; idem, *The National*…, 2006, op.cit.

z dotychczasowymi sojusznikami USA (Japonią i Australią), jak również zręcznie balansować między Pakistanem a Indiami. To ostatnie państwo zaczęło stawać się coraz ważniejszym azjatyckim partnerem Amerykanów (mimo że nie jest zaliczane do regionu Azji i Pacyfiku). Bush dążył do zacieśnienia relacji z Indiami, o czym świadczyło wiele wspólnych inicjatyw podjętych w okresie urzędowania tej administracji (m.in. podpisanie porozumienia o współpracy wojskowej oraz ustanowienie globalnego partnerstwa między USA a Indiami w 2005 r., zawarcie porozumienia nuklearnego w 2008 r., zacieśnianie współpracy gospodarczej)[55]. Niezależnie jednak od tych działań stosunków z Indiami nadal nie można było rozpatrywać w kontekście partnerstwa strategicznego.

Niemniej największym wyzwaniem dla kontaktów bilateralnych stały się relacje z Chinami, wobec których została przedstawiona nowa koncepcja strategiczna. Zakładała ona włączenie tego państwa w orbitę działań międzynarodowych jako odpowiedzialnego partnera (*responsible stakeholder*)[56]. Już w pierwszym roku urzędowania administracji Busha Chiny zostały przyjęte do WTO, czego bezpośrednim efektem była intensyfikacja kontaktów gospodarczych – wzrost wymiany handlowej oraz inwestycyjnej[57]. W kolejnych latach dodatkowymi elementami stabilizującymi amerykańsko-chińskie relacje stały się także zbieżność interesów obu państw w walce z terroryzmem międzynarodowym oraz dążenia do denuklearyzacji Półwyspu Koreańskiego. Jednakże podczas drugiej kadencji Busha USA zaczęły tracić swoje wpływy na kontynencie azjatyckim z powodu koncentracji uwagi na kwestiach bliskowschodnich oraz w efekcie umacniania się pozycji ChRL w tym regionie. W celu zapobieżenia tej tendencji zdecydowano z jednej strony zacieśniać relacje z Chinami (w 2006 r. rozpoczęto strategiczny dialog ekonomiczny między USA a ChRL, rozszerzano współpracę gospodarczą oraz kontynuowano wspólne działania na rzecz przeciwdziałania proliferacji broni masowej zagłady), z drugiej zaś rozwijano i umacniano współpracę z amerykańskimi sojusznikami w regionie (strategiczny dialog w dziedzinie bezpieczeństwa między USA, Japonią i Australią – Trójstronna Inicjatywa w zakresie Bezpieczeństwa, Trilateral Security Initiative; zbliżenie polityczne z Indiami)[58]. Stosunki amerykańsko-chińskie za prezydentury Busha można zatem scharakteryzować jako umacniające się partnerstwo zależności, polegające na wzroście współzależności

---

[55] J. Zajączkowski, *Czynnik amerykański w indyjskiej strategii międzynarodowej u progu XX wieku – w kierunku strategicznego partnerstwa*, w: J. Nakonieczna, J. Zajączkowski (red.), *Azja Wschodnia i Azja Południowa w stosunkach międzynarodowych*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011, s. 487–498.

[56] R. Zoelick, *Whither China: From membership to responsibility*, wystąpienie w National Committee on US–China Relations, 21.09.2005, http://www.ncuscr.org/files/2005Gala_RobertZoellick_Whither_China1.pdf (data dostępu: 10.08.2011).

[57] D. Wang, *China's trade relations with the United States in perspective*, „Journal of Current Chinese Affairs", nr 3, s. 186–187, 193–194.

[58] J. Stachura, *Stany Zjednoczone – supermocarstwo „po przejściach"*, w: R. Kuźniar et al., *Rocznik Strategiczny 2006/2007*, Warszawa 2007, s. 164–165.

gospodarczo-finansowych oraz współpracy w dziedzinie politycznej i bezpieczeństwa przy unikaniu rozbieżności i problemów (takich jak kwestia łamania praw człowieka w ChRL czy kwestie Tajwanu i Tybetu).

Wielkim wyzwaniem, z którym musiała zmagać się administracja Busha, były działania Korei Północnej zmierzające do wyprodukowania broni masowego rażenia. Starania administracji amerykańskiej służące hamowaniu tej aktywności, poparte także przez inne państwa (w tym również Chiny), nie okazały się skuteczne. Ostatecznie w październiku 2006 r. Koreańska Republika Ludowo-Demokratyczna dokonała pierwszego testu z bronią atomową, co poskutkowało nałożeniem sankcji na ten kraj przez Organizację Narodów Zjednoczonych[59]. Jednakże już w kolejnym roku (2007), w efekcie rozmów sześciostronnych, Korea Północna zgodziła się zamknąć swój program nuklearny w zamian za ustępstwa USA i państw regionu[60]. Zapoczątkowanie procesu denuklearyzacji Półwyspu Koreańskiego uznaje się za jeden z największych sukcesów w polityce zagranicznej tej administracji.

Co ciekawe, mimo koncentracji Stanów Zjednoczonych na rozwoju relacji bilateralnych z państwami regionu[61] powoli zaczęły zyskiwać na znaczeniu struktury wielostronne (takie jak współpraca w ramach APEC czy z ugrupowaniem ASEAN oraz rozmowy sześciostronne w sprawie Korei Północnej).

Prawdziwy przełom w relacjach z regionem Azji i Pacyfiku przyniosła jednak dopiero prezydentura Baracka Obamy. W głównym założeniu polityka zagraniczna nowej administracji miała się opierać na tzw. mądrej sile (*smart power*) oraz powrocie do multilateralizmu, co z kolei miało wpłynąć na zmianę stylu amerykańskiego przywództwa na świecie[62]. Prezydent Obama wiele razy odnosił się także do konieczności rewizji stanowiska USA wobec regionu Azji i Pacyfiku[63]. Znamiennym pozostawał fakt, że celem pierwszej wizyty zagranicznej w 2009 r. nowej sekretarz stanu Hillary Clinton były właśnie kraje azjatyckie (Japonia, Republika Korei oraz Indonezja). Głośnym echem na arenie międzynarodowej odbiło się jej przemówienie, które wygłosiła w Honolulu na początku swojego kolejnego azjatyckiego *tournée* w 2010 r.[64] Było ono *de facto* prezentacją nowej amerykańskiej architektury współpracy z tym

---

[59] Zob. E. Haliżak, *Region Azji i Pacyfiku w poszukiwaniu nowej równowagi strategicznej*, w: R. Kuźniar et al., *Rocznik Strategiczny 2006/2007*, Warszawa 2007, s. 283–285.

[60] G. Strnad, *Rozmowy sześciostronne – dyplomatyczne wyzwanie wobec problemu denuklearyzacji Półwyspu Koreańskiego*, „Przegląd Strategiczny" 2014, nr 7, s. 298.

[61] Przedstawiciele administracji Busha rzadko uczestniczyli w obradach ASEAN. Zob. E. Haliżak, *Region Azji i Pacyfiku*, w: R. Kuźniar et al., *Rocznik Strategiczny 2009/2010*, Warszawa 2010, s. 287.

[62] The White House, *The National*…, 2006, op.cit.; H. Clinton, *Statement of Senator Hillary Rodham Clinton Nominee for Secretary of State Senate Foreign Relations Committee*, 1.01.2009, http://foreign.senate.gov/testimony/2009/ClintonTestimony090113a.pdf (data dostępu: 16.08.2012).

[63] Wspominał o tym jeszcze przed jego wyborem na prezydenta. Zob. B. Obama, *Renewing American leadership*, „Foreign Affairs" 2007, t. 84, nr 4, s. 2–16.

[64] W czasie tej podróży po regionie Azji i Pacyfiku H. Clinton odwiedziła: Hawaje, Guam, Wietnam, Kambodżę, Malezję, Papuę-Nową Gwineę, Nową Zelandię, Australię i Samoa Amerykańskie.

regionem[65]. Sekretarz stanu podkreśliła, że podstawowymi celami USA na tym obszarze są utrzymanie i wzmocnienie przywództwa oraz poprawa bezpieczeństwa, zwiększenie dobrobytu, a także promocja amerykańskich wartości[66].

Amerykańska strategia wobec regionu, nazywana przez H. Clinton *forward-deployed diplomacy*, miała składać się z trzech zasadniczych elementów: 1) tworzenia przyszłej gospodarki Azji i Pacyfiku; 2) zagwarantowania bezpieczeństwa w regionie; 3) wspierania instytucji demokratycznych i promowania uniwersalnych, ogólnoludzkich wartości[67]. W narodowej strategii bezpieczeństwa z 2010 r. także podkreślono znaczenie regionu dla USA, a Chiny i Indie (oraz Rosja) nazwane zostały centrami wpływu XXI w.[68] Natomiast w raporcie Departamentu Obrony dotyczącym bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych z lutego 2011 r. Azję określono jako kluczowy obszar strategiczny dla USA[69]. O nowym podejściu strategicznym do regionu Azji i Pacyfiku zdecydowało wiele względów, jednak z całą pewnością główną rolę odegrały po pierwsze kwestie związane z ogólnym wzrostem znaczenia tego obszaru w stosunkach międzynarodowych, w tym przede wszystkim ChRL, a po drugie konieczność pozyskania nowych partnerów gospodarczych oraz rynków zbytu (w związku z coraz intensywniej promowaną strategią proeksportową USA). Dodatkowym elementem sprzyjającym planom USA były także obawy państw azjatyckich przed wzrastającą pozycją Chin, co dawało możliwość umocnienia pozycji Amerykanów w regionie przy akceptacji położonych tam krajów. Administracja prezydenta Obamy skupiła się zatem na działaniach mających na celu zacieśnianie stosunków o charakterze bilateralnym (poprzez potwierdzanie dotychczasowych sojuszy) i budowaniu nowych relacji (jak np. z Indiami, jako kontynuację polityki rozpoczętej przez administrację Busha), wzmacnianiu istniejących więzi gospodarczych oraz poszukiwaniu nowych partnerów, ale również na rozwoju więzi wielostronnych w ramach istniejących regionalnych instytucji współpracy oraz tworzeniu nowych (tabela 1)[70]. Szczególne znaczenie miał rozwój relacji z Japonią – jako nieco zapomnianym, ale niezwykle ważnym sojusznikiem, Chinami – jako kluczowym państwem regionu i potencjalnym zagrożeniem, oraz Indiami – jako nową siłą w regionie, mogącą równoważyć rosnące wpływy Chin.

---

[65] H. Clinton, *America's*…, op.cit.

[66] Ibidem.

[67] Ibidem. Zob. K. Kampbell, B. Andrews, *Explaining the US „Pivot" to Asia*, „Americas" 2013, nr 1, https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Americas/0813pp_pivottoasia.pdf (data dostępu: 21.03.2016).

[68] The White House, *The National*…, 2010, op.cit., s. 43–44.

[69] Sh. Waterman, *Pentagon highlights threats from Asia in strategy report*, „Washington Times", 8.02.2011, http://www.washingtontimes.com/news/2011/feb/8/pentagon-highlights-threats-from-asia-in-strategy-/ (data dostępu: 19.08.2011).

[70] D. Lan, *Comments on US strategy for promoting Trans-Pacific Partnership*, China Institute of International Studies, 3.08.2011, http://www.ciis.org.cn/english/2011-08/03/content_4380581.htm (data dostępu: 11.07.2011).

Tabela 1. Relacje Stanów Zjednoczonych z regionem Azji i Pacyfiku – wymiar bilateralny i multilateralny

Wymiar	Sfera bezpieczeństwa	Sfera gospodarcza
Bilateralny	Sojusze bilateralne z: Japonią (1960), Republiką Korei (1954), Australią (1952), Tajlandią (1955) i Filipinami (1952)	Strefy wolnego handlu ratyfikowane z: Singapurem (2004), Australią (2005), Republiką Korei (KORUS; podpisana 2007, ratyfikowana 2011)[71]
	Bilateralna współpraca partnerska z Singapurem (od 1965) oraz Strategic Framework Agreement (2005)	Współpraca bilateralna z Japonią rozwijana od zakończenia II wojny światowej – m.in. Market Oriented Sector Selective Talks (1985), obecnie w ramach Economic Partnership for Growth (2001)
	Rozwój strategicznych relacji z Indiami, Indonezją, Malezją, Wietnamem	Współpraca ekonomiczna z Indiami, np. U.S.–India Economic Dialogue (od 2000), Indonezją, Malezją i Wietnamem
	Szczególne relacje z Chinami: U.S.–China Strategic and Economic Dialogue (2009)	Szczególne relacje z Chinami: Strategic Economic Dialogue (od 2006)
	ANZUS* – początkowo układ trójstronny, obecnie o charakterze bilateralnym: USA–Australia oraz Australia–Nowa Zelandia	
Multilateralny	East Asia Summit (od 2011)	Współpraca w ramach APEC[72]
		Partnerstwo Transpacyficzne – *Trans-Pacific Partnership* – USA + 11 państw z regionu Azji i Pacyfiku (negocjacje w latach 2010–2015; czeka na ratyfikację)[73]
	SEATO – już nieistniejący*	
Minilateralny[74] **(nowe formy współpracy USA z mini-ugrupowaniami regionalnymi)**	Lower Mekong Initiative[75]	
	Pacific Islands Forum[76]	

* Formy współpracy o szczególnym charakterze – nieistniejące lub o zmienionej formie.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: H. Clinton, *America's…*, op.cit.; Ch.W. Freeman III, M. Goodman, *Crafting U.S. Economic Strategy toward Asia: Lessons Learned from 30 Years of Experience*, Center for Strategic & International Sudies, 27.10.2008, http://csis.org/files/media/csis/pubs/081016_freeman_craftusecon_web.pdf (data dostępu: 10.10.2015); artykuły E. Haliżaka nt. regionu Azji i Pacyfiku w „Rocznikach Strategicznych" z lat 2010–2015.

[71] Więcej informacji na temat amerykańskich stref wolnego handlu zob. http://www.ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements.

[72] Zob. Asia-Pacific…

[73] Zob. The Trans-Pacific…

[74] Termin, który pojawia się w hawajskim przemówieniu H. Clinton. Chodzi o rozróżnienie między poziomami bilateralnym a multilateralnym.

[75] Jest to amerykańska inicjatyw mająca na celu wsparcie programów edukacyjnych oraz w zakresie ochrony zdrowia i środowiska w takich krajach jak Kambodża, Laos, Tajlandia i Wietnam. Zob. *Lower Mekong Initiative*, United States Department of State, http://www.state.gov/p/eap/mekong/ (data dostępu: 10.10.2015).

[76] Jest to amerykańska inicjatywa wsparcia dla państw wysp Pacyfiku. Zob. H. Clinton, *America's…*, op.cit.

Wzajemne uzależnienie gospodarcze między Chinami a USA[77] oraz wzrastające ambicje tych pierwszych na arenie międzynarodowej powodowały, że stosunki między obydwoma krajami stawały się coraz trudniejsze. Dlatego pierwsze lata administracji Obamy były swego rodzaju poszukiwaniem „sposobu" na Chiny[78]. Z jednej strony chodziło bowiem o utrzymanie jak najlepszych relacji ekonomicznych z uzyskaniem ustępstw (szczególnie w kwestii urealnienia kursu CNY), jak i gwarancji, że Chiny nadal będą finansować amerykański deficyt, z drugiej natomiast – o znalezienie odpowiedniej formuły dla niezwykle trudnych spraw politycznych. Efektem polityki zręcznego manewrowania między kwestiami gospodarczymi a politycznymi było potwierdzenie konieczności współpracy gospodarczej i wzmocnienia jej o komponent strategiczny, czyli zastąpienie Strategicznego Dialogu Ekonomicznego (podpisanego przez Busha w 2006 r.) nowym przedsięwzięciem, jakim miało być stworzenie Dialogu Strategicznego i Ekonomicznego w 2009 r.[79]

W czasie prezydentury Obamy z jednej strony starano się więc utrzymywać wyważone relacje z Chinami na zasadach konstruktywnej współpracy i konkurencji[80], z drugiej jednak konsekwentnie realizowano plan stworzenia koalicji krajów azjatyckich jako przeciwwagi dla Państwa Środka (*rebalancing*). W ramach tych działań zintensyfikowano kontakty z Indonezją, Filipinami oraz Wietnamem i Mjanmą (dawniej Birmą), które jeszcze do niedawna znajdowały się daleko poza amerykańską strefą wpływów w regionie. Wzmożono też działania w ramach promocji współpracy wielostronnej w sferze politycznej i gospodarczej – na forum APEC i poprzez rozwój współpracy z ASEAN, a także zakończono po pięciu latach, w 2015 r., negocjacje nad stworzeniem Partnerstwa Transpacyficznego[81]. Jednym z głównych nierozwiązanych problemów w regionie pozostała kwestia Korei Północnej i jej programu nuklearnego[82].

Czynnik normatywny

Drugim istotnym elementem budowania i utrzymania amerykańskiej obecności w regionie jest czynnik normatywny, przejawiający się w tworzeniu sojuszy, układów i porozumień charakterze bezpieczeństwa i gospodarczym (tabela 1). Do końca zimnej wojny Stanom Zjednoczonym udało się zbudować w tym regionie efektywny system sojuszy bilateralnych. Po zakończeniu II wojny światowej, wobec narastającego

[77] O współuzależnieniu gospodarczym USA–Chiny będzie mowa w dalszej części tego artykułu.

[78] Zob. A. Jarczewska, *Wspólnota*…, op.cit., s. 194.

[79] The White House, *Statement*…, op.cit.

[80] Haliżak uznaje, że w regionie wykształcił się nowy układ bipolarny USA–Chiny, opierający się na strategicznej rywalizacji i współpracy w sferze gospodarczej. E. Haliżak, *Region Azji i Pacyfiku w 2014 r. pod znakiem wyłaniającego się bipolarnego układu USA–Chiny*, „Rocznik Strategiczny" 2014/15, t. 20, s. 293–296.

[81] Zob. The Trans-Pacific Partnership, http://www.ustr.gov/tpp (data dostępu: 15.02.2016).

[82] W trakcie prezydentury Obamy Korea Północna przyznała się do przeprowadzenia trzech testów nuklearnych – w 2009, 2013 oraz 2016 r. Zob. D.E. Sanger, C. Sang-hun, *North Korea announces that it has detonated first hydrogen bomb*, „The New York Times", 5.01.2016.

zagrożenia ze strony Związku Radzieckiego oraz z uwagi na „utratę" Chin w 1949 r. i wojnę w Korei (1950–1953), osłabiona wojną i odniesioną w niej porażką Japonia była atrakcyjnym potencjalnym sojusznikiem dla USA. Zmiana podejścia Stanów Zjednoczonych do tego państwa została przypieczętowana postanowieniami kończącej wojnę konferencji w San Francisco. Podpisane w 1951 r. dwa układy: traktat pokojowy z Japonią (nazywany też traktatem pokojowym z San Francisco) oraz układ o bezpieczeństwie między Stanami Zjednoczonymi a Japonią, potwierdziły jej szczególne znaczenie dla polityki USA oraz zapewniły Amerykanom sprzyjające warunki do zbudowania regionalnej struktury bezpieczeństwa według własnej koncepcji. Dla stosunków amerykańsko-japońskich szczególnie istotny był układ o bezpieczeństwie (zgodnie z nim USA przejęły odpowiedzialność za bezpieczeństwo Japonii, która z kolei w swojej konstytucji wyrzekła się posiadania sił zbrojnych, a wojska amerykańskie mogły bezterminowo stacjonować na jej obszarze) potwierdzony w 1960 r. traktatem o wzajemnej współpracy i bezpieczeństwie[83]. Układy z Japonią były kluczowe dla stworzenia sieci porozumień z innymi państwami, które złożyły się na system regionalnego bezpieczeństwa, zwany potocznie systemem z San Francisco. Składał się on z układów bilateralnych Stanów Zjednoczonych z: Japonią (1951 i 1960), Filipinami (1951), Republiką Korei (1954), Tajwanem (1954) i Tajlandią (1962).

Nie powiodło się natomiast stworzenie trwałych form wielostronnej współpracy regionalnej w sferze bezpieczeństwa, mimo powołania do życia dwóch organizacji bezpieczeństwa: Paktu Bezpieczeństwa Pacyfiku (Australia, New Zealand, United States Pacific Security Treaty, ANZUS) i Organizacji Paktu Azji Południowo-Wschodniej (Southeast Asia Treaty Organization, SEATO). Podpisany w 1951 r. ANZUS między Australią, Nową Zelandią i Stanami Zjednoczonymi był swego rodzaju azjatycką odmianą NATO, choć nie wypracował zintegrowanych, wspólnych struktur wojskowych i nie odegrał większej roli w regionie[84]. W 1987 r. nabrał on charakteru bilateralnego (USA–Australia) w związku z ogłoszeniem Nowej Zelandii strefą bezatomową. Natomiast powołana do życia w 1954 r. SEATO z uwagi na dość oryginalny skład członkowski (Australia, Francja, Nowa Zelandia, Bangladesz – jako Wschodni Pakistan, Filipiny, Tajlandia, Wielka Brytania i Stany Zjednoczone) oraz brak efektywności w działaniach przetrwała zaledwie do 1977 r.

Po zakończeniu zimnej wojny dotychczasowe sojusze zostały potwierdzone, a Stany Zjednoczone zaczęły intensywnie rozwijać relacje bilateralne z innymi państwami regionu w poszukiwaniu nowych sojuszników. Na szczególną uwagę zasługują przede wszystkim współpraca partnerska z Singapurem, a także rozwój strategicznych relacji z Indiami, Indonezją, Malezją oraz Wietnamem czy Mjanmą. Ponadto intensywna współpraca gospodarcza doprowadziła do stworzenia stref wolnego handlu z Australią,

[83] *Treaty of Mutual Cooperation and Security between the United States and Japan*, Washington, 19.01.1960, http://afe.easia.columbia.edu/ps/japan/mutual_cooperation_treaty.pdf (data dostępu: 16.08.2011).

[84] Z uwagi jednak na konflikt między USA a Nową Zelandią w 1987 r. przekształcił się on w podwójny układ bilateralny: USA–Australia oraz Australia–Nowa Zelandia.

Singapurem oraz Republiką Korei. W ostatnich latach Stany Zjednoczone podjęły także inicjatywy mające na celu zwiększenie intensywności współpracy wielostronnej, czego przejawem były negocjacje dotyczące Półwyspu Koreańskiego[85], kooperacja w ramach dialogu politycznego oraz zacieśnianie relacji w sferze gospodarczej (ASEAN + USA, APEC) czy wynegocjowane w 2015 r. porozumienie TPP.

Wydaje się, że jednym ze sposobów na zwiększenie efektywności wielostronnej współpracy w sferze politycznej może być rozwój relacji tego typu w sferze gospodarczej. Najważniejszym i największym (pod względem liczby uczestników z regionu) forum współpracy wielostronnej w sferze gospodarczej jest APEC, do którego należy obecnie 21 gospodarek regionu i aspirują kolejne (wśród nich m.in. Indie, Pakistan, Mongolia, Kolumbia czy Ekwador)[86]. Mimo że APEC nie jest organizacją międzynarodową, to stopniowo nabierała coraz większego znaczenia i z czasem stała się jednym z głównych narzędzi integracji gospodarczej regionu oraz platformą dla rozwoju innych form współpracy, takich jak TPP. Negocjacje tego układu trwały w okresie 2010–2015, a należy do niego obecnie 12 państw: Australia, Brunei, Chile, Japonia, Kanada, Malezja, Meksyk, Nowa Zelandia, Peru, Singapur, Stany Zjednoczone i Wietnam[87]. Inną ważną platformą wielostronnej współpracy gospodarczej, ale też politycznej, jest rozwój relacji między USA a ugrupowaniem ASEAN.

System sojuszy i rozwój współpracy bilateralnej, jak również starania USA zmierzające do rozwoju struktur wielostronnych mogą wskazywać na to, że państwo to dąży do tworzenia takich form kooperacji w regionie, które mogłyby zrównoważyć przewagę Chin na tym obszarze. Otwartą kwestią pozostaje to, czy w przyszłości koordynacja bilateralnych sojuszy z udziałem USA doprowadzi do stworzenia nowego wielostronnego ugrupowania w dziedzinie bezpieczeństwa (przy czym włączenie Indii do takiej struktury w znacznym stopniu przyczyniłoby się do ograniczenia roli Chin). Jest to jednak mało prawdopodobne z uwagi na wielkie zróżnicowanie państw w regionie, liczne rozbieżności interesów i potencjalne konflikty. Z tego względu w ostatnich latach możemy obserwować dynamiczny rozwój wielostronnej współpracy gospodarczej. Największym osiągnięciem USA w regionie Azji i Pacyfiku jest bez wątpienia zamknięcie negocjacji nad utworzeniem Partnerstwa Transpacyficznego, które po ratyfikacji ma szansę umocnić zarówno gospodarczą, jak i polityczną pozycję Stanów Zjednoczonych w tej części świata.

Czynnik wojskowy

Kluczowym elementem amerykańskiego zaangażowania w regionie Azji i Pacyfiku, uznawanego *nota bene* za najbardziej zmilitaryzowany region na Ziemi, jest obecność

[85] Zob. Y. Jianjun, *America and Asia-Pacific multilateral security after the cold-war*, „International Review" 2006, nr 44, s. 19–20.

[86] Zob. Asia-Pacific Economic Cooperation, http://www.apec.org/ (data dostępu: 10.10.2015).

[87] Zob. The Trans-Pacific Partnership, http://www.ustr.gov/tpp (data dostępu: 10.10.2015).

wojsk amerykańskich[88]. Do bezpośredniego zaangażowania amerykańskich sił zbrojnych na tym obszarze doprowadził konflikt z Japonią w latach 1941–1945. Ponownie zostały one wykorzystane w wojnie koreańskiej (1950–1953) i podczas interwencji w Wietnamie (1964–1973). W okresie zimnej wojny siły amerykańskie były jedną z podstawowych gwarancji bezpieczeństwa dla państw azjatyckich niepoddających się wpływom komunistycznym oraz głównym narzędziem polityki USA w regionie Azji i Pacyfiku. Liczba stacjonujących tam wojsk ulegała zmianom. Najwięcej było ich w latach 60.–70. XX w., w związku z interwencją w Wietnamie. Pod koniec zimnej wojny w Azji Wschodniej przebywało nadal ponad 110 tys. żołnierzy, do czego należy doliczyć bazy na Pacyfiku – co dawało w sumie liczbę ok. 170 tys. wojskowych amerykańskich w całym regionie[89].

Obecnie na obszarze Azji Wschodniej znajduje się poniżej 100 tys. żołnierzy. Tworzą jednostki stacjonujące w bazach zlokalizowanych na terytoriach najbliższych sojuszników USA w regionie, czyli w Japonii (ok. 40 tys.), Korei Południowej (ok. 28,5 tys.), Australii (docelowo 2,5 tys.), ponadto w utrzymującym specjalne relacje z USA Singapurze (ok. 100) i na kontrolowanej przez USA wyspie Guam (ok. 4,5 tys.)[90]. Dodatkowym zasobem jest Amerykańska Flota na Pacyfiku (United States Pacific Fleet), na którą składają się bazy, dowództwa i jednostki marynarki wojennej USA. Główne bazy amerykańskie obsługujące basen Pacyfiku to San Diego, Guam i Pearl Harbour. Nowa koncepcja strategii wojskowej USA przedstawiona została w dokumencie pt. *Podtrzymanie przywództwa USA. Priorytety obronności w XXI w.* z 2012 r.[91] Zgodnie z nią w kolejnych latach liczebność amerykańskich sił w regionie Azji i Pacyfiku ma sukcesywnie wzrastać, ma nastąpić szersza ich dystrybucja, ma się zwiększyć elastyczność ich działania i reagowania oraz wzmocnione mają zostać możliwości obronne amerykańskich partnerów[92]. Ulec zmianie ma także proporcja rozlokowania wojsk na Atlantyku i Pacyfiku. Jeszcze do niedawna stosunek ten wynosił 50/50%, a docelowo ma to być 40/60% na rzecz Pacyfiku (choć może się to zmienić z uwagi na zmianę polityki Rosji wobec Europy i wzrost zagrożenia dla państw UE). Już w 2011 r. USA

[88] Na obszarze tym znajduje się siedem z 10 największych armii świata oraz pięć mocarstw nuklearnych. Zob. *2015 Index of U.S. Military Strength: Asia*, The Heritage Foundation, http://index.heritage.org/military/2015/chapter/op-environment/asia/ (data dostępu: 12.10.2015).

[89] T. Kane, *Global U.S. troop deployment, 1950–2003*, The Heritage Foundation, 27.10.2004, http://www.heritage.org/research/reports/2004/10/global-us-troop-deployment-1950-2003 (data dostępu: 28.11.2015).

[90] Zob. M.E. Manyin et al., op.cit.; D. Vine, *Base Nation: How U.S. Military Bases Abroad Harm America and the World*, Metropolitan Books, New York 2015; idem, *How U.S. military bases abroad undermine national security and harm us all*, „Huffington Post", 13.09.2015, http://www.huffingtonpost.com/david-vine/us-military-bases-abroad_b_8131402.html (data dostępu: 26.09.2015).

[91] *Sustaining U.S. global leadership: Priorities for 21st century defense*, United States Department of Defense, 3.01.2012, http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf (data dostępu: 16.08.2013).

[92] Ibidem. W czerwcu 2012 r. sekretarz obrony Leon Panetta potwierdził te założenia w swoim wystąpieniu podczas Shangri-La Security Dialogue. *Shangri-La Security Dialogue: As delivered by Secretary of Defense Leon E. Panetta, Shangri-La Hotel, Singapore, Saturday, June 02, 2012*, United States Department of Defense, http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1681 (data dostępu: 16.06.2012).

podpisały z rządem Australii umowę, w ramach której liczba wojsk amerykańskich w bazie Darwin wzrośnie do 2,5 tys. żołnierzy. W kolejnych latach zacieśniły także współpracę wojskową z Singapurem, Filipinami i Wietnamem.

Zmiany w strategii wojskowej wobec regionu oraz relokacja sił zbrojnych wymuszone zostały przez politykę Chin, które stopniowo zwiększają wydatki w sferze obronności oraz coraz częściej testują cierpliwość Amerykanów i państw regionu poprzez stosowanie prowokacji oraz działań zaczepnych, co jest najwyraźniej widoczne w sporach na Morzu Południowochińskim[93].

Jak już zaznaczono, wobec braku zintegrowanej architektury bezpieczeństwa na tym obszarze, a także z uwagi na bardzo zróżnicowane interesy i aspiracje oraz liczne antagonizmy między poszczególnymi państwami w sferze bezpieczeństwa podstawą są omawiane już relacje i sojusze bilateralne[94]. Choć kwestia wojskowej obecności Amerykanów w regionie budziła i nadal budzi kontrowersje, a nawet rodzi konflikty (np. problem bazy na Okinawie[95]), to w dalszym ciągu uznawana jest za czynnik stabilizujący tamtejszą sytuację[96]. Armia USA jest głównym gwarantem bezpieczeństwa i realną przeciwwagą dla wzrostu potencjału militarnego Chin.

Czynnik gospodarczy

W sferze gospodarczej Stany Zjednoczone realizują swoje interesy w regionie Azji i Pacyfiku poprzez zacieśnianie bilateralnych kontaktów handlowych i inwestycyjnych z głównymi sojusznikami (Japonia, Republika Korei, Singapur, Australia), z głównym partnerem gospodarczym – Chinami, oraz innymi jego państwami. Istotnym elementem jest także wzmacnianie kontaktów na forach współpracy wielostronnej – przede wszystkim z ugrupowaniem ASEAN, w ramach APEC czy w kontekście negocjowanego w latach 2007–2015 układu TPP. Jeśli ten ostatni zostanie ratyfikowany, to w jego skład wejdzie 12 państw odpowiedzialnych za 40% światowej wymiany handlowej.

Wymiana handlowa między USA a krajami azjatyckimi szacowana jest na ok. 1 bln USD rocznie i wynosi 30% handlu światowego[97]. W roku 2014 w pierwszej piętnastce głównych partnerów handlowych USA znajdowało się sześć państw azjatyckich, z czego Chiny i Japonia zajmują miejsca w pierwszej piątce (tabela 2)[98].

---

[93] E. Haliżak, *Region Azji i Pacyfiku w 2014 r*…, op.cit., s. 289–290.

[94] *2015 Index*…, op.cit.

[95] M. Mizerska-Wrotkowska, *Okinawa, amerykański „lotniskowiec" w Azji Wschodniej*, w: J. Nakonieczna, J. Zajączkowski (red.), *Azja Wschodnia i Azja Południowa w stosunkach międzynarodowych. Bezpieczeństwo – gospodarka – cywilizacja*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011, s. 509–524.

[96] P.J. Katzenstein, *Japan in the American imperium: Rethinking security*, „The Asia-Pacific Journal: Japan Focus", 14.10.2008.

[97] R.A. Cossa, *The United States and the Asia Pacific*, w: N.S. Sisodia, S. Kalyanarman (red.), *The Future of War and Peace in Asia*, Magnum Books Pvt., New Delhi 2010, s. 253.

[98] United States Department of Commerce, *Top trading partner of the United States*, http://www.trade.gov/mas/ian/build/groups/public/@tg_ian/documents/webcontent/tg_ian_003364.pdf (data dostępu: 13.09.2015).

Tabela 2. Główni partnerzy handlowi USA – ranking według wartości eksportu dóbr USA z 2014 r. (w mln USD)

Ranking	Państwo	Eksport	Import
1.	Kanada	312,421	347,798
2.	Meksyk	240,249	294,074
3.	Chiny*	123,676	466,074
4.	Japonia*	66,827	134,004
5.	Wielka Brytania	53,823	54,392
6.	Niemcy	49,363	123,260
7.	Korea Południowa*	44,471	69,518
8.	Holandia	43,075	20,818
9.	Brazylia	42,429	30,537
10.	Hongkong*	40,858	5,869
11.	Belgia	34,790	20,885
12.	Francja	31,301	46,874
13.	Singapur	30,237	16,426
14.	Tajwan*	26,670	40,581
15.	Australia*	26,582	10,672
	EU (28)	276,142	418,201
	TPP	726,494	883,545

* Państwa regionu Azji i Pacyfiku.

Źródło: opracowanie własne na podstawie United States Department of Commerce, op.cit.

Cechą charakterystyczną relacji handlowych z krajami azjatyckimi jest utrzymujący się od lat ujemny amerykański bilans handlowy. Państwa te, stosujące (wzorem Japonii) proeksportową strategię rozwoju gospodarczego oraz dysponujące tanią siłą roboczą, stały się głównymi fabrykami zaopatrującymi Stany Zjednoczone we wszelkiego rodzaju produkty. Szczególnie niekorzystna relacja występuje w handlu z Chinami, które są największym dostawcą dóbr do USA. Deficyt handlowy z ChRL w roku 2010 był aż 27 razy większy niż w roku 1990[99]. W roku 2014 deficyt nadal był wysoki i osiągnął poziom nieco ponad 343 mld USD[100]. Należy zauważyć, że

[99] M. Snyder, *21 signs that the once great U.S. economy is being gutted, neutered and destroyed*, „Business Insider", 15.02.2011, http://www.businessinsider.com/21-signs-us-economy-gutted-2011-2?op=1#ixzz1VIBaPju0 (data dostępu: 14.05.2012).

[100] Zob. statystyki z lat 1985–2015 w: United States Census Bureau, *Trade in Goods with China*, https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html (data dostępu: 25.12.2015).

deficyt w handlu z Chinami nie zmniejsza się nawet mimo wprowadzenia programu amerykańskiej polityki promocji eksportu („National Export Initiative")[101].

Kraje azjatyckie są także istotne dla USA z uwagi na działalność amerykańskich inwestorów. Stany Zjednoczone – największy międzynarodowy dawca i biorca inwestycji – rozlokowały na całym świecie ok. 4,6 bln USD w formie inwestycji bezpośrednich. W regionie Azji i Pacyfiku USA zainwestowały już ponad 670 mld USD, w tym najwięcej w takich krajach, jak Australia (169 mld USD), Singapur (159 mld USD) i Japonia (120 mld USD) oraz Chiny i Hongkong (po ok. 60 mld USD każde)[102].

Należy jednak zauważyć, że sukcesywnie rosną także azjatyckie inwestycje w USA, co przyczynia się do zacieśniania relacji oraz współzależności gospodarczych między tymi obszarami. Biorąc po uwagę skumulowaną wartość inwestycji bezpośrednich (dane do roku 2013), kraje z regionu Azji i Pacyfiku zainwestowały w USA ok. 470 mld USD[103]. Głównym inwestorem z regionu jest Japonia (druga na liście największych inwestorów w USA po Wielkiej Brytanii), która do 2013 r. zainwestowała tam 342 mld USD. Natomiast w 2013 r. kraj ten przeznaczył na inwestycje w USA 45 mld USD, co pozwoliło mu zająć pierwsze miejsce wśród inwestorów[104]. Wartość inwestycji z pozostałych krajów regionu jest znacznie mniejsza z uwagi na niższy poziom rozwoju oraz wciąż znacznie ograniczone możliwości inwestycyjne lub ograniczenia po stronie amerykańskiej. Szczególne znaczenie dla USA mogą mieć w przyszłości inwestycje z Chin, które jak na razie nie są jeszcze wielkie – w 2013 r. osiągnęły one poziom 2,4 mld USD, a z Hongkongu – 1,3 mld USD[105]. W kolejnych latach można się jednak spodziewać znaczniejszego napływu inwestycji z Azji do USA z uwagi na zwiększające się możliwości inwestorów oraz zachęty ze strony USA, którym zależy na tworzeniu nowych miejsc pracy[106], jakkolwiek zagrożeniem dla tego procesu może się okazać spowalnianie rozwoju gospodarczego w Chinach oraz innych krajach azjatyckich[107]. Zwiększona dynamika przepływów kapitałowych między USA a regionem Azji i Pacyfiku (od lat 70. XX w.) przyczyniła się do za-

---

[101] International Trade Administration, *National Export Initiative*, http://trade.gov/nei/ (data dostępu: 20.10.2015).

[102] Zob. Bureau of Economic Analysis, *U.S. Direct Investment Abroad: Selected Items by Detailed Country*, 2009–2014, http://www.bea.gov/international/di1usdbal.htm (data dostępu: 23.10.2015); J.K. Jackson, *U.S. direct investment abroad: Trends and current issues*, „Congressional Research Service", 11.12.2013, https://www.fas.org/sgp/crs/misc/RS21118.pdf (data dostępu: 23.10.2015).

[103] Organization for International Investment, *Foreign Direct Investment in the United States: 2014 Report*, Washington 2014, http://www.ofii.org/sites/default/files/FDIUS2014.pdf (data dostępu: 26.10.2015), s. 5.

[104] Ibidem, s. 4.

[105] *Appendix A: FDIUS by Selected Countries*, w: Organization for International Investment, op.cit., s. 9.

[106] Zob. D.M. Marchick, *Fostering greater Chinese investment in the United States*, „Policy Innovation Memorandum" 2012, nr 13, http://www.cfr.org/china/fostering-greater-chinese-investment-united-states/p27310 (data dostępu: 21.10.2015).

[107] Zdaniem ekspertów wzrost gospodarczy w Chinach za rok 2015 wyniesie zaledwie 6,9%, co byłoby najgorszym wynikiem od czasów globalnego kryzysu finansowego. Zob. *China's economic growth slows to 6.9%*, BBC News, 19.10.2015, http://www.bbc.com/news/business-34536052 (data dostępu: 05.12.2015).

cieśnienia współpracy gospodarczej, jak również włączenia państw azjatyckich do głównego nurtu gospodarki światowej.

Głównym przejawem współzależności gospodarczych między USA a krajami azjatyckimi jest jednak sfera finansowa. Japonia, a w późniejszym okresie także Chiny lokowały swoje nadwyżki finansowe w obligacjach amerykańskich, stając się głównymi wierzycielami Stanów Zjednoczonych. Działalność ta jest z jednej strony wsparciem finansowania amerykańskiego importu, lecz z drugiej – gwarancją dla tych krajów, że wytworzone przez nie produkty znajdą nabywców. Jest to szczególnie istotne w przypadku Chin, gdyż swój rozwój opierają one głównie na popycie zewnętrznym. Obecnie największym wierzycielem USA są właśnie Chiny, których rezerwy w dolarach szacowane są na 1,2 bln USD, a kolejne miejsce zajmuje Japonia z kwotą 1,1 bln USD[108]. Ponadto Chiny i Japonia są także posiadaczami największych rezerw walutowych w dolarach. Państwo Środka zgromadziło ok. 3,95 bln USD, a Japonia – niemal trzy razy mniej, co pokazuje, że kraje te nadal mają zaufanie do dolara jako najbardziej wiarygodnej i stabilnej waluty światowej (zob. rekordowe rezerwy walutowe Chin).

W efekcie Stany Zjednoczone i Chiny funkcjonują od kilkunastu lat w stanie ścisłej współzależności – USA jest największym rynkiem zbytu dla Chin, bez którego nie mogłyby się tak dynamicznie rozwijać, ChRL natomiast finansuje USA, kupując amerykańskie obligacje oraz lokując swoje rezerwy w dolarach, a tym samym podtrzymując pozycję tej waluty na rynkach światowych. Obecnie układ ten jest korzystny dla obu stron i nic nie wskazuje na to, aby któraś z nich chciała lub mogła zrezygnować z niego w najbliższym czasie. Na razie dwie największe gospodarki świata szukają sposobu na jak najbardziej efektywną realizację własnych interesów, uwzględniając ograniczenia wynikające ze współzależności. Nie powiodła się jednak lansowana przez Amerykanów koncepcja stworzenia ścisłej współpracy w ramach tzw. G2 lub Chimeryki, co miałoby polegać na wzięciu współodpowiedzialności Chin i USA za zarządzanie gospodarką światową[109]. W ostatnich latach można raczej obserwować zaostrzającą się rywalizację między dwoma modelami gospodarczymi wdrażanymi przez te kraje. Stany Zjednoczone starają się utrzymywać i wzmacniać swoją pozycję gospodarczą poprzez wykorzystanie dobrze znanych zasad konsensusu waszyngtońskiego. Natomiast Chiny budują relacje (szczególnie z państwami w Afryce i Ameryce Południowej) na podstawie tzw. pekińskiego konsensusu, polegającego na połączeniu wolnego rynku z kontrolą państwa[110].

---

[108] Należy jednak zaznaczyć, że obecnie największym wierzycielem Stanów Zjednoczonych są Stany Zjednoczone. FED (Federal Reserve System – System Rezerwy Federalnej) skupił z rynku obligacje wartości ok. 2,2 bln USD, co jest efektem długoletniego programu luzowania ilościowego. Zob. *Dług USA: Chiny sprzedają, Belgia kupuje, Fed przebija wszystkich*, Bankier.pl, 20.02.2014, http://www.bankier.pl/wiadomosc/Dlug-USA-Chiny-sprzedaja-Belgia-kupuje-Fed-przebija-wszystkich-3064906.html (data dostępu: 20.08.2015).

[109] Zob. N. Fergusson, M. Schularick, *The End of Chimerica*, „Harvard Business School Working Papers" 2009, nr 10-037, http://www.hbs.edu/faculty/Publication%20Files/10-037.pdf (data dostępu: 16.09.2014).

[110] Zob. S. Halper, *The Beijing Consensus: How China's Authoritarian Model Will Dominate the Twenty-First Century*, Basic Books, New York 2010.

Podsumowanie

Region Azji i Pacyfiku stał się amerykańską przepustką do wielkiej polityki światowej. Stany Zjednoczone były tam obecne niemal od samego początku swego istnienia i traktowały go jako obszar o szczególnym znaczeniu strategicznym. W okresie ostatnich trzech dekad pozycja regionu oraz poszczególnych państw azjatyckich stopniowo się umacniała, co skutkowało także zmianami w polityce i strategii USA.

Przeprowadzona analiza dała możliwość uzyskania odpowiedzi na kilka podstawowych pytań dotyczących kwestii polityki USA wobec regionu Azji i Pacyfiku. Jeśli chodzi o warunki prowadzenia polityki zagranicznej USA na tym obszarze, to należy podkreślić kwestię rozwoju oraz umocnienia się pozycji międzynarodowej kluczowych państw regionu – w tym przede wszystkim Chin i Indii – co jest jedną z głównych determinant tej polityki. Na uwypuklenie zasługuje także wzrost znaczenia innych krajów, które jeszcze do niedawna funkcjonowały nieco na marginesie głównego nurtu politycznego (np. Indonezja, Malezja czy Wietnam lub Mjanma).

Istotnym czynnikiem warunkującym amerykańską politykę w regionie jest także dynamiczny rozwój gospodarczy położonych tam państw. Dla USA szczególne znaczenie pod tym względem miał dostęp do tanich produktów, taniej siły roboczej, a także możliwość uzyskania finansowania dla własnej gospodarki, które zapewniały najpierw Japonia, a obecnie głównie Chiny poprzez zakup amerykańskich obligacji skarbowych.

Niezależnie jednak od wzrostu rangi kwestii gospodarczych w regionie, decydujące znaczenie ma nadal czynnik wojskowy. W tym aspekcie szczególnie istotne jest zwiększenie wydatków wojskowych przez Chiny oraz dynamiczny rozwój ich armii, co w połączeniu z polityką Korei Północnej w zakresie rozwoju programu nuklearnego powoduje wzrost stanu zagrożenia w regionie i niejako zmusza USA do wzmocnienia tam obecności wojskowej.

W efekcie koniec zimnej wojny i związane z nim przemiany (szczególnie w kontekście wyłonienia się po 1989 r. unilateralnego porządku z dominującą rolą USA) oraz pojawienie się tzw. wyzwania chińskiego skutkowały zwiększającym się stopniowo zainteresowaniem Stanów Zjednoczonych regionem Azji i Pacyfiku oraz zmianą amerykańskiej strategii wobec tego obszaru. Co prawda początkowo był on tylko jednym z głównych regionów w polityce zagranicznej (obok Europy i Bliskiego Wschodu), jednak z czasem zyskał główną rolę, czego formalnym potwierdzeniem było ogłoszenie tzw. zwrotu ku Azji w 2011 r. W celu jak najbardziej efektywnej realizacji interesów polityka amerykańska zmierzała do tego, aby stabilizować sytuację w regionie, równoważyć siłę i zapobiegać dominacji jednego państwa (Chin) oraz neutralizować ewentualne zagrożenia, jak również otwierać dostęp do azjatyckich rynków zbytu dla towarów zza oceanu i zapewniać finansowanie dla amerykańskiej gospodarki. Korzystały na tym również państwa azjatyckie, przede wszystkim otrzymując od USA gwarancje bezpieczeństwa oraz możliwość włączenia się w system gospodarki światowej. Stąd akceptacja wielu z nich dla amerykańskiej obecności oraz

rosnąca skłonność do współpracy zarówno w ramach relacji bilateralnych, jak i struktur wielostronnych (takich jak APEC, ASEAN + USA czy TPP).

Jak wynika z przedstawionych analiz, działania USA wobec regionu Azji i Pacyfiku w okresie pozimnowojennym przebiegały wielotorowo.

Po pierwsze skupiono się na relacjach bilateralnych, umacniając dotychczasowe partnerstwa (z Japonią, Australią i Koreą Południową) oraz szukając nowych sprzymierzeńców dla USA w regionie (Indonezja, Malezja czy nawet Wietnam oraz Mjanma).

W ostatnim czasie szczególna uwaga skupiona była na relacjach z dwoma najbardziej zaludnionymi krajami świata – Chinami i Indiami. Intensyfikacja kontaktów z ChRL wynikała głównie z tego, że państwo to wzmocniło swoją pozycję nie tylko w sferze gospodarczej, lecz także politycznej, stając się równoprawnym partnerem Stanów Zjednoczonych w stosunkach międzynarodowych. Współuzależnienie gospodarcze Chiny–USA oraz wzrastające ambicje Chin na arenie międzynarodowej spowodowały, że stosunki między obydwoma krajami stały się z czasem coraz trudniejsze i wymagały zręcznego manewrowania między kwestiami gospodarczymi a politycznymi. Indie natomiast zostały uznane przez USA za godnego uwagi partnera, który w przyszłości może zrównoważyć przewagę Chin, zapobiegając tym samym dominacji jednego mocarstwa w regionie[111].

Po drugie podjęto intensywne działania na rzecz wzmocnienia współpracy wielostronnej w regionie Azji i Pacyfiku. Niezależnie jednak od podejmowanych działań Stanom Zjednoczonym nie udało się jak na razie wypracować efektywnego modelu współpracy wielostronnej w tej części świata. Przyczyny tej sytuacji są wielorakie. Wynika ona: 1) ze zróżnicowania poszczególnych państw regionu i ich różnorodnych interesów; 2) z różnych strategii USA w odniesieniu do niemal każdego z nich; 3) z pragmatyzmu amerykańskiego – mniejsze struktury zapewniają większą elastyczność oraz łatwość podejmowania decyzji[112]. Ponadto, jak zauważa Yu Jianjun, jednym z powodów niepowodzeń współpracy wielostronnej były także obawy Amerykanów przed osłabieniem dotychczasowych sojuszy i układów bilateralnych[113]. Inicjatywy podejmowane przez administrację Obamy wskazują jednak na to, że obecnie Amerykanie widzą współpracę wielostronną jako istotne dopełnienie układów bilateralnych i będą podejmowali działania na rzecz jej umacniania na różnych forach regionalnych.

Po trzecie zdecydowano się zwiększyć i wzmocnić amerykańską obecność wojskową w regionie. Świadczą o tym zarówno plan relokacji wojsk z obszaru atlantyckiego na Pacyfik, jak i nowe inicjatywy USA w zakresie zacieśniania współpracy militarnej z sojusznikami (np. Australią czy Singapurem), mające na celu zapewnienie większego dostępu do ich infrastruktury wojskowej dla armii amerykańskiej.

---

[111] Zob. J. Zajączkowski, *Rola Azji Południowej i Azji Wschodniej w strategii międzynarodowej USA*, w: K.A. Kłosiński (red.), *Stany Zjednoczone obrona hegemonii w XXI wieku*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2009, s. 373–396; idem, *Czynnik…*, op.cit., s. 487–508.

[112] Y. Jianjun, op.cit.

[113] Ibidem.

Po czwarte zwiększono także nacisk na rozwój współpracy gospodarczej z państwami regionu (wynegocjowanie TPP), co miało stanowić dodatkowy element amerykańskiej obecności i zaangażowania w regionie, jak również zacieśniać więzi między USA a poszczególnymi jego państwami, wspomagać je w rozwoju i wzmacniać ich siłę w relacjach z Chinami.

Przez cały okres ostatnich trzech dekad Stany Zjednoczone utrzymały obecność w regionie i dominującą pozycję, zręcznie przekładając na praktyczne działania elementy charakterystyczne dla realizmu (dbanie o interes narodowy na bazie sojuszy i siły militarnej) oraz liberalizmu (promocja wartości oraz tworzenie norm i instytucji międzynarodowych)[114]. Pozycję USA określić można jako hegemoniczną i odnieść się do niej w kategoriach teorii hegemonicznej stabilności. Potwierdzają to następujące argumenty: po pierwsze USA mają wolę odgrywania roli światowego lidera, co zarówno jest określone w ich strategii, jak i przejawia się w działaniach (polityka USA w regionie); po drugie dysponują odpowiednią siłą militarną (liczba jednostek wojskowych w regionie oraz ich technologiczne wyposażenie) i gospodarczą (charakter i siła powiązań gospodarczych), co pozwala im równoważyć potencjały innych podmiotów o aspiracjach mocarstwowych, a także dostarczać dobra publiczne innym państwom regionu (bezpieczeństwo, zasady, normy); po trzecie są akceptowane przez większość państw regionu jako aktywny uczestnik oraz znaczący gracz na tym obszarze; po czwarte biorą czynny udział w tworzeniu zasad i reguł funkcjonowania dla państw regionu (szczególnie w wymiarze gospodarczym). W efekcie stworzony przez USA regionalny porządek jest trwały, oparty na akceptacji, a nie na wyzysku i przymusie, a ponadto, jak na razie, także efektywny i skuteczny (zapewnia stabilność w regionie i pozwala niwelować konflikty).

W okresie zimnej wojny hegemoniczna pozycja USA na świecie (tzw. *Pax Americana*[115]) była m.in. efektem ścisłej współpracy z Europą Zachodnią i jej głównymi państwami – w ramach partnerstwa transatlantyckiego. W ciągu ostatnich lat, wobec spadku znaczenia Europy jako jednego z kluczowych ośrodków światowych, centrum życia międzynarodowego ciąży zdecydowanie ku regionowi Azji i Pacyfiku. To właśnie tutaj zadecyduje się nowy kształt porządku światowego, a Amerykanie mają tego świadomość. Dlatego jesteśmy obecnie świadkami jakościowej zmiany w globalnej strategii USA, w której region Azji i Pacyfiku przejmuje dominującą pozycję kosztem partnerstwa transatlantyckiego. Przyszła pozycja Stanów Zjednoczonych na

[114] William Pfaff stwierdził nawet, że w pierwszych latach po zakończeniu zimnej wojny w Waszyngtonie doszło do stworzenia tajnego sojuszu pomiędzy internacjonalistycznymi liberałami, dążącymi do szerzenia amerykańskich wpływów poprzez promocję wartości demokratycznych w świecie, oraz unilateralnymi neokonserwatystami, którzy wierzyli w agresywne przywództwo USA dla dobra świata. Zob. W. Pfaff, *The question of hegemony*, „Foreign Affairs" 2001, t. 80, nr 1, s. 221–232.

[115] Hegemonię amerykańską na świecie określa się często mianem *Pax Americana* analogicznie do wcześniejszych *Pax Britannica* czy *Pax Romana*, które odnosiły się do imperialnej dominacji Wielkiej Brytanii czy Cesarstwa Rzymskiego.

świecie będzie więc uzależniona w wielkim stopniu od stanu relacji z tym regionem oraz najsilniejszym jego państwem – Chinami.

The United States – A Hegemony in the Asia-Pacific Region in 1985–2015

After the end of World War II the United States achieved a hegemonic position in the international system, and despite a relative decrease in its power and the growth in importance of other states it has kept this position until the present time. The country is active in almost all the regions of the world, but the areas it considers particularly important are the Transatlantic and the Transpacific (the Asia-Pacific region) regions. Historically, the latter direction was the area through which the United States entered into grand world politics. Presently, it is considered an area of key importance to the country's interests, for both security and economic reasons.

The aim of this article is to present the United States' relations with the countries of the Asia-Pacific and determine the US's position in the region in terms of the last three decades, that is a period of great changes and redefinitions in the international arena. It has been assumed that in the period in question the United States played the role of the dominant power in the Asia-pacific region, which the majority of the region's countries accepted (especially the smaller and weaker ones, fearing the domination of a single strong actor from the same region) and owing to which the United States have been able to effectively pursue its own interests.

Keywords: the United States, Asia-Pacific region, China, hegemony, strategy, alliance, economic cooperation, TPP

Stosunki Międzynarodowe – International Relations
nr 4 (t. 51) 2015

ISSN 0209–0961
doi: 10.7366/020909614201503

Indie – mocarstwo regionu Indo-Pacyfiku

Jakub Zajączkowski

Uniwersytet Warszawski

Celem artykułu jest analiza ewolucji strategii międzynarodowej Indii w regionie Oceanu Indyjskiego i Pacyfiku od zakończenia zimnej wojny do 2015 r. Zrozumienie aktywności Indii na tych obszarach wymaga omówienia nie tylko ich działań bezpośrednich, lecz także przyjmowanych przez New Delhi strategii oraz deklarowanych przez przywódców indyjskich celów, metod oraz wytycznych polityki zagranicznej.

Autor stawia hipotezę, że Indie dokonały istotnej transformacji w określaniu swojej tożsamości międzynarodowej, co jest główną przesłanką zdynamizowania polityki zagranicznej tego kraju w regionie Oceanu Indyjskiego. W 1985 r. Indie określały siebie jako mocarstwo Azji Południowej i państwo rozwijające się; w 2015 r. wiążą swoją tożsamość z Oceanem Indyjskim i Pacyfikiem, mówiąc o sobie jako mocarstwie regionu Indo-Pacyfiku.

Struktura artykułu ma służyć weryfikacji tej hipotezy. Region Oceanu Indyjskiego w indyjskiej polityce zagranicznej analizowany jest na trzech poziomach: strategicznym, koncepcyjnym oraz operacyjnym.

Słowa kluczowe: polityka zagraniczna, potęga, strategia morska Indii, region Oceanu Indyjskiego, region Indo-Pacyfiku, strategia *look east policy*

Region Oceanu Indyjskiego w debacie strategicznej Indii po zakończeniu zimnej wojny – uwarunkowania i przesłanki

Zakończenie zimnej wojny oraz kryzys polityczny, ekonomiczny i tożsamościowy w Indiach spowodowały, że na początku lat 90. XX w. problematyka morska i polityka wobec regionu Oceanu Indyjskiego zostały ponownie zmarginalizowane. Nastąpiło znaczne ograniczenie środków przeznaczonych na marynarkę wojenną. Problem należy jednak widzieć w szerszym kontekście. Kryzys ekonomiczny spowodował wstrzymanie programów modernizacyjnych w całej armii. W wymiarze wewnętrznym kwestią zasadniczą stało się jego przezwyciężenie. Debata strategiczna koncentrowała się zaś wobec takich zagadnień jak program nuklearny Indii oraz dotyczyła relacji z mocarstwami w nowych uwarunkowaniach geopolitycznych. W relacjach z państwami Azji Południowej i innymi subregionami Oceanu Indyjskiego skupiano się przede wszystkim na kwestiach gospodarczych.

Jakub Zajączkowski – doktor habilitowany, Instytut Stosunków Międzynarodowych, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Uniwersytet Warszawski.

Pod koniec lat 90. pojawiły się jednak przesłanki i uwarunkowania, które przyczyniły się do znacznej intensyfikacji wśród badaczy i elit strategicznych w Indiach debaty na temat regionu Oceanu Indyjskiego i Pacyfiku.

Po pierwsze nastąpił wyraźny wzrost pluralizmu badawczego w analizie problematyki bezpieczeństwa i polityki zagranicznej. Sprzyjał temu fakt, że od początku lat 90. XX w. zaczęły powstawać w Indiach liczne regionalne ośrodki badawcze, podejmujące problematykę bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego. Po drugie w okresie pozimnowojennym, zwłaszcza na początku XXI w., mamy do czynienia ze wzrostem znaczenia paradygmatu neorealistycznego, odwołując się zaś do indyjskiej nauki o stosunkach międzynarodowych – kautiljańskiego[1]. Badacze zaznaczali przy tym, że mimo zakończenia zimnej wojny reguły stosunków między państwami kształtowane są przez wyznaczniki potęgi i wzajemny układ sił[2]. Przykładem jest chociażby polityka mocarstw, zmierzająca do tego, by ograniczały one uzyskanie statusu mocarstwa przez państwa aspirujące do tej pozycji[3]. W indyjskiej wizji świata nastąpiła więc u progu XXI w. zmiana w podejściu do siły militarnej, zasad *power politics* i jej definiowania. *Shakti* (hind. siła, bogini siły) coraz częściej charakteryzowała indyjską percepcję zagadnień bezpieczeństwa. Indie, uzasadniając swoją aktywność na arenie międzynarodowej, odwoływały się do realizacji własnych interesów narodowych, w tym bezpieczeństwa narodowego.

Po trzecie u progu XXI w. Indusi podjęli próbę usystematyzowania polityki morskiej. W latach 2004 i 2009 przyjęto doktrynę morską, a w 2007 r. – strategię morską Indii[4]. Pozwoliło to im wyjść poza tradycyjną percepcję kwestii morskich. Indie bowiem do lat 90. XX w. określały się jako mocarstwo kontynentalne, były państwem, „które koncentrowało się głównie na lądzie, nastawione były przeciwko otwartej polityce morskiej”[5]. Jeden z indyjskich admirałów wskazywał, że jeszcze w ostatniej dekadzie XX w. świadomość wśród większości decydentów i społeczeństwa indyjskiego ograniczała się do „obsesyjnego postrzegania zagrożeń jedynie z północy Indii”[6]. Przejęcie władzy przez Indyjską Partię Ludową (Bharatiya Janata Party, BJP) w 1999 r. i wzrost znaczenia neorealizmu oraz czynnika morskiego w debacie stra-

---

[1] Zob. R.U. Zaman, *Kautilya: The Indian strategic thinker and Indian strategic culture*, „Comparative Strategy” 2006, nr 3, s. 231–247.

[2] Zob. K. Subrahmanyam, *India and the international nuclear order*, w: D.R. SarDesai, R.G.C. Thomas (red.), *Nuclear India in the Twenty-First Century*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2002, s. 63–85.

[3] B.R. Nayar, T.V. Paul, *India in the World Order: Searching for Major-Powers Status*, Cambridge University Press, Cambridge 2003, s. 67–77.

[4] Zob. Indian Navy, *Indian Maritime Doctrine INBR 8*, Integrated Headquarters Ministry of Defence, New Delhi 2004; idem, *Indian Maritime Doctrine INBR 8*, Integrated Headquarters Ministry of Defence, Sivakasi 2009; *Freedom to Use the Seas: India's Maritime Military Strategy*, Integrated Headquarters Ministry of Defence, New Delhi 2007.

[5] R.D. Kaplan, *South Asia's Geography of Conflicts*, Centre for a New American Security Report, Washington 2010, s. 14.

[6] S. Chopra, *Naval strategy in the Indian Ocean and the laws of the sea*, w: S. Chandra, B. Arunachalam, V. Suryanarayan (red.), *The Indian Ocean and Its Islands*, Sage, New Delhi 1993, s. 84.

tegicznej spowodowały, że „era kontynentalizmu się skończyła", jak ujął to admirał Sushil Kumar[7]. Przywódcy BJP podkreślali, że w dobie globalizacji i nowych wyzwań dla bezpieczeństwa konieczna jest efektywna i asertywna strategia morska, której celem będzie „ustanowienie z Oceanu Indyjskiego Oceanu Indii"[8]. Potwierdzeniem rosnącej roli czynnika morskiego w polityce zagranicznej Indii była deklaracja ministra spraw zagranicznych tego kraju Jaswanta Singha w 2000 r., iż „geograficzne granice indyjskiej strefy wpływów wykraczają poza Azję Południową, rozciągając się od Bliskiego Wschodu do cieśniny Malakka"[9]. Minister obrony Indii George Fernandes w 2000 r. podkreślał zaś, że „należy wyjść poza tradycyjną percepcję indyjskiej strefy wpływów ograniczającej się do Azji Południowej; rozciąga się ona bowiem teraz od Morza Arabskiego do Morza Południowochińskiego"[10]. Potwierdzał to także *Raport Ministerstwa Obrony Indii* z 2001 r., który określał granice tzw. indyjskiego środowiska bezpieczeństwa od Zatoki Perskiej do cieśniny Malakka[11].

Po czwarte wydaje się, że po 2000 r. w Indiach istniał wśród elit politycznych i strategicznych konsensus odnośnie do wzrostu znaczenia czynnika morskiego w polityce tego kraju. Przejęcie więc ponownie władzy przez Indyjski Kongres Narodowy w 2004 r. nie zmieniło kierunku polityki zagranicznej, jaki stanowił wzrost aktywności Indii w regionie Oceanu Indyjskiego. Potwierdzały to deklaracje składane m.in. przez premiera Manmohana Singha, który w 2004 r. określił obszary od Zatoki Perskiej do cieśniny Malakka jako „strategiczne" dla Indii[12]. W 2007 r. minister spraw zagranicznych Indii Pranab Mukherjee stwierdzał z naciskiem, że Indie dążą do uzyskania ponownie statusu mocarstwa morskiego, co pozwoli im na wzrost roli i pozycji na świecie[13]. Jednocześnie zwiększało się społeczne poparcie dla indyjskiego zaangażowania w regionie Oceanu Indyjskiego. W 2013 r. ponad 94% ankietowanych w Indiach opowiadało się za realizacją przez ten kraj strategii, która zapewni mu rolę mocarstwa w akwenie Oceanu Indyjskiego[14]. Czynnikiem, który ożywił także debatę strategiczną w Indiach oraz wzmocnił przedstawicieli nurtu morskiego, było uznanie przez USA Indii za głównego gwaranta bezpieczeństwa w regionie Oceanu Indyjskiego[15]. W założeniach tzw. amerykańskiego zwrotu ku Azji, którego wyraz znajduje się m.in. w tzw. wytycznych Departamentu Obrony z 2012 r. *Sustaining U.S. Global Leadership:*

---

[7] Cyt. za: D. Scott, *India's „Grand Strategy" for the Indian Ocean: Mahanian visions*, „Asia–Pacific Review" 2006, nr 2, s. 97–129.

[8] Ibidem, s. 109.

[9] Ch. Rajghatta, *Singhing Bush's praise*, „Times of India", 13.04.2001.

[10] Cyt. za: A. Aneja, *India, Vietnam partners in safeguarding sea lanes*, „The Hindu", 15.04.2000.

[11] Zob. Ministry of Defence, Government of India, *Annual Report 2000–2001*, New Delhi 2001.

[12] Zob. M. Singh, *PM's Address at the Combined Commander's Conference*, 24.10.2004.

[13] Zob. P. Mukherjee, *Speech for the Admiral A.K. Chatterjee Memorial Lecture*, Kolkata, 3.06.2007.

[14] R. Medcalf, *India Poll 2013: Facing the Future – Indian Views of the World Ahead*, Lowy Institute for International Policy, Sydeny–Victoria 2013.

[15] Zob D. Scott, *India's aspirations and strategy for the Indian Ocean – Securing the waves?*, „Journal of Strategic Studies" 2013, nr 4, s. 484–511.

Priorities for 21st Century Defense, Indie mają być „ekonomiczną kotwicą oraz gwarantem (dostarczycielem) bezpieczeństwa w szeroko definiowanym regionie Oceanu Indyjskiego”[16]. Rolę Indii na tym obszarze potwierdza także wydawany przez Departament Obrony USA co cztery lata raport *Quadrennial Defense Review*[17].

Od Azji Południowej w kierunku regionu Indo-Pacyfiku – strategiczny zwrot

Główne nurty strategiczne: periodyzacja i uwarunkowania

Po zakończeniu zimnej wojny Indie znalazły się w nowej sytuacji geostrategicznej. Rozpad ZSRR, wzrost znaczenia Chin na świecie i ich aktywność w regionie Azji i Pacyfiku oraz procesy integracyjne w Azji Wschodniej stały się przesłanką do poszukiwania i kształtowania przez rząd w New Delhi nowych założeń strategicznych.

U progu XXI w. w debacie strategicznej dominowało pięć nurtów podejmujących problematykę morską i regionu Oceanu Indyjskiego i Pacyfiku. Dwa z nich: kontynentalizm oraz podejście odwołujące się do tradycji radzieckiej (w latach 80. XX w.) były już obecne Indiach w okresie zimnej wojny i wywierały znaczący wpływ na kształtowanie się wymiaru praktycznego ich polityki zagranicznej w regionie Oceanu Indyjskiego w owym okresie. U progu XXI w. nastąpił jednak wzrost znaczenia zwolenników ofensywnych strategii morskich. W tym kontekście należy wyróżnić trzy nurty: panoceaniczny, tzw. monroe’istów i tzw. regionu Indo-Pacyfiku. Geneza podejścia panoceanicznego i monroe’istów sięga początków niepodległości Indii, czyli roku 1947. Premier Indii Jawaharlal Nehru, wyjaśniając przesłanki interwencji wobec enklaw portugalskich i francuskich na subkontynencie indyjskim, odwoływał się do doktryny Monroe. Jej założenia stosowano jednak przede wszystkim do kształtowania indyjskiej strategii w regionie Azji Południowej, głównie w odniesieniu do kwestii związanych z dominacją Indii na subkontynencie indyjskim w wymiarze kontynentalnym. Brak im było kompleksowej strategii wobec regionu Oceanu Indyjskiego. Od lat 70. XX w. postrzegały one ten obszar głównie przez pryzmat rywalizacji USA i ZSRR. Za zagrożenie dla bezpieczeństwa Indii uznawano tamtejszą aktywność marynarki amerykańskiej. W tym kontekście Indie odwoływały się do przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych rezolucji, uznającej Ocean Indyjski za strefę pokoju. New Delhi dążyło do zapobiegania aktywności mocarstw zewnętrznych na tym obszarze. Zarazem jednak Indie nie zgadzały się z większością państw Azji Południowej, które chciały ustanowić ten region wolnym od zbrojeń i broni atomowej. Utworzenie takiej strefy oznaczałoby bowiem ograniczenie indyjskiego rozwoju militarnego. W latach 80. Indiom wciąż brakowało wizji strategicznej w kontekście

[16] United States Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, Washinghton 2012, s. 2.

[17] United States Department of Defense, *Quadrennial Defense Review 2014*, Washington 2014, s. 17.

Oceanu Indyjskiego[18]. Nie została nawet rozpoczęta realizacja przedstawionego przez indyjską marynarkę w 1978 r. 20-letniego planu jej modernizacji, którego celem miała być budowa floty liczącej ponad 300 łodzi[19]. Swoje wysiłki kraj ograniczył głównie do utrzymania dominacji w regionie Azji Południowej, czego przykładem były militarne interwencje na Sri Lance i Malediwach. Działania te dowiodły raczej słabości Indii i braku strategicznych koncepcji wobec omawianego obszaru[20].

Zakończenie zimnej wojny otworzyło nowy etap w dyskursie strategicznym w Indiach w kontekście regionu Oceanu Indyjskiego. Można tu wyróżnić następujące okresy:

- 1990–1995: dominacja nurtu kontynentalnego oraz nurtu tzw. radzieckiego; w okresie tym wciąż w debacie strategicznej dominowały sprawy związane z relacjami Indii z Pakistanem i Chinami oraz kwestie Kaszmiru i broni nuklearnej;
- 1995–1999: pojawienie się nowych koncepcji, zwracających uwagę na czynnik morski, głównie w kontekście ekonomicznym; podkreślanie konieczności współpracy z państwami Azji Wschodniej w wymiarze morskim; wciąż jednak dominującym podejściem były założenia kontynentalizmu;
- 1999–2011: uznanie czynnika morskiego za istotny w kontekście równowagi sił w regionach Azji i Pacyfiku oraz Oceanu Indyjskiego; uznanie regionu Oceanu Indyjskiego za indyjską strefę wpływów; coraz więcej badaczy indyjskich wskazywało także na współzależności między regionalnym kompleksem bezpieczeństwa w regionie Oceanu Indyjskiego oraz Pacyfiku;
- 2011 – jednym z głównych nurtów w indyjskiej myśli strategicznej stało się podejście zwolenników dominacji Indii w tzw. regionie Indo-Pacyfiku (termin ten pojawił się po raz pierwszy w 2006 r.); Indie zaczynają się określać jako mocarstwo regionu Indo-Pacyfiku, a w mniejszym stopniu koncentrują się na bezpieczeństwie w Azji Południowej; mimo że Pakistan nadal stanowi główne zagrożenie dla bezpieczeństwa Indii, to kwestie bezpieczeństwa rozpatrywane są w kontekście rywalizacji z Chinami o wpływy w regionie Azji i Pacyfiku – Indie przestały uwypuklać znaczenie czynników pakistańskiego oraz chińskiego.

Główne nurty strategiczne – charakterystyka

Po zakończeniu zimnej wojny w debacie strategicznej na temat roli Indii w regionie Oceanu Indyjskiego i Pacyfiku rozwinęło się pięć głównych nurtów.

Nurt panoceaniczny nawiązywał do tradycji brytyjskiej (brytyjskiego Radżu), w tym do koncepcji lorda George'a Curzona (wicekróla Indii w latach 1899–1905)

---

[18] Zob. R.G.C. Thomas, *The sources of Indian naval expansion*, w: R.H. Bruce (red.), *The Modern Indian Navy in the Indian Ocean*, Centre for Indian Ocean Regional Studies, Perth 1989, s. 95–107.

[19] W.K. Anderson, *India in Asia: Walking on a tightrope*, „Asian Survey" 1979, nr 12, s. 1241–1253.

[20] Zob. D. Brewster, *India's Ocean: The Story of India's Bid for Regional Leadership*, Routledge, London–New York 2014, s. 20–33.

oraz teorii przedstawianych w latach 40. i 50. XX w. przez indyjskiego stratega Kavalama M. Panikkara. Odwołując się do koncepcji Curzona tzw. *forward policy*[21], przedstawiciele tego nurtu uważają, że Indie powinny dominować w regionie Oceanu Indyjskiego, który traktują jako jedną geopolityczną i geoekonomiczną przestrzeń. Powinny stanowić centrum regionalnego systemu bezpieczeństwa: wykorzystując dominację na Oceanie Indyjskim oraz wpływy na całym obszarze, zapobiegać aktywności innych mocarstw i minimalizować ich znaczenie. Przedstawiciele omawianego nurtu w tym kontekście nawiązują także do koncepcji sir Olafa Caroe z 1942 r., który określał rolę niepodległych Indii jako kluczowego „aktora w anglo-saksońskim systemie bezpieczeństwa, naturalnego gwaranta bezpieczeństwa w regionie Oceanu Indyjskiego"[22]. Panikkar w książce z 1945 r. *India and the Indian Ocean: An Essay on the Influence of Sea Power on Indian History* nawiązywał nie tylko tytułem, lecz także założeniami do publikacji amerykańskiego stratega Alfreda T. Mahana. Podkreślał, że jedyną gwarancją bezpieczeństwa Indii jest ich dominacja na Oceanie Indyjskim i kontrola znajdujących się tam morskich szlaków komunikacyjnych (*sea lines of communication*, SLOCs). Można to osiągnąć dzięki rozbudowanemu systemowi baz morskich wzdłuż SLOCs oraz w pobliżu tzw. *choke points*. Główne punkty tzw. *steel ring* (żelaznego pierścienia) tworzyłyby takie obszary jak: Zatoka Bengalska, Singapur, Cejlon, Mauritius i Sokotra. Panikkar, zdając sobie sprawę z ograniczeń indyjskiej marynarki, proponował współpracę z Wielką Brytanią (na zasadzie równoprawnych partnerów) oraz utworzenie tzw. wyłącznej strefy wpływów anglo-indyjskich, która byłaby zarządzana przez przedstawicieli czterech regionalnych mocarstw: Indii, Wielkiej Brytanii, Australii i Afryki Południowej. System ten zapewniałby bezpieczeństwo Indii, a jednocześnie pozwolił na utrzymanie globalnych wpływów przez Brytyjczyków[23].

Nawiązując do tradycji brytyjskiej oraz uwzględniając współczesne uwarunkowania, przedstawiciele nurtu panoceanicznego uważają, że pierwszoplanowy obszar interesów Indii rozciąga się od Bliskiego Wschodu do cieśniny Malakka. Druga, choć także znacząca strefa interesów Indii, wywierająca pośredni wpływ również na sytuację w Zatoce Perskiej i na Morzu Andamańskim, to obszar Morza Czerwonego oraz Morza Południowochińskiego. Jaswant Singh wskazywał, że takie parametry geograficzne pozwalają określić indyjską strategię morską jako panoceaniczną[24]. Indyjski strateg Krishnaswamy Subrahmanyam, dla uwypuklenia odejścia Indii od założeń kontynentalizmu w kierunku poszerzenia strefy wpływów w kierunku obszarów morskich, wprowadził termin „Południe Azji" (*Southern Asia*). Celem indyjskiej

[21] A.T. Embree, *Frontiers into boundaries: The evolution of the modern state*, w: A.T. Embree (red.), *Imagining India: Essays on Indian History*, Oxford University Press, New York 1989, s. 67–84.

[22] P.J. Brobst, *The Future of the Great Game: Sir Olaf Caroe, India's Independence and the Defence of Asia*, University of Akron Press, Akron 2005, s. 13.

[23] K.M. Panikkar, *India and the Indian Ocean: An Essay on the Influence of Sea Power on Indian History*, George Allen & Unwin, London 1945, s. 15, 20, 95.

[24] D.L. Berlin, *India in the Indian Ocean*, „Naval War College Review" 2006, t. 2, nr 59, s. 60.

polityki zagranicznej powinna być „kontrola morskich szlaków komunikacyjnych na Południu Azji i na Oceanie Indyjskim”[25].

Badacze i politycy tego nurtu zakładają, że Indie osiągnęły już stabilność wewnętrzną, a ruchy separatystyczne wspierane przez państwa ościenne nie zagrażają teraz ich bezpieczeństwu. Ponadto przyjmują oni, że konflikt o granicę z Chinami czy Pakistanem o Kaszmir nie powinien się zaostrzyć w najbliższych latach. Indie mogą więc skoncentrować się na obszarze najważniejszym dla ich bezpieczeństwa i rozwoju, czyli regionie Oceanu Indyjskiego. Biorąc pod uwagę znaczenie strategiczne i ekonomiczne morskich szlaków komunikacyjnych, jak również coraz więcej zagrożeń asymetrycznych na tym obszarze, uważają, że jest on priorytetowy dla Indii. Ma to swoje implikacje instytucjonalno-strategiczne. Indie powinny dokonać znacznej modyfikacji budżetu wojskowego. W przekonaniu przedstawicieli nurtu panoceanicznego 35–40% jego środków powinno być przeznaczonych na marynarkę wojenną. Podstawą sił morskich należy uczynić łodzie podwodne o napędzie nuklearnym oraz amfibie. Ma to służyć uniezależnieniu się od amerykańskich gwarancji bezpieczeństwa m.in. morskich szlaków komunikacyjnych. Rolę stabilizatora i gwaranta bezpieczeństwa SLOCs oraz swobodnego przepływu przez nie przejęłyby Indie. Zapewniłoby im to pełną i niekwestionowaną dominację w regionie Oceanu Indyjskiego, czego potwierdzeniem miałyby być posiadane przez ten kraj zdolności nuklearne, umożliwiające drugie uderzenie. Morskie siły atomowe odgrywałyby kluczową rolę. Ponadto reprezentanci tego nurtu, tacy jak Fernandes, opowiadali się za rozbudową baz marynarki wojennej w Indiach (m.in. w Karwarze) i na Oceanie Indyjskim. Komandor Ranjit Rai w artykule pt. *Indian navy in the 21st century*, odwołując się do założeń amerykańskiego strategia Mahana, wskazywał na trzy funkcje marynarki indyjskiej: wojenną, policyjno-porządkowo-kryzysową (działania w przypadku m.in. katastrof naturalnych w regionie Oceanu Indyjskiego) oraz dyplomacji siłowej (*coercive diplomacy*), której celem byłoby zapewnienie porządku i stabilności w państwach strategicznie istotnych dla bezpieczeństwa i dobrobytu Indii[26].

Za znacznym zwiększeniem wydatków na marynarkę wojenną (na poziomie 30–35% budżetu obronnego Indii) i większą asertywnością w polityce morskiej opowiadali się także monroe’iści, którzy odwoływali się do amerykańskiej doktryny Monroe. Podobnie jak przedstawiciele nurtu panoceanicznego zakładają oni, że region Azji Południowej cechuje się stabilnością, a Indie osiągnęły wewnętrzną konsolidację. Pakistan nie jest traktowany jako zagrożenie dla bezpieczeństwa tego kraju. New Delhi powinno się skoncentrować na wschodniej części Oceanu Indyjskiego. Za główne zagrożenie uznano działalność na nim mocarstw zewnętrznych, przede wszystkim Chin. Wykazywały one bowiem szczególną aktywność w Azji Południowo-Wschodniej

[25] J.R. Holmes, A.C. Winner, T. Yoshihara, *Indian Naval Strategy in the Twenty-First Century*, Routledge, London–New York 2009, s. 38.

[26] R. Rai, *Indian navy in the 21st century*, „Asia Focus” 2003, nr 6, s. 31–40.

oraz Zatoce Bengalskiej. Monroe'iści, uznając region Oceanu Indyjskiego za *mare nostrum*, w przeciwieństwie do nurtu panoceanicznego nie dążyli do dominacji Indii na tym obszarze. Według nich właściwym celem jest kontrola tamtejszych SLOCs oraz zapobieganie większej aktywności innych mocarstw na Oceanie Indyjskim. Monroe'iści nie zamierzają jednak uczynić z niego jednej strategicznej całości podporządkowanej wyłącznie New Delhi. Wyraża się to także w proponowanej przez nich strukturze sił morskich, w której dominuje wschodnia flanka indyjskiej marynarki. Powinna być ona oparta na siłach nuklearnych oraz rakietach balistycznych o długim zasięgu. Monroe'iści uważają wschodni obszar Oceanu Indyjskiego za kluczowy dla bezpieczeństwa i dobrobytu Indii[27].

Przedstawiciele nurtu panoceanicznego i monroe'iści odwoływali się w swoich esejach oraz wypowiedziach do założeń i tez Mahana. Przykładem są m.in. książki i eseje: Raia *Indian Navy in the 21st Century* (2003), Anila Singha *India's Security Concerns in the Indian Ocean Region* (2003), Gauranga Bhatta *A Strategic Plan for India* (2005) oraz Michaela Pugha *Is Mahan Still Alive? State Naval Power in the International System* (1996). Autorzy wskazywali na użyteczność koncepcji Mahana w definiowaniu i operacjonalizacji strategii morskiej Indii u progu XXI w.

Nowe uwarunkowania regionalne, takie jak: aktywność Chin na obszarze Azji i Pacyfiku, modernizacja marynarek przez inne mocarstwa azjatyckie, rywalizacja chińsko-amerykańska, ewolucja stosunków międzynarodowych w regionie Azji Południowo-Wschodniej, stały się powodem ewolucji przedstawicieli ofensywnych strategii morskich w kwestii uznania obecności w nim mocarstw zewnętrznych w regionie Oceanu Indyjskiego. Uważając ten akwen za wyłączną indyjską strefę wpływów, w coraz większym stopniu są oni jednak w stanie zaakceptować obecność w nim mocarstw zewnętrznych. Warunkiem jest uznanie roli i pozycji Indii w tym regionie. Ponadto wyjątkiem są relacje z USA. Większość przedstawicieli nurtu panoceanicznego i monroe'istów stoi na stanowisku, że jedynie współpraca ze Stanami Zjednoczonymi i ich sojusznikami, takimi jak Japonia czy Australia, pozwoli zapobiec wzrostowi potęgi Chin w regionie Oceanu Indyjskiego i Pacyfiku, co stanowi główne zagrożenie dla Indii. Zdaniem C. Raja Mohana[28] powinny więc one zrezygnować z polityki, której celem było zachowanie autonomii. Jest to bowiem strategia państw słabych. Jeśli Indie chcą realizować aspiracje mocarstwowe i odgrywać rolę stabilizatora w regionie Oceanu Indyjskiego, powinny realizować strategię zacieśnienia relacji z USA oraz Australią i Japonią[29]. Indie powinny odgrywać znaczącą rolę w nowej, kształtującej się równowadze sił na tym obszarze i w Azji Wschodniej. Mimo że odżegnują się od brytyjskich

[27] Zob. D. Brewster, *India as an Asia Pacific Power*, Routledge, London–New York 2012, s. 18–34; idem, *India's Ocean…*, op.cit., s. 24–33; J.R. Holmes, T. Yoshihara, *India's „Monroe Doctrine" and Asia's maritime future*, „Strategic Analysis" 2008, nr 6, s. 997–1011.

[28] C. Raja Mohan, *India and the Changing Geopolitics of the Indian Ocean*, wystąpienie w National Maritime Foundation, New Delhi, 19.07.2010.

[29] Ibidem.

koncepcji Curzona, zdaniem Raja Mohana nowa strategia Indii w regionie Oceanu Indyjskiego powinna cechować się zaangażowaniem oraz większą aniżeli w okresie zimnej wojny asertywnością. Założenia indyjskiej strategii powinny przewidywać m.in.:

- ożywienie współpracy handlowej z państwami regionu Oceanu Indyjskiego;
- instytucjonalizację kooperacji w dziedzinie politycznej i militarnej z tymi państwami;
- rozwój infrastruktury łączącej Indie z Azją Południowo-Wschodnią;
- zacieśnienie współpracy wojskowej;
- rywalizację z Chinami i Pakistanem o wpływy na obszarze Oceanu Indyjskiego.

We wschodniej części regionu Oceanu Indyjskiego Indie powinny zacieśniać współpracę z Mjanmą, traktując ją jako państwo buforowe wobec ekspansji chińskiej. Jednocześnie New Delhi musi dążyć do umocnienia swojej pozycji w Zatoce Bengalskiej oraz cieśninie Malakka. W zachodniej części regionu Indie powinny kontynuować reset z państwami Zatoki Perskiej i Iranem[30]. Działania te nie mogą mieć jednak charakteru hegemonistycznego. Indie muszą jedynie podkreślić, że są mocarstwem, którego aktywność wykracza poza Azję Południową. Jednocześnie powinny uwypuklać to, że rozszerzenie ich strefy wpływów ma bezpośredni związek z bezpieczeństwem państwa. Przedstawiciele morskich strategii ofensywnych zaznaczają, że nowe wyzwania i zagrożenia dla bezpieczeństwa powodują, iż jednym z głównych celów indyjskiej strategii w regionie jest rozszerzenie tzw. parametrów bezpieczeństwa Indii, czyli indyjskiej strefy wpływów, w której chcą one odgrywać rolę stabilizatora i lidera, lecz nie hegemona. Don Berlin, odwołując się do założeń realizmu ofensywnego, uważa takie działania za jak najbardziej uzasadnione[31]. Twierdzi bowiem, że państwo takie jak Indie, biorąc pod uwagę jego położenie geograficzne i czynniki geopolityczne, w naturalny sposób postrzega, iż najlepszą gwarancją bezpieczeństwa jest poszerzenie wpływów[32].

Część badaczy oraz polityków uważa jednak koncepcje panoceaniczne i monroe'istów za nieużyteczne, gdyż nie odpowiadają one współczesnym realiom. Sugata Bose przestrzega „przed zbyt łatwym nawiązywaniem do tradycji brytyjskiej"[33]. Zmieniły się bowiem uwarunkowania geopolityczne. Indie nie stanowią tak jak Indie Brytyjskie jedności geopolitycznej w Azji Południowej, co pozwalało im dominować także w Azji Centralnej i na Bliskim Wschodzie. Ponadto wskazuje się, że wydatki na armię u progu XX w. stanowiły ponad połowę całego budżetu państwa (w latach 1904–1905 wynosiły 51,9%). Przesłanki te powodują, że część badaczy i elit strategicznych, choć zgadza się z tezą o wzroście znaczenia Oceanu Indyjskiego i konieczności

---

[30] Ibidem.

[31] D. Berlin, *The rise of India and the Indian Ocean*, „Journal of the Indian Ocean Region" 2011, nr 1, s. 1–32.

[32] Ibidem.

[33] S. Bose, *A Hundred Horizons: The Indian Ocean in the Age of Global Empire*, Harvard University Press, Harvard 2006, s. 37.

aktywniejszej polityki w tym regionie, za dużo użyteczniejsze podejście w polityce zagranicznej Indii na tym obszarze uważa tradycję radziecką aniżeli brytyjską czy amerykańską. Przedstawiciele tego nurtu stoją na stanowisku, że najważniejszym elementem w indyjskiej strategii jest ustanowienie baz morskich i kontrola *choke points*, takich jak cieśniny Malakka i Ormuz. Zabezpieczyć ma to Indie przed coraz aktywniejszą polityką Chin, które wyrastają na głównego rywala w regionie. Przedstawiciele nurtu radzieckiego planują wzrost środków na marynarkę wojenną jedynie na poziomie 20% budżetu obronnego Indii. Nie przewidywano m.in. rozbudowy sił nuklearnych morskich, które miały pozostawać na niskim poziomie. Nie zakładano również zakupu łodzi podwodnych o napędzie atomowym. Lotniskowce także nie miały stanowić o istocie sił morskich. Strategia morska miała być oparta na posiadaniu baz morskich, dzięki którym Indie mogłyby kontrolować główne punkty strategiczne na Oceanie Indyjskim[34].

Wzrost znaczenia czynnika morskiego w debacie strategicznej nie oznaczał jednak marginalizacji przedstawicieli kontynentalizmu. Choć większość uznawała konieczność modernizacji marynarki wojennej, to podkreślano, że najważniejszym wyzwaniem dla Indii jest zagrożenie ze strony Pakistanu i Chin. Zwłaszcza w kontekście niestabilności w tym pierwszym i w Afganistanie, wobec wzrostu znaczenia organizacji terrorystycznych oraz napięć na granicy z Chinami uzasadnione wydaje się utrzymanie znacznych nakładów finansowych na wojska lądowe. Zagrożenia ze strony Oceanu Indyjskiego uważano jedynie za potencjalne i rozpatrywano tylko w kontekście ewentualnych przyszłych strategii wojskowych. Oceniano więc, że nie ma konieczności znacznej rozbudowy marynarki wojennej. Poziom wydatków na nią w wysokości 15–20% budżetu obronnego wydawał się tym samym wystarczający. Przedstawiciele kontynentalizmu *de facto* uznawali rolę USA jako gwaranta bezpieczeństwa morskich szlaków komunikacyjnych. Zdawali sobie bowiem sprawę ze znacznych ograniczeń i słabości marynarki indyjskiej[35].

U progu XXI w. pojawił się piąty nurt badawczy, który zaczął odgrywać coraz większą rolę w następnym dziesięcioleciu – chodzi o tzw. koncepcję regionu Indo-Pacyfiku. Przedstawiciele tego podejścia nawiązywali do założeń nurtu panoceanicznego oraz neorealizmu. Raja Mohan wskazywał, że wzrost wyznaczników potęgi Indii i Chin oraz rywalizacja indyjsko-chińska o wpływy w regionach Pacyfiku i Oceanu Indyjskiego uzasadniają traktowanie regionu Indo-Pacyfiku w kategoriach jednej geopolitycznej całości[36]. Brahma Chellaney podkreślał, że Indie wraz z Japonią i Australią są w nim

---

[34] Zob. T.P.M. Barnett, *India's 12 steps to a world-class navy*, „US Naval Institute Proceedings" 2001, t. 127, nr 7, s. 41–45; I. Rehman, *India's aspirational naval doctrine*, w: H.V. Pant (red.), *The Rise of the Indian Navy: Internal Vulnerabilities, External Challenges*, Routledge, Ashgate 2012, s. 73–75.

[35] Zob. ibidem, s. 68–70.

[36] C. Raja Mohan, *India's New Foreign Policy Strategy*, referat na seminarium China Reform Forum oraz Carnegie Endowment for International Peace, Pekin, 26.05.2006, http://carnegieendowment.org/files/Mohan.pdf (data dostępu: 27.07.2015).

naturalnymi sojusznikami[37]. Hemant K. Singh i Karl F. Inderfurth zwracali uwagę, że na obszarze tym należałoby rozwinąć w przyszłości mechanizmy współpracy gospodarczej wzorowane na założeniach Partnerstwa Transpacyficznego[38]. O obecnym znaczeniu tego regionu decydują jednak wciąż uwarunkowania geostrategiczne, takie jak wzrost roli Chin w Azji Wschodniej i na Oceanie Indyjskim oraz ich asertywna polityka w tych częściach świata. Zdaniem Singha i Inderfurtha Indie, Japonia i USA powinny stać się liderami regionu Indo-Pacyfiku[39]. Zwolennicy tej koncepcji postrzegali region Oceanu Indyjskiego jako indyjską strefę wpływów. Zaznaczali, że należy prowadzić asertywną strategię na tym obszarze oraz odejść od założeń polityki niezaangażowania. Opowiadali się za modernizacją marynarki i aktywniejszą polityką Indii także w Azji Wschodniej. Wśród przesłanek wzrostu znaczenia regionu Oceanu Indyjskiego w strategii Indii wskazywano: kwestię bezpieczeństwa SLOCs, czynnik energetyczny oraz rywalizację mocarstw, tj. Chin i Indii. Jednocześnie, zdając sobie wciąż sprawę z ograniczonej roli Indii na obszarze Azji i Pacyfiku, podkreślano, że jedynie w ramach regionu Indo-Pacyfiku Indie mogą najpełniej realizować swoje aspiracje mocarstwowe w wymiarze regionalnym i globalnym. Tezy te znalazły wyraz m.in. w dwóch kluczowych publikacjach, będących swego rodzaju manifestem omawianego nurtu, tj. *Modi's World: Expanding India's Sphere of Influence* Raji Mohana (2015) oraz *Indo-Pacific Region: Political and Strategic Prospects* pod redakcją Rajiva K. Bhatii i Vijaya Sakhuji (2014).

Zwolennicy koncepcji regionu Indo-Pacyfiku początkowo skupiali się głównie w środowisku strategicznym, nie mieli zaś wpływu na przedstawicieli biurokracji czy administrację rządową. Sytuacja ta uległa jednak zmianie, zwłaszcza po 2011 r., kiedy rolę Indii w regionie Indo-Pacyfiku zaczęły dostrzegać USA czy Australia. Znalazło to odzwierciedlenie m.in. w wypowiedziach sekretarz stanu USA Hillary Clinton i ministra obrony Australii Stephena Smitha[40]. Od początku XXI w., mimo że wciąż mieliśmy do czynienia z różnymi podejściami strategicznymi w Indiach, to wśród tamtejszych elit politycznych i strategicznych panowało coraz większe zrozumienie dla wzmożenia aktywnej polityki morskiej. W debacie nie tylko strategicznej, lecz także politycznej przyjął się na stałe termin „region Indo-Pacyfiku".

---

[37] B. Chellaney, *Asia's natural born allies*, „Project Syndicate", 28.12.2011, http://www.project-syndicate.org/commentary/asia-s-natural-born-allies (data dostępu: 23.05.2015).

[38] H.K. Singh, K.F. Inderfurth, *Issue brief: An Indo-Pacific triangle of consequence*, Indian Council for Research on International Economic Relations, 2011, http://www.icrier.org/icrier_wadhwani/Index_files/ICRIER_ISSUE_BRIEF_Dec.pdf (data dostępu: 12.09.2015).

[39] Ibidem.

[40] H. Clinton, *Secretary of State Hillary Rodham Clinton on India and the United States: A vision for the 21st century*, 20.07.2011, http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2011/07/20110720165044su0.7134014.html#ixzz1UxWVNLPL (data dostępu: 18.09.2015); S. Smith, *Australia and India Building the Strategic Partnership*, wystąpienie w Asia Society, Mumbaj, 9.12.2011.

Konceptualizacja polityki zagranicznej Indii w regionie Indo-Pacyfiku

Po zakończeniu zimnej wojny Indie przystąpiły do redefinicji swojej polityki wobec państw regionu Oceanu Indyjskiego oraz Pacyfiku. W początkowej fazie nowej strategii możemy wyróżnić następujące etapy:

- 1991–1999: normalizacja stosunków z państwami Azji Południowej (tzw. doktryna Gudźrala); zacieśnienie współpracy gospodarczej z państwami Azji Południowo-Wschodniej oraz próba jej instytucjonalizacji (*look east policy*)[41];
- 1999–2002: rozszerzenie współpracy z państwami Azji Południowo-Wschodniej o komponent polityczno-strategiczny (II etap *look east policy*) oraz zainicjowanie tzw. strategii *extended neighbourhood*, a także *look west policy*, w ramach której za priorytetowe dla polityki zagranicznej uznano: region Zatoki Perskiej, Afrykę Wschodnią oraz Azję Wschodnią i Azję Centralną[42].

Coraz ściślejsze współzależności między Azją Południową i Wschodnią a Pacyfikiem, nie tylko w wymiarze ekonomicznym, lecz także geopolitycznym, stały się przesłanką do zainicjowania II fazy strategii Indii na tych obszarach. Można wyróżnić w niej następujące etapy:

- realizacja aktywnej polityki morskiej, czego przejawem było przyjęcie przez Indie strategii morskiej oraz doktryn morskich i modernizacja marynarki wojennej;
- zacieśnienie współpracy strategicznej z państwami Azji Południowo-Wschodniej oraz Azji Wschodniej i Pacyfiku, zwłaszcza od 2014 r., czego wyrazem miała być nowa polityka Indii wobec tego subregionu, tj. *act east policy*[43];
- zacieśnienie współpracy strategicznej ze Stanami Zjednoczonymi i ich sojusznikami w Azji.

U progu XXI w. główne cele strategii Indii w regionie Oceanu Indyjskiego to: podtrzymanie statusu mocarstwa regionalnego i zwiększenie wpływu; zapewnienie pokoju w akwenie; zapewnienie bezpieczeństwa morskich szlaków komunikacyjnych. Region Oceanu Indyjskiego definiowano jako indyjską strefę wpływów. Według *Doktryn morskich Indii* z lat 2004 i 2009 w skład regionu, który decyduje o żywotnych interesach i bezpieczeństwie Indii, wchodzą: wschodnia część Oceanu Indyjskiego wzdłuż wybrzeży Afryki Wschodniej i Południowej, Bliski Wschód, Zatoka Bengalska, Morze Arabskie oraz cieśnina Malakka.

Indie w swojej *Strategii morskiej* wskazują jednak na współzależności między bezpieczeństwem w regionach Oceanu Indyjskiego oraz Pacyfiku. Chociaż subregiony

---

[41] Zob. J. Zajączkowski, *Indie w stosunkach międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 201–211.

[42] Zob. B. Pradhan, *Changing dynamics of India's West Asia policy*, „International Studies" 2004, t. 41, nr 1, s. 1–88.

[43] Zob. D. Brewster, *Indian strategic thinking about East Asia*, „Journal of Strategic Studies" 2011, nr 6, s. 825–852; W.C. Ladwig III, *Delhi's Pacific ambition: Naval power, „Look East", and India's emerging influence in the Asia-Pacific*, „Asian Security" 2009, nr 2, s. 87–113.

tego drugiego w doktrynie i strategii są określane jako obszary drugoplanowe, to uwypukla się ich pośredni wpływ na bezpieczeństwo w tym pierwszym[44]. Należy więc w sposób holistyczny rozpatrywać politykę Indii na tych obszarach. Współzależności między celami strategii morskiej tego kraju w regionie Oceanu Indyjskiego oraz jego aktywnością na obszarze Azji i Pacyfiku zostały także potwierdzone w raporcie Ministerstwa Obrony Indii z 2015 r.[45]

Na łączne traktowanie regionalnego kompleksu bezpieczeństwa w Azji Wschodniej, na Pacyfiku oraz na Oceanie Indyjskim mają wpływ dwa czynniki: kwestie bezpieczeństwa SLOCs i *choke points* oraz asertywna strategia Chin w Azji Wschodniej i Azji Południowej[46]. Chiny, aspirując do uzyskania hegemonii regionalnej w Azji Wschodniej, dążą do rozbudowy marynarki oraz uzyskania wpływów na Oceanie Indyjskim, który bezpośrednio sąsiaduje z kluczowym dla nich akwenem, czyli m.in. Morzem Południowochińskim. Od kilku lat Chiny konsekwentnie tworzą tzw. zamorskie punkty strategiczne w regionie Oceanu Indyjskiego. Pekin wyróżnia trzy kategorie takich punktów: 1) zabezpieczające północny szlak SLOCs – czyli bazy i porty w Pakistanie (Gwadar), na Sri Lance (Hambantota), na Malediwach[47] i w Mjanmie; 2) zachodni łańcuch – czyli porty i bazy łączące Dżibuti, Jemen, Oman, Kenię, Tanzanię i Mozambik; 3) południowy łańcuch – łączący Seszele i Madagaskar. Chiny utworzyły bazy i porty lub planują ich utworzenie także w Tajlandii. Projektom infrastrukturalnym towarzyszy zacieśnienie współpracy politycznej i militarnej z państwami Afryki Wschodniej, Azji Południowej oraz Pacyfiku. Koncepcja tzw. *string of pearls* ma charakter wielowymiarowy, na który składają się przede wszystkim instrumenty ekonomiczne, polityczne i w najmniejszym stopniu militarne[48]. Na zagrożenie związane z aktywnością Chin w Azji Południowej, Wschodniej i na Pacyfiku wskazywano w *Strategii morskiej* oraz *Doktrynie morskiej Indii*, a także w corocznych raportach Ministerstwa Obrony[49]. Niepokój budziła zwłaszcza aktywność Chin w Zatoce Bengalskiej[50].

Współzależności między Oceanem Indyjskim i Pacyfikiem są również związane z kwestią zapewnienia bezpieczeństwa morskim szlakom komunikacyjnym. Jednostronne uzależnienie od nich powoduje, że dla Indii i innych państw regionu

---

[44] Indian Navy, *Indian Maritime…*, 2004, op.cit., s. 2; idem, *Indian Maritime…*, 2009, op.cit., s. 2.

[45] Ministry of Defence, Government of India, *Annual Report 2014–2015*, New Delhi 2015, s. 1–11, http://www.mod.nic.in/writereaddata/AR1415.pdf (data dostępu: 25.03.2015).

[46] Zob. D.L. Berlin, *Sea power, land power and the Indian Ocean*, „Journal of the Indian Ocean Region" 2010, t. 6, nr 1, s. 61.

[47] A. Kumar, *Chinese engagement with the Maldives: Impact on security environment in the Indian Ocean region*, „Strategic Analysis" 2012, nr 2, s. 276–289.

[48] Zob. R. Kaplan, *China's string of pearls*, Stratfor, 13.02.2013; D. Kostecka, *Hambantota, Chittagong and the Maldives – Unlikely pearls for the Chinese navy*, „China Brief" 2010, nr 10(23), s. 8; eadem, *The Chinese navy's emerging support network in the Indian Ocean*, „China Brief" 2010, nr 10(15), s. 3–5.

[49] H.V. Pant, *India in the Asia-Pacific: Rising ambitions with an eye on China*, „Asia–Pacific Review" 2007, nr 1, s. 54–71.

[50] Ministry of Defence, Government of India, *Annual Report 2007–2008*, New Delhi 2008, s. 6, http://www.mod.nic.in/writereaddata/AR-eng-2008.pdf (data dostępu: 20.03.2015).

Oceanu Indyjskiego kwestia bezpieczeństwa SLOCs i swobody przepływu ma charakter nie tylko ekonomiczny, ale przede wszystkim strategiczny[51]. W tym kontekście kluczową rolę odgrywa także zapewnienie swobodnego przepływu przez cieśniny o charakterze strategicznym – *choke points* – takie jak Bab-el-Mandeb, Malakka i Ormuz.

Odpowiedzią na nowe wyzwania w regionie Oceanu Indyjskiego i Pacyfiku jest próba realizowania od kilku lat kompleksowej strategii wobec tego obszaru. Składają się na nią:

- nowa polityka wobec Azji Południowej (kolejny jej etap został zainicjowany przez premiera Narendra Modiego w 2014 r., czego dowodem było rozpoczęcie strategicznej współpracy ze Sri Lanką oraz podpisanie umów o współpracy militarnej z Seszelami i Mauritiusem w 2015 r.)[52];
- zainicjowanie u progu XXI w. *look west policy* (jej celem jest zacieśnienie nie tylko współpracy gospodarczej, lecz także strategicznej z państwami Bliskiego Wschodu i Azji Środkowej);
- aktywne włączenie się w proces tworzenia i uaktywnienia instytucji współpracy regionalnej w Azji Południowej i regionie Oceanu Indyjskiego (chodzi jednak przede wszystkim o współpracę gospodarczą, unika się problematyki bezpieczeństwa)[53];
- nowa polityka Indii wobec Afryki Wschodniej.

Indie zdają sobie jednak sprawę z tego, że kluczowe znaczenie dla ich pozycji w regionie Indo-Pacyfiku ma ich polityka wobec państw Azji Południowo-Wschodniej. Podstawową rolę dla bezpieczeństwa Indii i tych krajów odgrywa kwestia Morza Południowochińskiego. *Novum* w indyjskiej *Strategii morskiej* i *Doktrynie morskiej Indii* jest fakt, że Indie identyfikują ten akwen jako wyjątkowo istotny dla ich bezpieczeństwa. Wynika to z kilku przesłanek, takich jak: bezpośrednie sąsiedztwo z Oceanem Indyjskim, obecność na tym morzu cieśniny Malakka oraz czynnik chiński. Biorąc pod uwagę znaczenie cieśniny Malakka i Morza Południowochińskiego, Indie zwiększają systematycznie swoją aktywność w państwach regionu[54]. Ma to potwierdzić „trwałą, znaczącą i celową obecność Indii na Morzu Południowochińskim"[55]. Służyć temu mają również działania tego kraju zmierzające do korzystania z baz marynarki i lotnictwa

---

[51] S.A. Emerson, V.S. Mathur, *The Indian Ocean: Geographic center of the global oil market*, w: J. Garofano, A.J. Dew (red.), *Deep Currents and Rising Tides: The Indian Ocean and International Security*, Georgetown University Press, Washington 2003, s. 5.

[52] Zob. *India seeks edge over China as Modi visit Sri Lanka*, Reuters, 13.03.2015, http://in.reuters.com/article/2015/03/13/sri-lanka-india-idINKBN0M919820150313 (data dostępu: 17.03.2015).

[53] G.V.C. Naidu, *Prospects for IOR-ARC regionalism: An Indian perspective*, „Journal of the Indian Ocean Region", nr 1, s. 21–36.

[54] R. Chaturvedy, *South China Sea: India's maritime gateway to the Pacific*, „Strategic Analysis" 2015, nr 4, s. 360–377; D. Scott, *India's role in the South China Sea: Geopolitics and geoeconomics in play*, „India Review" 2013, nr 2, s. 51–69.

[55] Idem, *India's drive for a „blue water" navy*, „Journal of Military and Strategic Studies" 2007, nr 10(2), s. 33.

w Cam Rahn Bay (Wietnam) i bazy marynarki Singapuru Changi Naval Base[56]. Indie zdają sobie sprawę, że dążąc do odgrywania większej roli w zachodniej części Pacyfiku, muszą dysponować wsparciem logistycznym państw Azji Południowo-Wschodniej. W przeciwnym razie ich wiarygodność będzie znacznie ograniczona.

Powyższe uwarunkowania stały się katalizatorem zacieśniania współpracy strategicznej Indii z państwami Azji Południowo-Wschodniej, zwłaszcza po 2004 r.

Po odsunięciu w 2004 r. od władzy realizującego politykę prochińską premiera Khin Nyunta relacje między Indiami a Mjanmą nabrały bardziej dynamicznego charakteru. W tym samym roku podpisano umowę o współpracy w dziedzinie zwalczania nietradycyjnych zagrożeń dla bezpieczeństwa. Celem Indii jest ograniczenie wpływów Chin w Mjanmie, zwłaszcza przy uwzględnieniu rywalizacji z Państwem Środka w Zatoce Bengalskiej i na Oceanie Indyjskim. Indie traktują także Mjanmę jako istotne państwo w kontekście coraz ściślejszych powiązań strategicznych i infrastrukturalnych Azji Południowej z Azją Wschodnią. Ponadto planują wsparcie dla projektu budowy portu u ujścia rzeki Kaladan, która przepływa przez terytoria Indii i Mjanmy. Rozpoczęły także prace studyjne dotyczące możliwości budowy portu w Tawe. Dodatkowo Indie prowadzą z Mjanmą wspólne ćwiczenia morskie, jak również zacieśniają stosunki strategiczne z innymi państwami Azji Południowo-Wschodniej. W 2005 r. Indie podpisały porozumienie, tzw. *Memorandum of understanding*, odnośnie do współpracy marynarki indyjskiej z tajskimi morskimi siłami zbrojnymi i strażą przybrzeżną[57]. Nowego wymiaru nabrały także relacje tego kraju z Wietnamem. W styczniu 2000 r. podczas wizyty jego premiera Phan Van Kaia w Indiach postanowiono o rozpoczęciu wspólnych ćwiczeń wojskowych oraz o zainicjowaniu rozmów na temat dostaw zaawansowanego sprzętu wojskowego z Indii do Wietnamu. Porozumienie podpisane w 2000 r. dotyczyło także współpracy wywiadowczej i marynarek wojennych. W 2003 r. oba państwa podpisały Wspólną ramową deklarację o wszechstronnej współpracy (*Joint declaration on the comprehensive co-operation*). Dla Indii jednak kwestią najważniejszą w kontekście Oceanu Indyjskiego było uzyskanie dzięki współpracy z Wietnamem dostępu do Morza Południowochińskiego. W 2000 r. New Delhi zwróciło się z prośbą do Hanoi o uzyskanie prawa do utworzenia bazy marynarki i sił lotniczych w Cam Rahn Bay. Ponadto Indie wyrażały gotowość do odgrywania roli arbitra w konflikcie między Chinami i państwami Azji Południowo-Wschodniej o Wyspy Paracelskie i wyspy Spratly. Propozycje te nie spotkały się jednak z akceptacją Hanoi. W 2011 r. Wietnam zgodził się jedynie, w obliczu zaostrzającego się sporu z Chinami na Morzu Południowochińskim, na dokowanie statków marynarki indyjskiej w małym porcie Nha Trang, 40 km na południe od Cam Rahn Bay. Z jednej strony chciał w ten sposób wzmocnić swoją pozycję strategiczną wobec Chin, z drugiej zaś – zgoda na dokowanie

[56] Zob. C. Raja Mohan, *India's geopolitics and Southeast Asian security*, w: D. Singh, T.M. Maung (red.), *Southeast Asian Affairs 2008*, Institute of Southeast, Singapore 2008, s. 49.

[57] D. Brewster, *India as an Asia-Pacific*…, op.cit., s. 155.

jedynie w małym porcie miała podkreślać raczej symboliczny charakter tej decyzji. Dla Indii Wietnam jest najważniejszym partnerem w Indochinach.

W przypadku archipelagu wysp Azji Południowo-Wschodniej coraz większą rolę odgrywa Indonezja. Indie zdają sobie sprawę, że chcąc kształtować relacje na tym obszarze, powinny efektywnej współpracować z tym państwem, jest ono bowiem kluczowe w kontekście Oceanu Indyjskiego oraz Morza Południowochińskiego. Relacje z Indonezją uległy zacieśnieniu zwłaszcza u progu XXI w. Wpływ na to miało kilka przesłanek. Po pierwsze Indonezja jest największym państwem w Azji Południowo-Wschodniej. Zdaniem indyjskich polityków i strategów dobre stosunki z Dżakartą będą miały istotne znaczenie dla relacji ze Stowarzyszeniem Narodów Azji Południowo-Wschodniej (Association of Southeast Asian Nations, ASEAN) oraz umocnią pozycję Indii na tym obszarze. Po drugie zakorzeniona w tradycji Indonezji obawa przed dominacją Chin jest wspólną płaszczyzną do działania między New Delhi i Dżakartą. Po trzecie Indusi zwracają także uwagę na położenie geograficzne Indonezji, które czyni z niej państwo o wyjątkowym znaczeniu strategicznym w kontekście zachodniego Pacyfiku. Po czwarte bliskie relacje Indonezji z USA odpowiadają w pełni realizowanej przez Indie strategii. Ponadto sojusz z Dżakartą stwarza New Delhi możliwość budowania świata wielobiegunowego w Azji. Nowej polityce Indii wobec Indonezji służyła także modyfikacja założeń polityki zagranicznej tej ostatniej. Uznawała ona na początku lat 90. XX w., że zmniejszenie aktywności USA w regionie może spowodować wzrost dominacji Chin i Japonii w Azji Południowo-Wschodniej. Dla równoważenia wpływów tych państw Dżakarta opowiadała się zatem za zacieśnianiem relacji z New Delhi. Ponadto od 2004 r. Indonezja próbowała prowadzić bardziej aktywną strategię w regionie Azji, nie chciała zawężać się jedynie do działań w ramach ASEAN. Uwarunkowania te sprzyjały pogłębieniu relacji Indii z Indonezją także w odniesieniu do Oceanu Indyjskiego. Od 2001 r. kraje te podpisały następujące porozumienia: o współpracy obronnej (2001), o wspólnych patrolach na Morzu Andamańskim (2002), o wspólnym przeciwdziałaniu terroryzmowi (2004). W 2005 r. premier Indii i prezydent Indonezji ogłosili powstanie tzw. nowego partnerstwa strategicznego (*new strategic partnership*), które obejmowało kwestie polityczne, bezpieczeństwa i obronne[58]. W ramach tej inicjatywy odbywa się co roku tzw. dialog strategiczny na szczeblu przedstawicieli ministerstw spraw zagranicznych i obrony. W wymienionych dokumentach kwestia bezpieczeństwa morskiego jest jedną z najważniejszych. Ponadto indyjscy politycy wskazywali, że m.in. są dowody na współpracę grup separatystycznych w Indonezji ze służbami specjalnymi Pakistanu (Inter-Services-Intelligence), które wykorzystują małe wysepki na Nikobarach do szkolenia tych terrorystycznych organizacji. Droga morska służy także służbom pakistańskim do ich zaopatrywania

[58] Zob. D. Brewster, *The evolving security relationship between India and Indonesia*, „Asian Survey" 2011, nr 2, s. 221–244.

w Azji Południowo-Wschodniej. Skłoniło to Indie i Indonezję do ścisłej współpracy na Morzu Andamańskim[59].

Wydaje się jednak, że spośród państw Azji Południowo-Wschodniej wciąż najważniejszym strategicznym partnerem jest Singapur, który odgrywa kluczową rolę w strategii bezpieczeństwa Indii w regionie Oceanu Indyjskiego. Singapur z satysfakcją przyjął nową politykę Indii wobec Azji Południowo-Wschodniej. Postrzegał je bowiem jako państwo, które może równoważyć wpływy nie tylko Chin i USA, lecz także modernizujących swoje siły morskie Indonezji i Malezji. Singapur obawiał się poza tym wymierzonego weń możliwego sojuszu Dżakarty z Kuala Lumpur. Dla Indii Singapur był ważnym partnerem, gdyż jako jedyny tak otwarcie i zdecydowanie popierał obecność tego kraju w cieśninie Malakka i jego zaangażowanie na rzecz bezpieczeństwa na tym obszarze. Indie więc nie tylko rozwijały współpracę gospodarczą z Singapurem, czego rezultatem było podpisanie w 2005 r. *Comprehensive Economic Cooperation Agreement* (CECA). Od lat 90. XX w. zacieśniano również współpracę polityczno-strategiczną. Od 1993 r. marynarki obydwu państw przeprowadzają wspólne ćwiczenia. W październiku 2003 r. podpisano porozumienie o współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa. W tym samym roku zinstytucjonalizowano też współpracę wywiadowczą, zawierając w tej dziedzinie porozumienie o utworzeniu wspólnej grupy roboczej. W 2006 r. powołano komitet ds. współpracy w dziedzinie technologii wojskowej. W 2004 r. przeprowadzono wspólne ćwiczenia sił lotniczych. W 2007 r. Indie zezwoliły singapurskim siłom lotniczym na używanie bazy Kalaikunda w pobliżu Kolkaty. W 2008 r. takie pozwolenie wydano na pięć lat również w przypadku baz w Babina i Deololii (dotyczyło ono mniejszych oddziałów singapurskich, które mogły przeprowadzać tam ćwiczenia). Decyzje te miały wymiar symboliczny i historyczny. Indie bowiem odmawiały od 1947 r. wykorzystywania ich baz przez inne państwa. Ścisła współpraca z Singapurem miała być odpowiedzią na aktywność Pekinu w Azji Południowej i Południowo-Wschodniej. Od 2005 r. Indie przeprowadzają wspólne ćwiczenia morskie i lotnicze z Singapurem na Morzu Południowochińskim[60].

W celu wzmocnienia swojej pozycji na Morzu Południowochińskim Indie podjęły także próbę poprawy relacji z Malezją, z którą stosunki nawet w latach 90. XX w. i u progu XXI w. były ograniczone i charakteryzowały się licznymi napięciami, głównie związanymi z kwestią muzułmańską oraz krytyczną oceną współpracy Indii z Tajlandią. W 2005 r. premier Malezji Abullah Badawi zaznaczył, że jego kraj jest gotowy do współpracy strategicznej z Indiami pod warunkiem ograniczenia stosunków New Delhi z Bangkokiem. Mimo że postulat ten nie został zrealizowany, to od 2008 r. Indie i Malezja podjęły pierwsze próby kooperacji w dziedzinie bezpieczeństwa[61].

---

[59] Zob. P.K. Jha, *India–Indonesia: Emerging strategic confluence in the Indian Ocean region*, „Strategic Analysis" 2008, nr 3, s. 439–458.

[60] Zob. K.S.L. Collin, *ASEAN perspectives on naval cooperation with India: Singapore and Vietnam*, „India Review" 2013, nr 3, s. 186–203.

[61] Zob. P.S. Suryanarayana, *India, Malaysia to step up defence ties*, „India Defence", 17.08.2008.

Malezja wyraziła zgodę na udział Indii w projekcie „Eye in the Sky", którego celem jest nadzorowanie i monitorowanie z powietrza cieśniny Malakka. Indie z kolei zaoferowały pomoc w szkoleniu oraz wsparcie techniczne i serwis łodzi podwodnych Scorpion i samolotów MiG 29.

Mimo zacieśniania współpracy strategicznej z państwami Azji Południowo-Wschodniej w latach 2004–2014 brak było jednak całościowego podejścia do tej kwestii. Rząd Manmohana Singha rozpatrywał relacje z krajami regionu głównie w kontekście poszerzenia strefy wpływów ekonomicznych. Dowodem na to są podpisane z państwami Azji Wschodniej i Południowo-Wschodniej umowy o strefie wolnego handlu[62].

Przejęcie władzy przez BJP i objęcie urzędu premiera przez Modiego otworzyły nowy etap w strategii Indii wobec Oceanu Indyjskiego, Azji Wschodniej i Pacyfiku. Podczas szczytu Azji Wschodniej w Mjanmie w listopadzie 2014 r. premier Modi ogłosił nową politykę wobec państw Azji Południowo-Wschodniej – *act east policy*, która ma zastąpić *look east policy*. Zmiana terminu miała oznaczać rozszerzenie przedmiotowe i podmiotowe w strategii Indii. *Act east policy* obejmować ma z jednej strony państwa Azji Południowo-Wschodniej, a z drugiej – Azji Wschodniej i Pacyfiku. Indie chcą być nie tylko biernym uczestnikiem procesów na tych obszarach, ale dążą do uzyskania pozycji lidera. Celem zacieśniającej się współpracy polityczno-strategicznej jest zwiększenie potencjału odstraszającego tych państw wobec Chin. Kwestia zapewnienia swobody żeglugi przez cieśninę Malakka i zmniejszenie roli czynnika chińskiego w regionie będą wspólną płaszczyzną działania Indii i państw regionu Indo-Pacyfiku.

Podstawą nowej strategii Indii na tym obszarze ma być jednak przede wszystkim sojusz z USA, który jest postrzegany jako najważniejszy i najbardziej efektywny instrument realizacji celu polityki zagranicznej Indii, jaki stanowi poszerzenie ich strefy wpływów[63]. Ramy instytucjonalno-prawne rozwijającej się od 2001 r. współpracy strategicznej między USA i Indiami w kontekście regionu Indo-Pacyfiku zostały określone w następujących dokumentach: *The New Framework for the US–India Defense Relationship Agreement* z 2005 r. oraz *Indo-U.S. Framework for Maritime Security* z 2006 r. Od ogłoszenia przez Stany Zjednoczone ich nowej polityki zwrotu ku Azji Indie stały się jednym z jej filarów, zwłaszcza w odniesieniu do regionu Oceanu Indyjskiego.

Praktycznym wymiarem pogłębiającej się współpracy był fakt, że od 2003 r. prowadzone są na dużo większą skalę (z udziałem m.in. łodzi podwodnych) niż poprzednio (program zainicjowano w 1995 r.) wspólne ćwiczenia morskie Indii i USA pod kryptonimem „Malabar". W 2005 r. wzięły w nich udział po obu stronach lotniskowce. W 2007 r. po raz pierwszy ćwiczenia nie odbyły się w zachodniej części Oceanu Indyjskiego (na Morzu Arabskim), ale w Zatoce Bengalskiej. Ponadto

[62] Zob. J. Zajączkowski, *Indie – studium przypadku geoekonomicznego działania mocarstwa wschodzącego*, w: E. Haliżak (red.), *Geoekonomia*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 620–666.

[63] Zob. D. Scott, *The „Indo-Pacific" – New regional formulations and new maritime frameworks for US–India strategic convergence*, „Asia-Pacific Review" 2012, nr 2, s. 85–109.

uczestniczyły w nich także marynarki z Japonii, Australii i Singapuru. W latach 2008 i 2010 wspólne amerykańsko-indyjskie ćwiczenia morskie odbyły się na Morzu Arabskim, a w 2012 r. ponownie w Zatoce Bengalskiej. Od 2005 r. organizowane są również na mniejszą skalę wspólne ćwiczenia morskie tych krajów o kryptonimie „Salvex". Przeprowadzono je na Morzu Arabskim (2005), w Zatoce Bengalskiej (2011) oraz na Pacyfiku (2012)[64].

Zacieśnieniu relacji z USA towarzyszyło ponadto pogłębianie współpracy strategicznej z ich dwoma głównymi sojusznikami, czyli Australią i Japonią. W 2000 r. podczas wizyty premiera Australii w Indiach postanowiono o nadaniu relacjom indyjsko-australijskim charakteru strategicznego. W czerwcu 2001 r. podpisano zaś porozumienie o instytucjonalizacji dialogu strategicznego między obydwoma państwami. Do wzrostu wzajemnego zrozumienia przyczyniał się także czynnik amerykański. Zarówno dla Indii, jak i Australii Stany Zjednoczone są bowiem głównym partnerem politycznym[65]. Od 2001 do 2014 r. odbyło się kilkanaście wizyt na szczeblu ministrów oraz szefów rządów Australii i Indii. Podpisano kilka porozumień, m.in. odnośnie do terroryzmu (2003), wymiany informacji w dziedzinie bezpieczeństwa (2007) i współpracy wywiadowczej (2008). W 2009 r. Indie i Australia ogłosiły podpisanie Wspólnej deklaracji w sprawie współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa (*Joint declaration on security cooperation*). Wskazywano w niej na wspólne wyzwania i zagrożenia m.in. w regionie Oceanu Indyjskiego i Pacyfiku. Stworzono także podstawy instytucjonalne do zacieśniania współpracy bilateralnej. Potwierdzeniem nowego otwarcia w relacjach Indie–Australia jest też przyjęty przez australijskie ministerstwo obrony *Defence White Paper* z 2009 r. Stwierdza się w nim, że Canberrę i New Delhi łączą wspólne interesy na Oceanie Indyjskim i Pacyfiku[66]. W przyjętej przez rząd Australii w 2013 r. narodowej strategii bezpieczeństwa podkreślano, że w ostatnich latach wzrosło znaczenie regionu Indo-Pacyfiku dla bezpieczeństwa Australii[67]. W indyjskiej zaś strategii *act east policy* Australia jest postrzegana jako znaczący partner na Pacyfiku. Przejawem nowej aktywnej polityki Indii wobec południowego Pacyfiku jest również zainicjowanie przez ten kraj w 2013 r. trójstronnego forum Trilateral Dialogue on Indian Ocean, obejmującego Indie, Australię i Indonezję. Trójstronny dialog tych państw jest próbą zdynamizowania współpracy Stowarzyszenia Państw Regionu Oceanu Indyjskiego (Indian Ocean Rim Association, IORA) oraz ma na celu przeciwdziałać wzrastającej

---

[64] Zob. ibidem; J.R. Holmes, *The US–India naval cooperation: Moving beyond rhetoric*, w: H.V. Pant (red.), *The Rise of the Indian Navy: Internal Vulnerabilities, External Challenges*, Routledge, Ashgate 2012, s. 139–156.

[65] Zob. J. Bonnor, *Australia–India Security Relations: Common Interests or Common Disinterest?*, Australian Defence Studies Centre, Canberra 2001.

[66] Zob. Department of Defence, Australian Government, *Defending Australia in the Asia Pacific Century: Force 2030*, Canberra 2009, http://www.defence.gov.au/CDG/Documents/defence_white_paper_2009.pdf (data dostępu: 14.03.2016).

[67] Zob. Government of Australia, *Strong and Secure – A Strategy for Australia's National Interest*, Canberra 2013.

roli Chin na Oceanie Indyjskim i na Pacyfiku[68]. Potwierdzeniem powstającego sojuszu polityczno-strategicznego między Indiami i Australią stała się podpisana podczas pierwszej od ponad 30 lat wizyty premiera Indii w Australii w listopadzie 2015 r. tzw. Ramowa umowa o współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa (*Framework agreement for security co-operation*), która przewiduje bliższą koordynację współpracy dotyczącą ćwiczeń marynarek morskich obu tych krajów[69]. Zacieśnieniu współpracy sojuszniczej służy fakt, że od 2009 r. termin „region Indo-Pacyfiku" jest coraz częściej akceptowany i promowany przez elity strategiczne i polityczne w Australii. Podobnie bowiem jak Indie, w ramach tej koncepcji Canberra odgrywa dużo większą rolę niż w regionie Azji i Pacyfiku[70].

Indie zacieśniały także, zwłaszcza od 2000 r., stosunki strategiczne z Japonią. Relacje indyjsko-japońskie przeszły znaczącą ewolucję od okresu zimnej wojny. Jeszcze w latach 70. i 80. XX w. japońskie elity polityczne i strategiczne kwestionowały przynależność Indii do regionu Azji i Pacyfiku[71]. Sytuacja uległa zmianie po zakończeniu zimnej wojny. Wpływ na to miały takie kwestie jak czynnik chiński i bezpieczeństwo morskich szlaków komunikacyjnych. W 2005 r. globalnemu partnerstwu Indii i Japonii (deklarację w tej sprawie podpisano w 2000 r.) nadano charakter strategiczny[72]. Podczas wizyty premiera Japonii Junichiro Koizumiego podpisano tzw. Ośmioczęściową inicjatywę na rzecz wzmocnienia indyjsko-japońskiego partnerstwa globalnego (*Eight-fold initiative for strengthening India–Japan global partnership*). Zobowiązano się m.in. do:

- podniesienia poziomu dialogu (ustalono, że będą się odbywać coroczne szczyty premierów);
- utworzenia mechanizmu dialogu strategicznego; podjęcia kroków mających na celu wzrost wartości wzajemnego handlu (w 2006 r. wynosił on ponad 7,5 mld USD);
- współpracy na forum organizacji regionalnych i międzynarodowych[73].

O znaczeniu, jakie Indie przywiązywały do rozwoju relacji z Japonią, świadczy fakt, że premierzy obu państw w ciągu 18 miesięcy (od połowy 2004 do końca 2005 r.) spotykali się pięciokrotnie. Efektem zacieśniającej się współpracy było ustanowienie w grudniu 2006 r. strategicznego i globalnego partnerstwa, zaś pod koniec sierpnia

[68] Zob. A. Malik, *Three Indo-Pacific powers to meet in New Delhi*, Australia India Institute, 17.09.2013, http://www.aii.unimelb.edu.au/news/three-indo-pacific-powers-meet-new-delhi (data dostępu: 8.01.2015).

[69] Zob. D. Rajendram, *Collaborating across the Indian Ocean*, „Pragati", 14.09.2014, http://pragati.nationalinterest.in/2014/09/collaborating-across-the-indian-ocean (data dostępu: 20.11.2014).

[70] Zob. D. Scott, *Australia's embrace of the „Indo-Pacific": New term, new region, new strategy?*, „International Relations of the Asia-Pacific" 2013, nr 13(3), s. 425–448.

[71] D. Das, *Japan's role in Asia*, „Indian and Foreign Review" 1970, nr 18, s. 11.

[72] Zob. *Joint Statement, India–Japan Partnership in a New Asian Era: Strategic Orientation of India-Japan Global Partnership*, 29.04.2005, http://www.mea.gov.in/bilateral-docments.htm?dtl/2498/Joint+Statement+IndiaJapan+Partnership+in+a+New+Asian+Era+Strategic+Orientation+of+IndiaJapan+Global+Partnership (data dostępu 15.12.2015)

[73] Zob. *Eight-fold initiative for strengthening India–Japan global partnership*, New Delhi 2005.

2007 r. przyjęto tzw. mapę drogową, określającą główne płaszczyzny współpracy w jego ramach.

Przejawem nowych relacji indyjsko-japońskich i ich znaczenia dla kształtowania się regionu Indo-Pacyfiku jest tytuł wystąpienia premiera Japonii w parlamencie Indii w 2007 r.: *The confluence of two seas*. Zwracał on uwagę na to, że Indie i Japonia jako dwa mocarstwa morskie na Oceanie Indyjskim i Pacyfiku powinny być odpowiedzialne za bezpieczeństwo i stabilność na tych obszarach[74]. We wrześniu 2014 r. podniesiono rangę relacji indyjsko-japońskich z partnerstwa strategicznego do tzw. specjalnego strategicznego i globalnego partnerstwa (*special strategic and global partnership*)[75]. Ponadto podpisano Porozumienie o współpracy i wymianie w dziedzinie bezpieczeństwa między Indiami i Japonią (*Memorandum of cooperation and exchanges in the field of defence*), które przewiduje udział Japonii we wspólnych ćwiczeniach morskich z USA i Indiami oraz Australią.

Zacieśnienie współpracy strategicznej z USA, Japonią i Australią służyło reaktywacji przez Indie koncepcji „strategicznego czworoboku", czyli współpracy strategicznej USA–Indie–Australia–Japonia. Koncepcja ta pojawiła się po raz pierwszy w 2007 r., Indie obawiały się jednak, że jej realizacja może zdestabilizować relacje z Chinami. Ponadto uważały, że współpraca ta wzmocni rolę Australii ich kosztem w regionie Oceanu Indyjskiego. Modernizacja marynarki indyjskiej oraz czynniki amerykański i chiński zbliżyły jednak politycznie Indie i Australię[76]. Współpraca w ramach czworoboku ma gwarantować stabilność w regionie Oceanu Indyjskiego i Pacyfiku oraz równoważyć stopniowo wzrastającą pozycję Chin na tym obszarze. Rząd Modiego uważał, że jedynie ścisła kooperacja z tymi państwami zapewni Indiom wzrost roli w regionie Oceanu Indyjskiego i Pacyfiku. Wśród strategów pojawiały się także koncepcje zwiększenia współpracy z Rosją w tym kontekście, ale miały one znaczenie marginalne[77]. Dla rządu w New Delhi USA oraz ich sojusznicy stali się filarem strategii Indii w regionie Indo-Pacyfiku[78].

Uzupełnieniem aktywnej strategii Indii w tamtej części świata jest modernizacja marynarki wojennej. Jej realizacja wskazuje także, że dla Indii kluczową rolę

---

[74] Zob. „*Confluence of the two seas": Speech by H.E. Mr. Shinzo Abe, Prime Minister of Japan at the Parliament of the Republic of India*, Ministry of Foregin Affairs of Japan, 22.08.2007, http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/pmv0708/speech-2.html (data dostępu: 16.03.2016).

[75] Zob. Ministry of External Affairs, Government of India, *Tokyo Declaration for India–Japan Special Strategic and Global Partnership*, 1.09.2014, http://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/23965/Tokyo+Declaration+for+India+Japan+Special+Strategic+and+Global+Partnership (data dostępu: 5.03.2015).

[76] Zob. A. Phillips, *Australia and the challenges of order-building in the Indian Ocean region*, „Australian Journal of International Affairs" 2013, nr 2, s. 125–140.

[77] Zob. R. Sharma, *More proactive Russian role needed in Indo-Pacific: Shyam Saran*, „Russia & India Report", 14.10.2013, http://indrus.in/world/2013/10/14/more_proactive_russian_role_in_indo-pacific_shyam_saran_30125.html (data dostępu: 19.03.2016).

[78] Zob. C. Raja Mohan, *Modi's World: Expanding India's Sphere of Influence*, Harper Collins, New Delhi 2015; J. Hornat, *The power triangle in the Indian Ocean: China, India and the United States*, „Cambridge Review of International Affairs" 2015, doi: 10.1080/09557571.2014.974507.

odgrywają północno-wschodnia część Oceanu Indyjskiego i cieśnina Malakka. Kolejno ustanowiono:

- w 1998 r. nową bazę marynarki wojennej na Andamanach i Nikobarach[79];
- w 2001 r. wspólne dowództwo dla sił lądowych, morskich i lotniczych;
- w 2005 r. Dalekowschodnie Dowództwo Marynarki Wojennej Indii (Far Eastern Naval Command, FENC).

Systematycznie zwiększa się znaczenie FENC. W 2014 r. baza dowództwa dysponowała ponad 15 okrętami wojennymi, a do 2022 r. liczba ta ma wzrosnąć do 32[80]. W celu dalszego wzmocnienia kontroli nad północno-wschodnią częścią Oceanu Indyjskiego marynarka Indii planuje utworzyć bazę Rambilli Mandal, 50 km od Visakhapatnam. Indie wzmacniają także zachodnią flankę. W ramach zainicjowanego w 1999 r. projektu „Seabird" w 2005 r. utworzono nowe południowe dowództwo marynarki w Karwarze oraz bazę sił morskich Indii INS Kadamba. Do 2020 r. INS Kadamba ma się stać największą bazą marynarki na wschód od Suezu. Koszty inwestycji mają wynieść 3 mld USD. W bazie ma pracować łącznie ponad 100 tys. osób. Będzie się w niej znajdować ponad 60 większych statków wojennych, w tym trzy lotniskowce[81]. Indie rozwijały także programy współpracy z państwami Azji Wschodniej oraz Pacyfiku w ramach tzw. dyplomacji morskiej[82]. W 2014 r. marynarka Indii dysponowała dwoma lotniskowcami[83] oraz 55 większymi łodziami (w tym amfibiami oraz niszczycielami i łodziami podwodnymi)[84]. Planuje się, że do 2020 r. nakłady na siły morskie wynosić będą ok. 20% budżetu wojskowego. W dłuższej perspektywie, czyli do 2027 r., Indie mają dysponować 150 statkami i łodziami (w tym trzema lotniskowcami) oraz ponad 500 samolotami i helikopterami. Ma to zapewnić Indiom bezpieczeństwo we wschodniej i zachodniej części Oceanu Indyjskiego oraz przygotować do działań zagrażających bezpieczeństwu tego kraju na obszarach znacznie oddalonych od jego wybrzeży, także na Pacyfiku[85]. Badacze z US Naval War College, dokonując oceny modernizacji

---

[79] Zob. T.V. Parasuram, *India to build military bases in Andaman and Nicobar: Report*, „Hindustan Times", 20.10.1998.

[80] Zob. R. Ramachandran, *Indian navy on the crest of a wave*, „Asia Times", 18.06.2005; R. Vasan, *Strategic significance of the naval base INS Kadamba*, „SAAG Papers", 4.06.2005, nr 1404; R. Maitra, *India bids to rule the waves*, „Asia Times", 19.10.2005.

[81] Zob. *Seabird Phase II: Nation's naval might gets a Fillip*, „The Times of India", 10.06.2014.

[82] Zob. C.U. Bhaskar, *The navy as an instrument of foreign policy*, w: H.V. Pant (red.), *The Rise of the Indian Navy: Internal Vulnerabilities, External Challenges*, Routledge, Ashgate 2012, s. 41–55.

[83] Pierwszy indyjski lotniskowiec INS Vikrant, jednostka o wyporności 37 500 t i długości 262 m, został zwodowany 12 sierpnia 2013 r. w Koczinie. W listopadzie 2013 r. lotniskowiec Vikramaditya (były lotniskowiec Admirał Gorszkow) został przekazany przez Rosję marynarce wojennej Indii (na mocy umowy z 2003 r.).

[84] Zob. W.C. Ladwig III, *Drivers of Indian naval expansions*, w: H.V. Pant (red.), *The Rise*…, op.cit., s. 19–41.

[85] Zob. J. Zajączkowski, *Strategie morskie Indii, Chin i USA w regionie Oceanu Indyjskiego: analiza w kategoriach realizmu ofensywnego*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations" 2015, nr 2, s. 37–70; K. Venkatshamy, *The Indian Ocean region in India's strategic futures: Looking out to 2030*, „Journal of Indian Ocean Region" 2013, nr 1, s. 17–41.

marynarki indyjskiej, wskazują, że status Indii na Oceanie Indyjskim można określić jako pośredni między tzw. *free rider* (czyli państwem stopniowo rozwijającym swój potencjał morski, ale obecnie uznającym rolę USA jako głównego gwaranta bezpieczeństwa) a tzw. policjantem (którego rola jest bardziej asertywna i który angażuje się w działania antypirackie oraz tzw. zarządzanie kryzysami)[86].

Podsumowanie

Po zakończeniu zimnej wojny Indie systematycznie zwiększają swoją aktywność w regionie Oceanu Indyjskiego i w Azji Wschodniej. W porównaniu z wcześniejszym okresem prowadzą coraz bardziej aktywną i wielowymiarową politykę wobec obszaru Azji i Pacyfiku, uwzględniającą różne aspekty wzajemnych relacji. W ostatniej dekadzie XX w. jednak New Delhi – realizując politykę zagraniczną i bezpieczeństwa w poszczególnych częściach całego regionu i wobec wybranych jego państw – nie traktowało obszarów Azji Wschodniej, Pacyfiku i Oceanu Indyjskiego jako jednej geopolitycznej całości. Brak było kompatybilności w realizowanej na nich strategii międzynarodowej.

Sytuacja uległa zmianie u progu XXI w. Nastąpiło rozszerzenie podmiotowe i przedmiotowe pojęcia *look east policy*. Zaczęło ono obejmować państwa Azji Wschodniej oraz Pacyfiku. Jednocześnie konceptualizacja polityki morskiej i modernizacja morskich sił zbrojnych pozwoliły Indiom na aktywniejszą strategię w regionie Oceanu Indyjskiego. Coraz większe współzależności między kompleksem bezpieczeństwa na tym obszarze oraz na Pacyfiku spowodowały, że Indie zaczęto określać jako mocarstwo regionu Indo-Pacyfiku. Jest to tym bardziej uzasadnione, że głównym czynnikiem go konstytuującym są rywalizacja i współpraca trzech mocarstw: Indii, Chin i USA. Relacje między nimi kształtują stosunki międzynarodowe w tej części świata i wpływają na ich dynamikę.

Dla pełnego wyjaśnienia nowej strategii Indii w regionie Indo-Pacyfiku należy zastosować zarówno założenia realizmu ofensywnego, jak i konstruktywizmu.

Odwołując się do założeń realizmu ofensywnego[87], trzeba wskazać, że New Delhi dąży do uzyskania statusu lidera w nowo kształtującym się regionie. Mimo że Indie przede wszystkim uznają obszar Oceanu Indyjskiego za swoją strefę wpływów, a kwestie Pacyfiku rozpatrują jedynie w tym kontekście, coraz częściej podkreślają współzależności między tymi dwoma akwenami. Uważają, że ewentualny wzrost potęgi Chin w regionie Azji Wschodniej i Pacyfiku stanowiłby realne zagrożenie, zwłaszcza

[86] Zob. J.R. Holmes, A.C. Winner, T. Yoshihara, op.cit.

[87] Zob.: J.J. Mearsheimer *The Tragedy of Great Power Politics*, W.W. Norton & Co., New York 2001; A. Tomczyńska, *Realizm ofensywny Johna J. Mearsheimera a hegemonia Stanów Zjednoczonych Ameryki po zimnej wojnie*, w: E. Haliżak, J. Czaputowicz (red.), *Teoria realizmu w nauce o stosunkach międzynarodowych: założenia i zastosowania badawcze*, Wydawnictwo Rambler, Warszawa 2014, s. 346; Y.-H. Lim, *China's Naval Power – An Offensive Realist Approach*, Farnham, Burlington–Ashgate 2014.

dla swojej roli i pozycji w północno-wschodniej części Oceanu Indyjskiego. Celem indyjskiej strategii morskiej jest zaś ograniczenie aktywności mocarstw zewnętrznych w regionie Oceanu Indyjskiego. Indie dążą więc do powiększania swoich stref wpływów oraz minimalizowania bądź uniemożliwienia innym mocarstwom zewnętrznym (głównie Chinom) rozszerzania ich wpływów politycznych, militarnych i gospodarczych w najbliższym sąsiedztwie. Jednocześnie obserwujemy proces rozszerzania się pojęcia sąsiedztwa w indyjskiej strategii i polityce zagranicznej, czego dowodzą m.in. koncepcja „rozszerzonego sąsiedztwa" oraz tzw. *act east policy*. W odniesieniu do strategii Indii w regionie Indo-Pacyfiku mamy zatem do czynienia z klasycznym przypadkiem realizmu ofensywnego. Państwo to dąży bowiem do utrzymania bądź rozszerzenia swoich stref wpływów, gdyż chcą zwiększyć swą potęgę i tym samym zapewnić bezpieczeństwo.

Analizę strategii Indii w regionie Indo-Pacyfiku należy jednak uzupełnić o założenia konstruktywizmu. Pozwolą one wyjaśnić, dlaczego kraj ten w dużo większym stopniu w ostatnich latach koncentruje się na zagadnieniach zagrożeń bezpieczeństwa ze strony Oceanu Indyjskiego oraz Azji Wschodniej aniżeli Azji Południowej. Przykładem jest chociażby reakcja władz indyjskich na dwa incydenty. W grudniu 2012 r. przedstawiciele marynarki Indii stanowczo zaprotestowali przeciwko zwiększającej się aktywności Chin na Morzu Południowochińskim. Zwrócono uwagę, że choć obszar ten nie jest priorytetowy, to ma duże znaczenie dla bezpieczeństwa Indii. Szef indyjskich sił morskich admirał Devendra K. Joshi stwierdził, że w razie konieczności interwencji na tym morzu marynarka Indii jest na to gotowa. Ćwiczenia morskie z państwami regionu Azji Południowo-Wschodniej mają przygotować kraj na taki scenariusz[88]. Opinia ta nie spotkała się z żadną oficjalną negatywną reakcją przedstawicieli rządu w New Delhi. Oznaczało to *de facto* zgodę na takie wypowiedzi i odzwierciedlało coraz bardziej asertywną strategię Indii na tym obszarze[89]. W przypadku drugiego incydentu – prawdopodobnego przekroczenia granicy przez niewielki oddział graniczny sił chińskich w kwietniu 2013 r. w północnym Kaszmirze (tj. Deepsang Valley) – nie mieliśmy do czynienia z żadnymi, nawet nieoficjalnymi wypowiedziami czy komentarzami w mediach[90]. Co więcej, rangę tego incydentu próbowano umniejszyć. Te oraz inne przykłady (m.in. zamach terrorystyczny w Mumbaju w 2008 r.) świadczą, że Indie dążą do nieuwypuklania kwestii związanych z Kaszmirem, czynnikiem pakistańskim oraz chińskim (w kontekście subkontynentu indyjskiego i sporu granicznego).

Indie bowiem systematycznie od lat 90. XX w. zmierzają do zerwania z wizerunkiem jedynie mocarstwa Azji Południowej. New Delhi zdaje sobie sprawę z tego, że ograniczenie do roli lidera na subkontynencie indyjskim *de facto* przekreśla możliwości realizacji aspiracji mocarstwowych przez to państwo w wymiarze globalnym

[88] Zob. *Indian Navy prepared to deploy to South China Sea*, Reuters, 2.12.2012.

[89] Zob. S. Singh, *From a sub-continental power to an Asia-Pacific player: India's changing identity*, „India Review" 2014, nr 13(3), s. 188.

[90] I. Bagchi, *India misreads Chinese incursion, ties itself in knots*, „The Time of India", 1.05.2013.

i regionalnym (w Azji). Mamy więc do czynienia z klasycznym przykładem konstruktywizmu, gdzie kluczowe znaczenie ma termin „tożsamość". Tożsamość jest funkcją tradycji, historii, uwarunkowań społecznych, wartości, kultury i religii. Wpływa na wybory oraz stanowi jedną z istotnych przesłanek działania państw. Elementy świadomości oraz tożsamości wywierają wpływ na preferencje, interesy i decyzje, także w kontekście innych podmiotów stosunków międzynarodowych. Tożsamość oddziałuje na politykę zagraniczną danego kraju. Kształtuje bowiem takie elementy jak percepcja świata zewnętrznego, hierarchia czynników determinujących politykę zagraniczną oraz system wartości. To z kolei tworzy pewne ramy determinujące cele i instrumenty oraz styl i efektywność polityki zagranicznej[91].

Doktryny morskie Indii i *Strategia morska* oraz założenia nowej polityki Indii w regionie Oceanu Indyjskiego i Pacyfiku, zwłaszcza *act east policy*, dowodzą, że określają one swoją tożsamość jako mocarstwo morskie i mocarstwo Indo-Pacyfiku. Zdają sobie bowiem sprawę z tego, że jedynie ta koncepcja w pełni pozwoli im na realizację globalnych aspiracji mocarstwowych. Koncepcja Indo-Pacyfiku stwarza także Indiom możliwość wzrostu ich roli w regionie Azji Wschodniej[92]. Kraj ten ma świadomość, że tam jego znaczenie, zwłaszcza w dziedzinie bezpieczeństwa, jest dużo mniejsze niż w regionie Oceanu Indyjskiego. Rola i pozycja Indii są bowiem wciąż ograniczone na obszarze Azji i Pacyfiku. Brak jest uzasadnienia dla określania tego państwa jako tamtejszego lidera. Dlatego dla indyjskich elit politycznych i strategicznych dużo bardziej atrakcyjna jest koncepcja Indo-Pacyfiku. Indie wszak nie tylko mają w nim dużo większe znaczenie niż na obszarze Azji i Pacyfiku, ale zyskały również akceptację dla swojej roli ze strony takich mocarstw jak USA. Ponadto strategia Indii w regionie Indo-Pacyfiku jest jednym z kluczowych czynników go konstytuujących[93].

India: An Indo-Pacific Power

The aim of the article is to analyse the evolution of India's international strategy in the Indian Ocean and the Pacific regions from the end of the Cold War to 2015. To understand India's activity in these regions, it is necessary to discuss not only its actions in these areas but also the strategies adopted by New Delhi as well as the aims, methods and guidelines of foreign policy declared by Indian leaders.

The adopted hypothesis stresses that India effected a significant transformation in defining its international identity, which is the key determinant of increased

[91] Zob. T. Hopf, *The promise of constructivism in international relations theory*, „International Security" 1998, nr 1, s. 171–200.

[92] Friedrich Ebert Stiftung, *Daunting Challenges and High Opportunities: India After Elections 2014*, New Delhi 2014.

[93] Zob. D. Rumley, T. Doyle, S. Chaturvedi, *„Securing" the Indian Ocean? Competing regional security constructions*, „Journal of the Indian Ocean Region" 2012, nr 1, s. 1–20.

dynamism of India's foreign policy in the Indian Ocean region. In 1985, India referred to itself as the major power in South Asia and a developing country; in 2015 it ties its identity to the Indian Ocean and the Pacific regions, defining itself as the major power of the Indo-Pacific.

The structure of this article is designed so as to verify this thesis. The Indian Ocean region in Indian foreign policy will be analysed on three levels: strategic, conceptual and operational.

Keywords: foreign policy, power, India's maritime policy, Indian Ocean region, Indo-Pacific region, Look East Policy

Stosunki Międzynarodowe – International Relations
nr 4 (t. 51) 2015

ISSN 0209-0961
doi: 10.7366/020909614201504

Lone Warrior, Regional Actor or Global Player? Statecraft and Indian Foreign Policy in the 21st Century[1]

Subrata K. Mitra

Institute of South Asian Studies, NUS, Singapore

Thanks to a combination of high economic growth, steady integration into the international market economy, the emergence of globally competitive multinationals, and a vast enhancement of defence capacities, the international status of India has radically altered over the past decade. At home, India's leaders increasingly speak of their country as a global player, even while recognising the constraints of being a low-income country with poor infrastructure and mass poverty. The regime change in India following the parliamentary elections of May 2014 has quickened the pace of these developments. Five major changes – the centrality given to economic and technological development, the orientation of domestic and foreign policies towards this objective, the emphasis on national power including military power, stress on soft power, and a reduction in self-imposed constraints on actions that other countries may construe as inimical to their interests – have been reported in the press. The paper responds to these issues through an analysis of the evolution of India's foreign and security policy from the early days following independence when Jawaharlal Nehru gave it the stamp of his personality all the way to the multipolar world of the 21st century.

Keywords: Indian foreign policy, Narendra Modi, Jawaharlal Nehru, National Democratic Alliance (NDA), South Asia, multi-polar world

Introduction

Thanks to a combination of high economic growth, steady integration into the international market economy, the emergence of globally competitive multinationals, and a vast enhancement of defence capacities, the international status of India has radically altered over the past decade. At home, India's leaders increasingly speak of their country as a global player, even while recognising the constraints of being a low-income country with poor infrastructure and mass poverty. India's policy

Subrata K. Mitra – Research Professor and Director, Institute of South Asian Studies, NUS, Singapore, and Emeritus Professor, South Asia Institute, Heidelberg University.

[1] An earlier version of the text was presented at the panel: 'Between regionalism and globalism: The United States, China and India in the 21st century', at the International Studies Association's annual conference in New Orleans, 17–23 February 2014. I would like to thank Jivanta Schoettli, Radu Carciumaru, Jakub Zajaczkowski and Maja Wolsan for comments.

makers have long nurtured an internationalist ambition, evident in the role that India played as a founding member in major post-war international institutions such as GATT, subsequently the WTO, as an active participant within the United Nations, becoming a major contributor to the UN's Peace Keeping Forces and leader of the Non-Aligned Movement. However, this did not translate into India taking a leadership position within the region of South Asia. As India continues to seek greater influence especially in international negotiations to secure its interests in the realms of climate, trade, agriculture, energy, the importance of regional association gains added salience. Recent Indian policy towards South Asian countries suggests there has been a revival in regionalist initiatives but that ambivalence – between going alone or skipping over the region to reach out to extra-regional linkages – colour India's diplomatic relations.

The regime change in India following the parliamentary elections of May 2014 has quickened the pace of these developments. With Mr Narendra Modi at the head of the government, India's foreign policy has gained a new look.[2] Five major changes – the centrality given to economic and technological development, the orientation of domestic and foreign policies towards this objective, the emphasis on national power including military power, stress on soft power, and a reduction in self-imposed constraints on actions that other countries may construe as inimical to their interests – have been reported in the press.[3] The tit-for-tat strategy against Pakistan in contrast to the hesitant approach of the predecessors appears to be firmly in its place.[4] Over the past months, the Prime Minister, the ministers of foreign affairs and defence and other stakeholders jointly responsible for defining the trajectory of India's foreign policy have undertaken strategic visits abroad and come up with major statements about policy.

What might be the implications for the general profile of India's foreign policy over the next years? Will India strive to regain its place as the lone warrior for a just and moral world as in the glory days of Jawaharlal Nehru, revert to being the regional player of the Indira-Rajiv vintage, firmly if uneasily ensconced in South Asia, or will

---

[2] 'In 100 days at the helm of the Union Government, Mr Modi has introduced a leitmotif, bringing style to the substance of foreign policy. Though most of the announcements made on his international visits were in continuation of those during the visits of previous Prime Ministers, it is Mr Modi's ability to re-energise them with his flourishes that distinguished his tenure'; Suhasini Haider, 'Foreign policy: Modi brings style to substance!', *The Hindu*, 3 September 2014, available at: http://www.thehindu.com/news/national/modi-brings-style-to-the-substance-of-foreign-policy/article6374336.ece.

[3] Arvind Virmani, 'Recalibrating India's Foreign Policy', *The Hindu*, 29 December 2014, http://www.thehindu.com/opinion/op-ed/comment-recalibrating-indias-foreign-policy/article6553306.ece. The author adds that 'Aggression along the border is being countered by bold moves like the decision to construct a McMahon highway in Arunachal Pradesh'.

[4] Defence Minister Manohar Parrikar said the Indian security forces should not hold back when being fired upon and must retaliate with 'double the force'. Underlining that the number of ceasefire violations across the LoC had decreased as compared to last year, Mr. Parrikar, however, noted that the violations had increased across the IB. Asked what had been his direction to the security forces, Parrikar, who was interacting with defence journalists the previous night, said, 'Our (NDA government) response is don't hesitate. React appropriately without holding yourself back', *The Hindu*, Jammu/New Delhi, 31 December 2014.

it seek to become a true global player? Is there any recognition at the higher echelons of India's foreign policy that the role of a global player comes with the rights and duties of this high office? There is a tendency in emerging economies to free-ride on the order-providing-activities of 'the West' but not contribute to these costs. India (like China) has to come to terms with the fact that in order to be a global player, one has to pay the membership fees of this exclusive club by way of contribution to global order, measures to check global warming and enhance the pace of the global market of ideas, goods and services, even at the cost of national self-interest, if necessary.

The paper responds to these issues through an analysis of the evolution of India's foreign and security policy from the early days following independence when Jawaharlal Nehru gave it the stamp of his personality all the way to the multipolar world of the 21st century. The toolkit that underpins this paper considers India's evolving foreign policy in the light of the constellation of political forces – national, regional as well as global – and several 'known unknowns' that affect India's foreign policy.

Domestic and international constraints on India's foreign policy

India's foreign policy can come across as enigmatic to those who are unfamiliar with it. Apparent contradictions abound. The country of apostles of peace like Buddha and Gandhi, India is a member of the nuclear club. However, despite the possession of a deadly stockpile of nuclear warheads and delivery capacity, India does not have an explicit doctrine of who these weapons are aimed against.[5] This lack of clarity over broader goals and strategy underscores the deployment of India's conventional forces and affects the global perception of India's foreign policy as a whole. The uncertainty of India's diplomatic and strategic objectives has not gone unnoticed by experts.[6]

The ambiguity of India's foreign policy leads to questions about India's position on specific issues as well as those of a general character of Indian foreign policy as a whole. Is it, steeped in the 1950s jargon of non-alignment, out of sync with India's growing economic presence in the global arena? Did the spectacular array of South Asian leaders at the inauguration of Prime Minister Narendra Modi's inauguration

[5] If a doctrine is understood in terms of a cohesive construct that reduces uncertainty by pulling together clear objectives, an institutional mechanism for implementation and the capacity to match action to policy, then India's 'doctrine of minimum nuclear deterrence' is the epitome of ambiguity. Key statements such as 'India will not be the first to initiate a nuclear strike, but will respond with punitive retaliation should deterrence fail' may be subject to diverse interpretation. See: *Draft record of National Security Advisory Board on Indian Nuclear Doctrine*, http://www.indianembassy.org/policy/CTBT/Nuclear_doctrine_aug_17 (accessed on 1 June 2005).

[6] S.P. Cohen, *India: Emerging Power*, Washington D.C.: Brookings Institution, 2001, p. 2, describes India's foreign policy as Janus-faced, straddling between the single-minded pursuit of self-interests like any other nation-state and being a 'civilisational' state, committed to the ideal of a world community governed by democratic values and institutions. The spirit of Afro-Asian solidarity, voiced by Prime Minister Manmohan Singh on the occasion of the fiftieth anniversary of the launching of the Non-Aligned Movement in Bandung in 1954, echoes this apparent duality of India's foreign policy.

signify a regional turn in India's foreign policy? In the same vein, one must ask – did Modi's trips to Japan, the United States and Australia and the establishment of the BRICS bank in rapid succession, and more recently, the invitation to the President of the United States to be India's guest of honour at the Republic Day parade – a highly symbolic act – indicate India's aspiration for a global role? Or is this all a balancing act, signalling different trajectories to different constituencies, while mystical India keeps her own counsel?

Students of international politics of India can get a heuristic grasp of this complex process in terms of a 'tool box' (see Figure 1), which takes into account the input and the processing of this input in the form of a two-level game where the national decision makers seek to identify an option that would be best placed for the domestic opinion and would be acceptable to the international arena.

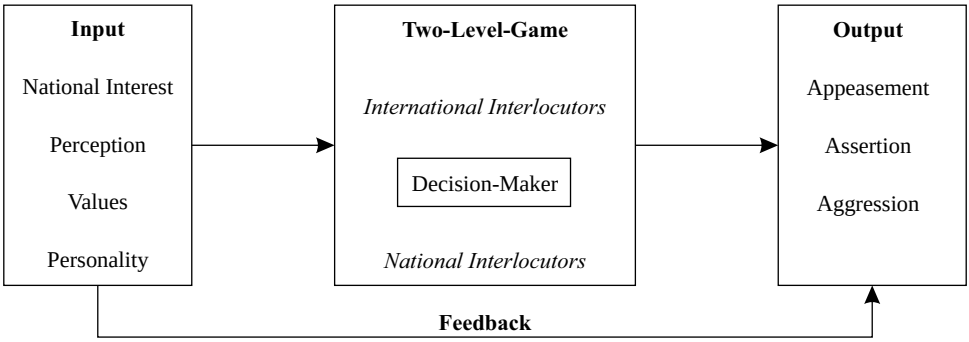

Figure 1. Tool Box: Domestic and International Constraints on Foreign Policy

Source: author's own compilation.

The alternative courses of action typically consist of capitulation to the demands being made on the country, the assertion of national interest in international organisations or war against the adversary. The national leadership considers these alternatives in terms of their implications for domestic and international politics and chooses an option that is saleable at home and acceptable abroad. The preferences of the national decision-makers are influenced by the interests of their own support base and by what are considered national interests, the symbolic value of the issues at stake, deeply held values that are culturally embedded and the personal propensity of leaders to take risks or to be risk-averse. The choices also seek to balance the costs and benefits derived from treaty obligations and the likely gain of the choices made. Whatever its own preference-ordering, the national leadership considers its own preference set in the light of its domestic and international implications and makes a strategic choice

in the light of a cost-benefit-calculation of the two sets of constraints. A feedback-loop connects the outcome of a given foreign policy decision for future sequences of the game.[7] The paper will draw on the tool box to analyse the unfolding of India's foreign policy under successive Prime Ministers from Nehru to the present day.

The evolution of India's foreign policy

Since independence, India's foreign policy has evolved through roughly three different phases. The first phase was the period of classical non-alignment when India sought to chart a middle course between the two rival camps – the Western and the Soviet Blocs – and sought to generate influence by playing a pivotal role between the two superpowers, the United States and the Soviet Union. The policy was jettisoned in the second phase under Indira Gandhi and her son Rajiv Gandhi, who succeeded her as Prime Minister in 1984 following her assassination. Both of them followed a policy that sought to portray India's status as the dominant power of South Asia. The third phase began with the end of the Cold War, the fall of the Soviet Union and the emergence of a multi-polar world. With the nuclear tests of 1998, the phase acquired its distinct character of a mixed strategy – of investment in nuclear weapons, carrying capacity, purchase of conventional weapons – and economic diplomacy, strategic alliances and negotiation with the United States, the EU, China and Pakistan, and international organisations such as the WTO.

Nehru being a Utopian visionary, realist congressman, patrician populist and authoritarian democrat, his foreign policy (1947–1964) presented a unique blend of strategy, vision and tactical errors, ensconced in the context of his understanding of Indian history. The first official declaration of a policy of non-alignment by Nehru took place in 1946. At the same time, similar moves were also made by Burma, Indonesia and Yugoslavia. 1950–1954 was the formative period. The policy of India gradually shifted into that of the pivot between competing sides in the intensification of the Cold War and the break-up of hostilities in Korea (June 1950). The Korean War as such led in turn to further intensification of the Cold War. The Western strategy consisted in containing communism by military pacts. The outbreak of the Korean War put non-alignment policy to a severe test but also offered an opportunity to demonstrate its utility. The policy of the non-aligned countries contributed in some measure to the

[7] See Subrata Mitra, *Politics in India: Structure, Process and Policy*, Delhi: OUP, 2014, p. 271 for an expanded version of this 'tool box'. The tool box draws upon the two dominant modes of thinking in international politics, namely: (Neo-) Realism and (Neo-) Liberalism (going back to the Kantian notion of perpetual peace) as well as constructivism, which seeks to bridge the chasm between the former two by suggesting 'that the structures of human associations are determined primarily by shared ideas rather than material forces, and, that the identities and interests of purposive actors are constructed by these shared ideas rather than given by nature'; Alexander Wendt, Social Theory of International Politics, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 1. See also Subrata Mitra and Jivanta Schoettli, 'The New Dynamics of Indian Foreign Policy and its Ambiguities', *Irish Studies in International Affairs*, 2007, No. 18, pp. 19–34.

lessening of tension and to creating the necessary atmosphere for peaceful negotiations between the two blocs. Both blocs recognised the value of the peace efforts initiated by non-aligned nations, leading to the emergence of an Afro-Asian group in the UN. Since 1954, the consolidation of this policy took place in terms of its ideology and recognition by the two blocs. The full conceptual implications of the non-aligned policy emerged by the end of the period as a doctrine opposed to military pacts, committed to expanding the zone of peace in the world, as summed up in *Panchasheela* – the Five Principles of Peaceful Coexistence – consisting of 'mutual respect for other nations', 'territorial integrity and sovereignty', 'non-aggression', 'non-interference in internal affairs', 'equality and mutual benefit', and 'peaceful co-existence'. Later, the principles were incorporated into the ten principles in the final communiqué at the Bandung Conference, announced in a joint statement indicating agreement on the five principles issued by these countries.

The non-alignment movement (NAM) was never meant to be a uniform policy for all its adherents on all occasions. It represented a broad similarity in approach to contemporary international situations, expressed in similar policies on certain questions among these nations. Basically, it implied not aligning oneself permanently with either of the two superpowers and being non-aligned towards one another. It suggested a case by case approach: each time there was a crisis, a series of consultations was undertaken to decide how to vote in the UN, how to act with regard to the conflicting parties, what facilities to accord the aggrieved nation, whether to lend support to a UN intervention and to send troops for peace-keeping. It worked on the basis of a conventional anti-colonialism, which sometimes facilitated concerted action.

Nehru's foreign policy, a joint product of domestic policy and international context, was moderately successful in meeting his main goals: democracy, development, secularism, socialism, and peaceful conflict-resolution. The paradigm of non-alignment had seemed optimal in view of Nehru's commitments at home and abroad. China's friendship, however, came with a price tag spelt out by Mao, which was, first and foremost, the priority of the national interest of China. These were the national security and territorial integrity of China as well as to abolish all unequal treaties, liberate all of China's lost territories, such as Taiwan, Tibet, and Hong Kong, to readjust and legitimise the northern and southern territorial boundaries, to make China economically and militarily strong, to reassert China's historical and cultural greatness. In terms of its foreign policy, China wanted leadership of the newly emerging Afro-Asian and of the socialist bloc, which Nehru's India wanted as well. In retrospect, a conflict between these two emerging Asian giants was inevitable.

Unlike China, which was a revolutionary state led by a new leadership with a new set of revolutionary objectives and seeking a radically different profile in international politics, India was a 'successor state', one to which the outgoing British had transferred power. India was a status-quo power whose main objective was to secure the territorial boundaries that the country inherited from the colonial rulers. To meet this goal, India

was willing to go some way to accommodate China. The slogan *Hindi-Chini-bhai-bhai* ('India and China are brothers') was coined by New Delhi with the connivance of China, basically to accommodate the demands of China over Tibet. Shortly after independence and the establishment of the People's Republic of China, India withdrew its military and trade presence in Lhasa set up by the British, which had seen Tibet as a buffer between the colonial state and China. However, whereas India saw the McMahon Line, the colonial boundary between India and Tibet, as India's international boundary with China, the Chinese did not recognise it and demanded negotiation of the border. They also demanded political solidarity at the international level, privately viewing Nehru as a stooge of neo-imperialism. India, for them, had choices to make between continuing on the path of bourgeois-feudal democracy or a revolutionary break with the past. The radicalisation in India's domestic politics, particularly the growing splits within India's communist movement, opened a window of opportunity for China to export its brand of revolution.

Nehru's perception of India in the world arena was in contrast to that of the Chinese. Nehru wanted India to play a pivotal role between the United States and the Soviet Union, a posture which had yielded an enhanced profile to India in the Korean conflict. India could bolster her economic and political situation through foreign aid from the West and support from the USSR in the Security Council. With regard to China, this required from Nehru's India turning a blind eye to the steady incursion of the Chinese into Aksai Chin. However, when these incursions became public and the Indian Parliament demanded action, Nehru, following the so-called 'Forward Policy' sent Indian troops to occupy isolated posts located in areas that the Chinese claimed as theirs. Nehru's statement in Parliament that the Indian army was under instruction to 'throw the Chinese out' has been depicted by the Chinese and by scholars sympathetic to the Chinese view as evidence of Indian intransigence and aggression.[8]

There were important changes afoot in the diplomatic environment of South Asia. The dominant position that the USSR had achieved in 1966 as the peacemaker between India and Pakistan was challenged by an emergent Pakistan and the new US–China–Pakistan axis. China was challenging the USSR for leadership of the communist world and building an anti-India alliance with Pakistan. The Indian response had been to seek to counter-balance it with the Indo-Soviet treaty of Peace, Friendship and Co-operation of 1971, which guaranteed mutual consultation in the case of attack on either of the two and to take appropriate measures to ensure peace with security of its partners. Indira Gandhi had, in the meantime, following the split of the Congress party in 1969, consolidated her hold over the party in alliance with the Indian Left and won a resounding victory in the 1971 parliamentary election.

[8] See Neville Maxwell, *India's China War*, London: Jonathan Cape, 1970 on India's 'forward policy', pp. 173–174, 232.

When India entered the war in East Pakistan to fight the Pakistani army jointly with the Bangladeshi Freedom Fighters, the US–Pakistan–China axis swung into action, putting India under pressure to restrain Bangladeshi freedom fighters while manoeuvring to get the UN to send observers to East Pakistan. At this juncture, the USSR came to India's rescue, blocking the United States and China on the Security Council by applying the veto three times, holding the American Seventh Fleet in check and, according to some accounts, threatening to attack Sinkiang in China. At home, Shastri's policies – the 'nationalisation' of the security issue – were adopted by Indira Gandhi, who, following the military success of India, reaped great electoral dividends in terms of an important victory in the elections to regional assemblies in 1972.

In military terms, the war was a complete victory for India. The Pakistani army in Bangladesh capitulated and a total of 93,000 officers and enlisted men were taken prisoner. However, the political outcomes were not as clear. The 1971 war temporarily established Indian supremacy over South Asia. India signed a 25-year 'Treaty of Friendship, Co-operation and Peace' with the People's Republic of Bangladesh in 1972 and appeared poised to enter a period of undisputed Indian hegemony over South Asia. But this was not to be. The main reason for the ambiguous political consequences was that the Simla Agreement, 1972, between India and Pakistan did not paper over the wide gulf that separated the perceptions and policies of the two neighbours. India failed to secure a lasting solution to the Kashmir dispute. The territory on the Western front the India army had brought under its control was transferred back to Pakistan without, as some Indian commentators have alleged, any commitment from Pakistan to giving a semblance of permanence to the Line of Control.

In fact, the rump state of Pakistan regrouped its forces swiftly and maintained its pivotal role between the United States and China, securing support from both. When the United States and the USSR got engaged in Afghanistan, Pakistan became the main beneficiary of massive American support. Indira Gandhi, who got embroiled in domestic politics, followed by declaring a state of emergency ('the Emergency') and then her unceremonious ouster from power, ceased to be a player in regional politics for a while. The assassination of Mujibur Rehman in 1975 removed a source of support for India and swiftly brought Pakistan back in. The smaller neighbours took the initiative to launch the South Asian Association for Regional Co-operation, which India perceived more as an attempt to set firm limits to any hegemonic ambitions she might have developed as a result of 1971.

The only formal clause of the Simla Agreement (1972) that came across as in the interest of India was a provision for conflicts to be solved bilaterally, without any third party intervention – a tactic that Pakistan had often resorted to in the past against India. Both sides also committed themselves to refraining from the organisation, assistance or encouragement of any act detrimental to maintenance of peaceful and harmonious relations. In Jammu and Kashmir, the Line of Control (of 17 December 1971) was to be respected by both sides without prejudice to recognised positions of either side,

neither side was to seek to alter it unilaterally, irrespective of mutual differences and legal interpretations, both sides were to refrain from the threat or use of force in violation of this line.

In retrospect, the 'Indira Doctrine' appears to have been more rhetoric than reality. The gains of 1971 to India's international profile and her capacity were short-lived. Within two years of signing the Simla Agreement, Pakistan was busy mobilising support within the UN and among Islamic countries to bolster its claims to Kashmir and was engaged in buying arms from the United States. The American tilt towards China counterbalanced the enhanced stature of India as South Asia's dominant force and reduced the significance of the close ties between the regime of Indira Gandhi and the Soviet Union.

The assassination of Indira Gandhi in 1984 by her two Sikh bodyguards – seeking revenge against the attack on the Golden Temple in the holy city of Amritsar by the Indian army – put to test the survival of the attempt by India to work out a sphere of influence that would bring the whole of South Asia under Indian hegemony. Rajiv Gandhi, Indira's son and successor to the position of Prime Minister was a relatively new face in South Asian politics, and many expected him to bring a new era of peace, cooperation and progress to South Asia. The ascent of Benazir Bhutto to the office of Prime Minister in Pakistan – she was also a relatively youthful leader with modern ways – reinforced these expectations. Anointed with a massive majority in the parliamentary elections of 1985, Rajiv Gandhi set about putting India's political landscape in order. However, the grand initiative did not last beyond a couple of years. By the late 1980s, the regime was tainted by the Bofors scandal. The accusation of financial kickbacks by the Swedish firm to the Congress party were never proved but continued to sap the legitimacy and vitality of Rajiv's leadership. The old dispute with Pakistan on the status of Kashmir resurfaced, leading eventually to the massive mobilisation of the Indian Army known as Brasstacks. Nevertheless, the final blow came with the debacle faced by the Indian Peace Keeping Force (IPKF) sent to disarm the Tamil Tigers and help Sri Lanka solve the ethnic conflict peacefully.

In 1984, upon taking up office as Prime Minister, Rajiv Gandhi expressed concern at the deteriorating ethnic situation in Sri Lanka and stated that India did not want to interfere in the internal affairs of that country. However, the steady flow of Tamil refugees into India put pressure on the government for a decisive reaction. The Sri Lankan government agreed to undertake secret talks with the Tamil 'terrorists' (under Indian persuasion), but by early 1987 there was still no progress in negotiations. Meanwhile, Sri Lanka imposed a military blockade of the Jaffna peninsula, and in response, India's air drop of food to Jaffna (violating Sri Lanka's air space) showed Indian determination to play the role of regional peace-maker. The Indo-Sri Lanka Accord of 1987 specified the conditions needed to establish peace and normalcy in Sri Lanka, which under this agreement was to recognise Tamil as the official language, lift the state of emergency and search for military help from any other country. In return,

India was to ensure that India's territory would not be used for activities prejudicial to the unity, integrity and sovereignty of Sri Lanka and to provide military assistance in implementing the accord.

Accordingly, Indian troops (organised as the Indian Peace Keeping Force, IPKF, whose numbers would soon reach 70,000) were airlifted to Sri Lanka. The IPKF was despatched to Sri Lanka under the Indo-Sri Lankan accord (1987) signed by Rajiv Gandhi and President Jayewardene of Sri Lanka. In retrospect, the move was deeply flawed because there was no consensus in the perception of the mission by the key players. Indian policy was dictated by the double commitment to the peaceful resolution of the ethnic conflict in Sri Lanka – a process to be brokered by India and not by any other extra-regional force; the commitment of the Sri Lankan government was limited to using the IPKF to counterbalance the Tamil Tigers but not necessarily to a genuine federal power-sharing as in India. The Tamil Tigers themselves welcomed the IPKF as a short-term respite from the Sri Lankan army. The Tamil Tiger leader Velupillai Prabhakaran was not a party to the accord. The Tamil Tigers were only biding their time; once they thought the time was ripe, they turned against the IPKF. Fresh elections in Sri Lanka brought the Sinhala nationalist Government of Premadasa, which was strongly anti-Indian. Upon taking office, Premadasa asked Indians to leave, which India eventually did, having lost 1,100 men. 'The verdict on Rajiv's Sri Lanka accord can only be that it was a dismal failure'.[9]

An analysis of the limits to India's power under Rajiv reveals the structural constraints and policy shortcomings that have been characteristic of Indian foreign policy. There were four main factors at play. In the first place, Indian policy was identified too much with the personality of the Prime Minister and not seen as the cohesive outcome of institutional decision-making. Prime ministerial domination of foreign policy kept it from becoming professional. The Sri Lankan failure can partly be blamed on the lack of co-ordination between government and intelligence agencies (at one time, India had three Sri Lankan policies simultaneously).[10] Second, the doctrine of *Panchasheela* set an ideological limit to national power, offering a blend of liberal goals and enlightened self-interest in principle, but in practice, India's policy managed to combine the worst of both worlds. Third, India's international profile and size produce an asymmetry in her relations with her neighbours. India is too large compared to any given neighbour and yet not big enough to unambiguously dominate Pakistan or the combined diplomatic strength of the neighbours in regional and international

[9] The rivalry among India's Ministries of Foreign Affairs and Defence and the Prime Minister's Office (PMO) resulted in three different policies towards Sri Lanka. This significantly lowered India's influence and reduced the overall effectiveness of the Indian Peace Keeping Force (IPKF). See Nick Nugent, Rajiv Gandhi: Son of a Dynasty (London and New York: Barnes and Noble; 1990, p. 116.

[10] The botched attempt to send Indian paratroopers to 'arrest' Prabhakaran, who had been warned and had escaped, showed that the PMO, Ministry of External Affairs and Ministry of Defence worked at cross-purposes (see footnote 10).

organisations. Finally, the considerations of domestic politics, countervailing forces and democratic restrictions constrained India's foreign policy, denying it cohesion and strength.

India's failure to maintain her 1971 dominance of South Asian politics on a permanent basis has both domestic and international explanations. The replacement of Indira with her inexperienced son and Rajiv's failure to develop a cohesive foreign policy were the main causes of India's decline. Indian foreign policy aimed at maintaining India's status as a non-aligned country, making short-term adjustments under extreme necessity but bouncing back to the lonely posture of the moralist, surrounded by interest-seeking, power-maximising nation-states. In their different ways, Nehru, Indira and Rajiv gave substance to this posture which became increasingly tenuous with time.

India's search for power in a post-Cold War, multi-polar world

The early 1990s introduced three major developments that radically affected the main parameters of Indian foreign policy. The end of the Cold War and the chaotic disintegration of the Soviet Union deprived India's stance of non-alignment of its main *raison d'être*. In a world no longer polarised along the lines of the capitalist Western Bloc and their socialist opponents, non-alignment made little sense. Nor could India rely on Soviet backing in the Security Council, armaments or softer terms of international trade. The second major change that sent India searching for allies in the Western world was the liberalisation of India's economy and its integration with the international market economy, opening up a new, competitive world full of challenges and opportunities for global alliances. Finally, the emergence of Hindu nationalism as a political force in India's domestic politics and in governance brought in long-time criticism of non-alignment as the core theme of Indian foreign policy.

A brief analysis of the key events during the Hindu nationalist-led NDA government (1999–2004) shows that the paradigm shift many expected of India's foreign policy did not quite materialise during Vajpayee's watch. Although it took a Hindu nationalist government to give the decisive push for the actual tests, the nuclear tests of 1998 were the culmination of a programme that had started long back, under Congress governments. More than the nuclear tests, the opening up to Pakistan, symbolised by the 'bus diplomacy', which saw Prime Minister Vajpayee riding a bus into Lahore in February 1999, being personally received by the Pakistani Prime Minister Nawaz Sharif, and the signing of the Lahore Declaration gave a more surprising twist to the new direction of Indian foreign policy. However, the rebound to the older way of suspicion and hostility came swiftly with the Kargil war, when Indian troops discovered, accidentally as it turned out, the presence of well entrenched Pakistani troops on India's territory in July 1999. The setback that Kargil introduced to India–Pakistan relations took a turn for the worse with the Hindu-Muslim riots in Gujarat, in 2002. The Kargil War, with the potential to spread into a regional nuclear war, inducted American intervention – behind

the scenes to accommodate Indian sensitivity to third party intervention in regional conflicts – and started the process of Indo-US rapprochement, which eventually led to the Indo-US Framework Agreement of 2006.

On the whole, during the watch of the NDA, the prospects of peace between India and Pakistan were at their highest since independence, though as Kargil shows, the future remained fraught with uncertainties. India's nuclear status invited sanctions and gave an opportunity to the trouble-shooters of the NDA to show that India could walk her way around it. The bus-diplomacy proved the point that once in power, extremists can become moderate. The perception of Vajpayee and evaluation of his foreign policy vary, but three legacies stand apart. In the first place, the bomb as symbolic search for power has now become accepted Indian policy. The second was the opening up to Pakistan by a Hindu nationalist government in terms of the bus diplomacy. At that time, it had come across as paradoxical, raising further questions. The third was the resolve to continue with the global economic diplomacy of the previous government.

In retrospect, the Lahore Declaration, unlike the Simla Accord, while still paying obeisance to bilateralism with regard to regional conflict, explicitly recognised Kashmir as an 'issue', recommended a composite integrated dialogue and Confidence Building Measures (CBMs) and the joint resolve to combat 'terrorism'. Most of these policies have been continued by the UPA government that succeeded the NDA in 2004. The UPA has managed to achieve policy continuity in spite of governmental change, secured a nuclear deal with the United States without having to sign the NPT, and continued the 'composite dialogue' with Pakistan, which has made a real difference in the level of hostility between the two neighbours. With Mr Modi at the helm of affairs, what kind of continuity and change might one expect of Indian foreign policy?

Challenges for Indian foreign policy in the 21st century

Some observers of the Indian scene have interpreted India's recent policies as indicative of her ambitions for great power status. At least in terms of rhetoric, quite discernibly, an attitude to that effect often lurks behind the moral postures and grandstanding by India's leaders when they are asked to comment on global problems. The three goals that Shivshankar Menon identified in 2007, then as the Foreign Secretary of India, can be taken as foundational of Indian foreign policy. These are, first: 'ensuring a peaceful periphery, second: relations with the major powers, and third: issues of the future, namely food security, water, energy and environment'.[11] We analyse below a few constraints on the evolving Indian foreign policy.

[11] Shri Shivshankar Menon, 'The Challenges ahead for India's Foreign Policy', speech by the Indian Foreign Secretary at the Observer Research Foundation, New Delhi, 10 April 2007 (https://www.indianembassy.org/archives_details.php?nid=910).

Global and regional security regimes

Under the impact of the new contextual and indigenous developments, India is re-examining its approach to international and regional organisations. Nehru was a great supporter of international peacekeeping and mediation initiatives[12] and a staunch advocate of Asian regional co-operation. It was he who organised the Asian Relations Conference even before India achieved independence. In the new scheme of things, with much of the world clamouring for mediation in Kashmir and India holding out, claiming that Kashmir is an internal problem of India, the Indian position needs to be looked at seriously afresh. This is both a challenge and an opportunity. A proper deal can expedite India's case for a seat on the Security Council. The problem is similar in nature though different in scale with regard to India's security links with her South Asian neighbours. Although the remote sources of India's insecurity often lie within the territories of her neighbours, India has so far refused to have the issues discussed as a common problem of South Asia, preferring, instead, to take things up at the bilateral level. There is a structural problem here that India needs to solve.

It can be argued that a regional body like the South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC) could perhaps facilitate India's room to manoeuvre. However, regional co-operation can work only when one of two conditions exists. The first is the presence of a benevolent, dominant regional power that can regulate regional behaviour, or the existence of a set of regional players with roughly similar resource endowments or similar threat perceptions by members of the region from outside the area. The leading role of the United States in the western hemisphere and the successful regional organisations in Europe and Southeast Asia are pointed out as examples of these conditions. Neither condition exists in South Asia.[13] A successful solution to the issue of joint management of security threats at the regional level will reduce India's security burden and increase her support from regional powers at the international arena, but, for reasons to be discussed below, India might not find it easy to move in that direction.

India and her South Asian neighbours

One of the main factors that have blighted India's chances of gaining a seat in the Security Council is the lack of support for the idea in her own neighbourhood. India's neighbours have been constantly wary of her intentions, seeing India alternately as a 'regional bully' or a 'vulnerable giant'. Why do the relationships between India and her 'small' neighbouring states not run smoothly and, instead, continue to be mired by mutual suspicion? What might be short-term and long-term departures from the low level equilibrium trap into which the relations seem to be permanently locked?

---

[12] In fact, the Constitution of India mandates co-operation with international bodies, including the United Nations. See: Constitution of India, Article 51.

[13] Cohen, 2001, op. cit., p. 58.

The 'small' neighbours, namely Nepal, Bangladesh and Sri Lanka, are comparable in terms of population to larger European states. The epithet 'small' is indicative of an approach that is part of India's problem in the region. In addition, there are historic and demographic reasons that contribute to the complexity of the problem. Soft borders, illegal immigration, terrorism, smuggling, drugs, water resources, and the treatment of minorities are among the factors that create pressures on India to intervene in what these countries perceive strictly as their domestic affairs. There are two relatively new positive developments in this regard. First, the revolution in economic policy that has swept over India makes it a far more attractive country for all of its neighbours and the more developed states of Southeast Asia. Indian management expertise, technology, and organisational skills are now widely exported to the rest of Asia, giving substance to the Indian claim that it is a major power. Second, India's democracy is having a great impact on many of its Asian neighbours. For the smaller states of the region, India is something of a model of how to peacefully manage a multi-ethnic, multi-religious state.

The evolution of India's relationship with her South Asian neighbours has gone through several phases. The first phase was that of the classic non-alignment during the tenure of Jawaharlal Nehru as prime minister, 1947–1964. During this phase, India hardly had a policy towards these countries. Despite the first Kashmir war of 1947–1948, India saw no need to develop a South Asian policy, pitching herself, instead, as a world player, engaged in bringing about peace and a just world. The penalty for this was paid by Nehru's successors, as relationships with Pakistan worsened, leading to a war in 1965. After the acrimonious exchanges with Sri Lanka with regard to Indian Tamils rendered stateless in the early 1960s,[14] the Shastri–Sirimavo pact saw the repatriation of two thirds of them to India – a move that planted the seeds of bitterness among the Tamil minority of Sri Lanka – and acted subsequently as a catalyst for Tamil discontent in India with regard to their compatriots across the Palk Strait. Indian victory in the 1971 war against Pakistan and the continuation of the 'Indira Doctrine' contributed to fear and suspicion among India's neighbours and added in no small measure to the founding of the South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC), the initiative for which was taken by Bangladesh, with the support of Nepal, as a measure to restrain the hegemonic ambitions of India. India's economic diplomacy in the region following liberalisation of the economy in 1991, the 'Look East Policy'[15] and founding of the BIMSTEC,[16] associate membership of ASEAN and efforts to accommodate the interests of neighbouring countries within the framework of the SAFTA are indicators that there is a realisation of the need for a coherent South and Southeast Asian strategy among Indian policy makers. This new realisation stems from

[14] This resulted from the Ceylon Citizenship Act No. 18 of 1948, and the subsequent Sirima–Shastri Pact, which was signed indeed in 1964.

[15] The 'Look East Policy' is a generic name for a cluster of initiatives undertaken by the Government of India to strengthen Indian interests in Southeast and East Asia.

[16] Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation.

India's need for transport facilities across Pakistan and Bangladesh, for oil pipelines, management of international rivers, a concerted strategy to combat terrorists – many of whom use the neighbouring countries as bases for attacks on India – and need for support in international organisations.

The Ganges Waters Treaty with Bangladesh (1996) shows that a successful model of conflict resolution and a balanced relation with small neighbours is possible. Institutional solutions through intergovernmental negotiations have been found to strike a balance between the Bangladeshi complaint about the unilateral diversion of the waters of the Ganga by India to the detriment of Bangladesh and the Indian perception that Bangladesh over-pitched its water need and exaggerated the effects of reduced flows. Of course, it is not a straightforward issue of conflict over interests, because the tone one takes towards India is itself a contested issue in the domestic politics of Bangladesh – just as in Sri Lanka, Nepal and Pakistan – and that makes a negotiated settlement of bilateral conflicts so much more difficult.

In addition to the complex interplay of domestic politics and issues of bi-national relations, the South Asian security dilemma and the India–China–Pakistan strategic triangle is a second factor that deeply affects India's relations with her neighbours – particularly Pakistan. The problem arises from the fact that India needs to strike some form of balance with *both* Pakistan and China. Even if India were to arrive at a balance of force with Pakistan, in view of the fact that Indian strategists must anticipate the need to engage both in action at a given time, India will need to acquire an additional capacity over and above what the India–Pakistan balance of forces minimally requires. From the Pakistani point of view, since there is no guarantee that India would not mobilise the additional units putatively meant to meet the Chinese threat against Pakistan, Pakistan needs to provide for this contingency by acquiring a suitable counter-force. Thus, the probabilities of long-term stability under a balance of force breaks down, which leads to the competitive acquisition of additional military capacity. The problem is not insurmountable. If India's relations with Pakistan, the United States and China could reach some semblance of trust and normalcy, the rapidly spreading Indian market of goods, services and entertainment would do the rest in terms of creating a South Asian common market.

The Kashmir imbroglio is a good example of the cost of the security dilemma to both India and Pakistan, the former because of the steady attrition of the costs of internal war, and the latter because it hinders the potential for the benefits of trade and bi-national cooperation. In consequence, India is still at war in Kashmir, although at a reduced scale compared to the recent past. It is a war of attrition, which India cannot manage to win and Pakistan cannot afford to lose.

India under Modi appears to be aware of this. Speaking during the general debate of the 69th session of the United Nations General Assembly (UNGA), Narendra Modi aptly remarked, 'A nation's destiny is linked to its neighbourhood. That is why my government has placed the highest priority on advancing friendship and cooperation

with its neighbours'. Indeed, for India, achieving the objective of becoming one of the key powers in Asia depends entirely on India's ability to manage its immediate neighbourhood. India can become a credible power on the global stage only after attaining enduring primacy in its own neighbourhood.[17]

India and the United States: from ambivalence to engagement

The Indo-American rapprochement is a recent development. The Indian public and policy makers alike have problems understanding why the United States, itself a secular state and a democracy, has not been able to support India against Pakistan, and to a limited extent, against China. The fact that the United States has a firm policy of war against terrorism but condones cross-border terrorism emanating from Pakistan makes many question its real intentions in Asia.

India has remained ambivalent with regard to the United States in the recent past. Thus, during Operation Desert Storm against Iraq, the world was first treated to pictures of a smiling Indian foreign minister in Baghdad, then the grant of refuelling facilities to American aircraft, which were promptly withdrawn when the Indian anti-American lobby got wind of it. Americans, who had their fall-back arrangements anyway and had only needed an Indian show of support for propaganda purposes, were not amused. With regard to economic diplomacy, in WTO negotiations India often sides with China and Brazil against the United States on the issue of agricultural quotas. However, while the United States tacitly accepts the opposition, it finds India's moral grandstanding with regard to American dominance particularly irritating. On the other hand, Indian policy makers remember with particular resentment the long American support to the Pakistani position on Kashmir in the United Nations, the supportive rhetoric of the United States in the 1962 India–China war, which did not translate into actual support on the ground. The deployment of the *USS Enterprise* to the Bay of Bengal at the height of the India–Pakistan war of 1971 remains a reminder of American incomprehension of South Asian realities and insensitivity towards Indian sentiments. The increasingly visible and politically active Indian–American lobby in the United States and accommodation of American interests in the Indian Ocean are two factors that the current government appears to have taken on board with regard to the conceptualisation and implementation of Indian policy.

American perception of India during the Cold War (1947–1989) was influenced by what US policy makers saw as India's irritating show of neutrality and pro-Soviet leanings in real terms. Pakistan was portrayed as the linchpin of American alliances in South/Central/East Asia, and the USSR was seen as an Indian ally. The Indo-China war in 1962 did not in any way turn Indo-US relations in India's favour. The Vietnam War cemented the ideological distance between India and the United States. The events of

[17] See: Rajeev Ranjan Chaturvedy, 'Neighbourhood First: Modi's Foreign Policy *Mantra*', *ISAS Brief*, No. 346, 3 October 2014, p. 1.

the 1970s, beginning with the Pakistan-brokered Nixon visit to China, the 'Indo-Soviet Treaty of Friendship' (1970), the Indo-Pak war of 1971 (where the US intervened in favour of Pakistan at a late stage), and finally, the Soviet invasion of Afghanistan (1979) reinforced the distance between India and the United States. The end of Soviet rule in Afghanistan led to the US losing interest in South Asia, just as post-liberalisation India, an emerging market for the United States, became an interesting trading partner. Following the re-emergence of the Taliban and the need to counter-balance, India has emerged as a potential ally – a fact that has led to unprecedented levels of American support for India's nuclearisation.

In addition to their growing proximity, Indian diplomacy has increasingly sought to engage the allies of the United States, such as Israel, in strategic partnerships. In some cases, India has been able to engage powers which the United States sees as rivals, such as France, or hostile, such as Iran, in deals in mutual interest. Close on the heels of the approval of the Indo-US Nuclear Agreement, India signed a similar agreement with France. As for the nuclear ambitions of Iran, India has sought to maintain a middle position between herself and the United States, which wants it curbed altogether and has pursued the idea of an oil pipeline that would run overland across Pakistan. Even with China, despite some difference on the boundary issue, mutual trade is booming compared to the past.[18] India has started actively linking trade and diplomacy. The 2006 'Joint Statement Toward Japan-India Strategic and Global Partnership' could counterweigh China's influence in the area. On a larger plane, India is active at the international level as well; it is involved with the India-Brazil-South Africa Dialog Forum (IBSA). Finally, the transformation of India's agrarian economy is opening up new vistas of challenge and opportunity, making it possible for her diplomats to work closely with counterparts from other countries.[19]

The 'known unknowns' and 'unknown unknowns'[20] of Indian foreign policy

Despite the opprobrium and ridicule that the statement drew at the time when it was made, Secretary of State Donald Rumfeld's distinction between three levels of

[18] The Nathula trading post, for example, which was closed following the war in 1962, was opened again in 2006.

[19] The fact that India is engaged in hard bargaining with the EU for the export of India's agrarian products and trying to promote India's agri-business might come as a surprise to those who are accustomed to seeing India as a food deficit country with an inefficient agrarian economy. See box 7.4 'EU to request new WTO consultations on Indian wine and spirit taxes' Mitra, *Politics in India*, op.cit., pp. 300–301

[20] 'Known unknowns' and 'unknown unknowns' are phrases from a response United States Secretary of Defence Donald Rumsfeld gave to a question at a US Department of Defence news briefing in February 2002 about the lack of evidence linking the government of Iraq with the supply of weapons of mass destruction to terrorist groups. Rumsfeld stated: '[…] as we know, there are known knowns; there are things we know we know. We also know there are known unknowns; that is to say we know there are some things we do not know. But there are also unknown unknowns – the ones we don't know we don't know. And if

factors that impinge on foreign policy has a particular significance for this paper. The tool box that we have used for the purpose of explaining the foreign policy decisions made in a particular context or for predicting the likely choice of alternatives is based on concrete interests and constituencies in the domestic and international arenas. These are 'known' facts of politics that foreign policy analysis based on the tool box can draw on. However, beyond concrete interest-constituency constellations, there are issues that are still evolving, salient but lacking a specific constituency. The environment – highlighted in the 2007 policy statement of Shivshankar Menon cited above – is one of them. Issues of this genre belong to the 'known unknowns' of foreign policy. Beyond these are interests that are by definition of a kind that are kept off the public agenda because of their very nature. Corporate financial interests and their expectation out of foreign policy belong to this category. Both of these will be briefly illustrated below.

In an important article,[21] Uday Abhaynkar argues that India fights shy of taking a categorical position on global warming in spite of its significance for India's emerging economy – expected to pick up further momentum under the Modi doctrine of 'make in India':

> India is far more vulnerable to global warming than developed countries which are located in cooler temperate zones. So, it needs strong collective international action to limit climate change and global warming more than these countries do. Making the economy more energy-efficient, which will reduce carbon emissions, is in the country's own interest. Even the energy-guzzling U.S. produces four times more GDP per unit carbon dioxide emission than India does – many energy-efficient EU countries produce six times more. If 'Make in India' products require four times as much carbon-based energy, can they be internationally competitive? Moreover, unless India reduces carbon intensity, its rapidly growing imported oil and coal requirements will weigh heavily on external payments, and pollution in cities will worsen.

Abhaynkar argues that there is growing recognition of this problem among experts world-wide, including India. But, based on his evaluation of the unsatisfactory outcome of the recent climate negotiation conference in Lima, India has not developed a coherent strategy to link domestic action with an international agreement. The problem arises from the fact that instead of calibrating 'mitigation' – putting the entire onus of global warming on the developed West, which has been putting carbon emission into the atmosphere since the Industrial Revolution – with 'adaptation' of its own technology, India tends to take the line that 'only developed countries should have binding international commitments' which 'does not get much resonance'. What further

---

one looks throughout the history of our country and other free countries, it is the latter category that tend to be the difficult ones' (Wikipedia).

[21] Uday Abhankar, 'India needs to take the lead', *The Hindu*, 31 December 2014, http://www.thehindu.com/opinion/op-ed/comment-on-indias-climate-change-agreement-and-energy-efficiency/article6739278.ece.

weakens the case of India is that 'developing countries are often fragmented in these negotiations'.

The interests of corporate India – one of the main growth engines of India as an emerging market – remains outside the ken of mainstream foreign policy analysis. In an important article, Gaurav Dua[22] gives a succinct summary of the year 2014, lauds the positive steps taken by the government to promote India's economy and recommends further steps:

> Year 2014 turned out to be a landmark year for India. Post three decades, a single party gained absolute majority in the general elections, which signalled a change away from the era of coalition politics and towards a more stable political landscape. The new government, though criticised for moving slow on many of its electoral promises, has two important achievements to show within a short span of time. First, the government has taken steps to reenergise the bureaucracy to end policy logjam; and second, India's foreign policy has turned pro-active under the Modi regime and has put India back on global centre-stage. The god has also been kind. The sharp correction in commodities, especially crude oil prices, has dramatically improved the macro environment and eased pressure on India's fiscal health. Thereby, India today can look forward to a credit rating upgrade instead of a real threat. Hopefully, the government would also be able to form political consensus and push through some important policy bills in the Parliament, like amendments to the Land Acquisition Act, Goods & Services Tax, Insurance Bill, among others. Thus, the domestic environment is likely to be strongly supportive for the equity markets. However, the risk emerges from the expected changes in the economic order globally. Unlike the status quo in the past few years, the US economy is recovering and the Federal Reserve is scheduled to commence interest rate hikes in 2015. On the other hand, the rest of the world, including Europe, Japan and China, are still slowing down and would maintain close to zero interest rates and provide stimulus to support their economies. In such an environment, the US dollar could strengthen further and bond yields in the US would also firm up, which would result in flow of some money away from emerging markets (and other risky assets like commodities and bullion) back to the USA government debt in 2015; thereby causing uncertainty and volatility in the global financial markets.

There are concrete expectations from the government, and the steps that corporate India takes to lobby to promote its interests need to be brought into the analysis of foreign policy. The making of India's foreign policy – we learn from two important essays by Manjari Chatterjee Miller[23] – is fragmented, spread over the Prime Minister's Office, the National Security Council and the foreign ministry – with vast areas of

[22] Gaurav Dua, 'Global sentiments likely to weigh on Indian markets in 2015', in economictimes.com, 1 January 2015.

[23] Manjari Chatterjee Miller, 'Foreign Policy à la Modi', *Foreign Affairs* (Council on Foreign Relations, Vienna), 3 April 2014, https://www.foreignaffairs.com/articles/india/2014-04-03/foreign-policy-la-modi, accessed on 29 December 2014; and by the same author, 'India's Feeble Foreign Policy: A Would-be Great Power Resists Its Own Rise', *Foreign Affairs*, Vol. 92 No. 3, May/June 2013, Vienna School of International

autonomous decision-making left to the discretion of individual ambassadors.[24] This shadowy world of lobbying is possibly the next area of serious fieldwork that this field should attempt to penetrate.

Conclusion

With regard to profiling foreign policy, India, in international comparison, cuts a unique figure. As regards being a lone warrior, although one does not any longer find the Government of India playing the world's (moral) policeman like in the halcyon days of Prime Minister Jawaharlal Nehru, India's 'public intellectuals' are still caught in a time warp, taking positions on global issues like the United States, minus its fire power. Nor is India a purely regional actor as in the days of Indira and Rajiv Gandhi (or for that matter, contemporary European powers who act in concert as the EU – a quintessentially regional union). As far as being a global player is concerned, despite the attempt – in concert with the BRICS states to set up financial institutions to rival those sponsored by Western powers – India shies away from the obligations of global powers on global order, environment or the imperatives of globalisation, preferring haughty abstention to active and costly intervention. The closest one can come to the profile of India is to find her straddling all three categories,[25] with, perhaps, a preference towards the third category with a surreptitious imitation of arch rival China, under the Modi regime.

In the course of the six eventful decades since independence analysed in this article, Indian diplomacy has changed greatly in its tone and content. The shrill undertone of morality has now been replaced by a new pragmatism that keeps India's foreign policy nuclear, internationally engaged and non-aligned, all the same. Compared to the sharp moral reactions to world events, the general tone today is more nuanced. Rather than standing alone on issues that affect both long-held principles and material interests of the country, such as the failed attempts by the King of Nepal to scuttle the democratic unfolding of the country, India has chosen to act in concert with the UK and the United States. The country now refrains from direct interference while still making it clear that it stood by the democratic transition. Further, the approach to

Studies, https://www.foreignaffairs.com/articles/india/2013-04-03/indias-feeble-foreign-policy, accessed on 29 December 2014

[24] 'As I found through a series of interviews with senior officials in the Indian government many of whom requested anonymity […] New Delhi's foreign policy decisions are often highly individualistic […] the province of senior officials responsible for particular policy areas, not strategic planners at the top'. Manjari Chatterjee Miller, 'India's feeble foreign policy', op.cit.

[25] 'At the global level we must devise instrumentalities to deal with imbalances built into the functioning of the international political and economic order. We should aim to expand the constituency that supports the process of globalisation. […] To meet these challenges and constraints, we must respond in a manner worthy of the Bandung spirit. Just as that historic meeting redefined the agenda for its time, we must do so once again here today.' Manmohan Singh *Bandung Address, commemorating the 50th anniversary of the Non-alignment conference, 2004*, speech delivered on 23 April 2005.

international relations has become more complex, capable of conducting diplomatic business in spite of existing conflicts as one notices in the case of the Indo-Chinese trade flourishing despite differences over territory and the Chinese reservations about the Indo-US nuclear framework agreement and India's growing nuclear arsenal. In the third place, within the general norms of the five principles of co-existence, Indian diplomats have been busy negotiating the terms of trade in international organisations such as the WTO, often making alliances with like-minded countries. However, the apparently anti-Western rhetoric that sometimes characterises these dealings has not affected the support that India has got from the United States in difficult negotiations with the International Atomic Energy Administration or with the Nuclear Suppliers Group.

These significant changes in India's diplomacy have come about as a result of the contributions of successive generations of leaders, who have added their innate ideas and perceptions of national interest to the cumulating fund of Indian diplomacy. The main framework of non-alignment has remained, but the contents have been reshuffled, repacked, enriched and occasionally jettisoned by Nehru's successors. Their strategic moves have been influenced by the joint consideration of their perception of choices open to them in the international arena and the advantages that the given choice could deliver in domestic politics. Just as the decision of Indira Gandhi to intervene in Pakistan's internal conflict in 1971 at the risk of international opprobrium, particularly from the United States and its allies, generated great enthusiasm within India, so did the move of Atal Bihari Vajpayee to authorise the nuclear tests and the subsequent bus diplomacy with Pakistan. The alacrity with which the UPA government has pursued the nuclear deal and has attempted to balance the sentiments of articulate Hindu opinion in Jammu with the interest of the Kashmir Valley in direct trade with Pakistan across the Line of Control indicate the continuation of engagement and affirmation of national interest.

Analysed critically, the statement by Prime Minister Dr. Manmohan Singh at the Asian-African Conference,[26] evocative of the heady days of the Bandung spirit not seen since the 1950s euphoria of Panchasheela and Afro-Asian solidarity, revealed an important and potentially enduring step in the evolution of Indian foreign policy. Once one gets past the familiar litany, one finds a fine balance of national self-interest and idealism. The idea of Afro-Asian solidarity can be pragmatically adapted to the imperatives of our times. The difference in tone and content of the new Panchasheela from the old was remarkable. Whereas its invocation during the earlier phases started, continued and ended with idealistic evocations of Afro-Asian solidarity and abstract goals of peace, an instrumental approach to abstract goals triumphed in Panchasheela redux. India needs to come up with a series of specific measures that should be at the top of the international agenda. These measures should include the demands to phase

[26] Manmohan Singh, speech delivered on 23 April 2005, Bandung Address, commemorating the 50th anniversary of the Non-Aligned Conference, 2004. See: Mitra, *Politics in India*, op.cit., p. 264

out trade-distorting agricultural subsidies in developed countries and to remove barriers to agricultural exports from developing countries; lowering of tariff barriers to other exports; balancing the protection of the environment with the development aspirations of the developing nations; urgent measures to generate additional financial resources for development especially for the least developed countries and the highly indebted poor countries. India has effectively couched the country's long standing goal of a permanent seat in the Security Council of the United Nations with the right to veto under the rhetoric of the 'democratisation' of the United Nations and its specialised agencies. Played properly, the year 2015 can become a turnaround year for India's foreign policy to put on record its dexterity in conflating both roles – champion of the have-nots and an emerging 'have'.[27]

As for India's relatively small room to manoeuvre in foreign policy-making in cross-national comparison, one can sympathise with the mandarins of the South Bloc, the PMO or for that matter with Mr Modi himself. One can imagine them thinking wistfully and, perhaps, with a touch of envy, how much comparatively unfettered the policy makers of Brazil, Indonesia, Australia or Canada are – not to mention the arch-competitor China – when they sit down to negotiate complex international regimes, without a constant vigil on all fronts as India has to.[28] This unique entanglement of multiple factors is likely to keep India on the cautious path of tiny, measured steps, despite the aspirations of quick and comprehensive change that the current leadership projects. India-watchers – the habitual India-pessimists just as the neophyte India-optimists – can ignore this hard truth only at their peril.

[27] W.P.S. Sidhu, 'India's year of working multilateralism. Five summits in 2015', *Live Mint*, 7 January 2015. Sidhu suggests that the five major international events scheduled this year 'have the potential to assist India attain its ambitions but, if not managed deftly, could equally stymie them'.

[28] India's relatively small diplomatic corps must constantly pay attention to the manoeuvres of Pakistan, Sri Lanka, Nepal, Bangladesh, and China, even as they negotiate binding international treaties like that of climate change, which seriously limits India's capacity to play a leadership role. See: Uday Abhayankar, 'India needs to take the lead', *The Hindu*, 31 December 2014.

Stosunki Międzynarodowe – International Relations
nr 4 (t. 51) 2015

ISSN 0209-0961
doi: 10.7366/020909614201505

Postrzeganie Indii i Chin w brazylijskiej nauce o stosunkach międzynarodowych w kontekście globalnych aspiracji Brazylii

Marcin Florian Gawrycki

Uniwersytet Warszawski

Od ponad pół wieku Brazylia, obok strategicznego sojuszu z Zachodem (zwłaszcza USA), stara się budować swoją mocarstwową pozycję w świecie w oparciu o współpracę w ramach globalnego Południa, nawet za cenę problemów w definiowaniu własnej tożsamości międzynarodowej. Niegdyś szansy na dywersyfikację stosunków zewnętrznych upatrywano przede wszystkim w Afryce, ale po zakończeniu zimnej wojny zainteresowanie przesunęło się zdecydowanie ku Azji. Ta ewolucja brazylijskiej polityki zagranicznej znajduje swoje odzwierciedlenie w tamtejszej nauce o stosunkach międzynarodowych. Celem niniejszego artykułu jest pokazanie, w jaki sposób brazylijscy badacze postrzegają szansę na wzrost znaczenia swojego kraju w świecie przez zacieśnianie współpracy z Azją. Autor stara się wykazać, że zdaniem brazylijskich badaczy współpraca ich kraju z państwami azjatyckimi – przede wszystkim z Indiami i Chinami – może stworzyć skuteczną przeciwwagę dla Zachodu, pozwalając wreszcie na spełnienie aspiracji Brazylii do odgrywania większej roli w świecie. Przygląda się trzem zasadniczym kwestiom: problemowi tożsamości międzynarodowej Brazylii, postrzeganiu przez badaczy z tego kraju rozkładu potęgi międzynarodowej (na przykładzie Samuela Pinheiro Guimarãesa Neto) oraz zwrotowi Brazylii ku globalnemu Południu, zwłaszcza za prezydentury Luiza Inácio Luli da Silvy. Pojemna kategoria „mocarstw wschodzących", różnie definiowana i (re)interpretowana, obejmuje Chiny, Indie i Brazylię. Nie ma jednakże wątpliwości, że ostatnie z wymienionych państw znacząco odstaje od dwóch pierwszych w kontekście zwiększania znaczenia międzynarodowego. Złożył się na to szereg czynników wewnętrznych i zewnętrznych, które nie są tutaj przedmiotem analizy. Z pewnością mniejszy potencjał Brazylii – gospodarczy, demograficzny czy wojskowy – wpłynął na fakt, że kraj ten nie jest traktowany na równi z Chinami czy Indiami. Wpływ na to miało także przyjęcie w latach 80. przez Brazylię zdecydowanie neoliberalnego kursu, który *de facto* włączał ten kraj w strefę wpływów Zachodu, zwłaszcza Stanów Zjednoczonych, czy raczej utrzymywał go w tej strefie.

Słowa kluczowe: Brazylia, Indie, mocarstwo wschodzące, BRICS, IBSA

Marcin Florian Gawrycki – profesor doktor habilitowany, Instytut Stosunków Międzynarodowych, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Uniwersytet Warszawski.

Brazylia od uzyskania niepodległości była przekonana o swojej wielkości i roli, jaką powinna odgrywać w świecie. Stąd wyświechtany brazylijski slogan mówiący, że „Brazylia jest mocarstwem przyszłości”[1]. Pewną frustrację budził fakt, iż owa przyszłość ciągle nie mogła się ziścić, a sceptycy wobec tych mocarstwowych aspiracji ukuli nawet stwierdzenie, że „Brazylia jest mocarstwem przyszłości, która nigdy nie nadejdzie”. Także współcześnie, zestawiając ten kraj z Indiami czy Chinami, można mieć poważne wątpliwości co do wzrostu jego znaczenia i roli w świecie. Niemniej trudno odmówić prawdziwości tezie, że począwszy od prezydentury Fernando Henrique Cardoso (1995–2003) poprzez rządy Luiza Inácio Luli da Silvy (2003–2011) aż po obecną prezydent Dilmę Rousseff (od 2011 r.) Brazylia staje się znaczącym aktorem międzynarodowym, z którym muszą się liczyć nawet najpotężniejsze państwa. Zwłaszcza prezydentura Luli da Silvy poprzez wyraźne zwrócenie się ku globalnemu Południu, w tym przede wszystkim Indiom i Chinom, podkreśliła mocarstwowe aspiracje tego kraju.

Polityka zagraniczna Brazylii zawsze cechowała się wysokim pragmatyzmem. Zdawano więc sobie sprawę, że ze względu na ograniczone własne zasoby wzmocnienie pozycji w świecie zależy w dużej mierze od zawieranych sojuszy międzynarodowych. Początkowo, jak większość krajów Ameryki Łacińskiej, związano się z Wielką Brytanią. Koncepcja wolnego handlu promowana przez Londyn – niosąca ze sobą dominację gospodarczą, ale nie polityczną – była dla ówczesnych brazylijskich elit kawowo-hodowlanych przekonywująca, a przede wszystkim przynosiła im realne korzyści. Minister spraw zagranicznych Brazylii w latach 1902–1912 baron Rio Branco uznał, że korzystniejsza dla jego kraju będzie reorientacja polityki zagranicznej ku Stanom Zjednoczonym. Odtąd więc głównym patronem Brazylii był Waszyngton. Relacje brazylijsko-północnoamerykańskie opisywano różnie – jako stosunki asymetryczne, opierające się na „uczciwej wymianie” lub spełniające kryteria Wallersteinowskich półperyferii (w Brazylii określanych też jako „subimperializm”[2]). Niemniej relacje te nigdy nie miały jednostajnego natężenia i cechowały się dużą zmiennością. Sprawujący władzę w Brazylii przywódcy tacy jak Eurico Gaspar Dutra (1946–1951), Humberto de Alencar Castelo Branco (1964–1967), Fernando Collor de Mello (1990–1992) czy wspomniany Cardoso prowadzili politykę ściślejszego dopasowania się do Waszyngtonu. Z kolei Getúlio Vargas (1930–1945, 1951–1954), Jânio Quadros (1961), João Goulart (1961–1964) czy Ernesto Geisel (1974–1979), nie negując sojuszu z USA, stawiali na autonomiczny rozwój, odwołujący się przede wszystkim do wewnętrznej siły narodu[3].

---

[1] Tak niezwykle trafnie zatytułowała swoją książkę Barbara Liberska, *Brazylia przyszłości: strategia rozwoju Brazylii jako przyszłej potęgi światowej w okresie rządów wojskowych 1964–1985*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1989.

[2] Por. P. Schilling, *O expansionismo brasileiro: a geopolítica do general Golbery e a diplomacia do Itamaraty*, Global, São Paulo 1981; R.M. Marini, *Brazilian „interdependence” and imperialist integration*, „Monthly Review” 1965, t. 7, nr 17, s.10–29.

[3] A.L. Cervo, *Política de comércio exterior e desenvolvimento: a experiência brasileira*, „Revista Brasileira de Política Internacional” 1997, t. 40, nr 2, s. 5–26; idem, *Política exterior e relações internacionais*

Quadros i Goulart jako pierwsi dokonali poważniejszego wyłomu w sojuszu ze Stanami Zjednoczonymi, choć nie dążąc do jego zerwania. Rządzący wcześniej Vargas, którego prezydentury z pewnością wywarły wpływ na zmianę orientacji brazylijskiej polityki zagranicznej, raczej się z Waszyngtonem targował, używając jako przeciwwagi Niemiec (choć po wybuchu II wojny światowej bezwzględnie opowiedział się po stronie aliantów), niż szukał alternatyw. W czasie rządów Quadrosa i Goularta sformułowano podstawy tzw. niezależnej polityki zagranicznej (*política externa independente*, PEI), której ideą było bardziej autonomiczne działanie na arenie międzynarodowej, w tym poszukiwanie różnorakich sojuszników, zwłaszcza w Afryce. Wojskowy zamach stanu z 1964 r. przekreślił ten eksperyment i ponownie silnie związał Brazylię ze Stanami Zjednoczonymi, ale kolejni wojskowi prezydenci – zwłaszcza Geisel, podczas rządów którego sformułowano koncepcję „odpowiedzialnego pragmatyzmu" (*pragmatismo responsável*) – wrócili do wcześniejszych założeń PEI, poszukując większej niezależności od północnoamerykańskiego hegemona.

Z powyższego krótkiego wywodu można wysnuć wniosek, że od ponad pół dekady Brazylia, obok strategicznego sojuszu z Zachodem (zwłaszcza USA), stara się budować swoją mocarstwową pozycję w świecie w oparciu o współpracę w ramach globalnego Południa, nawet jeśli powoduje to problemy w definiowaniu własnej tożsamości międzynarodowej. Niegdyś szansy na dywersyfikację stosunków zewnętrznych upatrywano przede wszystkim w Afryce, zaś po zakończeniu zimnej wojny zainteresowanie przesunęło się zdecydowanie ku Azji. Ta ewolucja brazylijskiej polityki zagranicznej znajduje odzwierciedlenie w tamtejszej nauce o stosunkach międzynarodowych. Celem niniejszego artykułu jest właśnie pokazanie, w jaki sposób brazylijscy badacze postrzegają szansę na wzrost znaczenia swojego kraju w świecie przez pryzmat zacieśniania współpracy z Azją. Będę starał się wykazać, że według nich współpraca ich kraju z państwami azjatyckimi – przede wszystkim z Indiami i Chinami – może stworzyć skuteczną przeciwwagę dla Zachodu, pozwalając wreszcie na spełnienie aspiracji do odgrywania większej roli w świecie. Stąd też chciałbym się przyjrzeć trzem zasadniczym kwestiom: problemowi tożsamości międzynarodowej Brazylii, postrzeganiu przez badaczy z tego kraju rozkładu potęgi międzynarodowej (na przykładzie Samuela Pinheiro Guimarãesa Neto) oraz zwrotowi Brazylii ku globalnemu Południu, zwłaszcza podczas prezydentury Luli da Silvy.

Problem z tożsamością międzynarodową Brazylii

Czytając brazylijskie prace z zakresu nauki o stosunkach międzynarodowych, łatwo dostrzec problem z tożsamością międzynarodową ojczyzny autorów. Z jednej strony wykazuje się i silnie podkreśla przywiązanie do Zachodu, zwłaszcza kulturowe,

do Brasil: enfoque paradigmático, „Revista Brasileira de Política Internacional" 2003, t. 46, nr 2, s. 5–25; idem, *Inserção internacional – formação dos conceitos brasileiros*, Saraiva, Brasília 2007, s. 84–87.

z drugiej – tamtejsi badacze zdają sobie sprawę, że muszą budować rolę i znaczenie międzynarodowe Brazylii przynajmniej w pewnym stopniu w opozycji do Europy i Stanów Zjednoczonych. Brazylia chce przynależeć do zachodniego kręgu cywilizacyjnego, być łącznikiem między nim a globalnym Południem i jednocześnie reprezentować interesy tego ostatniego wobec Zachodu, co zakłada konfliktowość owych relacji.

Problemem ze zdefiniowaniem brazylijskiej tożsamości zajął się jeszcze w okresie zimnej wojny Hélio Jaguaribe. W ramach ówczesnej podwójnej polaryzacji: Wschód–Zachód oraz Północ–Południe, badacz uznał Brazylię za „zachodnie społeczeństwo latynoamerykańskie Trzeciego Świata". Jak stwierdził, wynikający z tego dualizm jest podstawową cechą charakterystyczną kraju, która warunkuje jego politykę zagraniczną, przynosząc mu zarówno korzyści, jak i trudne do zniesienia obciążenia. W kontekście konfliktu Wschód–Zachód badacz nie miał żadnych wątpliwości, że jego kraj należy do tej drugiej strony, więc działania muszą być podejmowane z uwzględnieniem owej przynależności, jednocześnie nie popadając w bycie satelitą USA. Tak więc Brazylia powinna przede wszystkim dążyć do utrzymania pokoju i równowagi strategicznej, aby uniknąć niekontrolowanej przewagi któregoś z supermocarstw i niebezpiecznego osłabienia Zachodu. Natomiast w kontekście rywalizacji Północ–Południe Brazylia powinna przede wszystkim być solidarna z krajami latynoamerykańskimi, podejmować działania na rzecz multilateralizmu i formułować własne, autonomiczne inicjatywy na rzecz rozwoju. Stąd też Jaguaribe uznał, że racjonalna i pragmatyczna polityka zagraniczna Brazylii powinna się opierać przede wszystkim na: zredukowaniu wrażliwości tego kraju, prowadzeniu „selektywnej uniwersalności", czyli dostosowywaniu interesów narodowych do posiadanych środków bez marnowania ograniczonych zasobów, oraz równowadze w relacjach z USA, czyli współpracy, ale z poszanowaniem i uwzględnieniem interesów obu stron[4].

Ambiwalencją Brazylii – a przy okazji także Indii – wobec Zachodu zajął się Oliver Stuenkel. W kontekście dystrybucji potęgi międzynarodowej oba kraje są uznawane za „wtórnych" aktorów, którzy nie są w pełni ani częścią Zachodu, ani prostą opozycją wobec obecnej struktury globalnej. Badacz zwrócił uwagę, że strategiczne wybory takich niedookreślonych podmiotów, znajdujących się na skraju tzw. zachodniego porządku międzynarodowego, mogą mieć wpływ na zmianę ładu światowego. Jednak zdefiniowanie tożsamości Brazylii i Indii nie jest łatwym zadaniem właśnie dlatego, że oba kraje tradycyjnie dbają o to, by nie wiązać się z żadnymi blokami, a ich postawa w świecie zmienia się ze względu na szybki wzrost znaczenia gospodarczego. Odzwierciedlając ich instytucjonalnie poboczny status, wydaje się, że poszukiwanie przez nie tożsamości jest nierozerwalnie związane z koncepcją Zachodu. Stąd też Stuenkel przyglądał się, jak Brazylia i Indie postrzegają i odnoszą się do pojęcia Zachodu oraz jak wpływa to

[4] H. Jaguaribe, *La posición de Brasil en los grandes conflictos de nuestro tempo*, „Foro Internacional" 2005, t. 25, nr 4, s. 362–371; idem, *Los conflictos cardinales de nuestro tiempo y la posición del Brasil*, „Relaciones Internacionales" 1985, t. 18, nr 71, s. 337–348.

na ich tożsamość. Jednocześnie w artykule już na wstępie zaznaczył, że jego zdaniem zarówno w Brazylii, jak i w Indiach pojęcie Zachodu jest kluczowe, pozwalając wyrazić ich własną tożsamość poprzez złożoną kombinację krytyki, dystansowania się i prób naśladowania zachodniego świata. Praktycznie wszystkie sposoby artykulacji tożsamości są z nim powiązane – na przykład niezależna polityka zagraniczna oznacza chęć działania niezależnie od Zachodu i konieczność utrzymania go na dystans. Pokazuje to, że przynależność do niego nie ogranicza się do tzw. krajów zachodnich, które spędzają wiele czasu, starając się określić, czym Zachód jest, ale nie mają monopolu na jego definiowanie. Jak zaznaczył badacz: „Pojęcia i słowa nie należą tylko do tych, którzy je opisują. Tak samo należą do osób, które używają tych pojęć i słów. Brazylia i Indie, będąc nie w pełni częścią Zachodu, przyjmują pewne prawo własności tej koncepcji, stosując je do własnych potrzeb, jednocześnie odgrywają ważną rolę w określaniu, co oznacza Zachód. Sposób Brazylii i Indii radzenia sobie z koncepcją Zachodu pomaga zrozumieć tożsamości zarówno ich, jak i samego Zachodu”[5].

Lepsze zrozumienie tożsamości Brazylii i Indii pozwala z kolei umieścić politykę zagraniczną obu krajów w kontekście międzynarodowym. Na przykład potęga gospodarcza i wojskowa Indii może rosnąć, ale kraj ten nie jest ani członkiem Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych, ani grupy G8, ani też nie podpisał Traktatu o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej (NPT) i nie jest członkiem Organizacji Paktu Północnoatlantyckiego (NATO). Podobnie Brazylia nie jest stałym członkiem Rady Bezpieczeństwa ONZ, jest niechętna do przyłączenia się do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), a od 2004 r. narusza NPT. Ponadto Brazylia i Indie są wśród tych członków Światowej Organizacji Handlu (WTO), którzy najczęściej zgłaszają skargi. Wreszcie oba kraje są niechętne przyjęciu zachodniego pojęcia liberalnego internacjonalizmu, warunkowania pomocy rozwojowej czy koncepcji „odpowiedzialność za ochronę”. Niemniej jednocześnie wykazują rosnącą strategiczną asertywność i pewność siebie w realizacji aktywnej polityki zagranicznej poza ich regionami. W obu społeczeństwach istnieje przekonanie, że naród ma swoje przeznaczenie, które musi jeszcze zostać wypełnione, co nieuchronnie ma silny wpływ na strategię polityki zagranicznej. Oba kraje są zainteresowane zmianą systemu międzynarodowego; jednocześnie ich zaangażowanie w istniejące struktury szybko rośnie. Stąd też niechęć do pełnego zintegrowania się lub całkowitego oderwania od zachodniego porządku międzynarodowego.

Jak Brazylia i Indie postrzegają i definiują Zachód? Krótka odpowiedź według Stuenkela brzmi, że uważają go za kluczowy składnik swojej tożsamości, zarówno pozytywny („jesteśmy częścią Zachodu” lub „jesteśmy częściowo Zachodem”), jak i negatywny („jesteśmy przeciwieństwem Zachodu”, „jesteśmy nie-Zachodem”), i tak go interpretują. Tymczasem Brazylia i Indie definiują także Zachód w zależności od

[5] O. Stuenkel, *Identity and the concept of the West: The case of Brazil and India*, „Revista Brasileira de Política Internacional” 2011, t. 54, nr 1, s. 178–195.

praktycznych skutków geopolitycznych. Nie jest on dla nich tylko kulturą, historią, polityką czy wartościami. Raczej praktyczną konsekwencją ekspansji Zachodu jest zachodni porządek międzynarodowy, na który składają się konkretne instytucje. Oba kraje współdziałają z nim poprzez interakcje z systemem, a instytucje międzynarodowe służą jako jego przedstawiciele. Brazylia i Indie traktują więc zachodni porządek międzynarodowy jako praktyczną konsekwencję aktywności Zachodu. Jak zaznaczył Stuenkel, brazylijska i indyjska dyplomatyczna i naukowa charakterystyka własnych państw jest zaskakująco niejednorodna, ale pojęcie Zachodu jest często używane jako środek samoidentyfikacji, poczynając od uznania siebie za przynależące do niego poprzez zdefiniowanie się jako „częściowo Zachód" aż po „nie-Zachód". Mimo że wielu analityków w Brazylii i Indiach opisuje politykę zagraniczną swoich krajów jako „wielobiegunową", „reformatorską" lub „niezależną", Zachód jest często używany jako punkt odniesienia. Na przykład przez dziesięciolecia relacje Brazylii z Zachodem były mieszanką atrakcji i awersji. Brazylijscy i indyjscy dyplomaci zazwyczaj odrzucali twierdzenie, że ich państwa są ogólnie zadowolone z obecnego zachodniego porządku międzynarodowego, nic więc dziwnego, że starano się znaleźć dla nich odpowiednią kategorię. Kwestia „zachodniości" zawsze była ważna; wyzwaniem było znalezienie kategorii bardziej przydatnej niż „Zachód", „nie-Zachód" lub „trochę-nie-Zachód, ale zwracający się ku zachodniości". Pozorny sukces etykiety BRICS (Brazylia, Rosja, Indie, Chiny, Republika Południowej Afryki), która w dyskursie medialnym i naukowym charakteryzuje cztery rozbieżne gospodarki wschodzące jako antyzachodnie, pokazuje zdaniem badacza pragnienie znalezienia odpowiedniego pojęcia.

Badania Stuenkela udowodniły, że zarówno brazylijskie, jak i indyjskie środowiska akademickie wykazują różnorodne rozumienie Zachodu, mieszanie krytyki ideologicznej z pragmatyczną afirmacją. Retoryka jest często antyzachodnia i bardzo krytyczna wobec instytucji międzynarodowych, takich jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy, które są często – ideologicznie – uznawane za narzędzia dominacji Zachodu. Bardziej pragmatyczne głosy mówią, że podstawowe wartości i interesy Brazylii i Indii są zasadniczo zgodne z zachodnimi. Pewna ambiwalencja w pozycji tych krajów wobec Zachodu i jego porządku międzynarodowego jest więc wyraźnie widoczna. Współpraca w ramach zachodniego ładu przynosi korzyści, ale stanowi też przyczynę upokorzenia. Wielu krytyków Zachodu jest również krytykami globalizacji, która zgodnie z tym punktem widzenia jest narzędziem jego imperializmu, służącym mu przede wszystkim do promowania własnych interesów. Wiele postaw antyzachodnich jest zatem w sposób dorozumiany skierowana przeciwko globalizacji i modernizacji w ogóle. Krytyka ta podkreśla, słusznie zresztą, że zachodni porządek międzynarodowy i globalizacja są ściśle ze sobą powiązanymi koncepcjami, a kilka instytucji – jeśli nie wszystkie – tworzy zachodni porządek międzynarodowy, przyczyniając się do instytucjonalizacji ogólnoświatowych zasad i norm. Organizacje międzynarodowe, takie jak WTO, są dla wielu symbolem globalizacji, a więc istotnym jej wymiarem. W tym samym czasie rośnie świadomość, że przyjęcie wielostronnego porządku opartego

na północnoamerykańskich zasadach pozwoliło obu krajom na wzrost ich znaczenia. W Brazylii i Indiach, pomimo ambiwalencji żywionej wobec zachodniego porządku międzynarodowego i niepewności, czy same są Zachodem, zwycięża pragmatyczna konieczność przyłączenia się do systemu, aby dalej z niego korzystać i uzyskać większą rolę i znaczenie. Oba kraje krytykują więc Zachód, ale także wykorzystują go dla własnych korzyści. Są w ten sposób częściowo zintegrowane z systemem zachodnim (np. jako demokracje liberalne), ale nie na tyle, by przyjmować czysto zachodnią perspektywę. Są krajami peryferyjnymi, ale z potencjałem do odgrywania autonomicznej roli w stosunkach międzynarodowych. Wykazują więc jednocześnie dystans, przynależność, jak również opozycję do Zachodu.

Pojęcie Zachodu odgrywa kluczową rolę w artykulacji zarówno brazylijskiej, jak i indyjskiej tożsamości. Uderzające jest to, że służy ono Brazylijczykom i Indusom jako ważny punkt odniesienia w określeniu siebie (np. jako „częściowo zachodni"), ale jednocześnie wskazuje na niezliczone inne kwestie, począwszy od źródła kolonialnego imperializmu aż do konieczności przyjęcia wartości z zewnątrz. Zachód jest więc plastyczną koncepcją determinującą tworzenie wroga („imperialny Zachód"), identyfikację siebie i wprowadzanie reform („zachodnich standardów"). Rozumienie pojęcia zachodniego porządku międzynarodowego jest szczególnie interesujące, ponieważ Brazylia i Indie coraz bardziej zyskują na znaczeniu. W związku z tym ich interesy różnią się w coraz większym stopniu od celów innych niezachodnich krajów rozwijających się i są coraz bardziej podobne do tych rozwiniętych krajów zachodnich. Implikuje to ciekawy dylemat dla częściowo zachodnich mocarstw wschodzących, które w dalszym ciągu silnie identyfikują się ze swoją niezachodnią, nierozwiniętą stroną. Ich wzrost gospodarczy i podniesienie statusu w społeczności międzynarodowej może zatem spowodować konflikt tożsamości. Trzecioświatowość i solidarność Południa są zdaniem Stuenkela po prostu retoryczną pozostałością przeszłości, strategią motywowaną interesem lub odbiciem zestawu głębszych przekonań. Na koniec swojego artykułu badacz zadał więc retoryczne pytanie: „Co się stanie, jeśli »tożsamość kraju rozwijającego się« wejdzie w konflikt z »tożsamością wielkiej potęgi«?"[6].

Koncepcja hegemonicznych struktur potęgi

W brazylijskiej nauce o stosunkach międzynarodowych dominuje podejście neorealistyczne i przede wszystkim z takiej perspektywy są prowadzone rozważania na temat współczesnego systemu międzynarodowego. Samuel Pinheiro Guimarães Neto, badacz i dyplomata, jeden z głównych ideologów i architektów polityki zagranicznej Luli da Silvy, stworzył koncepcję hegemonicznych struktur potęgi. Przez państwo hegemoniczne rozumiał on kraj, który ze względu na swoją niezwykłą wyższość gospodarczą, polityczną i wojskową w stosunku do innych państw jest w stanie

[6] Ibidem.

zorganizować system międzynarodowy, w różnych wymiarach, tak że jego wszelkiego rodzaju interesy są zapewniane i utrzymywane, w razie potrzeby siłą, i nie ma takiej potęgi lub koalicji mocarstw, która byłaby w stanie uniemożliwić mu podejmowanie tych działań. Można, jak przyznał sam badacz, nieco złagodzić niektóre aspekty tej definicji, stwierdzając, że państwo można również uznać za hegemoniczne, gdy jest w stanie zrezygnować z pewnych korzyści na rzecz tych, które są dla niego najważniejsze i gwarantują realizację jego interesów w długim okresie. Tak jak USA, które pozwoliły na protekcjonistyczną politykę Japonii, w zamian otwierając swój rynek na produkty japońskie, czy podobnie w odniesieniu do europejskiego projektu utworzenia Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Z kolei imperializm w tym ujęciu jest sprawowaniem władzy, zdolnością państwa do egzekwowania – poprzez perswazję, presję, groźbę lub użycie siły – zobowiązań i zachowań innych krajów; te ostatnie też korzystają z relacji z imperialistycznym państwem – z punktu widzenia ekonomicznego, militarnego czy politycznego. Cele imperialistycznego działania mogą odnosić się do zmian w zachowaniu zewnętrznym państwa, modyfikacji jego politycznej, wojskowej lub gospodarczej organizacji lub programu działania. Prosty wpływ jednego kraju na drugi, bez użycia presji, groźby lub siły jakiegokolwiek rodzaju, nie stanowi polityki lub zachowania imperialistycznego. Imperializm jest procesem ciągłym, który ma na celu zwiększenie politycznej i wojskowej potęgi państwa oraz realizację interesu ekonomicznego hegemonicznych klas jego społeczeństwa. Przekonanie USA o ich wyższości w stosunku do innych państw oraz ich misji zapewniania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego; ich ciągłe działania narzucające innym krajom pewne formy zachowań politycznych i umów gospodarczych; działalność wywrotowa i wspieranie zamachów stanu; zachowanie wojskowe w postaci grożenia agresją zbrojną krajom, które nie akceptują rozbrojenia – wszystko to tworzy wyraźną politykę imperialistyczną. Stany Zjednoczone, ze względu na zasięg geograficzny, różnorodność tematyczną działań i wielkość zasobów gospodarczych, ideologicznych i wojskowych, które mobilizują, można nazwać nowym imperium. Taka wizja jest codziennie manifestowana jako część ich strategii hegemonicznej.

W systemie międzynarodowym należy odróżnić z jednej strony jego strukturę, która organizuje państwa lub bloki państw, kształtuje organizacje regionalne i międzynarodowe, megakorporacje i organizacje pozarządowe, normy prawa krajowego oraz umowy międzynarodowe, wiążące aktorów w tym systemie, i z drugiej – dynamikę systemu. Nowoczesny system międzynarodowy jest kondominium wielkich mocarstw w ramach imperialnej hegemonii USA, zapisanym i legitymizowanym w systemie Narodów Zjednoczonych. Istnieją trzy główne grupy państw. Pierwszą tworzą Stany Zjednoczone, wysoko uprzemysłowione kraje kapitalistyczne Europy Zachodniej, niektóre metropolie dawnych imperiów, byłe kraje socjalistyczne Europy Wschodniej, państwa mające początek w białych koloniach Wielkiej Brytanii – Kanada, Australia i Nowa Zelandia – oraz Japonia i Korea Południowa, czyli kraje azjatyckie, które przeszły proces industrializacji. Państwa te były jednymi z pierwszych członków

OECD. Drugą grupę stanowią państwa rozwijające się, peryferyjne, byłe kolonie w Ameryce Łacińskiej, Afryce i Azji, mało uprzemysłowione, o ograniczonej dynamice technologicznej, z wielkimi zasobami naturalnymi i wojskowo rozbrojone. Trzecia grupa składa się z trzech dużych państw: Chin, Rosji i Indii. Guimarães sam zaznacza jednak, że istnieje kilka państw, szczególnie w Azji, które niekoniecznie pasują do tej upraszczającej klasyfikacji – takie jak Singapur czy Malezja, którym udało się rozwinąć przemysłowo lub handlowo, ale mają zbyt małe znaczenie gospodarcze i polityczne, tak więc raczej grawitują ku większym państwom. Z kolei dynamika systemu międzynarodowego (lub stosunków międzynarodowych) nie ma za cel zapewnienia pokoju, bezpieczeństwa i współpracy ludzkości jako całości. Ta dynamika, będąca dziedzictwem ewolucji systemu międzynarodowego w ciągu ostatnich pięciu wieków, nadal jest organizowana w formie imperialnej. Stosunki międzynarodowe składają się z relacji perswazji, presji, współpracy, antagonizmów, napięć, groźby agresji, które ostatecznie angażują państwa narodowe, tj. głównych uczestników systemu międzynarodowego, wspomaganych przez inne podmioty (organizacje międzynarodowe czy korporacje transnarodowe)[7].

W ramach tak zdefiniowanej rzeczywistości międzynarodowej Guimarães stworzył kategorię „dużych krajów peryferyjnych" (m.in. Chiny, Indie i Brazylia), które ze względu na swoje cechy, zasadniczo odróżniające je od małych i średnich krajów peryferyjnych, napotykają poważne dylematy dotyczące określania i realizacji celów strategicznych w kontekście głębokich przemian gospodarczych i politycznych zachodzących na arenie międzynarodowej. Tak jak strategicznym celem hegemonicznych struktur potęgi jest ich zachowanie i rozbudowa (ze względu na korzyści, jakie odnoszą państwa znajdujące się w centrum), tak celem strategicznym dużych krajów peryferyjnych jest – zgodnie z ich potencjałem – uczestniczenie w tych strukturach lub promowanie zmniejszenia stopnia podatności na ich oddziaływanie. Pogląd badacza kontrastuje więc z ideą, że duże kraje peryferyjne są skazane na pozostanie na peryferiach ze względu na własny brak możliwości lub deficyt potęgi, który nie pozwala partycypować w hegemonicznych strukturach potęgi lub nawet zmniejszyć wrażliwości. Dlatego też stwierdził, że duże kraje peryferyjne powinny postawić sobie trzy cele: zmniejszenie wrażliwości zewnętrznej, zmniejszenie wewnętrznych nierówności oraz budowa prawdziwych systemów demokratycznych.

Charakteryzując duże kraje peryferyjne, Guimarães wskazał na ich słabość polityczno-gospodarczą, a także bliskie więzi z jednym centrum jako uzasadnienia dla analizy systemu międzynarodowego z peryferyjnego punktu widzenia. Zakładał on, że marginalizacja tych krajów wzrasta i nie są one w stanie sprostać wyzwaniom

[7] S.P. Guimarães, *Desafios e dilemas dos grandes países periféricos: Brasil e Índia*, „Revista Brasileira de Política Internacional" 1998, t. 41, nr 1, s. 109–132; idem, *500 anos de periferia – uma contribuição ao estudo da política internacional*, Editora da Universidade, Porto Alegre 1999; idem, *Os donos do poder: a macro-estrutura*, São Paulo 2005; idem, *Desafios brasileiros na era dos gigantes*, Contraponto, Rio de Janeiro 2006; idem, *Contexto global e o novo posicionamento brasileiro*, São Paulo 2013.

nowego porządku, takim jak koncentracja potęgi ekonomicznej, politycznej i militarnej. Badacz zdefiniował duże kraje peryferyjne jako „nierozwinięte, z dużą liczbą ludności i terytorium, nastawione pokojowo, które z dużym prawdopodobieństwem podlegają wyzyskowi ekonomicznemu i gdzie powstały znaczące struktury przemysłowe i rynki wewnętrzne". Dostrzegając ogromne różnice między Chinami, Brazylią, Argentyną, Indonezją, Indiami i Meksykiem, Guimarães podkreślał, że wszystkie te kraje cechują znaczące nierówności wewnętrzne i znajdują się one pod wpływem idei, zwyczajów i polityki generowanych w centrum. Poza tym duże państwa peryferyjne działają w ramach hegemonicznej struktury potęgi politycznej i gospodarczej. Struktura ta, wynik długiego procesu historycznego, ma na celu swoje własne utrwalanie. Autor ostrzegał, że analitycy stosunków międzynarodowych wskazują na struktury obecnej sceny międzynarodowej jako kompozycję wojskowej jednobiegunowości Stanów Zjednoczonych, konkurencyjnej wielobiegunowości gospodarczej i politycznego kondominium sprawowanego przez Radę Bezpieczeństwa ONZ. Dla niego zaś idea struktury hegemonicznej jest bardziej kompletna niż państwa hegemonicznego. W rzeczywistości zaproponowane przez Guimarãesa pojęcie pozwala na szerszy wymiar analizy, uwzględniający w debacie nowych aktorów i ruchy. On sam przyznał jednak, że jesteśmy świadkami zwycięstwa myśli ideologicznej, politycznej i gospodarczej, działającej w niemal wszystkich obszarach świata. W centrum struktury hegemonicznej postawił Stany Zjednoczone, nazywając je jedynym krajem z interesami politycznymi, gospodarczymi i wojskowymi we wszystkich regionach świata, w dużej mierze odpowiedzialnym za tworzenie obecnej struktury. Podkreślił, że w strategii utrwalania porządku rozbudowa organizacji międzynarodowych jest instrumentem legitymizacji polityki centrum, dokooptowującym nowych aktorów, aby odzwierciedlać nową rzeczywistość potęgi i rozprzestrzenianie się pozornie neutralnych ideologii. Równolegle do pozornej demokratyzacji międzynarodowych wymiarów podejmowania decyzji proces upodmiotowienia politycznego i gospodarczego aktorów spoza struktury hegemonicznej jest postrzegany przez centrum z dużą podejrzliwością. Stąd np. zainteresowanie Chin Ameryką Łacińską budzi duży niepokój w Waszyngtonie[8].

Zdaniem Guimarãesa mimo dużej różnicy w potencjale Chiny, Indie i Brazylia należą do jednej grupy: dużych państw peryferyjnych, które w kontekście istniejącego rozkładu potęgi powinny współdziałać, aby zwiększyć swoją rolę i znaczenie w świecie. Tylko w ten sposób kraje znajdujące się poza dominującymi strukturami hegemonicznymi będą w stanie wpłynąć w istotny sposób na rzeczywistość międzynarodową.

Brazylijski zwrot ku globalnemu Południu

Brazylijscy badacze są w zasadzie zgodni, że za prezydentury Luli da Silvy nastąpił zdecydowany zwrot w polityce zagranicznej kraju ku globalnemu Południu. Co prawda

[8] Idem, *Desafios*…, op.cit. s. 109–132; idem, *500 anos*…, op.cit.; idem, *Os donos*…, op.cit.

już w czasie rządów Cardoso Brazylia poszerzała swoje kontakty międzynarodowe i silnie optowała na rzecz multilateralizmu, jednakże dopiero jego następca nadał tej opcji strategiczne znaczenie. Dystansując się od dotychczasowego neoliberalizmu (ale go nie odrzucając), Lula da Silva dążył do prawdziwej globalnej współzależności. Zdaniem Amado Luiza Cervo w skali globalnej wzajemna wielostronność oznacza ukierunkowanie brazylijskiej polityki zagranicznej na pięć różnych kwestii: 1) w wymiarze gospodarki międzynarodowej zakłada koniec starego G7 i zastąpienie go przez finansowe G20, pierwsze wielostronne forum podejmowania decyzji, które skupia państwa rozwinięte i wschodzące; 2) w dziedzinie handlu międzynarodowego – przeciwdziałanie wysiłkom krajów rozwiniętych chcących zastąpienia globalnego porozumienia osiągniętego w ramach WTO umowami o wolnym handlu, które utrwalałyby stary porządek; 3) w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego – zastąpienie strategii przemocy prowadzonej przez NATO strategią negocjacyjną rozwiązywania konfliktów zrodzoną w ramach BRICS (BRIC oraz Republika Południowej Afryki); 4) w odniesieniu do środowiska naturalnego – zmianę postawy Brazylii z ofiary na podmiot współodpowiedzialny i współuczestniczący; oraz 5) w obszarze praw człowieka – demaskowanie przez brazylijskie działania dyplomatyczne *praxis* zderzenia cywilizacji lub ideologii i wymaganie powszechnego ich poszanowania przez wszystkie rządy. Szczególnie punkt trzeci jest interesujący, gdyż zdaniem brazylijskiego badacza powstanie BRICS zmienia międzynarodową geografię potęgi. Cervo zdawał sobie sprawę, że jest to niejednorodne i zbudowane na wątłych podstawach ugrupowanie, jednak nie postrzegał go jako podmiotu już efektywnego, wpływającego na porządek międzynarodowy, ale raczej potencjalnego, który w przyszłości może taki wpływ uzyskać. Doceniał fakt, że Brazylia znalazła się wśród państw aspirujących do roli wielkich mocarstw, co jego zdaniem stwarza nadzieję na przejście z asymetrii do równości między narodami. Transformacja porządku międzynarodowego, który został zaprojektowany przez wielkie mocarstwa po II wojnie światowej, jest kluczowym celem BRICS i powodem jego istnienia jako koalicji potęg. Ugrupowanie to ma reprezentować interesy krajów rozwijających się i promować równość między narodami. Badacz zaznaczył, że nie chodzi tu o ideologię, retorykę i utopię, ale konkretne mechanizmy, które przyczynią się do osiągnięcia tego stanu[9].

Antônio Carlos Lessa, podobnie jak Cervo, wysoko cenił politykę zagraniczną Luli da Silvy, która dążyła do wzmocnienia więzi kraju z tradycyjnymi partnerami, zwłaszcza USA, Japonią i Europą Zachodnią, ale także angażowała się w tworzenie nowych, dynamicznych osi, co ilustrowały próby stworzenia strategicznych partnerstw z RPA, Indiami czy Chinami. Inną ważną kwestią było otwarcie przestrzeni dla funkcjonowania brazylijskich konglomeratów biznesowych, zwłaszcza w sektorach

[9] A.L. Cervo, *O Brasil e os países emergentes*, Thesaurus Editora, Brasília 2009, s. 1–16; idem, *Brazil's rise on the international scene: Brazil and the world*, „Revista Brasileira de Política Internacional" 2010, t. 53, s. 7–32; idem, *Brazil in the current world order*, „Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations" 2012, t. 1, nr 2, s. 35–57.

strategicznych – takich jak produkcja ropy naftowej czy etanolu. To regulowanie i dostrajanie stosunków dwustronnych położyło jego zdaniem podwaliny pod nowy uniwersalizm w brazylijskiej polityce zagranicznej, opierającej się jednocześnie na konsolidacji stosunków gospodarczych oraz bliskiej współpracy politycznej na najwyższym szczeblu. Choć Lessa nie wymienił Cardoso z nazwiska, to analogicznie do niego charakteryzował lata 90. w brazylijskiej polityce zagranicznej jako odejście od stosunków dwustronnych, kurczenie się sieci dyplomatycznej, zawierzenie forom współpracy wielostronnej oraz przyznanie prymatu zagadnieniom takim jak ochrona środowiska naturalnego, demokracja, prawa człowieka i migracje. Dojście do władzy Luli da Silvy sprawiło, że rozpoczęto odbudowę uniwersalizmu geograficznego i przywrócono priorytetowe kontakty dwustronne. W rezultacie nadano nowy dynamizm procesowi ekspansji gospodarczej, przepływom handlowym i inwestycyjnym oraz osiągnięto nowe zdolności koordynacji politycznej, zwłaszcza z krajami azjatyckimi.

Lessa stwierdził, że po 11 września 2001 r. trzy kwestie zyskały szczególne znaczenie w agendzie międzynarodowej: bezpieczeństwo, liberalizacja handlu i ochrona środowiska naturalnego, zwłaszcza w kontekście globalnych zmian klimatycznych. Przenikanie się tych kwestii stworzyło wyjątkową okazję dla Brazylii w ramach współpracy Południe–Południe i Północ–Południe. W obszarze bezpieczeństwa możliwości działania tego kraju jako lidera są relatywnie skromne. Nie można tego powiedzieć w odniesieniu do debaty na temat legitymizacji współczesnych stosunków międzynarodowych oraz konieczności reformowania i waloryzowania instytucji wielostronnych. W tym drugim kontekście przykładem przywódczej roli Brazylii była dla badacza konferencja WTO w Cancún w 2003 r., gdy państwo to było jednym z twórców grupy G20 krajów rozwijających się. W kwestii zmian klimatycznych Brazylia nie działa jako lider, ale jako posiadacz znaczących aktywów. Rozwój technologiczny kraju, a zwłaszcza jego liczne przewagi konkurencyjne w wykorzystaniu biopaliw, sprawia, że jest on atrakcyjnym partnerem dla państw Północy i Południa. Lessa wskazał także na znaczenie przywództwa Brazylii w regionie i w takich organizacjach jak BRICS czy IBSA (Indie, Brazylia, RPA) oraz współpracy w ramach grupy G4 (Brazylia, Japonia, Niemcy, Indie), skupiającej państwa dążące do stałego miejsce w Radzie Bezpieczeństwa ONZ. Tworzenie tego typu koalicji łączy w sobie dwa zestawy idei. Po pierwsze ukazuje Brazylię jako kraj, który postrzega siebie jako pokojowe mocarstwo regionalne, główny rynek wschodzący, promotora prawdziwie wielobiegunowego porządku międzynarodowego, w ramach którego przestrzeń wielostronna jest kluczową formą współpracy. Po drugie pozwala na zasadniczo pozytywne postrzeganie współczesnych stosunków międzynarodowych, umożliwiających dokonanie przeglądu mechanizmów decyzyjnych na różnych arenach. Wynika to ze względnego znaczenia krajów takich jak Brazylia w procesach stabilizacji ich podsystemów potęgi, jak również z faktu, że państwa te (szczególnie Brazylia) posiadają bardzo ważne dla głównych

agend i prowadzonych negocjacji aktywa dyplomatyczne. W tym kontekście Lessa podał przykład działań na rzecz liberalizacji handlu czy zmian klimatycznych[10].

Z kolei Paulo Roberto de Almeida pisząc o BRICS, stwierdził, że każdy z krajów członkowskich tego ugrupowania ma własną koncepcję systemu międzynarodowego – w dużym stopniu uzależnioną od jego otoczenia regionalnego i postaw przyjętych w kontekście globalnym. Stąd każde z państw ma własną wizję tego, czy jego interesy narodowe będą realizowane i chronione w wyniku akcji samodzielnych czy wspólnych. Nie można więc mówić nawet o koordynacji działań, ponieważ oznaczałaby ona zbieżność stanowisk i interakcję w różnych obszarach. Niezależnie od zalet i wad każdego z członków BRICS wydają się oni zakładać, że blok może być czynnikiem różnicującym w geopolitycznej przyszłości systemu międzynarodowego. Każdy z tych krajów musi więc mieć specyficzne motywacje do sprzeciwiania się G7, której „arogancja polityczna" może być powodem powstania wspólnego programu, jednoczącego BRICS poza retoryką wielobiegunowości[11].

Z powyższych przykładów wyłania się obraz Brazylii, która stara się pobudzić współpracę w ramach globalnego Południa, wykorzystując po temu różnorakie międzynarodowe fora, uprzywilejowując jednak BRICS oraz IBSA jako formy współpracy naważniejszych państw tej części świata. W silnie stratyfikowanym systemie międzynarodowym brazylijscy przywódcy nie odwołują się już tak często do ogólnej koncepcji multilateralizmu, ale raczej do jej selektywnej wersji, czyli oparcia się na strukturach, które mogą – nawet jeśli dopiero w przyszłości – rzucić realne wyzwanie Zachodowi. W tym kontekście szczególne miejsce w brazylijskiej praktyce dyplomatycznej zajmują Indie i Chiny. Są to strategiczni partnerzy, z którymi Brazylia współpracuje nie tylko w ramach BRICS i IBSA, ale także na innych międzynarodowych forach, takich jak wspomniane G20 (w ramach koalicji krajów rozwijających się podczas tzw. rundy Doha rokowań WTO z 2001 r.) czy G4. Poza tym brazylijscy badacze podkreślają, że ich ojczyzna rozwija również bezpośrednie stosunki dwustronne w ramach strategicznych partnerstw z Indiami i Chinami, a w dalszej kolejności z RPA i Rosją. Strategiczne partnerstwo stało się cennym narzędziem dyplomatycznym, służącym wzmocnieniu

[10] A.C. Lessa, *Brazil's strategic partnerships: An assessment of the Lula era (2003–2010)*, „Revista Brasileira de Política Internacional" 2010, t. 53, s. 115–131.

[11] P.R. de Almeida, *Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula*, „Revista Brasileira de Política Internacional" 2004, t. 47, nr 1, s. 162–184; idem, *Uma nova „arquitetura" diplomática – interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula (2003–2006)*, „Revista Brasileira de Política Internacional" 2005, t. 49, nr 1, s. 95–116; idem, *O Brasil como ator regional e como emergente global. Estratégias de política externa e impacto na nova ordem internacional*, „Cena Internacional" 2007, t. 9, nr 1, s. 7–36; idem, *O Brasil e as relações internacionais no pós-Guerra Fria*, w: N.I. Ladwig, R. Santos da Costa (red.), *Vinte anos após a queda do muro de Berlim: um debate interdisciplinar*, Editora da Unisul, Palhoça 2009, s. 15–38; idem, *O BRIC e a substituição de hegemonias: um exercício analítico (perspectiva histórico-diplomática sobre a emergência de um novo cenário global)*, w: R. Baumann (red.), *O Brasil e os demais BRICs: comércio e política*, IPEA–CEPAL, Brasília 2010, s. 131–154; idem, *Never before seen in Brazil: Luis Inácio Lula da Silva's grand diplomacy*, „Revista Brasileira de Política Internacional" 2010, t. 53, nr 2, s. 160–177.

i pogodzeniu zaangażowania kraju na tych różnych poziomach. W przeciwieństwie do wcześniejszych inicjatyw dwustronnych trzecia generacja partnerstw strategicznych jest znacznie szersza i w dużo większym stopniu dotyczy problemów globalnych. Ma przez to bardzo heterogeniczną agendę – wysoce ambitną, w której współistnieją bilateralizm i multilateralizm, czego odzwierciedleniem jest choćby IBSA czy BRICS.

Strategiczne partnerstwa Brazylii służą pięciu głównym celom: 1) utrzymaniu silnego zaangażowania we wspólne interesy i 2) wzajemnego zaufania; 3) prowadzeniu konkretnych pogłębionych dialogów na temat najważniejszych problemów międzynarodowych; 4) wzmocnieniu dwustronnej i wielostronnej komunikacji i koordynacji; oraz 5) bieżącej wymianie informacji i doświadczeń. To z kolei ma służyć Brazylii w: rozwoju i wzmocnieniu możliwości technologicznych, pogłębianiu wzajemnego zaangażowania i rozszerzeniu zakresu stosunków dwustronnych, wspieraniu współpracy i integracji regionalnej, promowaniu międzyregionalizmu oraz kształtowaniu mechanizmów zarządzania i wspierania reform głównych instytucji wielostronnych i reżimów. Jednym słowem partnerstwa strategiczne są ważnym narzędziem polityki zagranicznej Brazylii. Rozszerzają one zakres dostępnych opcji dyplomatycznych mających na celu zmianę międzynarodowego *status quo*, konsolidację wizerunku jako ważnego aktora globalnego i zwiększenie obecności w regionie, tak aby wspierać rozwój i stabilność w najbliższym sąsiedztwie. Partnerstwa strategiczne były przydatne w zdobywaniu przez Brazylię dostępu do zasobów i technologii, jak również w legitymizacji i podkreślaniu jej szerszych ambicji politycznych i zwiększeniu jej międzynarodowej roli. Brazylia zdołała połączyć te partnerstwa z zaangażowaniem w takie fora współpracy jak BRICS i IBSA oraz szersze koalicje międzynarodowe. W ten sposób próbowano zwiększyć obecność w świecie oraz wymusić dokonanie zmian systemowych w kontekście nierównej struktury dystrybucji potęgi, a tym samym przezwyciężyć istniejące polityczne i gospodarcze międzynarodowe asymetrie.

W podobnym duchu pisał Luiz Souto Maior, który stwierdził, że zwłaszcza po II wojnie światowej powstał niedemokratyczny i niezbyt sprawiedliwy porządek międzynarodowy. Jego zdaniem w przypadku dużych krajów peryferyjnych takich jak Brazylia obecny ład światowy stwarza podwójne wyzwanie: w krótkim i średnim okresie – pokonywanie codziennych przeszkód w realizacji swoich interesów; w dłuższej perspektywie – wsparcie nowego, bardziej sprawiedliwego i demokratycznego porządku międzynarodowego. Problemem jest jednak to, że chęć wzmocnienia multilateralizmu stoi w oczywistej sprzeczności z celami USA, które dążą do konsolidacji systemu jednobiegunowego, a więc raczej mniej niż bardziej demokratycznych stosunków międzynarodowych. Zdaniem badacza Brazylia znalazła się w skomplikowanej sytuacji dyplomatycznej, gdyż jest zbyt duża, aby biernie akceptować rażąco niesprawiedliwy i niedemokratyczny porządek, ale nie na tyle silna, aby mieć znaczący wpływ na jego zmiany. Stąd poszukiwanie partnerów i zaproponowanie przez Lulę da Silvę rozwinięcia „silnego bilateralizmu" z takimi krajami jak Chiny, Indie i Rosja, aby ustalić z nimi wspólne kierunki działania w organizacjach wielostronnych.

Na poziomie kontynentalnym Brazylia dąży do wzmocnienia Wspólnego Rynku Południa (Mercosur) i szerszej współpracy z innymi krajami Ameryki Południowej, aby uzyskać lepsze warunki negocjacyjne z USA. Na poziomie wielostronnym kwestie Iraku w obszarze politycznym czy spotkania w 2003 r. ministrów WTO w Cancún w obszarze gospodarczym pokazują zarówno możliwości, jak i ograniczenia takich akcji. Zwłaszcza szczyt w Cancún pokazał zdaniem Souto Maiora trudności w przezwyciężeniu różnic w obrębie grupy kontestującej pozycję Północy, jak i odmienne możliwości każdego z jej członków oparcia się presji zewnętrznej. Ograniczenia te wykazują nieskuteczność dużych bloków stworzonych w obronie szerokich i niejasnych celów, takich jak np. nowy międzynarodowy porządek gospodarczy czy bardziej sprawiedliwy i demokratyczny system międzynarodowy. Takie bloki mogą ze względu na liczbę ich członków dać złudzenie siły, ale przyczyniają się do powstania klimatu bezużytecznej konfrontacji i są operacyjnie nieskuteczne. W przeciwieństwie do tego współpraca na rzecz precyzyjnych i ograniczonych interesów małych grup państw, sektorowo znaczących, przyczynia się do osiągnięcia ostatecznego celu – poprawy porządku międzynarodowego.

Podsumowując swoje rozważania, Souto Maior wskazał na następujące kwestie: 1) w XX w. po raz pierwszy w historii pojawił się porządek międzynarodowy, obejmujący geograficznie cały świat i kompleksowo wszystkie kwestie; 2) taka kompleksowość nie oznacza jednak ani konieczności zaangażowania całej społeczności międzynarodowej w tworzenie porządku, ani sprawiedliwego podziału korzyści z niego wynikających; 3) pod koniec II wojny światowej, kiedy to podjęto wysiłek zdyscyplinowania międzynarodowych stosunków politycznych i gospodarczych, stworzono pod przewodnictwem Stanów Zjednoczonych system prawny i instytucjonalny preferujący ograniczoną liczbę najsilniejszych krajów; 4) w obszarze politycznym system stworzył – choć twierdzono, że opiera się na równości państw – jasno ustaloną oligarchię stałych członków Rady Bezpieczeństwa ONZ, z czasem nawet ta ograniczona wielostronność została zmniejszona na rzecz dwubiegunowości; 5) w obszarze gospodarczym formalna asymetria potęgi była mniej ostentacyjna, choć równie nieuczciwa i niesprawiedliwa; 6) zakończenie zimnej wojny miało podwójny wpływ na porządek międzynarodowy: po pierwsze uczyniło z USA jedyne supermocarstwo, politycznie i militarnie hegemoniczne, po drugie eliminując duże zagrożenie zewnętrzne, które ciążyło nad blokiem zachodnim, osłabiło jego spójność i zwiększyło możliwość kontestowania lidera, bez zagrożenia dla własnego bezpieczeństwa; 7) Stany Zjednoczone postawione zostały przed dylematem: czy wzmocnić multilateralizm, dostosowując międzynarodową strukturę potęgi, czy utrzymać hegemonię polityczną, opartą na swojej niepodważalnej potędze militarnej; 8) zamachy z 11 września 2001 r. pozwoliły USA wznowić retorykę o istnieniu wspólnego zagrożenia zewnętrznego dla społeczności międzynarodowej; 9) po chwilowej solidarności, która umożliwiła atak na Afganistan, z czasem pojawił się sceptycyzm większości opinii światowej, gdy doszło do wojny w Iraku; Stany Zjednoczone zignorowały ONZ i poszły na wojnę pomimo sprzeciwu

Rady Bezpieczeństwa ONZ; w efekcie porządek międzynarodowy stał się praktycznie ładem północnoamerykańskim; 10) taka sytuacja jest szczególnie trudna dla dużych krajów peryferyjnych, w tym Indii, Chin czy Brazylii, które dążą do asertywnej polityki zagranicznej i walczą o demokratyczny porządek międzynarodowy, nie mając jednak zdolności do samodzielnego wpływania na jego kształt; w efekcie obrona interesów narodowych stawia Brazylię w strategicznej niezgodności z dominującym porządkiem i obecną polityką północnoamerykańską; 11) zmusza to do opracowania szerokich działań dyplomatycznych z myślą o tworzeniu silnych więzi dwustronnych z krajami o podobnych poglądach i nawiązania z nimi, w różnych dziedzinach, ścisłej koordynacji w ramach organizacji wielostronnych; to jednak napotyka wspomniane wyżej trudności; 12) innym wymiarem jest Ameryka Południowa, gdzie też są podejmowane działania na rzecz wzmocnienia Mercosur i ograniczenia presji USA. Souto Maior stwierdził także, iż stopniowe zmiany zachodzące na płaszczyznach narodowej i międzynarodowej uzasadniają prowadzenie przez Brazylię – jako wschodzącą potęgę zarówno na kontynencie amerykańskim, jak i na całym świecie – asertywnej polityki zagranicznej[12].

Podsumowanie

Pojemna kategoria mocarstw wschodzących, różnie definiowana i (re)interpretowana, obejmuje Chiny, Indie i Brazylię. Nie ma jednak wątpliwości, że ostatnie z wymienionych państw znacząco odstaje w kontekście zwiększania roli i znaczenia międzynarodowego od dwóch pierwszych. Złożył się na to szereg czynników wewnętrznych i zewnętrznych, które nie są przedmiotem niniejszej analizy. Z pewnością mniejszy potencjał Brazylii – gospodarczy, demograficzny czy wojskowy – wpłynął na fakt, że kraj ten nie jest wymieniany na równi z Chinami czy Indiami. Wpływ na to miało także przyjęcie w latach 80. przez Brazylię zdecydowanie neoliberalnego kursu, który *de facto* włączał ją, czy raczej utrzymywał w strefie wpływów Zachodu, zwłaszcza Stanów Zjednoczonych.

Prezydentura Luli da Silvy otworzyła nowy etap w polityce zagranicznej Brazylii. Co prawda w brazylijskiej nauce o stosunkach międzynarodowych toczy się ożywiona debata na temat tego, czy jego rządy były w większym stopniu kontynuacją czy zmianą wobec wcześniejszej prezydentury Cardoso (dominuje pogląd, że jest to raczej ta pierwsza). Niemniej nie zrywając z Zachodem, uczynił on z Brazylii rzecznika krajów rozwijających się, a ponadto uznał Indie i Chiny za strategicznych partnerów, z którymi sojusz może przynieść wzrost roli i znaczenia państwa na arenie międzynarodowej[13].

---

[12] L.A.P. Souto Maior, *A ordem mundial e o Brasil*, „Revista Brasileira de Política Internacional" 2003, t. 46, nr 2, s. 26–48; idem, *O Brasil e o regionalismo continental frente a uma ordem mundial em transição*, „Revista Brasileira de Política Internacional" 2006, t. 49, nr 2, s. 42–59.

[13] Por. np. S.A. Cardoso, S. Miyamoto, *A política externa dos governos Geisel e Lula: similitudes e diferenças*, „Revista de Economía & Relações Internacionais" 2012, t. 11, nr 21, s. 33–49; A.C. Lessa,

Brazylia ma problemy ze swoją tożsamością międzynarodową, jest to bowiem jednocześnie kraj zachodni i niezachodni. Zdaje ona sobie jednak sprawę, że aspirując przede wszystkim do bycia Zachodem – jak czyni to Meksyk – będzie jedynie pariasem w świecie dotychczasowej elity państw. Rozkład potęgi międzynarodowej uniemożliwia jej bowiem awans do tego kręgu, czego najdobitniejszym przykładem były nieudane starania o stałe członkostwo w Radzie Bezpieczeństwa ONZ.

W konsekwencji Brazylia wybrała inną drogę. Stopniowo kraj ten staje się coraz bardziej nie-Zachodem, upatrując w tym szansę awansu w ramach systemu międzynarodowego. Kluczowe w tym kontekście są stosunki z Indiami i Chinami. Trzeba jasno powiedzieć, że dotychczas brazylijskie kontakty z Azją były mocno ograniczone i wiązały się głównie z XIX-wieczną migracją Japończyków i Chińczyków do tego kraju. Współcześnie jednak dawne zapóźnienia są intensywnie nadganiane. Brazylia zarówno współpracuje z Indiami i Chinami na różnego rodzaju forach międzynarodowych, jak i utrzymuje z nimi ożywione kontakty w ramach relacji bilateralnych, podnosząc je do rangi partnerstw strategicznych.

Na początku artykułu stwierdziłem, że brazylijscy badacze uznają kontakty z Azją za kluczowe w zapewnieniu Brazylii większej roli i znaczenia międzynarodowego. Przytoczone w tekście wybrane poglądy tamtejszych badaczy stosunków międzynarodowych dobrze obrazują wagę oraz znaczenie Indii i Chin we współczesnej polityce zagranicznej tego kraju. Specjalnie zwróciłem uwagę na poglądy, które nie tyle odnoszą się *stricte* do jego relacji z państwami azjatyckimi, ale raczej sytuują je w szerszym kontekście międzynarodowym. Chodziło bowiem nie o to, by pokazać historię czy intensywność tych relacji, ale wyrazić przekonanie – dominujące w brazylijskiej nauce o stosunkach międzynarodowych – że Brazylia, jeśli rzeczywiście chce się stać mocarstwem globalnym, nie ma alternatywy wobec zacieśnienia stosunków z Indiami i Chinami, a także innymi krajami azjatyckimi. Do tej zaś roli Brazylia od czasu uzyskania niepodległości nieprzerwanie aspiruje. Jej współczesna droga do globalnej potęgi wiedzie więc przez Azję.

Perception of India and China in Brazilian International Studies in the Context of Brazil's Global Aspirations

For more than half a century, apart from developing the strategic alliance with the West (especially the United States) Brazil has striven to establish itself as a major power in the world on the basis of cooperation within the global South, even if this creates problems in defining its own international identity. Africa used to be perceived as the opportunity for Brazil to diversify its external relations, but after

L. Freitas Couto, R. de Souza Farias, *Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995–2008)*, „Revista Brasileira de Política Internacional" 2009, t. 52, nr 1, s. 89–109.

the Cold War ended the focus of interest shifted decisively to Asia. This evolution of the Brazilian foreign policy is reflected in the Brazilian international studies. The aim of this article is therefore to show the perception of Brazilian researchers on the opportunity to raise their country's importance through deepening cooperation with Asia. In this paper the author will attempt to demonstrate that according to Brazilian scholars, their country's cooperation with Asian countries – primarily India and China – could create an effective counterbalance to the West, finally allowing Brazil to fulfil its aspiration to a greater role in the world. Consequently, I would like to look into three key issues: the problem of Brazil's international identity, Brazilian scholars' perception of the distribution of international power (on the example of Samuel Pinheiro Guimarães Neto) and Brazil's turn towards the global South, especially under President Luiz Inácio Lula da Silva. The broad category of 'emerging powers', defined and (re)interpreted in various ways, encompasses China, India and Brazil. There is no doubt, however, that the last of these states considerably lags behind the other two in terms of international position and role. A number of internal and external factors have led to this, but they will not be analysed in this paper. Brazil's lesser potential – economic, demographic and military – certainly contributes to the fact that the country is not treated equally with China or India, but it is also the consequence of Brazil adopting a decisively neoliberal course in the 1980s, which effectively brought (or rather kept) the country in the sphere of influence of the West, especially the United States.

Keywords: Brazil, India, emerging power, BRICS, IBSA

Stosunki Międzynarodowe – International Relations
nr 4 (t. 51) 2015

ISSN 0209-0961
doi: 10.7366/020909614201506

Mapping Research and Teaching Trajectories: A Critical Turn in the Indian IR

Navnita Behera

University of Delhi

The paper seeks to map the shifting contours of IR (International Relations) research in India from its predominantly area-studies focus towards disciplinary inquiries and within that, from the traditional realist frameworks towards an engagement with critical theories ranging from constructivism and feminism to post-colonialism. With a growing Indian involvement in the domain of global governance, the scholarly research is also going beyond an Indo-centric focus to addressing the diverse problematiques of modern IR as such. The pedagogic practices of Indian IR are however, not matching the pace of such changes. The paper concludes that developing critical pedagogic practices will play a determining role in shaping the future of the IR discipline in India.

Keywords: Indian IR, research trajectories, critical pedagogy, area studies

Research and pedagogy of International Relations (IR) in India has undergone a gradual albeit significant transformation from an area-studies focus towards strengthening its disciplinary bases. This, in turn, has helped create a ground for the critical traditions of thought to open up IR's disciplinary boundaries, expand its research agendas, re-work its theoretical toolkit and re-design the curriculum of teaching IR although critical pedagogical practices have yet to make their mark in classroom teaching in most Indian universities. This paper seeks to map this story – a task that is attempted in two parts. The first part offers historical background followed by a brief account of the different genres of research writings in Indian IR, and the second part focuses on the curriculum format and content along with the deployment, of critical pedagogical practices for teaching IR or lack thereof. The paper offers both qualitative and quantitative analysis to argue its case.

Historically, the IR discipline in India has broadly evolved in three stages. The first generation of IR scholars – from 1947 until about the mid-1950s – was largely trained in the British tradition. Although this body of work largely focused on India's foreign policy concerns, it did engage with important conceptual propositions of their times including but not restricted to decolonisation, disarmament, international institutions

Navnita Behera – Professor of the Institute for Research on India and International Studies, Department of Political Science, University of Delhi.

such as the United Nations, international law, nuclear non-proliferation, the Cold War and international power configurations particularly in Asia.

The second phase of disciplinary evolution of IR lasted until almost the end of the 1980s and was produced mainly by those trained at American and British universities who subsequently taught in Indian universities, especially the School of International Studies that was set up in 1955 and merged into Jawaharlal Nehru University (JNU) in 1969, which in turn became the single most important source of supplying intellectual wo/manpower for the rest of India. SIS-trained scholars played a significant role in shaping the institutional and pedagogical structures of the IR discipline in India. A hallmark of this phase lay in the conceptual conflation of area studies and disciplinary-oriented IR studies whereby the latter was thought to be the same as idiographic foreign area studies.[1] The latter was based on the somewhat simplistic assumption that the area being studied was 'foreign.' The Indian conception of IR, then known as International Studies, was thus a peculiar product where disciplinary IR was often subsumed under the latter, which led to critical neglect of the former's development.[2] Since area studies specialists had poor grounding in disciplinary IR, this led successive generations to produce historical chronicles of India's relations with other states in a narrative and descriptive style without any rigorous training in historical research methods.

In the early 1990s, a host of external and internal factors set in motion the beginning of the third and contemporary phase. The end of the Cold War paved the way for wide ranging disciplinary debates between positivist and post-positivist theories and methodologies in mainstream IR. At home, many new think tanks and research institutes set up in the 1990s exposed IR scholars to these new genres of literatures and significantly influenced their research agendas though they mainly produced applied, policy-relevant research and paid little attention to the basic research. Many Indian universities, both public and private, also started new courses in International Relations at the undergraduate as well as postgraduate levels, thereby augmenting the overall intellectual pool of resources. At the same time, Indian foreign policy concerns have undergone a major transformation since then. With a fast-growing economy that is already the fourth-largest in the world, India is no longer engaging the world from a peripheral position but is becoming an active player in matters of global governance pertaining to economic and environmental matters as well as issues of global security.

---

[1] A. P. Rana and K. P. Misra, 'Communicative Discourse and Community in International Relations Studies in India: A Critique', in Kanti Bajpai and Siddharth Mallavarapu (eds), *International Relations in India: Bringing Theory Back Home*, New Delhi: Orient Longman, 2004, p. 74.

[2] A. P. Rana, *Reconstructing International Relations as a Field of Study in India: A Program for the Disciplinary Development of International Relations Studies*, Studying International Relations, The Baroda Perspective, Occasional Review-I; *The International Relations Study of the Political Universe: A Note on Supplementary Strategies for the Exploration of the Political Science-International Relations-Area Studies Continuum*, Studying International Relations, The Baroda Perspective, Occasional Review-II, Baroda: The Maharaja Sayajirao University, 1988.

Research agendas: changing contours

In the past two decades, the Indian IR community has produced a body of literature that is markedly different from their past endeavours. This assessment is borne out, first and foremost, by the findings of the Teaching, Research and International Policy (TRIP) faculty survey conducted in India for the first time in 2014. In this survey, 38% of respondents identified foreign policy issues of a region or an individual country as their primary area of research. The breakdown of this figure was as follows: foreign policy (15.81%), comparative foreign policy (2.41%), European studies (4.12%), IR of a particular country/region (13.06%) and US foreign policy (2.41%). In comparison, 47% of respondents listed their primary research interests in thematic/disciplinary terms including international/global security (12.71%), IR theory (8.59%), international/global political economy (6.53%), development studies (3.09%), gender (2.41%), global civil society (0.69%), history of the IR discipline (1.03%), human rights (2.41%), human security (1.72%), international/global environment (2.75%), international/global ethics (0.34%), international/global health (0.34%), international/global history (0.69%), international organisations (3.09%), and philosophy of science (0.69%). This proportion gets further reinforced when assessed in terms of their secondary areas of interest within IR, wherein 69% listed foreign policy issues as their preferred choices while 84% weighed in favour of disciplinary/thematic issues of inquiry in IR.[3] In terms of basic/applied research, choices of Indian scholars are fairly divided. While 15% of scholars described their own work as 'primarly basic,' and another 28% said 'both, it was more basic than applied,' and another 17% said 'both, equally.' On the other hand, 11% said 'primarily applied,' and 28%, 'both, but more applied than basic.'

Interestingly, such a transition from the area-studies oriented IR towards much more disciplinary engagements in the Indian IR was first captured in a study that closely analyzed the contents of the JNU's School of International Studies' flagship journal of *International Studies*, as shown in Figure 1.[4]

The first decade of this journal had a decisive edge in debating issues of international law, which was perhaps because the founder of the SIS, A. Appadorai, represented the British tradition of law, diplomatic history and philosophy and hence influenced the direction and foci of the School's early investigations in IR. The overall orientation

[3] The breakdown of this figure was foreign policy (31.48%), comparative foreign policy (8.89%), European studies (2.22%), IR of a particular country/region (20.37%) and US foreign policy (6.3%). These included international/global security (14.07%), IR theory (8.15%), international/global political economy (6.67%), development studies (5.56%), gender (5.56%), global civil society (4.07%), history of the IR discipline (4.44%), human rights (7.41%), human security (11.11%), international/global environment (5.93%), international/global ethics (1.85%), international/global health (1.11%), international/global history (3.7%), international organisations (1.85%), and philosophy of science (0.74%).

[4] Source: Navnita Chadha Behera, 'IR in South Asia: A Realist Past and Alternative Futures', in Arlene Tickner and Ole Waever (eds), *Global Scholarship in International Relations: Worlding Beyond the West (Geo-cultural Epistemologies), Vol.1*, London: Routledge, 2009, p. 138.

of *International Studies* has been significantly influenced by the area-studies focus of the School but since the early 1990s, it shows a slow albeit steady shift towards disciplinary writings that also records a much higher level of engagement with the theoretical debates in IR.[5]

Figure 1.

International Studies		
Year of Publication	**Area Studies**	**Disciplinary IR**
1959–1963	68	21
1964–1968	51	19
1969–1973	12	22
1974–1978	88	18
1979–1983	66	17
1984–1988	32	21
1989–1993	50	40
1994–1998	49	49
1999–2003	29	29
2004–2006	35	35

In the past two decades, the number of IR journals published in India has also steadily increased. These include *Jadavpur Journal of International Relations* (1995), *South Asian Survey* (1994), *World Affairs – The journal of International Issues* (1996) Indian *Journal of Politics and International Relations*, *Indian Foreign Affairs Journal* (2006) among others. While these professional journals have, no doubt, collectively augmented the intellectual space available to Indian IR scholars for publishing their work, it is important to recognise at the same time that the disciplinary debates in IR in post-colonial India have flourished in other critical sites as well. The most important ones among these include the *Economic and Political Weekly* since 1949,[6] and *Alternatives* since 1975. In striking contrast to *International Studies*, which was dominated by area studies, such debates thrived in *Alternatives* (see Figure 2),[7] and significantly, the sheer diversity and complexity of issues and perspectives published in this journal defied the standard disciplinary categories of analysis such as international law, international economy, international security, peace and conflict studies and so on, which were usually deployed in mainstream IR.

[5] Ibidem, p. 137.

[6] In 1949, it was published as *Economic Weekly* and since 1966, its been published as *Economic and Political Weekly*.

[7] Behera, 'IR in South Asia', op.cit., p. 139.

Among the total articles published in *Alternatives* from 1980 to 2004, for instance, many scholars wrote about North–South issues (9%), nationalism and conflicts (11%), social movements and grass roots activism (4%), global cultures (6%) and world order (7%), global governance, democratisation, ecology and development related issues (9%), modern science and theology, race and culture in IR, Indian history, philosophy, literature and culture and so on. As regards issues such as military and strategic affairs that accounted for 9 per cent of its contributions during this period, the perspective was very different as they struggled with issues of armament, disarmament and militarism.

Figure 2.

Alternatives		
Year of Publication	**Area Studies**	**Disciplinary IR**
1974–1978		52
1979–1983	1	79
1984–1988	5	90
1989–1993	4[8]	109
1994–1998	1	95
1999–2003	6	35

The post-1990s IR literature published in books and monographs has also injected a significant corrective to the erstwhile area-studies related work, which offered historical, chronological narratives of India's foreign relations with other countries, regions and international regimes or institutions. Though this phenomenon persists because it's structural in nature, the body of knowledge generated during this period also shows a deepening engagement with the disciplinary problematics of IR. The terms, parameters and scope of such debates vary a great deal, but a brief discussion on some important genres of IR literature in India may suffice to illustrate this point. For analytical purposes, these may be broadly classified into four categories though it is important to understand that these are, at best, illustrative and *not* 'all-inclusive' categories and, their in-between dividing lines are somewhat thin and permeable.[8]

Indo-centric research

Traditionally, research agendas of Indian IR revolved around India's conception of 'self' and how it interacted with the world. In the early decades after independence, such research was mostly carried out in an area-studies format and shared the following common features: these were state-centric; sought to view India as a 'unitary' actor; and put a premium on its overarching and ubiquitous 'national interests', hence the

[8] Ibidem.

plethora of writings on *India's* foreign policy, *India's* nuclear policy, *India's* strategic or security policy, *India's* economic policy and so on. Since then, Indian IR has continued to produce a significant body of literature on India's bilateral relations with several countries especially the United States, China, Pakistan and, to a lesser extent, its smaller neighbours as well as India's engagements and equations with different regions, particularly with South Asia.[9]

In the post-1990s period, however, the new discourse of India's rise to power was at the centre-stage. This body of scholarly literature presents a varied and nuanced picture. While many scholars still employ 'geo-strategic', 'geo-political' and 'geo-economic' understandings of power, analyzing power as a 'material' phenomenon, some view power as a 'normative value' while a few study the 'discursive' notion of power. The first set of writings share the realist belief that 'the success and failure of a nation's foreign policy is largely a function of its power and the manner in which that power is wielded'.[10] Discussing India's tryst with power, Raja Mohan, thus, describes India having 'transformed itself from a porcupine into a tiger' and if the former's 'famous defensiveness' was the earlier 'hallmark of India's approach to the world,' the post-1990s period posited 'a fundamental change of course and a reconstitution of its core premises'.[11] He explains 'whether it was the de-emphasis of non-alignment or the new embrace of the US, or the attempts to rethink regionalism in the subcontinent and its environs, a radically different foreign policy orientation emerged by the turn of the millennium'.[12] Some scholars have identified India's growing economic clout to be the key driving force in re-shaping its foreign policy choices.[13]

Narlikar highlights ways in which India has acquired the status of a 'de facto "veto-player" in international relations' and yet points to 'significant hurdles' – mainly domestic – that must be overcome if 'it is to fully realise its potential and acquire the status of a great power'.[14] Kiesow and Norling along with Kamdar also reflect on the problems faced in India's rise to power.[15] In fact, many scholars have expressed scepticism about India's power status partly because of a certain perceived lack of

---

[9] For a detailed, state of the art analysis of this genre of literature, see: Navnita Chadha Behera (ed.), *India Engages the World*, New Delhi: Oxford University Press, 2013, pp. 18–21.

[10] Harsh V. Pant (ed.), *Indian Foreign Policy in a Unipolar World*, New Delhi: Routledge, 2009, p. 97.

[11] C. Raja Mohan, *Crossing the Rubicon: The Shaping of India's New Foreign Policy*, New Delhi: Viking Books, 2003, pp. 260–263.

[12] Ibidem.

[13] N. Kumar, *India's Global Powerhouses: How They Are Taking on the World*, Cambridge: Harvard Business School Press, 2009; T. Poddar and E. Yi, 'India's Rising Growth Potential', in *BRICS and Beyond* (Goldman Sachs Global Economics Paper, No. 152), Washington: Goldman Sachs, 2007; N. Rajadhyaksha, *The Rise of India: Its Transformation from Poverty to Prosperity*, New Delhi: Wiley India, 2006.

[14] Amrita Narlikar, 'All that Glitters is not Gold: India's Rise to Power', *Third World Quarterly*, 2007, Vol. 28, No. 5, p. 983.

[15] I. Kiesow and N. Norling, 'The Rise of India: Problems and Opportunities', *Silk Road Papers*, Uppsala: Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program, January 2007 pp. 1–137; Mira Kamdar, *Planet India: The Turbulent Rise of the World's Largest Democracy*, London: Simon and Schuster Ltd, 2007; and, Mira, 'India: Richer, Poorer, Hotter, Armed', *World Policy Journal*, 2008, Vol. 25, No. 3, pp. 95–107.

clarity on the part of India's policy makers about its implications in terms of whether it has the political will to use it, how to do so and to what ends and partly on account of hurdles that are envisaged in India's domestic sphere for realising its power potential. While acknowledging India's desire to seek greater global influence and indeed it's rising capabilities, Pant, for instance, argues that 'all this is happening in something of an intellectual vacuum'.[16] Sunil Khilnani, on the other hand, calls it India's lack of 'an instinct for power'.[17] Mehta argues in a similar vein that while 'India has always had a strong sense of its own exceptionalism, the underlying leitmotif of Indian foreign policy is *cautious prudence*' and that it might 'serve it better than the recklessness that comes with illusions of power.'[18]

Vanaik is one of the few scholars who have sought to understand the sociology of power. Much as 'the US hegemonic enterprise,' he argues, 'is based not just on its economic, military and political-diplomatic strength but on its cultural capacity to persuade the elites of other countries (including India) of its world view, its values and belief systems,' it's important to understand the 'sociology of Indian intelligentsia' and the Indian elite and middle classes, which have come to 'accept culturally, intellectually, emotionally and morally the particular "vision" and "leadership" of the US in its project of global transformation'.[19] I have also argued elsewhere the need to engage with fundamental questions about politics of knowledge, which had sharply impaired the ability of the Indian scholars and practitioners to comprehend the complex dynamics of the west's knowledge-power structures – a direct consequence of which has been the lack of recognition for India's own political philosopher, Kautilya as the 'father of realpolitik.'[20]

Doing disciplinary IR: the 'traditional way'

This genre of scholarly writings have engaged with the disciplinary problematics albeit within the frameworks set by mainstream (read Western) IR.[21] Scholarly attempts seeking to apply the given theoretical frameworks 'creatively' in their specific local contexts are also, some argue qualify as an exercise in IR theorising. Arjun Appadurai refers to this process as 'vernacularisation,' by which dominant modes of cultural

---

[16] Pant, op.cit., p. 94.

[17] Sunil Khilnani, 'India on a Bridging Power' in Sunil Khilnani et al, *India on a New Global Leader*, The Foreign Policy Centre London, 2006, p. 3.

[18] Pratap Bhanu Mehta, 'Still Under Nehru's Shadow? The Absence of Foreign Policy Frameworks in India', *India Review*, 2009, Vol. 8, No. 3, p. 210.

[19] Achin Vanaik, 'National Interest: A Flawed Notion; India Foreign Policy since 1991', *Economic and Political Weekly*, 2006, Vol. 46, No. 13, pp. 5048–5049.

[20] Navnita Chadha Behera, 'Re-imagining IR in India', *International Relations of the Asia-Pacific*, 2007, Vol. 7, No. 3, pp. 364.

[21] Admittedly, the term 'Western IR' is problematic for its essentialist overtones. As used in this paper, it mainly points to the shared epistemological foundations of IR rooted in the Anglo-American traditions – the birth place of IR – in a historical sense.

production are re-inscribed in peripheral contexts where they acquire a new meaning.[22] In so doing, it is argued, new knowledge enriches and at times qualitatively transforms the specificities of local ground realities and value-systems. Indian scholars in IR have produced a lot of such work which Acharya and Buzan define as 'exceptionalist' or 'subsystemic' theorising.[23]

The debate on nuclearisation and international politics is a case in point. While there is a plethora of literature on the logic and consequences of nuclearisation of South Asia and India's approach towards the global non-proliferation regime, the driving spirit to study fundamental issues such as nuclear stability, which has far-reaching ramifications for India's national and regional security, doesn't appear to be a home-grown phenomenon. Rajagopalan argues that 'indeed, much of the subcontinental debate about nuclear stability has followed initiatives by US and European think-tanks'.[24] Barring a few exceptions, the deterrence theory frameworks have also largely been borrowed from those originally developed in the cold war context.[25] The Indian development thinking and praxis is another domain, where the Indian academic and policy literature has 'closely dovetailed the changing global paradigm of development'.[26] While this puts Indian scholarly analysis on the same footing as the global academia but staying within the parameters of such received frames has also proved to be problematic especially when these are simply applied to Indian situations rather than learning from its ground realities that may well provide avenues for questioning and altering such theoretical frameworks, as was indeed attempted much earlier by the subaltern critiques of econometric development models in the 1970s and 1980s. In the contemporary context too, there are a few contra-trends which may be noted. For instance, while the global discourse shared the neo-liberal developmental consensus in favour of lifting of all capital controls, the Indian state continued 'practicing a policy of limited decontrol only – termed as "neo-Keynesism" move – which served it well during the 2008 financial crisis'.[27] Second, while 'the global developmental discourse was unabashedly recommending utilising of market and civil society as mechanisms of developmental implementation', the Indian development policy has consistently relied upon the 'politically constituted local governance structures as anchors of its development policy'.[28]

---

[22] Arjun Appadurai, *Modernity at Large: Cultural Dimensions of Globalisation*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 1996, pp. 110–112.

[23] Amitav Acharya and Barry Buzan (eds), *Non-Western International Relations Theory: Perspectives on and Beyond Asia*, London: Routledge, 2010.

[24] Rajesh Rajagopalan, 'Nuclear Weapons, Indian Strategy and International Politics', in Navnita Chadha Behera (ed.), *India Engages the World*, op.cit., p. 310.

[25] E. Sridharan, 'International Relations Theory and the India–Pakistan Conflict', *India Review*, 2005, Vol. 4, No. 2, pp. 103–124.

[26] Amit Prakash, 'Indian Development Discourse in a Changing World', in Navnita Chadha Behera (ed.), *India Engages the World*, op.cit.

[27] Ibidem.

[28] Ibidem.

Overall, however, critics point to the limitations of these research writings as most such scholars do not independently decide what to ask and how to answer; the fundamental problems of IR and theoretical frameworks for analyzing them are already 'given' by Western theories. The task of local scholars is, therefore, mostly confined to collecting relevant empirical data in their respective domestic contexts and, if need be, modifying the parameters of their inquiry.

Critical interrogations in the Indian IR

The expanse and outreach of this genre of work may be analyzed from two different standpoints. The first one pertains to those writings that castigated the tenets of positivism and stepping beyond the confines of the realist paradigm, explored alternative theoretical perspectives, tools, concepts and methods. Significantly, according to the TRIP survey in India, 50% of respondents acknowledged that their work draws on both rationalist approaches and alternatives approaches that do not assume the rationality of actors, while another 14% categorically stated that their work does not assume the rationality of actors. Only 15% stated that they deploy a rational choice framework, while another 21% said their work is broadly rationalist, often referred to as 'soft rational choice,' and it relies on a general assumption of utility-maximising actors. Characterising their work in epistemological terms, 44% said it was 'positivist,' and 36% said 'post-positivist,' while 20% said it was 'non-positivist.'

On a qualitative plane, this is evident from the much wider array of theoretical approaches and methodologies such as postcolonialism, development theory, critical theory and neo-Marxism among others that have been used by the Indian IR scholars, most of which are broadly positioned in the post-positivist domain of IR.

With regard to feminist scholarship, though engendering the discipline is likely to be a slow and long-drawn out process,[29] they have substantively questioned the state-centric conception of security that makes security effectively synonymous with 'citizenship', which they argue is historically and conceptually not a gender-neutral phenomenon.[30]Unlike neo-realists focusing on threats from 'outside' the state boundaries, feminists have highlighted the structural violence of ethnic, religion, class and gender hierarchies within nations[31] and the gendered nature of nationalism and state.[32] Rajagopalan and Faizal examined the dilemmas and insecurities of women and suggest-

---

[29] Navnita Chadha Behera, 'The Long Road Ahead: Engendering Conflict Analysis in South Asia', *Indian Journal of Gender Studies*, 2004, Vol. 11, No. 1, pp. 95–103.

[30] Ritu Menon, **'**Cartographies of Nations and Identities: A Post-Partition Predicament', *Interventions: The International Journal of Postcolonial Studies*, March 1999, Vol. 1, No. 2, pp. 157–166; Maitrayee Mukhopadhyay, *Gender, Justice, Citizenship and Development*, New Delhi: Zubaan, 2007.

[31] Patricia Jeffery and Amrita Basu (eds), *Resisting the Sacred and the Secular: Women's Activism and Political Religion in South Asia*, New Delhi: Kali for Women, 1999.

[32] Kamla Bhasin and Ritu Menon, *Borders and Boundaries: Women in India's Partition*, Piscataway, New Jersey: Rutgers University Press, 1998.

ed a feminist vision of security in South Asia.[33] Banerjee's work has shown the multiplicity of women's roles in peace politics while tracing generic links between the transformative feminist politics and gendered binary of war and peace.[34] Feminist research on global governance has exposed its 'gendered system of rules and regulatory norms and mechanisms'.[35] Vandana Shiva, an eco-feminist, has produced a corpus of work that unravels the links between issues like genetic food engineering, cultural theft, and natural resource privatisation with the rising tide of fundamentalism, violence against women, and planetary death.[36]

Scholarly writings based on postcolonial and neo-Marxist thought are rather few in Indian IR. These include Abraham's research on the making of an Indian atomic bomb that is viewed to be part of the 'project of Indian modernity'.[37] Appadurai's work on globalisation[38] along with Bhabha highlights the hybrid 'in-betweenness' that characterises the post-colonial subject 'allowing for the emergence and negotiation of marginal, subaltern, minority subjectivities'.[39] Ramakrishnan draws upon Edward Said's work on postcolonial theory to understand non-Western perceptions of IR,[40] while Krishnan reflects upon the cartographic anxieties of the post-colonial nations in South Asia.[41] Harshe's work on imperialism seeks to move beyond the conventional parameters of capitalism and probes various related concepts including colonialism, neo-colonialism, proto second-tier imperialism, hegemony (in a Gramscian sense), and social imperialism in order to assess their theoretical and empirical validity in the contemporary context of the Third World. In addressing the issue of globalisation

---

[33] Farah Faizal and Swarna Rajagopalan (eds), *Women, Security, South Asia: A Clearing in the Thicke*, New Delhi: Sage Publication, 2005.

[34] Paula Banerjee (ed.), *South Asian Peace Studies: Women in Peace Politics*, New Delhi: Sage Publications, 2008.

[35] Shirin M. Rai and Georgina Waylen (eds), *Feminist Perspective on Global Governance*, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2008; Avtar Brah, 'Global Mobilities, Local Predicaments: Globalisation and the Critical Imagination', *Feminist Review*, 2002, no. 70, pp. 30–45; Mrinalini Sinha, 'Mapping the Imperial Social Formation: A Modest Proposal for Feminist History', *Signs*, Summer 2000, Vol. 25, No. 4, pp. 1077–1082; Nivedita Menon, 'Refusing Globalisation and the Authentic Nation: Feminist Politics in Current Conjuncture', *Economic and Political Weekly*, January 3–9 2004, Vol. 39, No. 1, pp. 100–104.

[36] Mies Maria and Vandana Shiva, *Ecofeminism*, London: Zed Books, 1993; Vandana Shiva, *Earth Democracy; Justice, Sustainability, and Peace*, South End Press, 2005; Vandana Shiva, *Earth Democracy: Justice, Sustainability and Peace*, London: Zed Books, 2006; Vandana Shiva, *Democratising Biology: Reinventing Biology from a Feminist, Ecological and Third World Perspective*, Paradigm Publishers, 2007; Vandana Shiva, *Staying Alive*, South End Press, 2010.

[37] Itty Abraham, *The Making of the Indian Atomic Bomb: Science, Secrecy and the Post-Colonial State*, New Delhi: Orient Longman, 1999.

[38] Appadurai, op.cit.

[39] Homi Bhaba, *The Location of Culture*, London: Routledge, 1994, p. 25.

[40] A.K. Ramakrishnan, 'The Gaze of Orientalism: Reflections on Linking Postcolonialism and International Relations', in Kanti Bajpai and Siddharth Mallavarapu (eds), *International Relations in India: Bringing Theory Back Home*, New Delhi: Orient Longman, 2005.

[41] Sankaran Krishna, *Postcolonial Insecurities: India, Sri Lanka and the Question of Nationhood*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 1999.

with its imperialist overtones Chatterjee rejects the claim that free market globalisation creates free societies and democratisation in line with the liberal doctrine and thus marks the end of imperial practice of the previous centuries.[42] Patnaik too avers that the current phase of capitalism is marked by the rise to dominance of financial or rentier interests, and the fluidity of finance across national boundaries has the effect of 'undermining the "control area" of nation-states and making all agendas of state intervention for improving the living conditions of the people appear vacuous.'[43] Underlining the importance of historicising the modern state from a neo-Marxist perspective, Vanaik has argued that realism/neo-realism 'illegitimately transhistoricises the particular' because a successful transhistorical abstraction of the international will not abstract the political from the specific social orders in which they are embedded and presenting one such choice (the modern capitalist form of the 'political' state) as the transhistorical phenomenon is flawed and misleading.[44]

This brings us to address the second vantage point that offers insights into how the critical traditions of thought have influenced the disciplinary research agendas of Indian IR. A fundamental problem with the realist paradigm in the Indian context has been its 'uncritical acceptance of the state being a "benevolent protector" rather than an "oppressor" in the domestic/international domain', thereby precluding any critical interrogation of 'the character and "efficacy" of the Indian state'.[45] This is, however, changing and the earlier view of the state as a 'national-territorial totality' and its state-centric ontology is making way to a growing recognition of its politico-sociological character.[46] This is unfolding in three distinct ways. First, there is growing recognition of the importance and impact of various non-state actors transforming the ways in which India interacts with the world. This includes a wide-ranging set of players from the corporate sector, the media, civil society organisations and social movements to the Indian diasporas.[47] Second, the long held 'inside-outside' binaries that led IR scholars to almost exclusively focus on the external domain of India's foreign policy

---

[42] Partha Chatterjee, 'Empire after Globalisation', *Economic and Political Weekly*, 11–17 September 2004, Vol. 39, No. 37, pp. 4155–4164.

[43] Prabhat Patnaik, 'Nation-State in the Era of Globalisation', *Economic and Political Weekly*, 19 August 1995, Vol. 30, No. 33, p. 2052.

[44] Vanaik, op.cit., p. 5045.

[45] Behera, 'Re-imagining IR', op.cit.

[46] Vanaik, op.cit.

[47] I. Nabi and A. Nasim, 'Trading with the Enemy', in Sajal Lahiri (ed.), *Regionalism and Globalisation: Theory and Practice*, New York: Routledge, 2001; Sanjaya Baru, 'The Influence of Business and Media on Indian Foreign Policy', *India Review*, July-September 2009, Vol. 8, No. 3, pp. 266–285; Navnita Chadha Behera, Paul M. Evans, and Gower Rizvi, *Beyond Boundaries: A Report on the State of Non-Official Dialogues on Peace, Security and Cooperation in South Asia*, University of Toronto-York University Joint Centre for Asia Pacific Studies, 1997; Navnita Chadha Behera, SAARC & Beyond Civil Society and Regional Integration in South Asia, *SACEPS Paper No. 19*, Nepal: South Asia Centre for Policy Studies (SACEPS); Navtej Sarna, 'Media and Diplomacy', in Atish Sinha and Madhup Mohan (eds), *Indian Foreign Policy: Challenges and Opportunities*, New Delhi: Manohar Books, p. 200.

vis-à-vis other states, regions, regimes and international institutions has been marked by a significant course-correction. There is a growing recognition that foreign policy making is a deeply political affair and without understanding the political character of the state, inner dynamics of its polity and political forces, it's difficult to understand its engagements in the global arena.[48] Such inside-outside binaries have also come under attack from those studying the phenomenon of globalisation, which has sought to undermine the state-centric ontology. Srivastava notes, 'the global governance paradigm acknowledges multiple actors and overlapping levels or spheres of authority – a trend that is seen at the heart of the transformation of the Westphalian state system and world order'.[49] The third shift pertains to problematising and historicising the basic and fundamental propositions of the idea of the nation-state. It has been argued that state formation processes in a Third World state like India have been radically different not only because of the limited time frame in which the latter has to complete the process as Ayoob argued but also because of its intrinsically different historical experiences of colonial rule; traditional social and political formations and a qualitatively different nature of political authority in the pre-colonial period.[50] As a result, the political character of the nation-state in this part of the world is qualitatively different from that of European nation-states because the former is 'not necessarily the provider of security to all its citizens, rather the state itself is the site of conflict between different nation-building enterprises and power struggles between contending social groups and elites'.[51] Nandy's philosophical plea for 'scepticism to be directed at the modern nation-state' while stressing the need to take stock of the costs of the nation-state system and the nationalism that sustains it calls for retrieving such thinking by Gandhi and Tagore as well as revisiting the image of the state as an 'oppressor' that was eclipsed in the neo-realist literature of the Indian IR, partly because it had shut its doors to insight from other social sciences – a trend that is slowly albeit strongly undergoing a change in the past two decades.

The Indian 'contributions' to the IR discipline

This strand of scholarly research traverses a terrain where Indian IR scholars have sought to contribute new ideas, concepts and perspectives to the mainstream discipline of IR. There are two schools of thought. The first one argues in favour of evolving an Indian School of IR, much like the Chinese school or the Kyoto school of IR, its rationale being that there is a growing demand in the global IR community to know

---

[48] Behera, *India Engages the World*, op.cit.

[49] Jayati Shrivastva, 'Global Governance Meets Globalisation: Mapping the Trajectory of a Contested Paradigm', in Behera, *India Engages the World*, op.cit.

[50] Navnita Chadha Behera, *State, People and Security: The South Asian Context*, Har-Anand Publications, 2002.

[51] Ibidem.

more about the 'India story', and hence the idea is to create a niche for Indian IR in the core IR discipline. The second school of thought is that Indian IR scholars need to engage with the core discipline of IR and take part in a collective endeavour for transforming its foundational bases and boundaries, in order to fashion a post-Western IR. So, the idea is to rise above the disciplinary practices of IR that view Western and all other variants of non-Western IR in a 'self-other' binary mode. This is certainly the most ambitious future trajectory for Indian IR, and it is too early to say whether its scholarly community will be able to muster new resources, coalesce and mobilise its intellectual wo/manpower and have the vision to take up this challenge, though this author has consistently argued in favour of pursuing this trajectory. What follows is a brief overview of certain intellectual resources that may be mobilised to help it move in this direction.

Academic writings on international law have not only criticised its Eurocentricism but also created grounds for recognising and understanding the diversity of international law in a civilisational context.[52] Baxi, for instance, seeks to outline some of the new approaches for analyzing the history of international law,[53] while Chimni's works on alternative visions of a just world order are based on Indian tales.[54] He along with Sornarajah have also sought to outline the Asian perspectives and civilisational aspects of international law.[55] Hegde points to the corpus of research work done on the Third World Approach to International Law (TWAIL), which seeks to draw upon the law-making experiences and knowledge practices from around the world, especially Asia, in order to pluralise the foundational bases of international law making.[56] The legal framework that shaped the agreements relating to the World Trade Organization (WTO), for example, evolved in a way that largely bypassed developing countries, benefitting in the process only few of the developed countries and the emerging developing countries.[57] The failure of existing intellectual property rights legislations

---

[52] V. G. Hegde, 'Contemporary Indian Perspectives on International Law', in Behera, *India Engages the World*, op.cit., p. 427.

[53] Upendra Baxi, 'New Approaches to the History of International Law', *Leiden Journal of International Law*, June 2006, Vol. 19, No. 2, pp. 555–566.

[54] B. S. Chimni, 'The Past, Present and Future of International Law: A Critical Third World Approach', *Melbourne Journal of International Law*, 2007, Vol. 8, No. 2, pp. 499–515.

[55] M. Sornarajah, 'The Asian Perspectives to International Law in the Age of Globalisation', *Singapore Journal of International and Comparative Law*, 2001, Vol. 5; B. S. Chimni, 'Asian Civilisations and International Law: Some Reflections', *Asian Journal of International Law*, January 2011, Vol.1, No.1, pp. 19–42.

[56] Upendra Baxi, 'Operation Enduring Freedom: Towards a New International Law and Order?' in Anthony Anghie et al. (eds), *The Third World and International Order: Law, Politics, and Globalisation*, Leiden: Martinus Nijhoff, 2003; Balakrishnan Rajagopal, *International Law From Below: Development, Social Movements and Third World Resistance*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003; B. S. Chimni, 'Third World Approaches to International Law: A Manifesto', *International Community Law Review*, 2006, Vol. 8, No. 1, pp. 3–27.

[57] Detlev Vagts, 'Hegemonic International Law', *American Journal of International Law*, 2001, Vol. 95, October, pp. 843–848; Jose Alavarez, 'Hegemonic International Law Revisited', *American Journal*

to effectively protect traditional knowledge and folklore is another important area of research in Indian IR literature.[58] The principle of 'common but differentiated responsibility' with regard to the climate change negotiations has been an important issue of debate among the scholars writing on international and Indian environmental laws. Rajamani and Dubash's work primarily deals with concerns and arguments of developing countries in the context of general environmental law and also within the framework of climate change negotiations.[59] Such discourses debating the effect of history and civilisation on international norm creation provide a promising vantage point for making a contribution towards the creation of post-Western IR.

> Another such resource pertains to the ideas and propositions that are born in India but have offered alternate ways to understand or resolve the problematics of mainstream IR. Concepts of non-alignment and Panchsheela are some of the earliest contributions offered by Indian IR. Although non-alignment did not get its due recognition as a 'systemic theoretical formulation' in core IR literature mainly due to its 'disciplinary gate-keeping practices', this should not detract from the fact that it offered an alternative world-view of how the global state system should function. The first decade of the new millennium has seen a renewed interest in discussing the future of non-alignment as an instrument of international diplomacy and as a principle of India's foreign policy. The scholarly opinion, however, remains sharply divided between those who insist on its irrelevance in the contemporary context and those who defend it and argue in favour of rejuvenating it.[60] Strongly defending it, Abraham argues that 'colonial ways of thinking and post-

of International Law, 2003, Vol. 97, October, pp. 873–888; B. S. Chimni, 'International Institutions Today: An Imperial Global State in the Making', *European Journal of International Law*, February 2004, Vol. 15, No.1, pp.1–37; Balakrishnan Rajagopal, 'Counter-hegemonic International Law: Rethinking Human Rights and Development as a Third World Strategy', *Third World Quarterly*, 2006, Vol. 27, No. 5, pp. 767–783.

[58] N. S. Gopalakrishnan, 'Protection of Traditional Knowledge: The Need for a Sui Generis Law in India', *Journal of World Intellectual Property*, September 2002, Vol. 5, No. 5, pp. 725–742; Padmashree Gehl Sampath, 'Intellectual Property Rights on Traditional Medicinal Knowledge: A Process Oriented Perspective', *Journal of World Intellectual Property*, September 2004, Vol. 7, No. 5, pp. 711–737; Surinder Kaur Verma, 'Protecting Traditional Knowledge: Is a Sui Generis System an Answer?', *Journal of World Intellectual Property*, November 2004, Vol. 7, No. 6, pp. 765–805; Rajesh Sagar, 'Intellectual Property, Benefit-Sharing and Traditional Knowledge: How Effective is the Indian Biological Diversity Act', *Journal of World Intellectual Property*, May 2005, Vol. 8, No. 3, pp. 383–400.

[59] Lavanya Rajamani, *Differential Treatment in International Environmental Law*, Oxford: Oxford University Press, 2006; Lavanya Rajamani, 'From Berlin to Bali and Beyond: Killing Kyoto Softly?', *International and Comparative Law Quarterly*, October 2008, Vol. 57, No. 4, pp. 909–939; Lavanya Rajamani, 'Addressing the "Post-Kyoto" Stress Disorder: Reflections on the Emerging Legal Architecture of the Climate Regime', *International and Comparative Law Quarterly*, October 2009, Vol. 58, No. 4, pp. 803–834; Navroz K Dubash, 'Copenhagen: Climate of Mis-trust', *Economic and Political Weekly*, 26 December 2009, Vol. XIV, No. 52, pp. 55–58.

[60] Those who are sceptical of its relevance include Ramesh Babu, 'The Nehruvian Legacy: The Eternal and the Ephemeral in Foreign Policy', *Journal of Polity and Society*, 2008, Vol. 1, No. 2, pp. 17–28; Harsh V. Pant (ed.), *Indian Foreign Policy in a Unipolar World*, New Delhi: Routledge, 2009; Subrata K. Mitra, 'Nuclear, Engaged, and Non-Aligned: Contradiction and Coherence in India's Foreign Policy', *India Quarterly*, 2009, Vol. 65, No. 1, pp. 15–35. And those arguing in favour of its continuing relevance include M. S. Rajan, 'India's Foreign Policy: The Continuing Relevance of Nonalignment', *International Studies*,

> colonial reactions to them are still very much a part of the international system. What non-alignment uniquely brought with it was a worldview that broke decisively with this co-production of colonial and postcolonial modes of international relations: it offered a critique of prevailing modes of injustice while also articulating new universal norms for the formation of a global society. In that sense, the vision non-alignment offers remains all too relevant today, even if the force of the movement seems to have dissipated'.[61]

Likewise, the concept of Panchsheela has evoked fresh debates mainly in the context of the 'Bandung spirit'.[62] Narayanan described them as arising 'from the civilisational matrix of Asia' and as 'a new and creative contribution to the theory and practice of International Relations from the ancient continent of Asia'.[63] He notes that a major international concern today is that of 'defending the pluralistic world order where nations can evolve, grow and prosper according to their own genius'. For this, a new approach is needed, and he believes that the *Panchasheela* offers that approach. At a time when the rules of international relations on a range of issues are being reformulated, it is argued, India requires ideological and intellectual resources to reach out. It's interesting to note though that Narayanan's research paper on the 50th Anniversary of Panchsheel was published in the *Chinese Journal of International Law* in 2004.[64] To Mitra, 'in its second coming, *Panchasheela* as a *doctrine* should be able to build to heuristically on the innate, universal desire for peace, understanding of difference and respect for the dignity for man'.[65] Mitra sees this as a trump card which can be used by Indian diplomacy in the new context. Rajagopalan and Sahni argue that India as an emerging power has to address the normative question of offering an attractive vision at the global level in order for it to assume some form of leadership.[66] They propose the revisiting of the idea of trusteeship in such a way as to guide states to act as trustees of global commons.

1993, Vol. 30, No. 2, pp. 141–150; Muchkund Dubey, 'India's Foreign Policy in the Evolving Global Order', *International Studies*, 1993, Vol. 30, No. 2, pp. 117–129; Jayantanuja Bandyopadhyaya, 'From Nonalignment to Pro-imperialism: Class and Foreign Policy in India', *The Marxist*, 2003, Vol. 19, No. 2, pp. 16–41; A.K. Damodaran, 'Non-aligned Movement and its Future', in Atish Sinha & Madhup Mohta (eds), *Indian Foreign Policy: Challenges and Opportunities*, New Delhi: Academic Foundation, in association with Foreign Service Institute, 2007, pp. 125–138.

[61] Itty Abraham, 'From Bandung to NAM: Non-Alignment and Indian Foreign Policy', *Commonwealth and Comparative Politics*, April 2008, Vol. 46, No. 2, p. 216.

[62] Amitav Acharya and See Seng Tan (eds), *Bandung Revisited: The Legacy of the 1956 Asian-African Conference for International Order*, Singapore: National University of Singapore Press, 2008.

[63] K. R. Narayanan, 'The Five Principles of Peaceful Co-Existence: The Appropriate Code for a Globalised World', in C. V. Ranganathan (ed.), *Panchasheel and the Future: Perspectives on India-China Relations*, New Delhi: Samskriti, 2005, p. xxii.

[64] K. R. Narayanan, 'The 50th Anniversary of Panchsheel', *Chinese Journal of International Law*, 2004, Vol. 3, No. 2, pp. 369–372.

[65] Mitra, op.cit., p. 34.

[66] Rajesh Rajagopalan and Varun Sahni, 'India and Great Powers: Strategic Imperatives, Normative Necessities', *South Asian Survey*, 2008, Vol. 15, No. 1, pp. 5–32.

> The Gandhian thought constitutes another such example as Gandhi's views on non-violence have provided a forum for systemic knowledge creation in IR. Upadhayaya explains how Gandhian writings may be used for understanding not only Indian problems and issues but also those in other parts of the world as well. Indeed, both Indian and foreign scholars have discussed Gandhian insights and highlighted the cross-cultural sway of Gandhi's non-violent activism in the contemporary context.[67] Others have drawn upon Gandhi and Tagore's work to re-examine the civilisational way of organising political life in a distinct move away from the 'nation-state-centric' mode of analyses. Unlike Huntington's 'clash of civilisations thesis' and in direct opposition to the 'aggressiveness of the Western civilisation, which tried to forcibly homogenise different cultures', Tagore's view was that right from the Vedic period, the pantheons of the Hindu civilisation were those heroes/kings who were worshipped as an Avatar for striving to bring about the reconciliation between Aryans and non-Aryans in contrast to those who sought to acquire dominance over others through physical prowess and military skill and were long forgotten.[68] And that is precisely why the essence of Hinduism lies in its attempting 'the reconciliation of the opposites', which is what 'India has to offer to the world'.[69]

Behera's work sought to look into India's historical pasts and draw insights from its deeply plural ways of knowing to explore if and how these may help in understanding the problematics of modern IR. And this, it's argued, may be accomplished by 'cultivating a political imagination that recognises, understands and nurtures differences and creates alternative ontological possibilities of social and political spaces for differently conceiving communities as well as their interactions that criss-cross the spatial (territorial) boundaries of nation-states.' Hindu cultural traditions provide a rich resource for thinking through such formulations and concepts. Contrary to the Western model of universality, which is premised upon a self-other binary in which the other's agency and identity must necessarily be negated, Hindu culture's universality does not require the suppression of difference, given that each of the particularistic identities that comprise it are viewed as legitimate and equal parts of a unified whole.[70] Such a non-dualistic

---

[67] Indian scholars include R. P. Misra, 'Rediscovering Gandhi' in *Hind Swaraj: Gandhi's Challenge to Modern Civilisation*, Vol. 1, Concept Publications: Gandhian Studies and Peace Research Series, 2007; Priyankar Upadhyaya, 'Gandhi Visions on Structural Violence', *Journal of Conflict Management and Development*, 2010, Vol. 3, No. 3, pp. 74–88; Siby K. Joseph (ed.), *Explorations in Culture of Peace*, Wardha: Institute of Gandhian Studies, 2006; Siby K. Joseph, John Moolakkattu and Bharat Mahodaya, *Non-violent Struggles of the Twentieth Century: Retrospect and Prospect*, Wardha: Institute of Gandhian Studies, 2009. And, foreign scholars are Catherine Ingram, *In the Footsteps of Gandhi: Conversations with Spiritual Social Activists*, CA: Parallax Press, 2003; Mark Juergensmeyer, *Gandhi's Way: A Handbook of Conflict Resolution*, Berkeley: University of California Press, 2002; Dennis Dalton, *Mahatma Gandhi: Nonviolent Power in Action*, New York: Columbia University Press, 2003; Anne Sibley O'Brien, and Perry Edmond O'Brien, *After Gandhi: One Hundred Years of Nonviolent Resistant*, MA: Charlesbridge Press, 2009.

[68] Dipesh Chakravarty cited in Behera, 'Re-Imagining IR', op.cit.

[69] Cited in Ashis Nandy, *The Illegitimacy of Nationalism: Rabindranath Tagore and the Politics of Self*, New Delhi: Oxford University of Press, 1994, p. 6.

[70] Arlene B. Tickner, Seeing IR Differently: Notes from the Third World', *Millennium*, 2003, Vol. 32, No. 2, p. 304.

schema is also reflected traditionally in the way questions of war and peace have been articulated in the Vedic philosophy of *Kshma* (forbearance), the tenet of *Sarva Dharma Sambhava* (impulse of peaceful coexistence) or the concept of *Vasudhaiv Kutumbakam* (the world is but one family). Recovering and exploring the dynamics of such a *non-dualistic mode of thinking* may have significant ramifications for maintaining political order in domestic and international domains in the contemporary world. Shahi and Ascione's work explores the adavita monism as an alternative epistemological resource for theorising in IR. 'Global connectedness', which Advaitic monism makes foreseeable, they argue, 'discloses a new creative space in the social sciences, wherein new relations can be constructed as analytical spaces of enquiry, since every possible choice is grounded ontologically on the assumption that there exist no relations that are more real than others, *a priori*.'[71]

Finally, although it is not clear which trajectory is likely to be pursued by the Indian IR in the foreseeable future, it is important to note that they share an overwhelming consensus about the IR discipline being 'American-dominated' (68%) and/or Western-dominated (85%), which is only matched by them underlining the need to counter the same by 83% and 86% of respondents respectively.

Pedagogical practices

Unlike the global practices, IR as a discipline is first introduced to many Indian students only at the postgraduate level. The TRIP survey shows that to be the case for the existing faculty members and researchers, only 50% of whom were first introduced to the IR discipline at the undergraduate level, while 44.5% had their first encounter with the discipline at the Masters level, with another 4% at the M.Phil. and Ph.D. levels. In the current scenario, 37% of students are being introduced to the course of IR and global politics at the Masters level, with another 37% at the M. Phil/Ph.D. level and, about the same, 38% are first taught IR at the undergraduate level. A greater source of concern is the content of such courses because the foundational years of a student's learning curve are devoted towards studying the parent discipline of Political Science, in which International Relations plays only a small role and that too mostly by way of studying diplomatic histories of the two World Wars, the Cold War, the United Nations and, at best, India's foreign policy. Pedagogy of IR in many parts of India still retains an area-studies focus. This holds true for some research programs like M.Phil. and Ph.D. as well. For instance, 34.51% of the faculty noted that their teaching materials organised for such courses focused on problem areas and another 15% on 'regions'. On the other hand, 30% focused on paradigms or schools of thought, while only 3%

[71] Deepshika Shahi and Gennaro Ascione, *Rethinking the Absence of Post-Western IR Theory in India: 'Advaitic Monism' as an Alternative Epistemological Resource*, *European Journal of International Relations*, 2015, pp. 1–22.

used the anchor of rational and non-rational approaches and only 7% focused on questions or problems.

A qualitative analysis of the curriculum and the syllabi of IR courses taught in universities across India reveals a different picture. For instance, 16 out of 20 universities offering a Masters programme in International Relations/Political Science teach a core or compulsory paper on theories of IR.[72] In most cases, however, these are still accompanied by at least one paper on contemporary international issues or India's foreign policy. The detailed components of their syllabi and the resources – mostly books – used for teaching these courses, on the other hand, show that a predominant part of their syllabi is devoted towards teaching the *positivist* theories in IR, with the realist tradition occupying a central position including a few old and rather dated components like behaviourism, system theories, decision-making and game theories. At the same time, the post-positivist school of theoretical perspectives does not find adequate attention; especially constructivism, post-colonialism, neo-Marxism and historical sociology rarely figure, while Feminism is often introduced as an 'issue' rather than as a theoretical approach. Viewed from a different vantage point, almost 90 per cent or more of the syllabi taught in almost all universities except JNU, DU and Sikkim University comprise theoretical tools as these have evolved in the Western academia. It is only in these three universities that non-Western writings on IR, including original Indian writings, are included. In terms of the elective papers too, most universities have struck a balance between area studies and disciplinary subject areas ranging from common choices including international law, international organisations, international security, diplomacy, peace and conflict studies, global economy, international terrorism, global environment and a few specialised courses including peace pedagogy and approaches (BHU), migration/refugees and displacement (Presidency University & Mumbai University), Gender and IR (DU), Critical Thought in Global South (JNU), maritime security (Goa University), Himalayan Civilisations and Sustainability (Sikkim University), Geopolitics (Punjab University), Third World (Jadavpur University) and political economy of energy policy (DDU).

Interestingly, when the TRIP survey posed the curricula-related question in a normative manner, that is: 'regardless of what elective courses might be offered, which four courses *should be* offered in an undergraduate degree program', the choice of faculty respondents weighing in favour of disciplinary papers is quite clear. While 52% of respondents selected foreign policy and 26% comparative foreign policy along with 12% naming comparative history and 19% diplomatic history – all falling broadly under the rubric of area studies – those favouring a disciplinary or thematic focus were much

[72] These included Jawaharlal Nehru University (JNU), Delhi University (DU), South Asian University, Jamia Millia Islamia University, Jadavpur University, Stella Morris College (Chennai), Deen Dayal Upadhyaya University (DDU) (Gandhinagar), Mahatama Gandhi University (Kottayam), University of Rajasthan, Pune University, Sikkim University, Ravenshaw University, Punjab University, North-eastern Hill University (NEHU), Goa University, Central Gujrat University & Benaras Hindu University (BHU).

more numerous. These identified courses on IR theory (71%), international/global political economy (34%), international/global economics (13%), international/global security (27%), international law (20%), international organisations (19%), ethics and IR (18%), international/global development (18%), international/global environmental politcs (11%), international/global sociology (5%) and 25% underlining the need for a course on research methods.

There is however, no data available to make any assessment of the critical pedagogic practices – to whatever extent these are used – at Indian universities, which raises an altogether different and important set of questions about 'how' these papers are taught by the IR faculty. Two sets of issues may be noted in this context. First, to what extent are the teachers able to use their classrooms as a site of knowledge creation in which their students are active participants. This is important because any knowledge transmitted to students is best imbibed when it helps them make sense of the world they live in. An essential problem commonly faced and yet rarely debated among IR teachers is that imparting theoretical knowledge coined by the Western academe is mostly ill-suited to help students understand their ground social realities. Critical pedagogy postulates that knowledge is not an authoritative body of information and frameworks to be delivered to students but emerges through acquisition or learning processes through which students come to see their world and their own life experiences. This calls for de-centring the all-encompassing Western frameworks of epistemological knowledge – a difficult proposition to achieve as a large proportion of the faculty at most Indian universities may not necessarily share this world-view nor are they trained to have the requisite pedagogical skills needed for this purpose. A second and related set of pedagogical practices pertain to developing and sharpening the students' critical thinking skills. However, the very basic structure and style in which most courses are devised and taught end up reproducing the existing hegemony of the Western academe. In almost all universities, as explained earlier, 90 per cent of the course and teaching time is devoted towards teaching the Western theories of IR, pushing the classroom discussions, if any, about alternative theories/concepts being offered by scholars of Global South to a peripheral position towards the end of the course.

To conclude, herein lies the key to the future. Whether Indian IR will remain on the periphery of the mainstream IR discipline, creates a niche for itself therein or is actively involved in forging post-Western IR will certainly depend on the IR faculty's practice of critical pedagogy for training the future generation of IR scholars in India. In the long run, any significant gaps as well as inter-connections between the trajectories of research and pedagogy will determine the future of IR in India.

Stosunki Międzynarodowe – International Relations
nr 4 (t. 51) 2015

ISSN 0209-0961
doi: 10.7366/020909614201507

Modi's India and the European Union: A Perception Study

James Ling, Idesbald Goddeeris

University of Leuven

India and the European Union (EU) have long been touted as natural partners, yet despite their apparent commonalities, political relations between the two global powers have lost momentum. The impasse reached in negotiations towards an EU–India Free-Trade Agreement (BTIA), and niggling bilateral disputes are indicative of the current state of affairs. Therefore the EU is for India a relatively insignificant partner, which is reflected in the way the EU is presented in the Indian media. Although occasionally portrayed in a negative way, the EU is on the whole treated with indifference by the Indian online news media, receiving minimal coverage. France, Germany and the United Kingdom (UK) are far more visible in the Indian media, unsurprisingly as close bilateral ties with these three EU Member States is central to the Government of India's strategy in Europe. A shortage of understanding about the EU and a lack of profile gained by EU leadership in India are identified as main causes for the current indifference felt towards the EU in India. High level engagement is identified as being the most effective way to increase the EU's profile and perception in India, with the EU–India summit expected in the first half of 2016, offering leaders a perfect platform.

Keywords: EU, Indian media, perception, news frequency, sources and framing, FTA, France, Germany and the UK.

Introduction

In many ways the European Union (EU) and India strike one as being natural partners. Pluralistic, multilingual and multi-ethnic, both rigidly uphold principles of democracy under constant scrutiny from noisy media organisations and a rich civil society. As well as these core values, many key interests align – an economically strong India could be a lucrative market for EU companies, while the EU could be an invaluable source of investment for India. Furthermore, there are clear joint priorities in Asian security issues, particularly with regard to combating terrorism, and both share similar ideas with regard to sustainable development and effective multilateralism.

James Ling – MA of European Studies 2015: Transnational and Global Perspectives 2015, University of Leuven (KU Leuven).
Idesbald Goddeeris – Associate Professor, Coordinator Leuven India Focus, Leuven Centre for Global Governance Studies, University of Leuven (KU Leuven, Belgium).

For years India has been a shrinking violet globally, partly as a result of the 'policy paralysis' caused by weak coalition governments and a fractured ruling Congress Party. However, the elections held in May 2014 delivered new leadership – the Bharatiya Janata Party (BJP), led by Narendra Modi, who claimed to offer a vision of a 'stronger India, its place restored in the top tier of world powers'.[1]

Toward this end Modi has placed renewed focus on India's foreign policy, spending more than 50 days of his first year on foreign trips and meeting upwards of 50 national leaders for direct talks.[2] Top priority has been to reinforce India's influence in South Asia, the policy of 'Putting Neighbours First' reflecting the realisation that to be a global power, India must first be a regional power. Modi made a statement of intent by inviting the leaders of all the SAARC (South Asian Association for Regional Cooperation) nations to his inauguration ceremony. He has also made an effort to 'meet the neighbours', Bhutan being his first overseas visit, shortly followed by a trip to Nepal. Outside of India's immediate neighbourhood, Modi has predominantly pursued an 'Act East' policy, making high-profile state visits to both China and Japan. India's relations with Japan were upgraded to a 'special strategic and global partnership',[3] while Modi was able to extract significant investment from China. Alongside these primary strategies, Modi has been careful to keep close relations with other global powers such as India's long time ally Russia. When looking west, Modi has focused his attention on engagement with the United States, himself making a high profile visit, before receiving President Obama in New Delhi.

India's increased global profile, in addition to Modi's domestic focus on growth and development, seemed to have raised the potential for more cooperation with the EU.[4] And yet, in 2015 EU–India relations are at a particularly low ebb, the disappearance of a proposed summit in the spring of 2015 symptomatic of the partnership's unfulfilled potential and lost momentum.[5] Although the lack of an EU–India summit may be blamed on Brussels (the European Commission failed to communicate a proposed schedule to New Delhi), Modi himself has clearly shown little appetite for engaging with the EU during his first year. This is not a complete rupture with the past, since EU–India relations had also been neglected in the years before he became PM.

---

[1] N. Kumar, 'Passage From India: The Next Global Player', *Time Magazine*, 18 May 2015, pp. 18–25.

[2] 'Special Report: India', *The Economist*, 23 May 2015, p. 14.

[3] G. Khandekar, 'Modi's Foreign Policy Mantra: geoeconomics, regional hegemony, global aspirations', *FRIDE, Agora Asia-Europe Programme*, 2014, No. 17, p. 3. http://fride.org/download/PB_17_Modi_Foreign_Policy.pdf (accessed on 5 August 2015).

[4] B. Mukherjee, 'India and the European Union: Future Perspectives', *Government of India, Ministry of External Affairs*, 2015, http://mea.gov.in/in-focus-article.htm?24797/India+and+the+European+Union+Future+Perspectives (accessed on 5 August 2015).

[5] G. Sachdeva, 'Evaluation of the EU-India Strategic Partnership and the potential for its revitalisation', *Directorate-General for External Policies, Policy Department*, 2015, p. 5. http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/534987/EXPO_STU(2015)534987_EN.pdf (accessed on 5 August 2015).

India initiated diplomatic dialogue with the EU (back then the European Economic Community) in 1961, but it was the end of the Cold War that created new opportunities for the EU and India to work together. European and Indian visions of a democratic, rule-based multipolar world coincided, and in 2004 they became 'strategic partners' – a title reserved for the EU's most important global allies – with a Joint Action Plan being launched in 2005.[6] The 'strategic partnership' aims to improve ties with India through bilateral dialogue and cooperation in a whole host of areas, including: trade and economics – intellectual property rights, trade defence instruments, technical barriers to trade and customs cooperation;[7] political cooperation – effective multilateralism, regional cooperation, disarmament and non-proliferation, combating terrorism and organised crime; social cooperation – promotion of human rights and the rule of law; and environmental cooperation – sustainable development, climate change, renewable energy and energy efficiency.[8]

However, after this initial flurry of activity, since the start of the 2010s the relationship has stalled, with cooperation in truly strategic areas, such as defence and civil nuclear programme, yet to emerge.[9] Today, as the EU is India's largest trading partner, trade and economics remain 'the core of EU–India relations'.[10] A proposed EU–India Bilateral Free Trade Agreement (BTIA) could yet propel economic cooperation to new levels, however, into their 9th year negotiations remained deadlocked.[11]

By exploring how the EU is perceived in India, this paper will investigate whether disinterest in the EU is typical of Indian views more generally or merely a reflection of Modi's preferences. Understanding how the EU is perceived internationally is a crucial first step in formulating coherent policies toward partner countries, a position recognised by the European Commission.[12] Within the current context of faltering EU–India relations, a greater appreciation of how India imagines the EU can potentially provide a spark to reignite more effective cooperation. Such knowledge pertaining to how the EU is understood beyond its borders can also help more clearly define Europe for itself, in a period in which domestic struggles – Euroscepticism, Migration, 'Grexit' – raise questions about our current conceptualisation of 'Europe'.

---

[6] G. Sachdeva, 'Evaluation of…', op.cit., p. 7.

[7] http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_130306.pdf (accessed on 5 August 2015).

[8] 'The India-EU Strategic Partnership Joint Action Plan', *Council of the European Union*, 2005, Press Release 11984/05 (Presse, 223), http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/86130.pdf (accessed on 5 August 2015).

[9] G. Sachdeva, 'EU-China and EU-India: A Tale of Two Strategic Partnerships', *Strategic Analysis*, 2014, Vol. 38, No. 4, pp. 427–431.

[10] Ibidem.

[11] 'European Commission Requests Negotiating Mandates for Bilateral Trade Agreements with India, South Korea, ASEAN', *European Commission*, 2006, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc_131470.pdf (accessed on 5 August 2015).

[12] M. Holland et al, 'The EU Through the Eyes of Asia Volume I', *Asia-Europe Foundation*, 2007, p. 24, http://www.asef.org/images/stories/publications/ebooks/EU-through-eyes-Asia_Vol01.pdf (accessed on 5 August 2015).

Perception studies have become increasingly prevalent in the field of European Studies during the preceding decade. After an initial study of 2002 exploring EU perceptions in New Zealand,[13] their number has proliferated, encompassing studies in Thailand, Australia, South Korea, Hong Kong, China, Singapore, Japan, Vietnam, Indonesia and the Philippines. Most notable was the series coordinated by Martin Holland – 'The EU Through the Eyes of Asia',[14] two volumes of impressive weight, which provide a wealth of analysis but have not been updated since 2009.

Indian perceptions have however been somewhat neglected, reflecting a belief that China and East Asia receive a disproportionate level of consideration from within the EU, by both academics contemplating the 'rise of China' and policy-makers who court Beijing.[15] There is a small amount of literature that has focused on Indian perspectives, which this study will build upon. Karine Lisbonne-de Vergeron conducted two studies, looking at Indian perspectives of Europe before and after the global financial crisis.[16] A more recent study was conducted in 2009 by Rajendra K. Jain and Shreya Pandey at the Jawaharlal Nehru University in New Delhi and published in 2010 and 2012.[17] This study in particular can prove to be an interesting source for comparison with the findings made in the current study, given the time that has elapsed since its publication. Another study worth mentioning is the one by S. A. Wülbers.[18]

Methodology

While it is common for perception studies to be comprised of three elements – media evaluation, public opinion surveys and elite interviews – for the purpose of this study it was decided to focus only on a media evaluation. This choice was made partly as a result of practical constraints, but it was also decided that media evaluation represents the central tenet of the trio. While perceptions depend to some degree on the worldview of actors and their belief systems, it is also accepted that the media is a major source for forming political ideas. This is particularly true when researching

---

[13] M. Holland et al, 'External Perceptions of the European Union', *National Centre for Research on Europe*, 2003, http://www.europe.canterbury.ac.nz/appp/pilot.shtml (accessed on 5 August 2015).

[14] M. Holland et al, 'The EU…', op.cit., p. 24; M. Holland, P.Ryan and N. Chaban, 'The EU Through the Eyes of Asia Volume II: New Cases, New Findings', *World Scientific*, 2009.

[15] K. Lisbonne-de Vergeron, *Chinese and Indian views of Europe since the crisis: New perspectives from the emerging Asian giants*, Konrad Adenauer Stiftung: London, 2011, p. 37, http://www.kas.de/wf/doc/kas_29944-1522-2-30.pdf?120118092440 (accessed on 5 August 2015).

[16] K. Lisbonne-de Vergeron, *Contemporary Indian Views of Europe*, Chatham House: London, 2006, http://www.india-platform.org/files/www.india-platform.org/Lisbonne-de%20Vergeron%20-%20Indian%20views.pdf (accessed on 5 August 2015).

[17] R. K. Jain and S. Pandey, 'The European Union in the eyes of India', *Asia Eur J*, 2010, Vol. 8, pp. 193–209; R. K. Jain and S. Pandey, 'The Public Attitudes and Images of the European Union in India', *India Quarterly*, 2012, Vol. 68/4, pp. 331–343

[18] S. A. Wülbers, '*The Paradox of EU-India Relations: Missed Opportunities in Politics, Economics, Development Cooperation, and Culture*', Lexington Books, 2010, p. 20.

such distant regions as the EU and India as perceptions are less likely to be formed by personal relations, making media representations more influential. By selecting just a small number of news items from thousands, media organisations frame the world for their audience – therefore influencing both public opinion and elite perspectives.

An image of how India perceives the EU will be built by evaluating a section of the online news media in India. This represents an update on previous perception studies, which have generally focused only on traditional media forms – print, radio and television. It seems logical in 2015 to conduct research of online media, online news having overtaken newspaper readership globally in 2010.[19] Although Internet access in India is far from complete, there are more new Internet users in India each year than in any other country in the world,[20] with 2013 data showing that online news media in India was already on the verge of overtaking print media.[21]

The three media outlets researched for the current study were chosen primarily due to their high level of readership, they are three of the top six most visited online news sites in India.[22] A secondary consideration was to find a representative sample, which was achieved by incorporating diverse publications: a Hindi-language daily, an English-language daily and a weekly publication. The *Dainik Jagran* is India's most popular daily print newspaper,[23] and the articles for current study were taken from its English news website (post.jagran.com). The *Hindustan Times* is an English-language daily newspaper, whose website (hindustantimes.com) is the third most visited news website in India. And *India Today* (indiatoday.intoday.in) a weekly magazine, is the fourth most visited news site in India.[24]

For part one – the Indian perception of the EU – the research period ran for 11 months, from 1 June 2014 until the end of April 2015. This period was chosen to coincide with the beginning of Modi's premiership – as argued in the introduction, his arrival has seen a profound change in India's foreign relations, making this an appropriate moment to begin the research. A research period of 11 months will establish a representative picture of how India perceives the EU, such an extended period preventing one particular event or issue skewing the results. All articles which mentioned 'European Union' or 'EU' were included in the study, resulting in 50 articles from 'post.jagran.com', 86 articles from 'hindustantimes.com' and 47 articles from 'indiatoday.intoday.in', creating a total sample of 183 articles for part one of the study.

---

[19] Pew Research Center, 'The State of the News Media 2011', *Project for Excellence in Journalism*, 2011, http://www.stateofthemedia.org/2011/overview-2/ (accessed on 5 August 2015).

[20] http://www.internetlivestats.com/internet-users-by-country/ (accessed on 5 August 2015).

[21] http://www.comscore.com/Insights/Press-Releases/2013/10/Indias-Daily-Readership-of-Online-News-and-Information-Jumps-34-Percent-in-the-Past-Year (accessed on 5 August 2015).

[22] Ibidem.

[23] 'Indian Readership Survey 2014 Topline Findings', *Media Research Users Council*, 2014, http://www.mruc.net/sites/default/files/IRS%202014%20Topline%20Findings_0.pdf (accessed on 5 August 2015).

[24] http://www.comscore.com/Insights/Press-Releases/2013/10/Indias-Daily-Readership-of-Online-News-and-Information-Jumps-34-Percent-in-the-Past-Year (accessed on 5 August 2015).

The study will make use of quantitative and qualitative elements in order to produce a more complete picture of Indian perspectives. Each article will be evaluated with regard to how it 'frames' the EU. Articles will be classified as having framed the subject as primarily an: economic, political, social or environmental actor. Economic actorness includes involvement in trade issues and disputes, anti-trust investigations and also the economic sanctioning of Russia – although this is clearly politically motivated, the choice of sanctioning reflects the EU's preference for economic tools. Political actorness includes activity in traditionally strategic areas such as defence and civil nuclear programmes, as well as diplomatic activity such as the Iran nuclear talks. Social actorness includes the promotion or setting of social norms, through human rights promotion at home or abroad, or legislating on issues such as crime, drugs etc.

Articles will also be evaluated for the tone in which they present the subject. A score of +1 will be attributed to an article that presents the subject in a positive light, for example: when the EU is recognised as an environmental leader by South Korea.[25] Articles that describe the subject negatively, such as when the EU was criticised over its reaction to the migrant crisis,[26] receive a score of –1, with neutral articles scored as 0. To gain a more nuanced view of how the subjects are being presented, measures of centrality and domesticity were also incorporated. Centrality assesses how important the subject is within an article, whether it is the main focus of the article, a secondary or comparative focus, or a minor actor mentioned only briefly. The measure of domesticity records the geographical focus of an article, dividing articles into three groups; those referring primarily to issues about the subject, those referring to Indian issues, and those based on events in a third country. In order to paint the most complete picture possible, other data were also collected; article sources, the frequency with which relevant officials were mentioned, and the frequency with which EU institutions were mentioned.

EU news frequency and sources

The EU received a very low level of exposure in the chosen publications during the research period. 183 articles over 11 months gives an average of just 17 articles per month across the three websites. The level of coverage naturally varied between the sites, the *Dainik Jagran* (DJ) website – related to India's most read newspaper – published, on average, less than 5 articles mentioning the EU per month. Although the *Hindustan Times* (HT) site, being generally more open to international news, was more

[25] 'South Korea is expected to launch the 2nd largest Carbon Market in the world', *India Today*, 2015, http://indiatoday.intoday.in/education/story/south-korea-is-expected-to-launch-the-2nd-largest-carbon-market-in-the-world/1/412827.html (accessed on 5 August 2015).

[26] P. Sonwalkar, 'Europe's migrant crisis: EU's funds not enough, say critics', *Hindustan Times*, 2015, http://www.hindustantimes.com/world-news/europe-s-migrant-crisis-eu-s-offer-of-more-funds-not-enough-say-critics/article1-1341108.aspx (accessed on 5 August 2015).

inclined to publish news about the EU, it still averaged less than 8 articles per month. Interestingly, the EU is therefore less visible in the Indian media in 2014–2015 than in Jain and Pandey's 2009 study. Although not perfectly comparable (the publications sampled are not identical, and their study was based on print media rather than online media), the 2009 study found, on average, 13 articles per month, per publication referencing the EU – more than twice this study. This general lack of media visibility is consistent with previous perception studies conducted elsewhere in Asia regarding the EU.[27] As concluded by Holland, this lack of visibility suggests to the public that the EU is insignificant and may contribute to a perception in India that the EU is a minor global power.

The Indian perception of the EU will also be shaped to some extent by the articles' authors. Contrary to the other outlets, the DJ news website attributed all of its articles to 'Jagran Post News Desk – Jagran Post Editorial', which accordingly appears here as the largest source of EU news. There is reason to doubt the authenticity of this, however, as a number of articles surfaced in the same form in other publications, with a different source credited. 'India-EU FTA would require compromises by all sides: Merkel'[28] was also published on the same day in The Economic Times, an Indian business daily, credited to the Press Trust of India (PTI).[29]

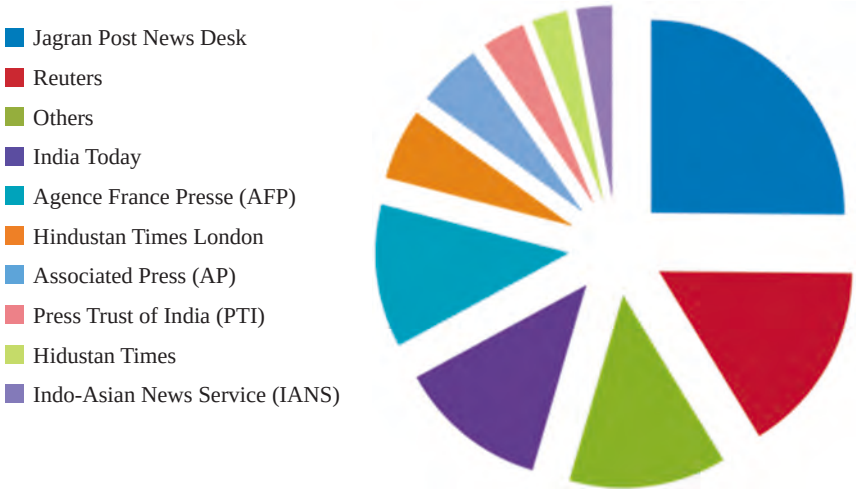

Figure 1 Sources of EU news

[27] M. Holland et al, 'The EU…', op.cit., p. 288.

[28] 'EU FTA would require compromises by all sides – Merkel', *Dainik Jagran*, 2015, http://post.jagran.com/IndiaEU-FTA-would-require-compromises-by-all-sides-Merkel-1429020282 (accessed on 5 August 2015).

[29] Press Trust of India, 'EU FTA would require compromises by all sides – Merkel', *Economic Times*, 2015, http://articles.economictimes.indiatimes.com/2015-04-14/news/61142284_1_india-eu-fta-indian-it--investment-agreement (accessed on 5 August 2015).

Over half of the articles were supplied by news agencies, although only a small minority originated from India-based agencies, with the Press Trust of India (PTI) and the Indo-Asian News Service (IANS) contributing a combined 11 articles. Western news agencies were therefore the dominant source of EU news, providing around half of the articles that appeared in the HT and India Today (IT). Reuters was the most prevalent, followed by the Agence France Presse (AFP), a Paris-based agency, and the Associated Press (AP), from New York. This reliance upon Western news agencies reflects what Jain and Pandey describe as 'the domination of Anglo-American imagery' in the Indian media since India's independence in 1947.[30] This means that the Indian perception of the EU will be, to a large extent, conditioned by the British, and to a lesser extent French, perception. France and the UK currently harbour some of the most vocal Eurosceptic voices, the Front National in France and the UK Independence Party – already forcing a referendum on EU membership in the UK. Therefore, these British (or more accurately English) and French perceptions of the EU are unlikely to be positive ones given the current climate.

Only a minority of the EU news featured in the HT and IT was written by their own correspondents, who contributed just under half of the articles in the IT and about one fifth in the HT. The way in which both websites (and quite likely also the DJ) rely heavily on news agencies for their EU news rather than their own correspondents again suggests that the EU is perceived as relatively insignificant. This suspicion is compounded when one considers that none of the news organisations featured have a correspondent based permanently in 'the capital of Europe' (in fact the only permanent correspondent in Europe is the HT journalist based in London – a fact only likely to compound the domination of 'Anglo-American imagery'[31]). As a result, only a very small fraction of EU news originates from Brussels itself.

The Indian press is not unique in neglecting Brussels; in fact, journalists are 'deserting' Brussels, with the press pack shrinking by almost 60 per cent in the 2000s.[32] Commentators have noted how this trend has resulted in a reduction and dilution of EU news, both in the Indian[33] and European media.[34] This can therefore help explain why the EU lacks visibility in the Indian media; however, this 'dilution' of EU news may also impact upon perceptions in India. Correspondents who are based permanently in Brussels are likely to have a deeper understanding of the EU, which they are able to pass on to the public, an understanding that may even manifest itself in more positive

---

[30] R. K. Jain and S. Pandey, 'The European…', op.cit., p. 194 and R. K. Jain and S. Pandey, 'The Public…', op.cit., p. 332.

[31] Ibidem.

[32] 'Journalists Deserting Brussels', *The Economist*, 2010, http://www.economist.com/blogs/charlemagne/2010/03/journalists_deserting_brussels (accessed on 5 August 2015).

[33] R. K. Jain and S. Pandey, 'The European Union…', op.cit., p. 195 and R. K. Jain and S. Pandey, 'The Public…', op.cit., p. 334.

[34] The Economist, 'Journalists…', op.cit.

reporting on the EU. It is therefore possible that the absence of journalists in Brussels may have a negative impact upon the way the EU is perceived in India and globally.

This knowledge gap, identifiable in much of the coverage, is filled to some extent by the presence of articles supplied by 'others' – usually experts, academics or social commentators. An article in the HT was written by Gulshan Sachdeva, a professor at the Jawaharlal Nehru University, New Delhi, and ICCR chairholder at the KU Leuven in Belgium, titled: 'In economic terms, the EU should matter a lot more'.[35] These articles tend to be more analytical in their coverage of the EU and Indo-EU relations, but they represent only a small minority of articles, contributing around 10 per cent of the total coverage.

EU frames

The EU was described predominantly as an economic actor in 38 per cent of articles, making it the most common framing. Many of these articles were with reference to the economic sanctions imposed by the EU upon Russia[36] and Russian countermeasures.[37] A number of further articles were written in reference to the stalled, yet ongoing, negotiations toward an EU–India Free Trade Agreement, with reports that talks may resume for the first time since May 2013.[38]

Perception studies elsewhere in Asia have shown that the EU is most often perceived as an economic actor,[39] with the previous study on Indian perceptions also confirming that it is the EU's status as an economic giant that most defines it.[40]

The second most frequently applied frame was that of 'social actor', accounting for 25 per cent of the total. The EU's role as a legislator was often alluded to, with a particular preference in the Indian media for news about the information technology and online media sectors, reflecting the importance of these sectors in India – a large number of articles reported on the 'right to be forgotten' European Court of Justice

---

[35] G. Sachdeva, 'In economic terms the EU should matter a lot more', *Hindustan Times*, 2014, http://www.hindustantimes.com/comment/analysis/in-economic-terms-the-eu-should-matter-a-lot-more/article1-1279158.aspx (accessed on 5 August 2015).

[36] 'US, EU to intensify sanctions on Russia over Ukraine: Obama', *Dainik Jagran*, 2014, http://post.jagran.com/US-EU-to-intensify-sanctions-on-Russia-over-Ukraine-Obama-1410495131 (accessed on 5 August 2015).

[37] Reuters, 'Russia bans all US food in sanctions response', *Hindustan Times*, 2014, http://www.hindustantimes.com/world-news/russia-bans-all-us-food-eu-fruit-and-veg-in-sanctions-response-nato-fears-invasion/article1-1249165.aspx (accessed on 5 August 2015).

[38] 'India, European Union may resume Free Trade Agreement talks', *Dainik Jagran*, 2015, http://post.jagran.com/India-European-Union-may-resume-Free-Trade-Agreement-talks-1421750146 (accessed on 5 August 2015).

[39] M. Holland et al, 'The EU…', op.cit., p. 289.

[40] R. K. Jain and S. Pandey, 'The European Union…', op.cit., p. 202 and R. K. Jain and S. Pandey, 'The Public…', op.cit., pp. 335–336.

ruling against Google.[41] The EU was also presented as a legislator in other fields, with articles reporting on, inter alia, food safety rules, drug bans, and car safety laws. The EU was presented occasionally, within the frame of social actor, as a 'normative actor' – acting in such a way to promote its own normative principles.[42] This is visible in the EU's promotion of international human rights and the rule of law in Pakistan – 'Pakistan executes 4 death row prisoners'.[43] The EU was framed as a 'political actor' in 21 per cent of articles. This often presented the EU as a diplomatic mediator, such as with reference to the EU's role in the Ukraine crisis[44] and in the Iran nuclear talks.[45]

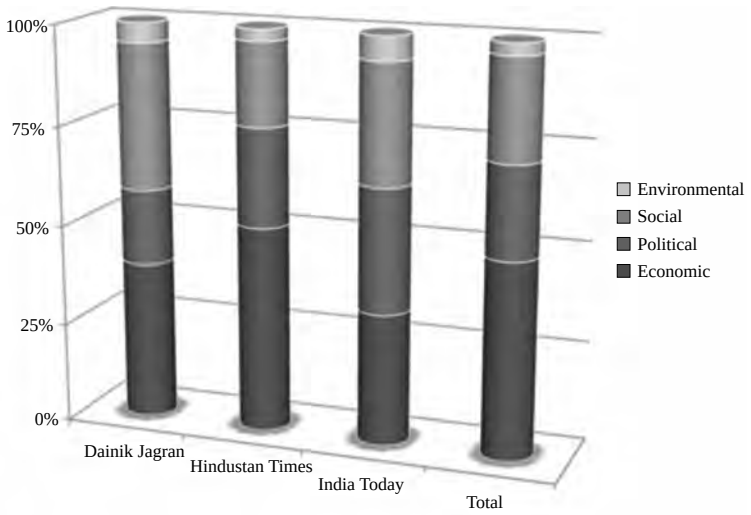

Figure 2 EU news: frames

Source: own calculation.

This represents a small evolution in the way the EU is framed, with a higher percentage of articles framing it as a social or political actor in comparison with previous

[41] 'Google-appointed panel to recommend right to be forgotten in EU only', *India Today*, 2015, http://indiatoday.intoday.in/education/story/google-appointed-panel-to-recommend-right-to-be-forgotten-in-eu-only/1/417588.html (accessed on 5 August 2015).

[42] I. Manners, 'Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?', *JCMS*, 2002, Vol. 40, No. 2, pp. 235–58.

[43] 'Pakistan executes 4 death row prisoners', *India Today*, 2015, http://indiatoday.intoday.in/story/paksitan-execution-four-convicts/1/426541.html (accessed on 5 August 2015).

[44] AFP, 'Shaky Ukraine truce holds except around flashpoint town', *Hindustan Times*, 2015, http://www.hindustantimes.com/world-news/shaky-ukraine-truce-holds-except-around-flashpoint-town/article1-1317227.aspx (accessed on 5 August 2015).

[45] AP, 'Nuclear deal: World powers, Iran seal breakthrough framework', *India Today*, 2015, http://indiatoday.intoday.in/story/iran-nuclear-deal-us-world-powers/1/428180.html (accessed on 5 August 2015).

studies. Holland found how 'perceptions of the EU as a political actor that is growing in importance, as a champion of international human rights […] remain very much in the shadows of public attention'.[46] And in Jain and Pandey's 2009 study, economic actor was the overwhelmingly dominant frame applied to the EU in the Indian media.[47] It is interesting to consider whether this change in the way the EU is framed is a result of an increased global presence as a political and social actor or rather a reflection of its diminishing position as an economic one. For there are evident contradictions with the way in which India perceives the EU mainly as an economic actor – despite the EU's position as a major economic powerhouse and India's largest trading partner, only two per cent of Indians consider that the EU countries are the leading economic power globally.[48] Lisbonne-de Vergeron, writing about the Indian perception of Europe based on elite interviews, found that Europe's reputation in India as an economic power had been damaged by the financial crisis, the crash having been seen to have exposed 'latent weakness and stagnation in Europe'.[49] When considering these changing perceptions, in addition to the overall reduction in visibility afforded to the EU compared to Jain and Pandey's study, it is possible that the EU is being granted less coverage as an economic actor, meaning its framing as a political or social actor appears more common.

The least common frame attributed to the EU is that of 'environmental actor', presented as such in only seven articles, three per cent of the total. This finding is in contrast with Jain and Pandey, who found, in 2009, 'environmental actor' to be the second most common frame applied to the EU in the Indian media.[50] This perhaps shows only how environmental news tends to be concentrated on specific landmark events – the UN Climate Change Convention Conference of the Parties in Copenhagen happened to occur during Jain and Pandey's research period. It is thus expected that the framing of the EU as an environmental actor would increase later in 2015, in reference to the upcoming Paris conference.

EU news: focus of centrality

The measure of centrality shows that the EU is the main focus in 44 per cent of the articles, the figure being even higher in the HT and DJ. Some effort is made to explain EU issues, with two articles in the HT specifically addressing EU–India relations – 'EU pins hopes on Modi to boost ties with India,'[51] and 'In economic terms, the EU should

[46] M. Holland et al, 'The EU…', op.cit., p. 289.

[47] R. K. Jain and S. Pandey, 'The European Union…', op.cit., p. 202 and R. K. Jain and S. Pandey, 'The Public…', op.cit., p. 336.

[48] G. Sachdeva, 'Evaluation of…', op.cit., p. 10.

[49] K. Lisbonne-de Vergeron, 'Chinese and…', op.cit., p. 20.

[50] R. K. Jain and S. Pandey, 'The European Union…', op.cit., p. 202 and R. K. Jain and S. Pandey, 'The Public…', op.cit., p. 336.

[51] K. Dasgupta, 'EU pins hopes on Modi to boost ties with India, but obstacles remain', *Hindustan Times*, 2015, http://www.hindustantimes.com/india-news/eu-leaders-pin-hopes-on-modi-for-bettering-ties/article1-1326443.aspx (accessed on 5 August 2015).

matter a lot more'.[52] The DJ also ran an article about the appointment of Donald Tusk as Council President, 'EU needs long-term Russia strategy lasting years – Tusk'.[53] This focus of centrality contrasts with Jain and Pandey's 2009 study, where the EU was more often than not a minor actor in news items.[54] This results in an interesting incongruence – though the EU is afforded very little coverage in the Indian media, when mentioned it is often as the central actor in a news item. The focus of centrality therefore somewhat contradicts the perception that the EU is considered insignificant by the Indian media.

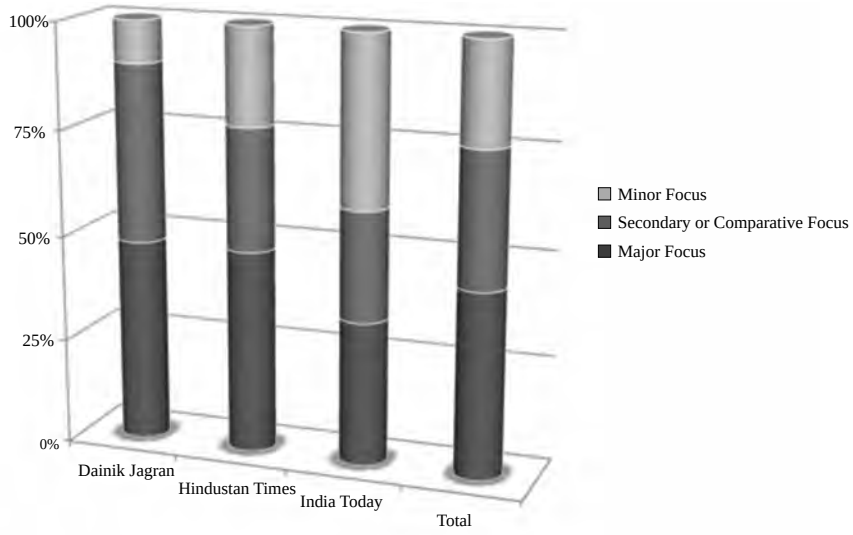

Figure 3 EU news: focus of centrality

Source: own calculation.

However, within these articles, where it was the central focus, the EU was portrayed more often in a negative manner – two articles of positive tone and eight negative. While the focus of centrality may therefore suggest that the EU is perceived as a main and significant actor, it also shows that this coverage may disproportionately spread the perception that the EU is a troubled or declining power.

[52] G. Sachdeva, 'In economic…', op.cit.

[53] 'EU needs long-term Russia strategy lasting 'years': Tusk', *Dainik Jagran*, 2014, http://post.jagran.com/EU-needs-longterm-Russia-strategy-lasting-years-Tusk-1418952469 (accessed on 5 August 2015).

[54] R. K. Jain and S. Pandey, 'The European Union…', op.cit., p. 202 and R. K. Jain and S. Pandey, 'The Public…', op.cit., pp. 335–336.

EU news: focus of domesticity

The focus of domesticity reveals that EU based events and issues command little attention in the Indian online news, accounting for only about one quarter of the articles, a trend common across all the three sites. This would, somewhat contrary to the focus of centrality, again suggest that the EU is perceived as relatively insignificant and therefore not often worthy of media attention. A feature of the few items which did report on EU domestic issues was that they were often negative in tone, with two articles presenting the EU positively and eight negatively – EU based news is therefore not only infrequent but also unflattering. The Mediterranean 'migrant crisis' and the EU's reaction was the most common topic amongst the EU based news, articles such as 'Europe's migrant crisis: EU's funds not enough, say critics',[55] being typical of the coverage. Reporting of this kind is an accurate reflection of a perception identified in previous research – that Europe is a declining power, facing a growing number of existential crises. Lisbonne-de Vergeron, in her 2007 study, found that Europe is seen as outdated, inward looking and as having an image of being socially and culturally protectionist.[56] That the Indian media focused so much attention on the migrant crisis in Europe would seem to represent a manifestation of these sentiments.

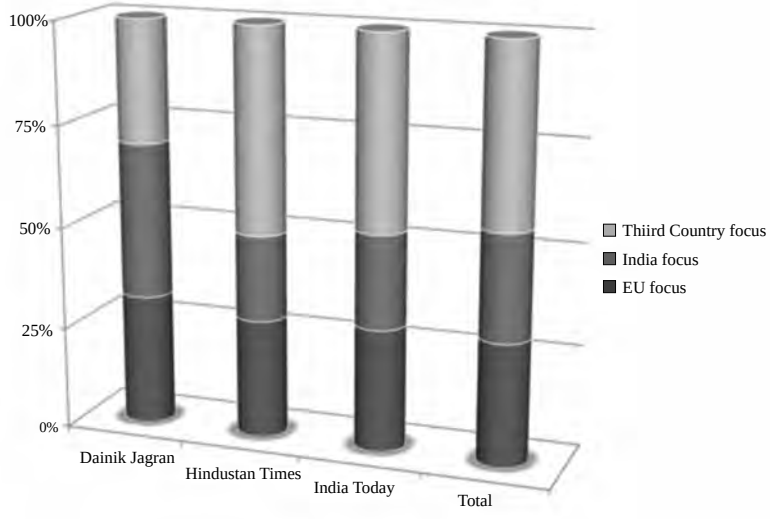

Figure 4 EU news: focus of domesticity

Source: own calculation.

[55] P. Sonwalkar, 'Europe's migrant crisis: EU's funds not enough, say critics', *Hindustan Times*, 2015, http://www.hindustantimes.com/world-news/europe-s-migrant-crisis-eu-s-offer-of-more-funds-not-enough--say-critics/article1-1341108.aspx (accessed on 5 August 2015).

[56] K. Lisbonne-de Vergeron, 'Contemporary Indian…', op.cit., pp. 34, 40.

India-based news mentioning the EU also only represents about one quarter of the total coverage, although this was higher in the DJ (38 per cent) – Jain and Pandey having previously recognised that the DJ tends to focus principally on domestic issues.[57] Articles based on Indian issues also often presented the EU negatively (three positive against eight negative), perhaps reflecting existing problems in India–EU relations – for example, as a long-time ally of Russia, India has been unwilling to cooperate with the EU's policy of sanctioning Russia.[58] However, the most visible of these frictions was the trade dispute regarding the EU's ban on the import of Indian mangoes. Although this was, on the face of it, a minor dispute – the EU market for mangoes is worth less than €8 million annually to India[59] – it gained a disproportionate level of coverage. In 'India asks EU to lift mango import ban'[60] the DJ portrays the EU as insensitive, accused of unilaterally imposing the ban without consulting or warning the Indian authorities.

A reported disagreement between the EU and India, of potentially much greater magnitude, relates to the Italian marines who await trial in India. Having begun as a bilateral issue between India and Italy, it has now certainly impacted upon EU–India relations. The EU has involved itself in efforts to end the crisis, efforts not always appreciated in India. In January 2015, the European Parliament adopted a resolution calling for the repatriation of the marines, which was reported in the HT as being received with 'disapproval' by the Indian Ministry of External Affairs.[61] Federica Mogherini, initially involved as Italy's foreign minister, has since been appointed the High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy and Vice-President of the European Commission – a de facto foreign minister. The HT reported that Mogherini's experience with India on the Italian marines case was a major reason for the non-realisation of an Indo–EU summit during Modi's visit to Europe.[62] While diplomatically India and the EU strive to be partners, indeed strategic partners, incidents such as these are likely to contribute to a perception in India that the relationship is a fragile one. As these issues are allowed to grow, and in some cases become personal, it is unsurprising that the Indian media portray the EU as the troublemaker which in time contributes to a more clearly negative perception of the EU.

---

[57] R. K. Jain and S. Pandey, 'The European Union…', op.cit., p. 198 and R. K. Jain and S. Pandey, 'The Public…', op.cit., p. 335.

[58] PTI, 'European Union seeks India's help on Ukraine', *Hindustan Times*, 2015, http://www.hindustantimes.com/india-news/european-union-seeks-india-s-help-on-ukraine/article1-1318296.aspx (accessed on 5 August 2015).

[59] 'EU lifts ban on import of mangoes from India', *Dainik Jagran*, 2015, http://post.jagran.com/EU-lifts-ban-on-import-of-mangoes-from-India-1421766225 (accessed on 5 August 2015).

[60] 'India asks EU to lift mango import ban', *Dainik Jagran*, 2014, http://post.jagran.com/India-asks-EU-to-lift-mango-import-ban-1398914805 (accessed on 5 August 2015).

[61] P. Sonwalkar, 'India frowns at EU resolution on Italian marines', *Hindustan Times*, 2015, http://www.hindustantimes.com/india-news/india-disapproves-eu-resolution-on-italian-marines/article1-1307330.aspx (accessed on 5 August 2015).

[62] 'PM Modi's plan…', *Hindustan Times*, op.cit.

The EU was mentioned most commonly, in 44 per cent of articles, with regard to issues based in third countries. This was frequently with regard to the Ukraine crisis, Russian sanctions and Iranian nuclear talks, but it also included articles about ASEAN, Bangladesh, China, DR Congo, Israel, Pakistan, Palestine, South Korea and Sri Lanka. Interestingly, it was with regard to these third country issues that the EU was most commonly presented in a positive manner – 8 positive articles against four negative. This positive portrayal occurred typically when the EU was acting as, in Holland's words, 'a champion of international human rights',[63] or perhaps alternatively as a 'normative power', for example, to condemn 'Bangladesh Violence: Thirty-four people died in vote protest'.[64] Other articles, such as 'South Korea is expected to launch the 2nd largest Carbon Market in the world',[65] which praises the EU's carbon market as being the model, also presented the EU positively. The focus of domesticity therefore shows that although the EU may be perceived as having problems at home, it is capable of having a positive influence globally. It is interesting that this global influence is presented positively by the Indian media – Lisbonne-de Vergeron, in her perception study based on elite interviews, found that the way the EU stresses its values abroad 'does not appeal to India.'[66]

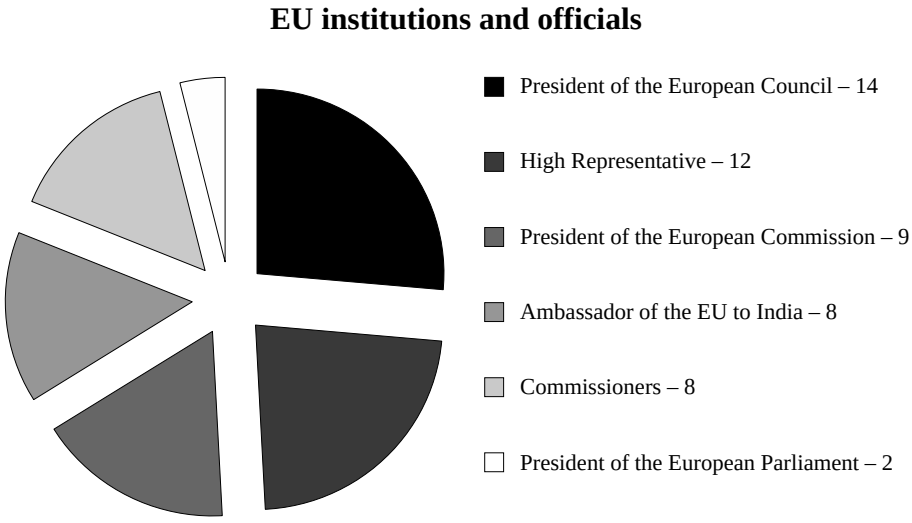

Figure 5 Visibility of EU officials (total mentions)

Source: own calculation.

[63] M. Holland et al, 'The EU…', op.cit., p. 289.

[64] 'Bangladesh Violence: Thirty-four People died in vote protest', *India Today*, 2015, http://indiatoday.intoday.in/education/story/bangladesh-violence-thirty-four-people-died-in-vote-protest/1/415209.html (accessed on 5 August 2015).

[65] 'South Korea…', *India Today*, op.cit.

[66] K. Lisbonne-de Vergeron, 'Contemporary Indian…', op.cit., p. 7.

EU officials and leaders lack visibility in the Indian media, with 74 per cent of EU news items failing to mention a single EU official. Federica Mogherini, the EU's de facto foreign minister, featured in only 12 articles during the research period, equating to on average one mention per month. João Cravinho, the EU's Ambassador in India, was mentioned even less frequently, in only eight articles. This would suggest that these individuals – in theory the faces of the EU in India – are perceived as relatively unimportant with little standing.

Figure 6 Tusk and Juncker, Juncker and Tusk

Source: *Dainik Jagran*

There is clearly confusion in the Indian media as to the role of the EU's three Presidents. Each was at different times mentioned with regard to international issues, therefore overlapping with the role of Mogherini. There is also an innate problem of understanding with regard to the distinction between the presidents. This was best represented in the DJ, its article about the appointment of Donald Tusk as Council President being mistakenly accompanied by a picture of Jean-Claude Juncker, President of the Commission. The labelling of Donald Tusk (or Jean-Claude Juncker) merely as the 'new EU President' underlines this problem of comprehension. This confusion has been recognised in previous literature, Lisbonne-de Vergeron, showing how Indians perceive the EU leadership to be overly fragmented, meaning that the EU struggles

to communicate with a single, unified voice – a perception that is unlikely to have changed.[67]

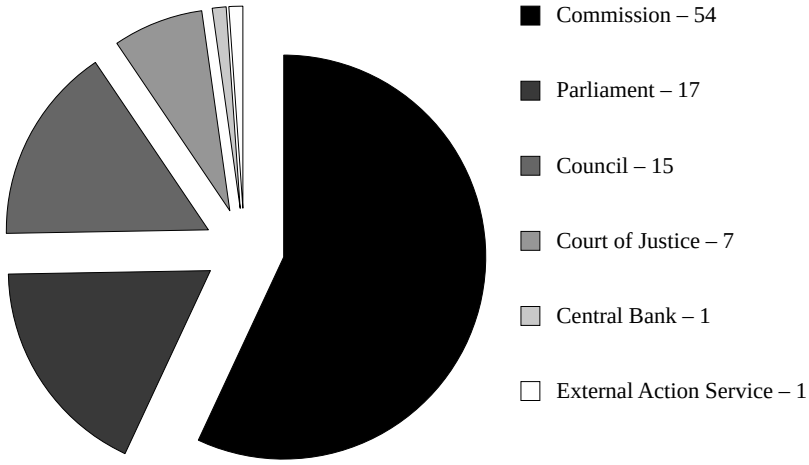

Figure 7 Visibility of EU institutions (total mentions)

Source: own calculation.

The EU institutions received considerably more attention than the officials who represent them, with at least one institution being mentioned in 41 per cent of articles. The European Commission is, by some margin, the most visible of the EU institutions, contributing more than half of the total mentions. It is interesting to note the increased visibility of other institutions, with both the European Parliament and Court of Justice of the EU being referred to on numerous occasions, in contrast to the research of Jain and Pandey, in 2009, when they received no coverage at all.[68] These findings are somewhat contradictory – with regard to EU officials, it seems that the Indian media continue to find the EU hierarchy a mystery, yet increased visibility of EU institutions would suggest an increase in comprehension. The relatively high level of visibility afforded to the Commission, in comparison with EU officials, is perhaps a reflection of the English perception of the EU. In the English press, the Commission is frequently described as resembling a 'faceless bureaucracy, an army of anonymous eurocrats' (in the words of the Commission itself!).[69] Reference therefore to 'The Commission' can be an umbrella term used to prevent the need for more in depth explanation of EU developments. That the Indian media mention

[67] K. Lisbonne-de Vergeron, 'Chinese and…', op.cit., p. 63.

[68] R. K. Jain and S. Pandey, 'The European Union…', op.cit., p. 201 and R. K. Jain and S. Pandey, 'The Public…', op.cit., p. 336.

[69] http://ec.europa.eu/unitedkingdom/work_with_eu/index_en.htm (accessed on 5 August 2015).

the Commission three times more often than any single EU official would seem to confirm the prevalence of this perception – that the EU is a 'faceless' organisation, better known for its institutions than its people.

The Indian perception of France, Germany and the UK

The EU's three most populous Member States receive far more exposure in the Indian media than the EU itself, the articles published in the month of April 2015 alone eclipsing the number of EU news items across 11 months. The month of April was of course extraordinary, with Prime Minister Modi's visit to Europe, which included stops in France and Germany, receiving much media attention – reporting of the visit accounted for more than one third of the total sample of 221 articles. France was the most visible during the research period, being mentioned in 85 articles, Germany the least visible – mentioned in only 62 articles, with the UK being mentioned in 74.

Given that France and Germany received extra coverage due to Modi's visit, it is somewhat surprising that their level of visibility is not far above the UK's. It seems that the Indian media maintains a rooted interest in reporting UK news, although there is some debate in the literature as to the reasons for this. Jain and Pandey argue, as previously mentioned, that this merely reflects the residual 'Anglo-American imagery' in the Indian press, present since independence.[70] Lisbonne-de Vergeron, however, contends that this interest is a reflection of contemporary rather than historical circumstance – it is the large Indian diaspora currently present in the UK that results in a high visibility of UK news in the Indian media.[71]

When reporting on French, German, and UK news, the sites were, in comparison with their coverage of the EU, much more reliant on their own correspondents – with the DJ again, correctly or not, attributing all of its news to the 'Jagran Post News Desk'. In the IT and HT about 60 per cent of French, German and UK news was written by their own staff, maybe reflecting how France, Germany and the UK are seen as more significant actors, worthy of closer attention. This is, however, also naturally a result of the exceptional interest created by the visit of Modi to Europe, with both the HT and IT sending correspondents to follow Modi's tour. As already mentioned, the HT has a permanent correspondent in London, reflecting the constant interest in UK news. As a result, the reliance on news agencies was reduced in both organisations, representing only around one quarter of the IT's coverage and a third of the HT's.

The Indian media framed France as an economic actor in more than 50 per cent of the articles. This was mostly in reference to the deal struck between Modi and French President François Hollande for the purchase by India of 36 Rafale jet planes – 'India

[70] R. K. Jain and S. Pandey, 'The European Union…', op.cit. and R. K. Jain and S. Pandey, 'The Public…', op.cit., p. 332.

[71] K. Lisbonne-de Vergeron, 'Contemporary Indian…', op.cit.

to buy 36 Rafale jets from France.'[72] The deal was the main focus of 13 articles, India and France having been in protracted talks regarding the deal, originally for the purchase of 126 planes, for over three years. A number of other articles framed France as an economic actor; reporting on the announcement that France will invest two billion euro in India[73] and that French National Railways will assist India's high speed rail project.[74] France was framed as a political actor in around 25 per cent of the articles, reflecting a number of further agreements made during Modi's visit – with regards to visas[75] and nuclear energy.[76]

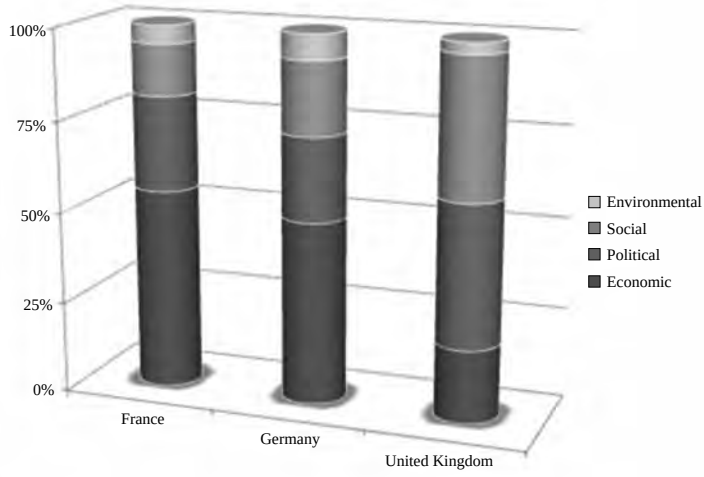

Figure 8 French, German and UK News: frames

Source: own calculation.

Germany was also presented as an economic actor in 50 per cent of articles. Again, much of the coverage was of course related to Modi's visit to Germany, a trip about which the Indian Ministry of External Affairs declared 'business is 1st in order of

[72] 'India to buy 36 Rafale jets from France: PM Modi says after talks with French President', *Dainik Jagran*, 2015, http://post.jagran.com/india-to-buy-36-rafale-jets-from-france-pm-modi-says-after-talks-with--french-president-1428640586 (accessed on 5 August 2015).

[73] 'France to…', *India Today*, op.cit.

[74] French connection to speed up Delhi-Chandigarh train travel', *Dainik Jagran*, 2015, http://post.jagran.com/french-connection-to-speed-up-delhichandigarh-train-travel-1428831100 (accessed on 5 August 2015).

[75] P. Sonwalkar, 'French visa for Indians in 48 hours', *Hindustan Times*, 2015, http://www.hindustantimes.com/india-news/french-visa-for-indians-in-48-hours/article1-1336331.aspx (accessed on 5 August 2015).

[76] 'Modi in France: List of agreements signed', *India Today*, 2015, http://indiatoday.intoday.in/story/modi-in-france-list-of-agreements-signed/1/429575.html (accessed on 5 August 2015).

priority'.[77] A number of articles were dedicated to the 'Hannover Messe', an industrial trade fair, which Modi attended to front the 'Make in India' investment campaign.[78] Another article reported on Modi's roundtable meeting with top business CEOs and attendance at the India–German business summit.[79] Germany was framed both as a political actor and social actor in around 20 per cent of articles, with a slightly higher frequency of environmental actorness, in comparison with France and the UK, reflecting how climate change and renewable energy cooperation featured as a higher priority in Germany.[80] It is intriguing that both France and Germany were presented predominantly as economic actors. France is generally perceived as India's key strategic partner in Europe, with strong cooperation in strategic political areas such as defence and civil nuclear programme, while Germany is frequently perceived as the commercial hub of Europe. It seems likely that the long awaited, and well documented, Rafale jets deal contributed largely to France's framing during this period.

The way in which the UK was framed was noticeably different to France and Germany, with only around one in five articles portraying the UK as an economic actor. The HT reported Prime Minister David Cameron's offer to 'Make in India', in effect a rival bid to sell jets to India.[81] The UK was far more frequently, in around 40 per cent of articles, framed as a political actor, reflecting the dominant issue in the UK at the time – the upcoming general election to be held on 7 May 2015 (the timing of the election was the primary reason why Modi's Euro-tour did not stop in London).[82] Interestingly, a section of this coverage focused specifically on the role of the Indian diaspora in the election, the HT reporting on how Indians were likely to vote,[83] how the parties were trying to 'woo' the Indian community,[84] and the increasing number of

---

[77] 'Modi in Germany: Holds roundtable meeting with top German CEOs', *India Today*, 2015, http://indiatoday.intoday.in/story/modi-germany-hannover-roundtable-meeting-german-ceos-messe-fair/1/429761.html (accessed on 5 August 2015).

[78] IANS, 'Modi, Merkel inaugurate India pavilion at Hannover fair', *India Today*, 2015, http://indiatoday.intoday.in/story/modi-merkel-inaugurate-india-pavilion-at-hannover-fair/1/429843.html (accessed on 5 August 2015).

[79] 'Modi in Germany…', *India Today*, op.cit.

[80] 'Narendra Modi in Germany: 6 things the PM said', *India Today*, 2015, http://indiatoday.intoday.in/story/pm-modi-in-germany-6-things-the-pm-said/1/430115.html (accessed on 5 August 2015).

[81] P. Sonwalkar, 'Cameron offers to "Make in India" Eurofighter Typhoon', *Hindustan Times*, 2015, http://www.hindustantimes.com/world-news/cameron-offers-to-make-in-india-eurofighter-typhoon/article1-1342139.aspx (accessed on 5 August 2015).

[82] D. R. Chaudhury, 'Narendra Modi's London visit: Trip to take place after UK polls', *The Economic Times (India)*, 2015, http://articles.economictimes.indiatimes.com/2014-12-25/news/57395616_1_uk-polls--prime-minister-narendra-modi-indian-pm (accessed on 5 August 2015).

[83] P. Sonwalkar, 'Indians in UK do not vote as a bloc: GP Hinduja', *Hindustan Times*, 2015, http://www.hindustantimes.com/world-news/indians-in-uk-do-not-vote-as-a-bloc-gp-hinduja/article1-1339621.aspx (accessed on 5 August 2015).

[84] P. Sonwalkar, 'New India dynamics in UK poll manifestos', *Hindustan Times*, 2015, http://www.hindustantimes.com/world-news/new-india-dynamics-in-uk-poll-manifestos/article1-1337714.aspx (accessed on 5 August 2015).

Indian parliamentary candidates.[85] This therefore confirms, to some extent, Lisbonne-de Vergeron's observation that much of the Indian media's interest in the UK is due to the diaspora rather than historical reasons.

An interesting side-story was the portrayal of the Eurosceptic sentiment present in the election campaign, the HT reporting how anti-EU sentiment could be a positive for India – UKIP leader Nigel Farage declaring his preference for Indian migrants over Europeans.[86] Such rhetoric is likely to be popular in India as there is growing frustration about UK visa rules for students and post-study work.[87] This follows a trend present in previous literature, a 2011 Indian perception study, again by Lisbonne-de Vergeron, found that Indians perceive Britain to be a peripheral figure in Europe with little influence, in direct contrast to France and Germany. This allows Britain to retain close cooperative links with the rest of the world, particularly the commonwealth nations such as India. Lisbonne-de Vergeron noticed therefore a possible conflict arising in British foreign policy between further European integration and its linkages with Commonwealth partners,[88] a debate which the Indian media seem to have picked up on. It is interesting to note that reporting of this Eurosceptic sentiment in the UK was chiefly to be found in the HT – the only site to have a permanent correspondent in London – perhaps confirming how this can result in more negative perceptions of the EU arriving in the Indian media.

Conclusions

Figure 9 below, from the Pew Research Centre's 2014 Global Attitudes Survey, makes for interesting reading (although it is worth clarifying that the survey took place *before* Russia's annexation of Crimea). With only 34 per cent of those surveyed holding a favourable opinion of the EU, the Union finds itself sandwiched between China and Iran in the Indian league table of agreeable world powers. It is, on the face of it, a remarkable finding. And yet, as this study has shown, on closer inspection it is perhaps not a complete surprise. During the 11 month research period there were, across the three sites, only 13 articles that presented the EU in a positive light, with the Indian media far more likely to focus on negative issues related to the EU. When the Indian media reported on European topics, it confounded the previously found perceptions about Europe being in decline, with the EU often depicted at the centre of crises such as 'Grexit' and Mediterranean migration. When reporting on bilateral

[85] P. Sonwalkar, 'UK now realises Indian votes matter: Swraj Paul ahead of polls', *Hindustan Times*, 2015, http://www.hindustantimes.com/world-news/uk-now-realises-indian-votes-matter-swraj-paul-ahead-of-polls/article1-1332993.aspx (accessed on 5 August 2015).

[86] P. Sonwalkar, 'UK poll surprise: Anti-immigrant party prefers Indians to Eastern Europeans', *Hindustan Times*, 2015, http://www.hindustantimes.com/world-news/poll-surprise-anti-immigrant-ukip-prefers-indians-to-eastern-europeans/article1-1340242.aspx (accessed on 5 August 2015).

[87] P. Sonwalkar, 'UK now realises…', op.cit.

[88] K. Lisbonne-de Vergeron, 'Chinese and…', op.cit., p. 34.

EU–India issues, the EU was also often portrayed unflatteringly, and very rarely presented convincingly as an ally or partner of India.

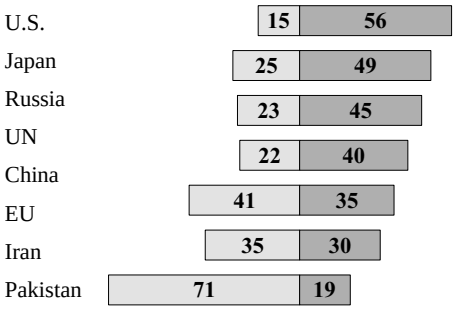

Figure 9 Indian attitudes toward the rest of the world

Source: Pew Research Center, Global Attitudes Survey

Of further interest is the percentage figure not displayed on the Global Attitudes survey graphic – the EU had the highest percentage (41 per cent) of respondents who had 'no opinion' of it at all, more than any of the other global powers. The results of this study would also seem to corroborate this finding. Although negative portrayals of the EU outnumbered positive ones in the Indian media, there were far more articles of neutral tone, totalling 82 per cent of the total sample. This could reflect a general tendency for the Indian media to report in a very objective manner, resulting in many neutral portrayals. It seems therefore that the Indian media, much like the respondents of the Global Attitudes survey, often have no opinion of the EU at all. It should also be remembered that the EU generally had a very low total level of visibility in the Indian media – mentioned in 17 articles per month on average, across the three sites. From the readers' point of view, visibility and publicity generally equates to importance, therefore while the EU gains such little coverage in India it is likely to remain relatively insignificant.

It is clear then that the EU has an image problem in India. The above findings suggest that this problem is twofold, encompassing both disapproval and general indifference. The disapproval may reflect a lack of mutual knowledge between India and the EU. While the results of this study show that Indian understanding of the EU remains insufficient, there is also evidence to suggest that many misperceptions about India are to be found in Europe. Sachdeva recently reflected upon how 'stories related to poverty, human rights abuses, rape, the rise of right-wing politics or exotic stories concerning tribal issues, yoga etc. are relatively more prevalent in the European media.'[89] Such rhetoric may create a harmful feedback loop, with the Indian media

[89] G. Sachdeva, 'Evaluation of…', op.cit., p. 41.

retaliating by spreading negative views of Europe. It would be of great interest to conduct a reverse perception study – of how India is perceived in Europe – in order to substantiate or disprove these thoughts.

However, more than the occasional disapproval, it is the indifference towards the EU that represents the dominant perception in India. EU structural problems are contributing to this perception. EU relations are in competition with India's bilateral interactions with individual Member States rather than complimentary to them. Indian dialogue structures with the EU Member States are very similar to the ones used by the EU, with India preferring to engage with individual Member States due to simplicity (no need for EU consensus) and speed of negotiations[90] – note how Modi was able to sign 18 agreements during his short time in France.[91] At a political level, India's tactic is therefore to move beyond the complex EU structure and strike bilateral initiatives with key power centres in the EU such as France and Germany.[92] This also reflects a perception that France and Germany hold the real power in Europe, even at the EU level, shown by how Modi could be seen petitioning Merkel to reopen negotiations toward the proposed EU–India free-trade agreement.[93] While the Indian government so openly favours interaction at Member State level, the EU's profile will clearly suffer.

The indifference shown to the EU is also caused by the lack of visibility afforded to its officials, due to its fragmented and alien hierarchy. This is despite specific measures undertaken by the EU, such as the creation of the High Representative position by the 2009 Lisbon Treaty, aimed at providing the EU's foreign policy with a single, recognisable figurehead.[94] The Indian media did show a level of appreciation for the role filled by Mogherini, and she was the most visible of the EU officials. However, being mentioned in, on average, only one article per month means that she is unlikely to be a household name in India. It should not be underestimated how the role of individual personalities can influence perceptions in India. Modi's omnipresence in Indian politics has allowed him to gain celebrity status far beyond that of leaders in recent history – 'A Modi election delivered a Modi government', the Indian media mostly fawn.[95] The media 'fawning' continued when other world leaders visited New Delhi, especially at the arrival of US President Barack Obama in January 2015. Although Twitter followers, shown below in Table 1, may be something of a crude measure and an unfair direct comparison, as a reflection of public profile they are telling. That the

---

[90] S. A. Wülbers, 'The Paradox…', op.cit., p. 20.

[91] 'Modi in France…', *India Today,* op.cit.

[92] P. D. Samanta, 'Modi goes globe-plotting', *India Today*, 2015, http://indiatoday.intoday.in/story/obama-in-india-prime-minister-narendra-modi-eu-china-super-powers/1/419892.html (accessed on 5 August 2015).

[93] 'EU FTA…', *PTI,* op.cit.

[94] R. K. Jain and S. Pandey, 'The European Union…', op.cit. and and R. K. Jain and S. Pandey, 'The Public…', op.cit., p. 332.

[95] 'Special Report…', *The Economist*, op.cit., p. 4.

average Indian cannot recognise an EU leader can to some extent explain the sombre state of EU–India relations. Modi has looked to reassert India's presence on the world stage by engaging the other global heavyweights; meetings with Russian, Chinese and Japanese leadership, huge public events in the US. These are much more effective at projecting an image of strength to the Indian people than meeting with relatively low profile (at least in India) EU officials.

Table 1 Leaders' Twitter followers

Barack Obama	63,000,000
Narendra Modi	14,000,000
David Cameron	1,150,000
François Hollande	1,070,000
Donald Tusk	285,000
Jean-Claude Juncker	179,000
Federica Mogherini	159,000
João Cravinho	1,200

Source: Twitter.com

The research has also shown that the Indian media is to some extent responsible for the indifference felt towards the EU. The almost total absence of Indian journalists in Brussels is a contributing factor – for the EU to be recognised as globally significant and have its image projected positively, it requires journalists to have a reasonable comprehension of the EU as an actor. The EU itself clearly recognises this, and has taken tentative steps to improve understanding – an in-depth article on the EU–India relationship titled 'EU leaders pin hopes on Modi for bettering ties' was published by the HT from a writer in Brussels on invitation from the EU.[96] However, there is 'chicken-egg' conundrum at play here – the Indian media largely ignore the EU because it is perceived as insignificant by the Indian public, while the Indian public perceive the EU as insignificant because the Indian media largely ignore it.

Looking to the future, there are a number of ways in which the Indian perception of the EU may be improved. Clearly an increase in mutual understanding would be of benefit to both sides – an interesting avenue is the potential role for the Indian diaspora in Europe to act as bridge between the two partners. The Indian diaspora in the US may act as a model, the increasingly influential Indian caucus ensure that politicians and the public more frequently hear and understand the needs of India.[97] The most receptive audience may well be found in the UK, where a record number

[96] K. Dasgupta, 'EU pins…', op.cit.
[97] S. A. Wülbers, 'The Paradox…', op.cit., p. 33.

of Indian-origin candidates (10) won parliamentary seats in the 2015 election.[98] As well as increasing political leverage, such a trend may help contribute to better mutual understanding between India and the EU.

However, beyond increased understanding, the most effective way for the EU to raise its profile and popularity in India is through expanded visible cooperation – actions speak louder than words. Modi has already shown this, his election victory was built upon his reputation – rightly or not – as a 'do-er' during his previous tenure as Chief Minister of the state of Gujarat. It now seems likely that a high-level EU–India summit will take place in the first half of 2016,[99] offering an ideal opportunity to deepen cooperation and showcase the strength of the partnership. It is important, however, that the summit results in concrete and communicable outcomes that allow the Indian media to present the EU positively and as a significant partner. Progress toward the BTIA would clearly send the strongest message. It has been suggested that negotiations toward the BTIA could be completed in areas where agreement is possible, leaving more troublesome aspects to be finalised subsequently.[100] A high-level summit would also create the necessary conditions for the EU and India to rectify some of the negativity in relations, for example: by finding an acceptable solution to the Italian marines case.

Perceptions are not set in stone. The crucial factor that will determine EU–India relations in the coming years is the political will of the leaders on both sides. Should interests align and cooperation expand, the EU's importance to India will increase and the indifference and negativity currently identifiable in India may be, at least partly, forgotten.

---

[98] PTI, 'Record number of Indian-origin MPs elected to UK parliament', *The Times of India*, 2015, http://timesofindia.indiatimes.com/nri/other-news/Record-number-of-Indian-origin-MPs-elected-to-UK-parliament/articleshow/47207051.cms (accessed on 5 August 2015).

[99] IANS, 'EU India summit expected by end of 2015', *The Hindu*, 2015, http://www.thehindu.com/news/international/eu-india-summit-expected-by-end-of-2015/article7326133.ece (accessed on 5 August 2015).

[100] G. Sachdeva, 'Evaluation of…', op.cit., pp. 41–42.

Stosunki Międzynarodowe – International Relations
nr 4 (t. 51) 2015

ISSN 0209-0961
doi: 10.7366/020909614201508

Competing Regionalism in South Asia and Neighbouring Regions under Narendra Modi: New Leadership, Old Problems

Arndt Michael

Albert Ludwig University of Freiburg

With the South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC), the Indian Ocean Rim Association (IORA), the Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral and Technical Cooperation (BIMST-EC) and the Mekong Ganga Cooperation Initiative (MGC), four different regional/sub-regional organisations exist in their respective regions. Yet, despite their decades-long existence, inter-state cooperation in all four regions has failed to meaningfully advance economic, social and/or political integration. This article uses a constructivist perspective and posits that India's foreign and security policy norms and ideas (termed India's 'cognitive prior') have been instrumental in determining the weak institutional design and limited functional scope of all four organisations, allowing only a restricted degree of actual regional cooperation to emerge. The article in particular argues that the organisations have been used in the frame of India's policy of 'competing regionalism'. All four organisations overlap in membership and sectors of cooperation. With the founding of each new organisation, India neglected the other organisation(s) and instead shifted its focus and resources towards the newer one. However, even competing regionalism has not resulted in improved regional cooperation in South Asia and neighbouring regions. At present, novel regional integration initiatives that purport to strengthen these organisations by the new Indian leadership under Prime Minister Narendra Modi remain elusive.

Keywords: India's foreign policy, South Asia, South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC), The Indian Ocean Rim Association (IORA), regionalism

Introduction

> In Asia it seems inevitable that two or three huge federations will develop. […] India is going to be the centre of a very big federation.
>
> Jawaharlal Nehru, 1958[1]

Arndt Michael – Department of Political Science, Albert Ludwig University of Freiburg, Germany.

[1] J. Nehru, 'Inter-Asian Relations', *India Quarterly: A Journal of International Affairs* 11, 1946, p. 32.

> (The) BJP believes a resurgent India must get its rightful place in the comity of nations and international institutions. The vision is to fundamentally reboot and reorient the foreign policy goals, content and process, in a manner that locates India's global strategic engagement in a new paradigm and on a wider canvass, that is not just limited to political diplomacy, but also includes our economic, scientific, cultural, political and security interests, both regional and global, on the principles of equality and mutuality, so that it leads to an economically stronger India, and its voice is heard in the international fora.
>
> BJP Election Manifest, April 2014[2]

In 2007, the World Bank conducted a study on economic integration in South Asia and came to the conclusion that it was 'the least integrated region in the world'.[3] In 2014, the World Bank conducted a follow up study and concluded that progress was still elusive.[4] This bleak assessment for South Asia was made in spite of the existence of the *South Asian Association for Regional Cooperation* (SAARC) since 1985. Looking towards South Asia's west, regional cooperation in the Indian Ocean region has been unsuccessfully attempted since 1997 with the *Indian Ocean Rim Association* (IORA).[5] Shifting the geographic focus towards the east of South Asia, there is little to no regional cooperative activity taking place in the Bay of Bengal, despite the existence of the *Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation* (BIMST-EC) since 1997. And finally, the *Mekong Ganga Cooperation (*MGC) initiative, encompassing six riparian countries of the two rivers Mekong and Ganga, was founded in 2000, but it has not achieved any significant cooperation between its member countries either.

Generally speaking, the *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN) is an example of a successful Asian version of regional and inter-state cooperation. Since 1967, ASEAN has evolved and expanded, following its 'ASEAN way' of institutional-organisational minimalism and an informal, non-legalistic method of cooperation.[6] The accomplishments of regional cooperation in Southeast Asia raise

---

[2] Bharatiya Janata Party, *Election Manifesto*, 2014, http://bjpelectionmanifesto.com/pdf/manifesto2014.pdf (accessed 10 June 2014).

[3] World Bank, 'South Asia: Growth and Regional Integration', 2007, http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/SOUTHASIAEXT/0,,contenMDK:21224087~pagePK:2865106~piPK:2865128~theSitePK:223547,00.html (accessed on 10 November 2007).

[4] World Bank, 'Regional Integration in South Asia (Brief)', Washington, DC: World Bank, 2014, http://www.worldbank.org/en/region/sar/brief/south-asia-regional-integration (accessed on 17 January 2014).

[5] The IORA was called 'Indian Ocean Rim-Association for Regional Cooperation' (IOR-ARC) until 2014.

[6] A. Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order*, London: Routledge, 2001; J. Haacke, *ASEAN's Diplomatic and Security Culture. Origins, Developments and Prospects*, London: Routledge Curzon, 2003; A. Jetschke and J. Rüland, '40 Years of ASEAN: Perspectives, Performance and Lessons for Change', *The Pacific Review*, 2008, Vol. 21, No. 4,

the question why progress has so far not taken place in South Asia and neighbouring regions. This article is intended to contribute to the growing field of IR theory guided analysis with regard to Indian foreign policy and regional cooperation and open a new analytical vista, thereby also introducing novel parameters for research. The literature on Indian foreign and security policy and especially regional cooperation in South Asia is mostly descriptive and atheoretical.[7] This article uses a constructivist perspective. This approach lends itself to the topic at hand as it incorporates ideas, norms and questions of identity, transcending the analytical limits of realism or neo-realism and their major focus on power and structure.

The article is based on two theses. The first thesis maintains that India has been influential in determining the institutional design and limited scope of all four regional organisations, essentially implementing what is here termed India's *cognitive prior*, that is the normative and ideational canon of Indian foreign policy essentials. The second thesis posits that with the successive founding of each new organisation, India subsequently neglected the older organisation(s) and shifted its focus towards the newer one, thereby essentially weakening all organisations. These organisations overlap in membership and sectors of cooperation and compete for institutional resources and policy focus of India's foreign policy. This phenomenon is termed 'competing regionalism' in this article.

In order to substantiate the two theses, the methodology of the article is based upon two major case studies, qualitative content analysis and process-tracing. Alongside a wide range of primary literature that was gathered during various field trips to New Delhi, Shimla, Kathmandu and Paris, the article draws on 60 expert interviews (including former Indian prime minister, late I. K. Gujral, several former MEA secretaries, members of Indian foreign policy establishment, retired diplomats, directors and experts from Indian think tanks) conducted in New Delhi and Kathmandu during several field trips in 2006–2007 and 2012–2015, an extensive literature review as well as a newspaper analysis of English language newspapers (*The Times of India*, *Hindustan Times* and *The Hindu)*. The case studies follow process-tracing.[8]

The article is structured in four parts. The following section summarizes India's *cognitive prior*. In the next section, the respective genesis and evolution of SAARC

pp. 397–409; A. Jetschke, 'Institutionalising ASEAN: Celebrating Europe through Network Governance', *Cambridge Review of International Affairs*, 2009, Vol. 22, No. 3, pp. 407–426.

[7] See for a general historic overview of Indian foreign policy D. Malone, *Does the Elephant Dance? Contemporary Indian Foreign Policy*, New Delhi: Oxford University Press, 2011; S. Ganguly, *India's Foreign Policy. Retrospect and Prospect*, New Delhi: Oxford University Press, 2012. For South Asian regional cooperation see S. D. Muni and A. Muni, *Regional Cooperation in South Asia*, New Delhi: National Publishing House, 1984; K. C. Dash, *Regionalism in South Asia: Negotiating Cooperation, Institutional Structures*, Milton Park, Abingdon: Routledge, 2008; L. Saez, *The South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC): An Emerging Collaboration Architecture*, London: Routledge, 2011.

[8] A. L. George and A. Bennett, *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge, Massachusetts and London, England: The MIT Press, 2005.

and the IORA are examined by focusing on how the *cognitive prior* was implemented. The penultimate section briefly examines BIMST-EC and MGC, and the final section summarizes the findings of the analysis and concludes with policy prescriptions.

India's 'cognitive prior': ideational and normative determinants of India's foreign policy[9]

A *cognitive prior* is 'an existing set of ideas, belief systems, and norms, which determine and condition an individual or social group's receptivity to new norms'.[10] For the present article, the definition of *cognitive prior* will be altered towards including major principles and norms that are representative of the core determinants of a state's foreign policy. Especially in the case of India, these principles consist of ideational and normative push and pull factors, that is policies torn between idealist and realist parameters.[11] The parameters of Indian foreign policy in the aftermath of independence reflected India's colonial experience and, more importantly, its political culture and civilizational heritage. A duality can be discerned especially in the field of political thought: India has two ancient conflicting lines of political thought, with the political realist Kautilya's *Arthashastra* (and his *mandala* circle of friend-foe states) representing one line of thought.[12] The opposing view is represented by the idealist strand of Buddha, Ashoka and Gandhi.[13] Accordingly, Nehru clarified with regard to the origins of India's foreign policy that 'it should not be supposed that we are starting on a clean slate. It is a policy which flowed from our recent history and from our national movement and its development and from various ideals we have proclaimed.'[14]

In the beginnings of his prime ministership, Nehru formulated a distinct Indian international relations policy determined in accordance with the ideals of the freedom struggle and Gandhian philosophy (i.e. tolerance and *satyagraha*[15]). Nehru expressed his belief that a nation's self-interest requires cooperation with other nations. His was

---

[9] For a constructivist analysis of Indian foreign and security policy in general and Indian policies and behaviour towards its neighbours and great powers see: A. Michael, *India's Foreign Policy and Regional Multilateralism*, Basingstoke: Palgrave, 2013, pp. 21–47.

[10] A. Acharya, 'How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism', *International Organization*, 2004, Vol. 58, No. 2, pp. 239–275; Amitav A. Acharya, *Whose Ideas matter. Agency and Power in Asian Regionalism*. Ithaca: Cornell University Press, 2009.

[11] A. Michael, *India's Foreign Policy*, pp. 46–47.

[12] R. U. Zaman, 'Kautilya: The Indian Strategic Thinker and Indian Strategic Culture', *Comparative Strategy*, 2006, Vol. 25, No. 3, pp. 231–247; M. Liebig, 'Kautilya's Relevance for India Today', *India Quarterly*: *A Journal of International Affairs* 2013, Vol. 69, No. 2, pp. 99–116; D. Shahi, 'Arthashastra Beyond Realpolitik. The "Eclectic" Face of Kautilya', *Economic and Political Weekly*, 2014, Vol. 49, No. 41, pp. 68–74.

[13] A. Appadorai, *The Domestic Roots of India's Foreign Policy, 1947–1972*, Oxford: Oxford University Press, 1981.

[14] J. Nehru, *India's Foreign Policy*, op.cit., p. 43.

[15] Translated as 'truth force' or 'insistence on truth'. The term was coined by Mohandas Gandhi.

a policy where morality played a prominent role, and peaceful settlement of disputes was the key instrument by which world peace should be ultimately achieved. While Nehru's belief in the principle of non-violence was constantly reiterated, Nehru himself voiced the patent contradictions between foreign policy principles and action:

> 'I am not aware of our government having ever said that they have adopted the doctrine of Ahimsa (non-violence) to our activities. They may respect it, they may honour the doctrine, but as a government it is patent that we do not consider ourselves capable of adopting the doctrine of ahimsa.'[16]

Two central features of India's foreign policy derived from Nehru's ideas are the *Panchsheel*-principles and the policy of non-alignment. The *Panchsheel*,[17] that is the peaceful co-existence of nations of different ideologies and interests, were formally recognized when on 29 April 1954 India and China signed the 'Declaration of Five Principles' as the new basis of their relationship.[18] Nehru later outlined the connection between *Panchsheel* and cooperation: 'Likewise, this idea of Panchsheel lays down the very important truth that each nation must ultimately fend for itself.'[19] In other words: for Nehru adherence to the *Panchsheel* equalled the primacy of complete independence.

In addition, India's foreign policy rests on the concept of non-alignment. This policy was initiated and pursued by Nehru between 1946 and 1954. Soon after assuming office as interim prime minister, he announced in September 1946 the broad contours of this policy: 'We propose, as far as possible, to keep away from the power politics of groups, aligned against one another, which have led in the past to world wars and which may again lead to disasters on an even vaster scale'.[20] Nehru's belief in non-alignment has been adequately summarized as a political 'means of minimising, if not totally excluding, political and military intervention by the great powers in regional affairs'.[21]

Together with these two general principles of India's foreign policy, the specific Indian concept of multilateralism – especially its scope and its limits – developed over the course of several decades, with the normative origins of regional cooperation stemming from India's experiences in important Asian conferences in the late 1940s

---

[16] Cited in: Zaman, 'Kautilya: The Indian Strategic Thinker and Indian Strategic Culture', op.cit., p. 242.

[17] The term *Panchsheel* is found in ancient Buddhist literature and refers to five principles of good conduct of individuals. These are truth, non-violence, celibacy, refraining from drinking and vowing not to steal.

[18] The five principles enumerated in the preamble of the agreement are: (1) respect for each other's territorial integrity and sovereignty, (2) non-aggression, (3) non-interference in each other's internal affairs, (4) equality and cooperation for mutual benefit, and (5) peaceful coexistence. See Nehru's speech: J. Nehru, *India's Foreign Policy*, op.cit., pp. 99–105.

[19] Ibidem, pp. 99–100.

[20] Ibidem, p. 2.

[21] M. Ayoob, *The Third World Security Predicament: State-Making, Regional Conflict and the International System*, Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 1995, p. 103.

and 1950s.[22] The one major foreign policy principle that Nehru constantly expressed during that time was his complete dislike regarding multilateral security cooperation.[23] Nehru expressly highlighted the relationship between a defence alliance and a nation's independence:

> 'I can understand a number of countries coming together for their own defence and thus making an alliance. […] It means that any internal development in that area might also entitle these countries to intervene. Does this not affect the whole conception of integrity, sovereignty and independence of the countries of the area?'[24]

This particular attitude towards multilateral (and hence political) security cooperation has since then become one of the pillars of India's foreign policy. In addition, the primacy of national interest, focus on complete autonomy and the paradigm of bilateralism are the other three pillars on which Indian foreign policy rests.

With a view to policies dealing specifically with furthering regional cooperation, India's foreign policy has remained relatively reactive (rather than proactive) since 1947, the country participating in all regional frameworks (see below) only after other countries started the initiative. However, one noteworthy exception in the realm of cooperation exists. In 1996, I. K. Gujral became the foreign minister in the Deve Gowda government. Gujral himself later became prime minister. He subsequently initiated a new foreign policy doctrine, called the 'Gujral Doctrine,' stressing the idealist tradition and normative orientation of India's foreign policy. Former national security advisor and former foreign secretary J. N. Dixit summed up the major thrust of the doctrine as follows:

> '[Gujral] announced that India would make qualitatively greater efforts to improve relations with its neighbours, particularly Pakistan. He said that India should take into account the "asymmetry" between itself and its smaller neighbours and should consciously endeavour to meet the apprehensions and demands of its neighbours without insisting on any reciprocity on their part, even if such reciprocity was required to meet India's interests. Benign and accommodating bilateralism should guide India's foreign policies in relation to its neighbours.'[25]

---

[22] These were: the New Delhi Conference on Indonesia (January 1949), the Baguio Conference (May 1950), the Colombo Powers Conference (April 1954), the Bogor Conference (December 1954), the Bandung Asian-African Conference (April 1955), the Shimla Conference (May 1955), the Brioni Conference (July 1956) and the Belgrade Conference (NAM Summit) (September 1961).

[23] A. Acharya, 'Why is there no NATO in Asia? The Normative Origins of Asian Multilateralism', *WCIF Working Paper 05–05*, Harvard University Weatherhead Center, 2005, http://files.wcfia.harvard.edu/1049__Why_No_Asian_Nato_FINAL.pdf (accessed on 30 May 2010).

[24] J. Nehru, *India's Foreign Policy*, op.cit., pp. 88–89.

[25] J.N. Dixit, *Makers of India's Foreign Policy: Raja Ram Mohun Roy to Yashwant Sinha*, New Delhi: HarperCollins India, 2004, p. 220.

The essence of the Gujral doctrine, therefore, was that being the largest country in South Asia, India decided on the extension of unilateral concessions to her neighbours in the subcontinent. The doctrine presented India as the region's largest country willing to unilaterally help and support the smaller neighbours. Gujral advocated people-to-people contacts, particularly between India and Pakistan, to create an atmosphere that would enable the countries concerned to sort out their differences amicably. In the vein of this policy, India concluded an agreement with Bangladesh in 1996 on the sharing of Ganga waters. This agreement enabled Bangladesh to procure slightly more water than the landmark 1966 agreement between the two countries had provided. The Gujral doctrine was also applied when India unilaterally announced in 1997 several concessions to Pakistani tourists, particularly the elder citizens and cultural groups, relating to visa fees and police reporting. The doctrine assumed special significance when in June 1997 talks between India and Pakistan were held at the level of foreign secretary, during which the two countries identified eight areas for negotiation so as to build confidence and seek friendly resolution of all disputes. Yet, even the Gujral doctrine was only an expression of the Indian idealist school, a school which prevailed in rhetoric but never in reality. The doctrine thus stood in diametrical opposition to a realist position. Looking at India's normative traditions, it was certainly closer to Ashoka and Gandhi than to Kautilya and had a Nehruvian air to it. In a personal interview with Gujral in November 2006, the author was informed that the reception in foreign policy circles was 'restraint' and that Gujral, in hindsight, felt 'naïve to have thought it might have a lasting impact. But I was convinced that it was in India's interest'.

The essence and continuity of India's general foreign policy orientations were succinctly summarized in 2006 by the then Indian Foreign Secretary Shyam Saran:

> 'India has maintained a remarkable continuity in the fundamental tenets of its policy. The core of this continuity is to ensure autonomy in our decision making. It is to ensure independence of thought and action. This was and remains the essence of our adherence to the principle of Non-Alignment. It is also the basis of our commitment to the Panchsheel, or the Five Principles of Peaceful Co-existence, which India and China jointly advocated in the early 1950s, and still believe to be relevant in contemporary international relations. There are other key elements of continuity as well. These include maintenance of friendly relations with all countries, resolution of conflicts through peaceful means and equity in the conduct of international relations.'[26]

As a preliminary conclusion, one can discern that India's *cognitive prior* has incorporated an important benign idealist strand that has led to rhetorical confirmation of idealism and cooperation. The subsequent two case studies on SAARC and IORA will use this finding to establish how the relevant Indian stakeholders made such

[26] S. Saran, 'Present Dimensions of Indian Foreign Policy' (address by Foreign Secretary Shyam Saran at the Shanghai Institute for International Studies, 2006), http://www.indianembassy.org/press_release/2006/Jan/2.asp (accessed on 10 January 2007).

cooperation in different regions eventually compatible with India's *cognitive prior* and will probe the question of whether the new Modi government differs from previous governments in its treatment of regional organisations.

South Asia: The South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC)

Against the backdrop of a dynamic academic debate in South Asia on the necessity and advantages of regional cooperation in South Asia in the late 1970s, a first important step towards implementing a framework of regional cooperation was taken by Zia-ur-Rahman, the then president of Bangladesh. He began to discuss the possibility of organising regional cooperation in South Asia during several visits to Nepal, India, Pakistan and Sri Lanka in the late 1970s and in 1980.[27] In a letter sent to the heads of state or government of several South Asian countries he argued that 'the contemporary experience in inter-state relations all over the world strongly emphasizes the need for regional cooperation with a view to maximising either security and stability or accelerating economic and social development'.[28]

In November 1980, the Ministry of Foreign Affairs of Bangladesh then drafted a proposal[29] and circulated it among the countries of the region. The paper expressed the determination to uphold respect for the principles of sovereignty, national independence, territorial integrity, non-interference, non-use of force and peaceful settlement of disputes.[30] The fact that the proposal referred to 'independence' and the *Panchsheel* principles confirms the significance of these principles, and it also shows that Nehru's ideational legacy influenced the process of regional cooperation, which was only just beginning, already at this early stage.

In general, the proposal expressed ideas that challenged Indian norms and interests. The Indian government therefore accepted the proposal only 'in principle'.[31] India made it clear that any strategic and security related aspects would have to be excluded from the proposal. India also feared that the initiative for South Asian regional cooperation might be an attempt to limit its activity in South Asia. This was unacceptable in view of India's experiences as a former British colony. The Indian reaction was therefore both testament to the cooperative side of India's foreign policy principles and a belief

---

[27] S.D. Muni and A. Muni, *Regional Cooperation in South Asia*, New Delhi: National Publishing House, 1984; S.D. Muni, 'SARC: Building Regionalim from Below', *Asian Survey*, 1985, Vol. 25, No. 4, pp. 391–404.

[28] Z. Rahman, 'Letter on South Asian Cooperation,' 1978, accessed January 10, 2008, http://www.mofa.gov.bd/13saarcsummit/Homage%20to%20Zia.pdf (accessed on 10 January 2008).

[29] SAARC Secretariat, *From SARC to SAARC: Milestones in the Evolution of Regional Cooperation in South Asia (1980-1988), Vol. 1*, Kathmandu: SAARC Secretariat, 1988, pp. 2–3.

[30] SAARC Secretariat, *From SARC to SAARC*, p. 7.

[31] B. Chhibber, *Regional Security and Regional Cooperation. A Comparative Study of ASEAN and SAARC*, New Delhi: New Century Publications, 2004, p. 108.

in the primacy of bilateralism and independence. At the same token, it is important to realize that this kind of a proposed institutionalized version of regional cooperation was actually a new element for India's foreign policy. Accepting it meant, in principle, that India could also enhance its authority in the region in the sense of being a benign hegemon reaching out to its neighbours.

In response to the proposal, the foreign secretaries of seven South Asian countries met in Colombo on 21–23 April 1981 in order to further discuss the Bangladeshi proposal. During this meeting, the then Indian Foreign Secretary R. K. Sathe outlined India's approach and insisted on following a gradual course of action regarding the future of regional cooperation. He also opposed the creation of any institutional framework already at this early stage. Sathe restrained the enthusiasm of Bangladesh and smaller states and insisted on confining regional cooperation to specific areas and voiced two important pre-conditions for regional cooperation in South Asia:

> 'Here I would submit that the principle of avoiding discussions in regional framework of all bilateral and contentious issues and of unanimity as the principle on the basis of which decisions in regard to regional cooperation are taken should be followed scrupulously.'[32]

As a result of a number of exchanges of opinions at the foreign secretary level until mid-1983, a limited model of a South Asian form of regional cooperation was considered. The Indian position was characterized by restraint with regard to the speed of cooperation and the insistence on focusing on issues related to trade. India had thus become the agenda setter right from the beginning and had succeeded in safeguarding its normative agenda by excluding any issues related to political or strategic fields from the discussions.

The first milestone in the evolution of regional cooperation in South Asia was the first 'Meeting of South Asian Foreign Ministers' which took place in New Delhi on 1–2 August 1983.[33] The meeting was inaugurated by then Indian Prime Minister Indira Gandhi[34], a gesture of highly symbolic value that was at the same time a public demonstration of the importance attached to the general idea of closer inter-state cooperation already favoured by Nehru. While Indira Gandhi touched upon shared South Asian denominators such as a common ancient civilization, geography, cultural experiences – all of which were in consonance with major strands of India's foreign policy – she also insisted on India's strict policy of non-alignment and summed up her vision of the regional grouping as follows:

---

[32] S.D. Muni and A. Muni, *Regional Cooperation*, op.cit., p. 109.

[33] I. Bokhari, 'SARC: Progress, Problems, Potential and Prospects', *Asian Survey*, 1985, Vol. 25, No. 4l, pp. 371–399.

[34] I. Gandhi, 'Inaugural Address: Meeting of South Asian Foreign Ministers', *India Quarterly: A Journal of International Affairs*, 1984, Vol. 40, No. 3–4, pp. 259–261.

> 'Our policy is not to interfere in the affairs of others. The regional grouping that brings us together is not aimed against anyone else. Nor are we moved by any ideological or military considerations. Our cooperation in no way limits each country's freedom of judgment. […] We are all equals. We are against exploitation and domination. We want to be friends with all on a footing of equality. We should be ever vigilant against the attempts of external powers to influence our functioning.'[35]

At the conclusion of this meeting, the Foreign Ministers adopted a declaration on South Asian Regional Cooperation (SARC), also known as the 'New Delhi Declaration',[36] which can be regarded as the second milestone in the evolution of regional cooperation in South Asia. According to the document, the association coming into being was to be inter-governmental in nature, and it did not implicate a pooling of any military or other resources of the member countries.

After several follow-up preparatory meetings, SAARC finally came into existence on 8 December 1985. In his speech at the first SAARC Summit, then Indian Prime Minister Rajiv Gandhi repeated India's specific ideational views:

> 'We have not sought to melt our bilateral relationships into a common regional identity, but rather to fit South Asian cooperation into our respective foreign policies as an additional dimension. We have evolved modalities which do not allow bilateral stresses and strains to impinge on regional cooperation.'[37]

The SAARC Charter was adopted at this summit; it listed the objectives and principles of SAARC. Most importantly, the charter institutionalized the Indian ideas regarding the scope (and limits) of regional cooperation. Two significant conditions reflecting the Indian position were incorporated as 'General Provisions': Decisions at all levels would be taken on the basis of unanimity, and bilateral and contentious issues had to be excluded from the deliberations. The five principles of *Panchsheel* were reiterated. The structure of the organisation is as follows: a pyramidal structure with summits at the apex, supported by the Council of Ministers meeting and standing committees comprising foreign secretaries, technical and action committees. In 1987, a secretariat with limited powers and resources was established in Kathmandu. It coordinates and monitors the execution of the various SAARC activities and prepares meetings. The Secretary-General is assisted by a Professional and a General Services Staff. Each member country sends one country director to the secretariat who is assigned to one of eight Working Divisions. This institutional and organisational design of SAARC has not changed since the first summit.

---

[35] I. Gandhi, 'Inaugural Address', op.cit., p. 259.

[36] SAARC Secretariat, *From SARC to SAARC*, op.cit., pp. 58–60.

[37] R. Gandhi, 'Address at the First SAARC Summit, Dhaka, 7 December 1985', in Ministry of Information and Broadcasting (ed.), *Selected Speeches and Writings of Rajiv Gandhi, 1984–1985, Vol. I: 31 October 1984–31 December 1985*, Ministry of Information and Broadcasting (ed.), New Delhi: Ministry of Information and Broadcasting Publications Division, 1987, p. 399.

In all, the track record of SAARC in institutional and economic achievements is negligible. Membership today is composed of Afghanistan, Bangladesh, Bhutan, India, Maldives, Nepal, Pakistan, and Sri Lanka. The secretariat only has a permanent staff of about 50, and the annual SAARC budget stood at about USD 3 million in 2015. Between 1985 and 2015, there have been just 18 summit meetings and a large number of ministerial meetings, with little to show for. As of 2015, just seven conventions and 13 agreements have been ratified.[38] Even in non-political and hence less contentious sectors of cooperation, concrete results are elusive. The SAARC Preferential Trading Arrangement (SAPTA) was signed on 11 April 1993 at the 7th SAARC Summit in Dhaka. This was later followed by the South Asian Free Trade Area (SAFTA), which was agreed upon on 6 January 2004 at the 12th SAARC summit in Islamabad and finally came into force on 1 January 2006. However, despite having been ratified by all eight SAARC member countries, neither SAPTA nor SAFTA have resulted in a marked increase in intra-regional trade. After three decades of regional economic cooperation in the frame of SAARC, intra-regional trade still accounts for just 5 per cent of total South Asian trade, compared with for example 25 per cent in ASEAN.[39] More concretely, in 2013 intra-SAARC trade stood at USD 45 billion, a marked rise from USD 16.64 billion in 2005 but still small compared to other world regions. However, this trade is taking place *bilaterally* and hence outside the SAARC framework.[40] India's bilateral trade with SAARC countries was valued at USD 11.4 billion in 2008, representing just 2.83 per cent of India's trade altogether.[41]

All things considered, the process of regional cooperation in the South Asian context has led to a distinct institutional shape that has incorporated important features of India's *cognitive prior.* The organisation suffers from an institutional and normative puzzle. It is an organisation expected to further cooperation in the region; however, it is explicitly forbidden to discuss bilateral and contentious issues, which has effectively precluded any progress in areas of inter-state cooperation in a region where grave bilateral problems are practically ubiquitous.

Indian Ocean Rim: The Indian Ocean Rim Association (IORA)

Ten years after SAARC was founded, another attempt at regional cooperation was made, this time regarding the Indian Ocean Rim (IOR). Regional cooperation was promoted by two different initiatives, one originating from Mauritius, another

[38] See for an overview: A. Michael, *India's Foreign Policy*, op.cit., p. 109.

[39] See http://www.worldbank.org/en/region/sar/brief/south-asia-regional-integration (accessed on 17 July 2015).

[40] See http://www.newindianexpress.com/world/BIMSTEC-Shows-the-Way-to-Regional-Cooperation/2015/06/27/article2889146.ece (accessed on 10 October 2015).

[41] See D. Scott, India's 'Extended Neighbourhood' Concept: Power Projection for a Rising Power', *India Review*, 2009, Vol. 8, No. 2, p. 120.

from Australia.[42] In March 1995, the government of Mauritius launched the Indian Ocean Rim Initiative (IORI)[43] in order to probe the possibility of intensified regional activities of IOR countries. As suggested by Mauritius in December 1994, the first Inter Government Meeting (IGM) of Experts of Indian Ocean Rim countries was held in Port Louis on 29–31 March 1995. The seven participating states[44] represented seven IOR geographic sub-systems. Political analyst Sandy Gordon highlighted that 'the Mauritius process was developed by Mauritius under the guiding hand of India'.[45]

The second initiative to forge the IOR countries into a cohesive political and economic organisation stemmed from the Australian government. On 11–13 June 1995, the meeting of the International Forum on the Indian Ocean Region (IFIOR) was held in Perth. IFIOR used a trans-national approach and brought together 122 participants from the business, academia and governmental sphere, all in their personal capacity. All in all, 23 IOR countries were represented. Compared to the Mauritius meeting, the Perth forum had a more comprehensive agenda from the very beginning. It included for example economic and fiscal matters, social, political and strategic issues, as well as maritime issues dealing with the Indian Ocean per se. According to political analyst K. R. Singh, 'some participants, particularly from India, successfully tried to restrict the debate to economic matters'.[46] Indian delegates were concerned that bilateral disputes, especially the Kashmir conflict, might be raised if the subject matter of 'security' was placed on the agenda in a new multilateral association.

In consideration of various ongoing inter-state problems in the Indian Ocean, Australia had initially expressed its interest in discussing security issues in the new organisation.[47] A political analyst summarized that in the following words: 'Canberra does not seem to be too keen on economic cooperation, since it is part of the APEC. It is more interested in roping in other countries as a possible bulwark against the rising power of China.'[48] The Indian perspective, which differed from the Australian, was summarised by the Indian delegate Verinder Grover:

---

[42] R. Mehta, 'Indian Ocean Rim: Economic and Trade Issues', *Strategic Analysis*, 1997, Vol. 20, No. 2, pp. 243–262.

[43] A. Saeed, 'An Economic Forum for the Indian Ocean Region', *Regional Studies*, 1995/1996, XIV, Vol. 1, pp. 59–94.

[44] Australia, Singapore, India, Oman, Kenya, South Africa, and Mauritius.

[45] S. Gordon, 'Building Regionalism in the Indian Ocean.' in: S. Gordon et al, *Security and Security Building in the Indian Ocean Region. Canberra Papers on Strategy and Defence, No. 116*, S. Gordon et. al. (eds), Canberra: Strategic and Defence Studies Centre, Australian National University, 1996, p. 199.

[46] K. R. Singh, 'The Indian Ocean Rim Association for Regional Cooperation: Regional Cooperation in the Indian Ocean', in R. Harshe and K.M. Seethi, *Engaging with the World: Critical Reflections on India's Foreign Policy*, R. Harshe and K. M. Seethi (eds), New Delhi: Orient Longman, 2005, pp. 342–355.

[47] G. Evans, 'Indian Ocean Regional Cooperation: Exploring the Possibilities. Keynote Address to the International Forum on the Indian Ocean Region. Perth, 1995', http://www.dfat.gov.au/archive/speeches_old/minfor/geifior.hmtl (accessed on 10 January 2007).

[48] C. Mahapatra, 'Cooperative Efforts in the Indian Ocean Region', *Australian Defence Studies Centre Working Paper*, 1996, No. 41, p. 18.

> 'We want to concentrate on economic cooperation. It is our firm belief that economic cooperation and the resultant growth and development of our Indian Ocean world will itself have a beneficent leavening influence on the political and security climate of the region.'[49]

This statement repeats essentials of India's *cognitive prior*. Hence, the divergent ideational and normative approaches surfaced at Perth. Australia wanted to include security issues and also preferred a broad-based representation of the rim countries. However, a majority of the delegates at the Perth Forum, influenced by India, insisted on excluding the security agenda and focused on limited membership, in consonance with India's traditional approach towards regional cooperation.

It was at this forum that the blueprint for IOR regional cooperation was eventually framed. The Australian attempts of putting regional security onto the agenda proved futile, which led the Australian media to conclude that the 'defeat of Australia's proposal to establish a new organisation of the littoral states of the Indian Ocean […] is a major setback for the 'Look West' strategy'.[50] Thus, all efforts concentrated on the IORI initiative and the proposals emanating from IFIOR were dropped. As a follow up to the inaugural IORI conference, the First Working Group Meeting of IORI was held in Port Louis, Mauritius on 15–17 August 1995. Based on inputs from other delegations, the working group mandated India to coordinate the preparation of a draft charter to be discussed in the next working group meeting. Hence, India was enabled to draft the charter according to its own preferences, as had already happened more than a decade earlier in the case of SAARC. The second Working Group Meeting of IORI followed in Port Louis on 14–16 May 1996. The Indian draft of an 'Indian Ocean Rim Initiative Charter' was discussed and then referred back to the governments of prospective member states. Thus, as an Indian observer concluded 1996 in *The Hindu*, 'wittingly or unwittingly, India has taken over the leadership role in this regional cooperation programme'.[51]

The inaugural Ministerial Meeting of the IOR-ARC was then held on 5–7 March 1997 at Port Louis in Mauritius.[52] Just as in the case of SAARC, regional cooperation was institutionalized in the form of a charter. There was actually no genuine debate about the necessary institutional mechanisms for the proposed organisation; the consensus was a *de facto* adoption of the tripartite governance model of the Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) with 'open regionalism', that is maximisation of trade and investment opportunities through a flexible regulatory system and elastic rules of membership. According to the charter, decisions are made by consensus. There are six

---

[49] S. Gordon, 'Building Regionalism in the Indian Ocean', op.cit., p. 201.

[50] C. Mahapatra, 'Cooperative Efforts',op.cit., p. 19. See also A. Downer, 'Looking West: Australia and the Indian Ocean. Address to the International Business Council of Western Australia. Perth, 1997', http://www.foreignminister.gov.au/speeches/1997/look_west.html (accessed on 10 October 2007).

[51] H.S. Chhabra, 'Cooperation in the Indian Ocean Rim', *The Hindu*, November 8, 1996.

[52] A. Michael, *India's Foreign Policy*, op.cit., pp. 131–132.

priority areas of cooperation and three institutional bodies: the Council of Ministers (CoM), the Committee of Senior Officials (CSO) and the Indian Ocean Rim Business Forum (IORBF).[53]

Between March 1997 and October 2015, fifteen CoMs, the highest body of the organisation, were held, preceded or followed by track-two meetings. A secretariat with six employees exists in Mauritius and coordinates IORA meetings. The budget amounts to an annual contribution of USD 20,000 per country, plus voluntary contributions by member countries for select activities. No concrete collaborative achievements have occurred, and the most notable 'public event' happened in 2013 when the name of the organisation was changed to Indian Ocean Rim Association (IORA). Today, IORA has 21 member states[54] and six dialogue partners.[55] In absolute terms, intra-regional IOR trade has risen from USD 258 billion in 2000 to USD 1,230 billion in 2012.[56] However, this figure again reflects only bilateral trade taking place *outside* the IORA framework. The state of affairs of regional cooperation in the Indian Ocean Rim was already summarized in 2009 by then Indian Minister of State for External Affairs Shashi Tharoor when he commented that after 12 years of cooperation '[IOR-ARC has not] done enough to get beyond the declaratory phase that marks most new initiatives'.[57]

Bay of Bengal and the Mekong Ganga area: The Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation (BIMST-EC) and the Mekong Ganga Cooperation (MGC)

Briefly turning towards two other regional groupings in the South Asian neighbourhood, comparable developments with regards to the genesis, development and low degree of cooperation have taken place: The *Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation* (BIMST-EC) was founded in 1997, with Thailand as its originator. Its current members are Bangladesh, India, Myanmar, Sri Lanka, Thailand, Bhutan and Nepal. BIMST-EC practically boasts the same membership as SAARC – minus Pakistan but plus Thailand and Myanmar. It took seven years before the first official summit meeting between the members of the organisation was held in 2004, and another eight years before the lack of a coordinating secretariat was finally addressed. The beginnings of this organisation have to be primarily viewed through

---

[53] See for details of the charter: http://www.iora.net/media/157216/iora_charter.pdf (accessed on 30 November 2015).

[54] These are Australia, Bangladesh, the Comoros, India, Indonesia, Iran, Kenya, Madagascar, Malaysia, Mauritius, Mozambique, Oman, Seychelles, Singapore, South Africa, Sri Lanka, Tanzania, Thailand, the United Arab Emirates and Yemen.

[55] China, Egypt, France, Japan, the United Kingdom and the United States.

[56] For current statistics see: S. K. Mohanty and P. Dash, *Trade and Investment Prospects of the IORA in the New Millennium – New Economic Frontiers of the Region*, 2015, RIS Study.

[57] S. Tharoor, 'Indian Ocean Unity', *Project Syndicate*, 15 July 2009, http://tharoor.in/articles/indian-ocean-unity/ (accessed on 10 November 2010).

the prism of India's 'Look East' policy, and three major features can be discerned which constitute the core idea behind India's involvement in BIMST-EC. They are the consequence of India's *cognitive prior* vis-à-vis regional organisations and show that India could have made use of BIMST-EC in the frame of competing regionalism, that is in order to put pressure on the SAARC.

First, India mainly supported those policies and programmes designed to promote economic development in the Bay of Bengal. In the furtherance of this objective, BIMST-EC took certain measures such as the enhancement of the level of interaction among the member countries to the level of a summit, an identification of core areas of cooperation each of which was entrusted to a member of the grouping designated as a lead country, and the initiation of the process of the establishment of a BIMST-EC Free Trade Area (FTA). Second, India assisted the individual members of BIMST-EC through bilateral cooperation in a wide range of areas, including trade, investment, industry, science and technology or transport and communication. And third, India tried to forge a common front against terrorism and trans-national crimes; it convened the meetings of this working group several times. All in all, BIMST-EC could have profitably served India's trans-regional interests in South and Southeast Asia. In 2004, political analyst and renowned journalist C. Raja Mohan predicted, prematurely, that '[BIMST-EC's] geo-political significance cannot be underestimated. It allows India to break out of the constricting confines of the subcontinent that it had long chafed at. In linking five South Asian countries with two Southeast Asian nations, it shatters the old notions of a South Asia separated from its eastern neighbours.'[58]

Despite the potential significance of the organisation, the initial enthusiasm soon waned. Just three summits took place until 2015, but there was still no budget as of 2015. Since 2014, a permanent secretariat is located in Dhaka, with a staff number smaller than that of SAARC. At this point, BIMST-EC is only an extension of national ministries of external affairs with practically no room for independent institutional evolution. Even though the different strategies and plans decided upon in BIMST-EC are important for the region, none of the plans designed for BIMST-EC has led to tangible results. The strong focus on bilateralism within BIMST-EC is, again, a clear sign of the impact of Indian foreign policy determinants and its *cognitive prior*, and essentially BIMST-EC has remained more of an (important) idea than an organisation. The envisaged BIMSTE-EC FTA also remains at large. In concrete terms, in 2013 intra-BIMSTEC trade (bilateral) stood at USD 74.63 billion, a marked increase from USD 25.16 billion in 2005,[59] highlighting the economic prospects of the region.

The smallest regional framework is the *Mekong Ganga Cooperation* (MGC) initiative which encompasses six riparian countries of the Mekong and Ganga, namely

[58] C. Raja R. Mohan, 'A Foreign Policy for the East', *The Hindu*, 16 July 2004.

[59] See http://www.newindianexpress.com/world/BIMSTEC-Shows-the-Way-to-Regional-Cooperation/2015/06/27/article2889146.ece (accessed on 20 August 2015).

Cambodia, India, Laos, Myanmar, Thailand and Vietnam. The original promoter of this initiative was – again – Thailand. In 2000, the six countries met in Vientiane and agreed to cooperate in the fields of tourism, education, human resource development, culture, communication and transport. Not conceived of as a genuine 'organisation' but rather as a forum for cooperation, the MGC represents regional cooperation at its most basic. It was agreed to have 'Annual Ministerial Meetings', back to back with 'ASEAN Ministerial Meetings' and regular 'Senior Official's Meeting'. The 'outcome' after 16 years of its existence are only six ministerial meetings but no other practical achievements.[60] The then Minister for Foreign Affairs of Myanmar, Nyan Win, already observed in 2007 that after seven years of efforts, progress had been very slow. Within the frame of the MGC, India has again decided to cooperate with Thailand and Myanmar in a regional initiative, focusing on infrastructure and cultural aspects. The planned programmes and initiatives of the MGC only take place in the bilateral sphere and do not allow for any independent institutional evolution.

Competing regionalism, prospects of regional cooperation and policy prescriptions

An important factor that has often been cited as a stumbling block for regional cooperation in South Asia is the ongoing India–Pakistan rivalry. Since 1947, this conflict has witnessed three wars, hundreds of small-scale military clashes and decades of political animosity and hostility. However, this line of argument does not explain the failure of regional cooperation in general. Since SAARC has never been able to fulfil its original promises, it was exactly the idea of 'testing' competing regionalism – that is, starting new regional organisations without Pakistan – in order to strengthen other regional organisations. A case in point has been BIMST-EC. Yet, even though BIMST-EC never 'suffered' from the (alleged) problems posed by the India–Pakistan rivalry for SAARC, and while it has the same membership as SAARC minus Pakistan plus countries of the Bay of Bengal, it still has the same institutional and normative problems that exist in SAARC and IORA respectively.

Hence, the constructivist perspective that is the basis of the present article offers an alternative vantage point to explain the failure of regional cooperation. In essence, such cooperation started in South Asia and neighbouring regions with Indian support as a consequence of the cooperative features of India's *cognitive prior*, independent of the membership of the organisation. India's desire to increase its reputation in the region also forced it to publicly display that it was willing to participate in regional forums. Cooperation per se has been an important feature of India's *cognitive prior* and therefore a general acceptance of regional cooperation was fairly straightforward, but so has been India's insistence on complete independence and autonomy – as Nehru put it:

[60] See A. Michael, *India's Foreign Policy*, op.cit., pp. 163–174.

each country fending for itself. All in all, India's involvement in regional cooperation in South Asia and neighbouring regions between 1978 and 2016 has resulted in the existence of four regional organisations that overlap in membership, territorial scope and areas of cooperation. This process has led to a weakening of all the organisations rather than further strengthening integration in the respective regions. Also, the genesis of SAARC and IOR-ARC/IORA are alike. In the case of SAARC, the original vision of South Asian regional cooperation included cooperation in the field of politics, security, economics and a host of other sectors. Especially the beginnings of SAARC show how ingrained the idea of complete independence was in India's dealings with its neighbours and that SAARC became the legitimate off-spring of the Nehruvian ideals he promoted time and again during the Asian conferences. In the case of IORA, IOR cooperation envisioned working together in matters of security, yet the eventual outcome has been a very lose structure with no tangible results.

In addition, all four organisations display recurring patterns: First, there is a tendency towards 'competing regionalism', meaning that membership as well as sectors of cooperation overlap. In essence, the organisations attempt to achieve the same objectives with comparable members, geographic focus aside. BIMST-EC and its objectives, for example, are basically SAARC minus Pakistan plus Thailand. The MGC has overlapping membership and objectives with BIMST-EC and SAARC, and most SAARC countries are members of the IORA. It is not unlikely that new regional organisations will be founded encompassing a similar set of nations which again will focus on similar, overlapping sectors of cooperation. Rather than focusing on strengthening one organisation, the existence of four organisations with comparable membership and sectors of cooperation has led to a weakening of all four. More importantly, each time a new organisation came into being (for example IORA following SAARC, BIMST-EC following IORA), there was a sudden loss of interest in the older organisations and it appeared that the new organisation would be preferred. However, after the initial enthusiasm had waned and first (inaugural) meetings had taken place, little to no progress actually followed. Second, all four initiatives originated from India's smaller neighbours and not from India itself. India subsequently used its diplomatic influence and drafted the respective founding documents and determined the institutional set-up of all four organisations. And third, one of the major principles of cooperation is non-institutionalisation. While three of the organisations possess some sort of coordinating secretariat, the apparent lack of manpower and financial resources makes it impossible to engage in further cooperation, even within the narrow confines of the respective charters. In short, these institutions suffer from institutional minimalism, a lack of financial and personnel capacity and a strict binding of these institutions to the Indian Ministry of External Affairs.

In theory, India as the regional hegemon could make use of a regional organisation to discipline the states of the region (SAARC) or to bind states that are located farther away (IORA) or ones that are members in other regional organisation (BIMST-EC)

closer to it. However, India's insistence on this particular, almost marginal form of regional cooperation in no way furthers this goal. On the contrary, the institutional set-up of the organisations does not allow any room for political manoeuvrings or strategic visions. As a consequence, each country fends for itself, and cooperation takes place in the bilateral but not in the multilateral field. In the final analysis, it is actually only the idea of multilateralism rather than 'hard' multilateralism that is the common denominator of all these organisations until today. While the 'ASEAN way' is internationally accepted today, no 'SAARC way' or 'IORA way' has emerged. In truth, these organisations are mere extensions of departments/desks within the ministries of external affairs of the respective countries. Genuine regional cooperation cannot be detected in South Asia, the Indian Ocean Rim, the Bay of Bengal or the Mekong-Ganga area; the performance of regional cooperation remains in a state of stasis. This fact that has been recognized time and again in speeches and political commentaries but has not been addressed in practical terms.

With Indian Prime Minister Narendra Modi invigorating Indian politics and foreign and security policy since his coming to power in May 2014, the time seemed ripe for a restarting of regional cooperation in South Asia and neighbouring regions. However, despite the grand gesture of inviting the heads of state or government of all SAARC countries to the official swearing-in ceremony on 26 May 2014, the Modi government subsequently did not use the 18th SAARC Summit (26–27 November 2014) – its first SAARC summit – to suggest or implement major changes to India's general strategy towards regional cooperation. Rather than presenting a new vision for the future of South Asian regional cooperation, the summit resulted in typical declarations of intent and promises of more integration, with little concrete to show for in the months following the summit.[61] In this, Modi's policies do not markedly differ from those of the predecessor Manmohan Singh Congress or Atal Vajpayee BJP governments: bilateralism has proven to be paramount for him as well, with regional cooperation taking a backseat. The same holds true for IORA, BIMST-EC and the MGC; in the first 18 months of the Modi government, no new initiatives or policy changes took place with regard to these organisations.

In short, competing regionalism has failed and not resulted in any of these four organisations actually succeeding. On the contrary, the prospects of successful regional cooperation remain questionable as long as no new and bold initiatives are introduced. It will serve the purpose of genuine regional cooperation if SAARC, BIMST-EC and IORA are conceived from scratch. They should be given new charters that permit a new degree of independent cooperation in economic and social sectors. SAFTA and the BIMST-EC FTA will stand much better chances of success if all countries agree

[61] See 'Modi-Sharif Handshake Salvages SAARC Summit', *Times of India*, 27 November 2014 http://timesofindia.indiatimes.com/india/Modi-Sharif-handshake-salvages-Saarc-summit/articleshow/45296970.cms (accessed on 28 November 2014).

upon serious and realistic rules of multilateral engagement worthy of that name, in addition to a drastic increase in manpower of the respective secretariats. The latter requires departing from the strict confines of Indian foreign policy determinants and dispensing with the policy of competing regionalism. This will eventually allow for a greater degree of institutional flexibility, thereby finally overcoming the present institutional stasis.

Stosunki Międzynarodowe – International Relations
nr 4 (t. 51) 2015

ISSN 0209-0961
doi: 10.7366/020909614201509

Dyplomacja energetyczna Indii

Rafał Ulatowski

Uniwersytet Warszawski

Dynamiczny wzrost gospodarczy Indii spowodował podwojenie w ciągu dwóch dekad ich popytu na energię. Indie awansowały w XXI w. na czwarte miejsce na liście największych importerów ropy naftowej na świecie. Zapewnienie jej dostaw jest warunkiem utrzymania dotychczasowego tempa wzrostu gospodarczego. Wraz ze wzrostem uzależnienia od zewnętrznych źródeł energii pojawiły się obawy o poziom bezpieczeństwa energetycznego Indii. Tamtejszy rząd podjął liczne działania, w tym również dyplomatyczne, mające na celu zapewnienie dostaw ropy naftowej do Indii oraz ułatwienie indyjskim przedsiębiorstwom inwestycji w jej wydobycie za granicą.

Celem tego artykułu jest analiza i ocena dyplomacji energetycznej Indii w XXI w. W artykule tym argumentuję, iż choć indyjska dyplomacja energetyczna znajduje się w cieniu chińskiej, to wywiera znaczący, aczkolwiek pośredni wpływ na poprawę bezpieczeństwa energetycznego Indii. Indie pozostają częścią globalnego rynku ropy naftowej, a jego rozwój leży w ich interesie.

Słowa kluczowe: Indie, bezpieczeństwo energetyczne, dyplomacja energetyczna

Wstęp

Dynamiczny wzrost gospodarczy Indii zapoczątkowany przez reformy gospodarcze we wczesnych latach 90. XX w.[1] spowodował podwojenie w ciągu dwóch dekad ich popytu na energię. Indie awansowały do roli czwartego importera ropy naftowej na świecie[2].Zapewnienie dostaw tego surowca jest warunkiem utrzymania dotychczasowego tempa wzrostu gospodarczego[3]. Wraz ze zwiększeniem uzależnienia od zewnętrznych źródeł energii pojawiły się obawy o poziom bezpieczeństwa energetycznego kraju.

Rafał Ulatowski – doktor, Instytut Stosunków Międzynarodowych, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Uniwersytet Warszawski.

[1] M.S. Ahluwalia, *Economic reforms in India since 1991: Has gradualism worked?*, „The Journal of Economic Perspectives" 2002, t. 16, nr 3, s. 67–88.

[2] *India*, U.S. Energy Information Administration, 26.06.2014, http://www.eia.gov/beta/international/analysis.cfm?iso=IND (data dostępu: 10.06.2015).

[3] D. Steven, A. Ghosn, *Materials, markets, multilateralism: Strategic approach to India's resource challenges*, w: D. Steven, E. O'Brien, B. Jones (red.), *The New Politics of Strategic Resources. Energy and Food Security Challenges in the 21st Century*, Brooking Institution Press, Washington 2015, s. 41; S.-J. Ahn, D. Graczyk, *Understanding Energy Challenges in India: Policies, Players and Issues*, International Energy Agency, Paris 2012.

Troska o jego wzrost jest wskazywana w licznych dokumentach rządowych od początku XXI w.[4], a także w wypowiedziach przedstawicieli najwyższych władz[5]. Indyjski rząd podjął liczne działania, w tym również dyplomatyczne, mające na celu zapewnienie dostaw ropy naftowej do Indii oraz ułatwienie rodzimym przedsiębiorstwom inwestycji w jej wydobycie za granicą[6].

Celem tego artykułu jest analiza i ocena dyplomacji energetycznej Indii w XXI w. Argumentuję, że choć indyjska dyplomacja energetyczna znajduje się w cieniu chińskiej, to wywiera znaczący, aczkolwiek pośredni wpływ na poprawę bezpieczeństwa energetycznego kraju. Indie pozostają częścią globalnego rynku ropy naftowej, a jego rozwój leży w ich interesie.

Artykuł ma następującą strukturę. W części pierwszej omówione zostaną kluczowe z punktu widzenia tej pracy pojęcia: bezpieczeństwa energetycznego oraz dyplomacji energetycznej. W części drugiej przedstawię wyposażenie Indii w surowce energetyczne, strukturę indyjskiego rynku energetycznego oraz wyzwania, jakie niesie ona dla bezpieczeństwa energetycznego kraju. W części trzeciej analizie poddane zostaną wysiłki dyplomatyczne Indii mające na celu poprawę ich bezpieczeństwa energetycznego. Pracę kończą wnioski.

Bezpieczeństwo energetyczne i dyplomacja energetyczna

Szok naftowy z 1973 r. pokazał, iż większość państw świata była uzależniona od dostaw surowców energetycznych i nieprzygotowana na embargo. Ówczesny wzrost cen miał negatywne konsekwencje dla gospodarki światowej. Spowodowało to większe zainteresowanie kwestią bezpieczeństwa energetycznego.

Barry Buzan, Ole Waever i Jaap de Wilde wyznaczyli pięć wymiarów bezpieczeństwa: militarny, polityczny, ekonomiczny, społeczny i ekologiczny. Bezpieczeństwo energetyczne definiowane jest jako część ekonomicznego[7]. Pomimo niezwykle ważnej

---

[4] Planning Commission, Government of India, *Integrated Energy Policy: Report of the Expert Committee*, New Delhi 2006; Central Electricity Authority, *Status of Distribution Sector in the Country & Introduction to Accelerated Power Development & Reform Programme*, New Delhi 2010; Ministry of New and Renewable Energy, Government of India, *Mission Document: Jawaharlal Nehru National Solar Mission: Towards Building Solar India*, New Delhi 2009; idem, *Strategic Plan for New and Renewable Energy Sector for the Period 2011–17*, New Delhi 2011; Ministry of Petroleum and Natural Gas, Government of India, *Report of the Working Group on Petroleum &Natural Gas for the 12th Five-Year Plan*, New Delhi 2012; Indian Navy, *Indian Maritime Doctrine(INBR 8)*, New Delhi 2004; idem, *Indian Maritime Doctrine (INBR 8)*, New Delhi 2009.

[5] Zob. A.S. Bhasin (red.), *India's Foreign Relations – 2012 Documents*, Geetika Publishers, New Delhi 2013.

[6] T. Madan, *India's international quest for oil and natural gas: Fueling foreign policy?*, „India Review" 2010, t. 9, nr 1, s. 2–37.

[7] B. Buzan, O. Waever, J. de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, London 1998.

roli, jaką bezpieczeństwo energetyczne odgrywa we współczesnym świecie, do dziś nie doczekało się ono jednoznacznej definicji[8].

Pojmowanie bezpieczeństwa energetycznego różni się zasadniczo w głównych szkołach nauki o stosunkach międzynarodowych: realizmie, liberalizmie i szkole zależności. Zwolennicy realizmu redukują stosunki międzynarodowe do relacji między państwami (rządami). Zwracają oni uwagę na fundamentalne różnice w charakterze polityki wewnętrznej oraz międzynarodowej. Wskazują, że w stosunkach międzynarodowych brakuje władzy zwierzchniej (anarchia) i zaufania miedzy państwami oraz panuje permanentne niebezpieczeństwo wojny. W konsekwencji realiści opierają swoje badania w zakresie bezpieczeństwa energetycznego na czterech założeniach. Po pierwsze dostęp do złóż surowców naturalnych, a w szczególności surowców energetycznych, jest głównym składnikiem siły państwa. Interes narodowy nakazuje każdemu rządowi podejmować wysiłki na rzecz kontroli złóż. Po drugie zasoby surowców zmniejszają się, a dostęp do nich staje się coraz trudniejszy. Po trzecie państwa w coraz większym stopniu rywalizują o dostęp do złóż i kontrolę nad nimi. Po czwarte wzrasta prawdopodobieństwo konfliktów i wojen o kontrolę nad złożami. Podejście to nie tylko cieszy się dużym zainteresowaniem licznego grona badaczy, ale również determinuje postrzeganie rynku surowców energetycznych przez wielu dziennikarzy i polityków oraz opinię publiczną. Jego skutkiem jest bogata literatura analizująca wzrost znaczenia Chin na międzynarodowym rynku energetycznym oraz rywalizacja mocarstw o dostęp do złóż surowców w Azji Centralnej i Afryce. Krytyka realizmu koncentruje się wokół zbyt dużego znaczenia przypisywanego sile militarnej, państwocentrycznego podejścia oraz determinizmu w analizie[9].

Drugie podejście, tj. liberalne, stanowi w znacznym stopniu krytykę realizmu. Liberałowie twierdzą, że postęp w stosunkach międzynarodowych jest możliwy, zwracają uwagę na znaczenie praw człowieka, a przede wszystkim podkreślają, iż rozwój instytucji i reżimów międzynarodowych sprzyja współpracy państw, która nie tylko jest możliwa, ale również pożądana. Prowadzi ona – m.in. poprzez liberalizację handlu – do wzrostu dobrobytu, przełamania anarchii i zapobieżenia wojnom. Pomiędzy zwolennikami realizmu a liberalizmu toczy się nieprzerwana debata. Pewną formą kompromisu było ukształtowanie się neoliberalizmu, akceptującego tezę o anarchii panującej w stosunkach międzynarodowych, ale jednocześnie argumentującego, że reżimy i instytucje międzynarodowe mogą doprowadzić do przyjęcia przez ich uczestników kooperatywnej postawy i być korzystne dla wszystkich uczestników współdziałania. Zwolennicy liberalizmu widzą we współpracy gospodarczej wstęp do współpracy politycznej. Wewnątrz szkoły liberalnej wyróżnić można dwie grupy autorów. Pierwsza koncentruje się na zagadnieniach związanych z funkcjonowaniem

[8] A. Checchi, A. Behrens, Ch. Egenhofer, *Long-term energy security risks for Europe: A sector-specific approach*, „CEPS Working Document" 2009, nr 309, s. 1.

[9] Zob. R. Dannreuther, *International relations theories: Energy, minerals and conflict*, „POLINARES Working Paper" 2010, nr 8.

państwa rentierskiego, chorobą holenderską, klątwą surowcową oraz wojnami domowymi, których celem jest przejęcie renty naftowej. Istotną rolę odgrywają dla nich takie zagadnienia jak korupcja czy bliskie i nieprzejrzyste powiązania miedzy firmami naftowymi, rządami państw importerów i eksporterów oraz podmiotami pośredniczącymi między nimi. Druga grupa autorów koncentruje się na kierunku, w jakim rynek energetyczny powinien zmierzać. Wskazują oni na konieczność: poprawy jego przejrzystości i lepszej regulacji, rozwoju programów społecznej odpowiedzialności firm naftowych, promocji tzw. *good governance*, współpracy międzynarodowej i regionalnej w sektorze energii oraz liberalizacji branży energetycznej.

Zwolennicy szkoły zależności argumentują natomiast, że podział władzy w stosunkach międzynarodowych jest niesprawiedliwy. Przedmiotem ich analiz jest zagadnienie dominacji w relacjach między krajami. Wskazują oni na uzależnienie państw eksporterów od dochodów z eksportu surowców energetycznych oraz od gwarancji bezpieczeństwa ze strony mocarstw[10]. Każda z przedstawionych teorii koncentruje się na innym aspekcie funkcjonowania rynku energetycznego. Dla lepszego zrozumienia jego działania wskazane jest zastosowanie podejścia holistycznego.

Międzynarodowa Agencja Energii (International Energy Agency, IEA) twierdzi, że bezpieczeństwo energetyczne jest zapewnione w sytuacji dostępności surowców energetycznych w ilościach zaspokajających popyt przy danej cenie[11]. Definicja ta łączy w sobie kwestie fizycznego bezpieczeństwa dostaw, którego rolę podkreślają zwolennicy realizmu, jak i cen, a więc zagadnienie ekonomiczne, na którego rolę zwracają uwagę zwolennicy liberalizmu. Władze Indii przywiązują jednak również dużą wagę do kwestii ochrony środowiska, na co wskazuje definicja zaproponowana w *Integrated Energy Policy: Report of the Expert Committee* przez Komisję Planowania[12].

W XXI w. można zaobserwować intensyfikację dyskusji nt. definiowania i znaczenia bezpieczeństwa energetycznego. Wynikało to ze wzrostu znaczenia krajów azjatyckich w stosunku do tych z Zachodu oraz państw eksporterów kosztem importerów surowców energetycznych[13].

Pomimo że pojęcie dyplomacji energetycznej zyskało na popularności dopiero w XXI w., na jej istnienie wskazać można już w latach 20. i 30. XX w. Wówczas władze USA, Wielkiej Brytanii i Francji dokonały podziału wpływów w bogatym w ropę naftową regionie Zatoki Perskiej, zapewniając amerykańskim, brytyjskim oraz francuskim firmom dostęp do tamtejszych zasobów[14]. Do początku lat 70. USA były

[10] Zob. ibidem.

[11] International Energy Agency, *Toward a Sustainable Energy Future*, Paris 2001, s. 76.

[12] „We are energy secure when we can supply lifeline energy to all our citizens irrespective of their ability to pay for it as well as meet their effective demand for safe and convenient energy to satisfy their various need sat competitive prices, at all times and with a prescribed confidence level considering shocks and disruptions that can be reasonably expected". Planning Commission, Government of India, op.cit., s. 54.

[13] R. Dannreuther, *Energy security and shifting modes of governance*, „International Politics" 2015, t. 52, nr 4, s. 466–483.

[14] L.P. Frank, *The first oil regime*, „World Politics" 1985, t. 37, nr 4, s. 590.

w stanie zabezpieczyć warunki ich funkcjonowania w tym regionie, a także stabilność globalnego rynku ropy naftowej[15]. Dopiero fala nacjonalizacji złóż ropy, która przetoczyła się przez państwa tego obszaru w latach 70. XX w., oraz podwyżka cen eksportowanej ropy spowodowały zmianę równowagi sił na rynku[16]. Konsekwencją nacjonalizacji był również wzrost wysiłków państw importerów na rzecz zapewnienia bezpiecznych dostaw surowca. Embargo naftowe z 1973 r. to pierwszy przypadek w historii, kiedy ropa został z sukcesem użyta jako instrument walki geoekonomiczej[17].

Załamanie cen w połowie lat 80. XX w. oraz ich relatywnie stabilny i niski poziom w latach 90. w połączeniu z otwarciem wielu państw na inwestycje zagraniczne w sektorze naftowym spowodowało, że międzynarodowa aktywność dyplomatyczna w tym zakresie osłabła. Jednak wraz z dynamicznie rosnącym od początku XXI w. popytem, obawami o wyczerpanie się złóż, a w konsekwencji osiągnięciem przez świat tzw. *peak oil* – szczytu produkcji ropy naftowej – dyplomaci ponownie zwiększyli swoją aktywność[18]. Dyplomacja energetyczna stała się przedmiotem dyskusji i analiz. Jest ona definiowana jako „zastosowanie instrumentów polityki zagranicznej do zabezpieczenia dostaw surowców energetycznych z zagranicy i promocji bilateralnej współpracy międzyrządowej w sektorze energetycznym"[19]. Jak wskazuje autor tej definicji Andreas Goldthau głównym przedmiotem analizy jest polityka państw, których cel stanowi bezpieczeństwo energetyczne. Kalkulacja zysków i strat dotyczy przede wszystkim celów politycznych, a nie ekonomicznych[20]. Wskazuje on, iż wpływ dyplomacji energetycznej na bezpieczeństwo w tej dziedzinie jest ograniczony. Czynnikiem ograniczającym jest zaś struktura rynku ropy naftowej, który jest płynny i ma globalny zasięg, a ceny są konsekwencją relacji popytu i podaży[21].

Państwem, które w XXI w. w największym stopniu rozwinęło dyplomację energetyczną, są Chiny. W 2014 r. stały się one również największym importerem ropy naftowej na świecie[22]. Wzrost popytu ze strony Chin był główną przyczyną wzrostu cen tego surowca w nowym stuleciu[23]. Ich władze przypisały sektorom naftowemu i finansowemu

---

[15] Ibidem, s. 598.

[16] A. Antoine, *Oil: Economics and political*, „Energy Studies Review" 1994, t. 6, nr 1, s. 48.

[17] E. Haliżak, *Geneza geoekonomii ideowe i materialne przesłanki*, w: idem (red.), *Geoekonomia*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 20.

[18] P. Stevens, *National oil companies and international oil companies in the Middle East: Under the shadow of government and the resource nationalism cycle*, „Journal of World Energy Law & Business" 2008, t. 1, nr 1, s. 5–30.

[19] A. Goldthau, *Energy diplomacy in trade and investment of oil and gas*, w: idem, J.M. Witte (red.), *Global Energy Governance: The New Rules of the Game*, Brookings Institution Press, Washington 2010, s. 28. Por. R. Hryniewiecki, *Dyplomacja energetyczna – pomiędzy teorią a praktyką*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2013, t. 1, nr 315, s. 298–307.

[20] A. Goldthau, op.cit.

[21] Ibidem, s. 26.

[22] *China*, U.S. Energy Information Administration, 14.05.2015, http://www.eia.gov/beta/international/analysis.cfm?iso=CHN (data dostępu: 10.06.2015).

[23] J. D. Hamilton, *causes and consequences of the oil shock of 2007–8*, „Brooking Papers on Economic Activity" 2009, spring, s. 215–283.

kluczowe znaczenie dla rozwoju gospodarki chińskiej. Dzięki politycznemu poparciu władz oraz dostępowi do krajowych rezerw finansowych koncerny chińskie dołączyły do grona największych przedsiębiorstw naftowych świata[24]. Głównym regionem ich ekspansji były państwa afrykańskie[25]. Dyplomacja energetyczna Państwa Środka stała się punktem odniesienia dla oceny dyplomacji energetycznej Indii.

Rynek energetyczny Indii

W latach 1990–2012 konsumpcja energii w Indiach wzrosła ponad dwukrotnie[26]. Najważniejszym surowcem energetycznym w 2013 r. z 44% udziałem w konsumpcji jest węgiel. Miejsce drugie zajmuje biomasa z 24% udziałem, a tuż za nią znajduje się ropa naftowa z 23% udziałem. Kolejne miejsce pod względem znaczenia zajmuje gaz ziemny z 6% udziałem w konsumpcji. Odnawialne źródła energii, inne niż biomasa, mają 2% udział w indyjskiej konsumpcji energii. Najmniejszy udział, ledwie sięgający 1%, ma energetyka jądrowa. Obecnie ok. 3/4 indyjskiego popytu na energię pokrywają paliwa kopalne. Znacząca rola węgla w gospodarce wynika z jego bogatych lokalnych zasobów. Pomimo to na skutek szybkiego wzrostu popytu w ostatnich latach Indie stały się jednym z największych importerów węgla na świecie. Sukcesywnie traci na znaczeniu biomasa, wykorzystywana tradycyjnie w wielu gospodarstwach domowych do gotowania posiłków. Szybki rozwój notuje indyjski sektor elektroenergetyczny, w dalszym ciągu można jednak wskazać liczne jego słabości. Lokalne firmy zajmujące się dystrybucją energii elektrycznej zmagają się z problemami finansowymi i w dalszym ciągu odnotowywane są poważne straty energii podczas jej przesyłu. Potencjał w obszarze odnawialnych źródeł energii pozostaje w znacznym stopniu niewykorzystany. Choć po roku 2000 udało się zmniejszyć liczbę osób bez dostępu do elektryczności o połowę, to w dalszym ciągu 240 mln osób, tj. 20% mieszkańców Indii, nie ma jej. Problem ten dotyczy głownie obszarów wiejskich[27].

Szybki wzrost gospodarczy w XXI w. sprawił, że w Indiach dostrzeżono jedną z lokomotyw popytu na energię tego stulecia. Prognozy przewidują, iż w 2030 r. państwo to zajmie trzecie miejsce na liście największych konsumentów energii[28], a w okresie 2005–2030 wspólnie z Chinami będzie odpowiedzialne za połowę światowego wzrostu popytu na energię[29].

Wzrost popytu na ropę naftową stanowi dla władz Indii wyzwanie. Rezerwy ropy naftowej Indii, wynoszące 5,7 mld baryłek, stanowią jedynie 0,3% zasobów światowych.

---

[24] H.H. Lai, *China's oil diplomacy: Is it a global security threat?*, „Third World Quarterly" 2007, t. 28, nr 3, s. 519–537.

[25] I. Taylor, *China's oil diplomacy in Africa*, „International Affairs" 2006, t. 82, nr 5, s. 937–959.

[26] *India*, op.cit.

[27] International Energy Agency, *India Energy Outlook: World Energy Outlook Special Report*, Paris 2015, s. 19–54.

[28] International Energy Agency, *World Energy Outlook 2007*, Paris 2007, s. 600, 612, 620.

[29] Ibidem, s. 118.

Relacja wielkości rezerw do wielkości produkcji wynosi zaledwie 17,6. W 2014 r. wydobycie ropy naftowej w Indiach wyniosło 895 tys. baryłek na dzień (b/d), co odpowiadało 1% światowej produkcji[30]. Już obecnie 2/3 konsumowanej w Indiach ropy pochodzi z importu, a do 2030 r. wskaźnik ten osiągnie 90%. Jest to znacznie więcej aniżeli w przypadku USA bądź Chin, co stawia Indie w niekorzystnym położeniu względem tych państw[31].

W 2013 r. Indie były czwartym na świecie konsumentem ropy naftowej i jej produktów. Popyt przewyższał wtedy lokalną produkcję o 3,7 mln b/d. Według prognoz amerykańskiego Urzędu ds. Informacji o Energii (Energy Information Administration, EIA) popyt wzrośnie do 8,2 mln b/d w 2040 r., a produkcja utrzyma się na stałym poziomie ok. 1 mln b/d. Wzrost popytu pokrywany będzie przez rosnący import[32]. Brak jest prognoz przewidujących wzrost produkcji lokalnej [33].W konsekwencji Indie będą państwem w coraz większym stopniu uzależnionym od importu ropy, a tym samym narażonym na dwa rodzaje ryzyka. Po pierwsze zagrożenie przerwy w fizycznych dostawach tego surowca. Może być ono spowodowane konfliktami zbrojnymi, strajkami czy innymi przejawami niestabilności państw eksporterów. Indie staną się również krajem narażonym na embargo tych ostatnich. Po drugie Indie narażone są na ryzyko rynkowe, przejawiające się we wzroście cen, a także ich dużej zmienności. W konsekwencji poprzez uzależnienie od importu ropy naftowej Indie staną się uzależnione od rozwoju międzynarodowej sytuacji politycznej i gospodarczej[34].

Tabela 1. Produkcja ropy naftowej w Indiach w wybranych latach

Rok	Wielkość produkcji (w mln t)	Zmiana rok/rok (w %)
2009–10	33,690	0,54
2010–11	37,684	11,85
2011–12	38,090	1,08
2012–13	37,862	−0,60
2013–14	37,788	−0,19
2014–15*	37,461	−0,87

* Dane szacunkowe.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministry of Petroleum and Natural Gas, Government of India, *Indian Petroleum and Natural Gas Statistics 2014–15*, New Delhi 2015, s. 4.

Uzależnienie od importu ropy naftowej stoi w sprzeczności ze strategią rządu Indii, który od momentu uzyskania przez ten kraj niepodległości dąży do zapewnienia

[30] *BP Statistical Review of World Energy*, czerwiec 2015, s. 6–8.
[31] International Energy Agency, *World Energy Outlook 2007*, op.cit., s. 502.
[32] *India*, op.cit.
[33] D. Steven, A. Ghosn, op.cit., s. 44.
[34] Ibidem, s. 45.

mu energetycznej samowystarczalności. Ważnym wydarzeniem był kryzys naftowy lat 70., który ukazał uzależnienie Indii od globalnego rynku. W publikacji z 2000 r. *Hydrocarbon Vision 2025* jako cel wskazano zapewnienie dostępu do złóż w krajach mających duży potencjał wydobywczy. Jako najatrakcyjniejsze przedstawione zostały Rosja, Iran, Irak oraz państwa Afryki Północnej. Również w następnych latach opublikowano liczne dokumenty wskazujące na konieczność inwestycji w wydobycie ropy naftowej za granicą[35].

Historia poszukiwań ropy naftowej na terenie Indii sięga lat 60. XIX w., kiedy to Indie wchodziły w skład imperium brytyjskiego. Wkrótce po uzyskaniu niepodległości władze Indii doceniły rolę, jaką ropa naftowa pełni w rozwoju nowoczesnej gospodarki. W połowie lat 50. XX w. powołany został do życia Oil and Natural Gas Directorate, z zadaniem rozwoju eksploatacji surowców naturalnych. Już wkrótce dyrektoriat awansował do rangi komisji, a co ważniejsze – jego kompetencje zostały rozszerzone. Pokazuje to, że od początku istnienia państwa miały miejsce działania rządu zmierzające do objęcia przemysłu naftowego kontrolą. W następnych dekadach próbowano zachęcić prywatne podmioty do inwestycji w ten sektor. Próby te okazały się jedna nieskuteczne. Dwa czynniki były odpowiedzialne za taki stan rzeczy. Po pierwsze był to niski wskaźnik wydobycia z indyjskich złóż. Jego wartość, wynosząca ok. 30%, była znacznie poniżej średniej światowej. Po drugie niepewna sytuacja polityczna, związana z zaangażowanie Indii w konflikty zbrojne, głównie z Pakistanem, zwiększała ryzyko inwestycji. W połowie lat 70. XX w. rząd Indii podjął decyzję o nacjonalizacji nielicznych działających w kraju zagranicznych przedsiębiorstw naftowych. W połączeniu z kontrolą cen doprowadziło to do spadku konkurencyjności w tej gałęzi przemysłu i stagnacji. W celu przezwyciężenia tych problemów i przyciągnięcia inwestorów rząd wprowadził w 1999 r. nową politykę udzielania licencji na eksploatację złóż surowców *(new exploration licensing policy*, NELP)[36]. Współcześnie Ministerstwo Paliw i Gazu Ziemnego (The Ministry of Petroleum and Natural Gas, MPGZ) odpowiada za regulację całości sektora naftowego w Indiach. Publikuje ono plany pięcioletnie stanowiące wskazówkę dla przemysłu. Na przestrzeni ostatnich dwóch dziesięcioleci rynek został znacząco zliberalizowany. W interesującym z punktu widzenia tego artykułu segmencie *upstream* brakuje poważnych ograniczeń konkurencji i rynek jest otwarty dla zagranicznych koncernów. Pomimo to wydobycie jest w znacznym stopniu kontrolowane przez dwie państwowe firmy: Oil and Natural Gas Corporation (ONGC) i Oil India Limited (OIL)[37].

---

[35] C.R. Mohan, L. Powel, *Energy rivalry between India and China: Less than meets the eye?*, w: D. Steven, E. O'Brien, B. Jones (red.), op.cit., s. 148.

[36] G. Bahgat, *India's energy security*, „Minerals & Energy" 2006, t. 21, nr 3–4, s. 35.

[37] Ibidem, s. 39.

Tabela 2. Import paliw przez Indie w 2013 r. według państw/regionów świata (w %)

Państwo/region świata	Udział
Arabia Saudyjska	22
Irak	14
Wenezuela	12
Iran	6
Nigeria	8
Bliski Wschód (pozostałe państwa)	22
Afryka (pozostałe państwa)	8
Zachodnia Hemisfera (pozostałe państwa)	7
Inne	3

Źródło: *India*, op.cit.

Jak pokazują dane zawarte w tabeli 2, Indie importują ropę naftową głównie z państw Zatoki Perskiej. Kluczową rolę odgrywają Arabia Saudyjska, Iran oraz Irak. Na te trzy państwa przypada 42% indyjskiego importu. Z pozostałych krajów Bliskiego Wschodu pochodzi 22% sprowadzanej ropy. Łącznie udział państw tego regionu w indyjskim imporcie ropy naftowej wynosi 2/3. Indie są więc silnie uzależnione od sytuacji na Bliskim Wschodzie. Oprócz wyżej wspomnianych państw jedynie Wenezuela oraz Nigeria odgrywają istotną rolę jako dostawcy. W tej sytuacji nie może dziwić, iż region Zatoki Perskiej stanowi obok Azji Południowo-Wschodniej oraz Azji Środkowej priorytetowy kierunek dla indyjskiej polityki zagranicznej[38].

Tabela 3. Produkcja i konsumpcja wyrobów petrochemicznych w Indiach w wybranych latach

Rok	Produkcja wyrobów petrochemicznych (w mln t)	Zmiana rok/rok (w %)	Konsumpcja wyrobów petrochemicznych (w mln t)	Zmiana rok/rok (w %)
2009/10	184,610	18,99	137,808	3,15
2010/11	194,821	5,53	141,040	2,35
2011/12	203,202	4,30	148,132	5,03
2012/13	217,736	7,15	157,057	6,02
2013/14	220,756	1,39	158,407	0,86
2014/15*	221,136	0,17	164,987	4,15

* Dane szacunkowe.

Źródło: Government of India Ministry of Petroleum and Natural Gas, op.cit., s. 6.

[38] J. Zajączkowski, *Indie – studium przypadku geoekonomicznego działania mocarstwa wschodzącego*, w: E. Haliżak (red.), op.cit., s. 638.

Wzrost konsumpcji produktów przetwórstwa ropy naftowej przyczynił się do szybkiego wzrostu produkcji petrochemicznej w Indiach. Jak pokazują dane w tabeli 3 i 4, tempo tego wzrostu sprawiło, że pomimo szybkiego zwiększania się popytu Indie stały się istotnym eksporterem produktów petrochemicznych. Nie uchroniło ich to jednak przed problemem narastającego deficytu w handlu ropą naftową i produktami jej przetwórstwa. Dane zawarte w tabeli 5 wskazują, że wzrósł on między rokiem księgowym 2008/2009 a 2014/2015 o ponad 58 mld USD.

Tabela 4. Handel międzynarodowy ropą i produktami naftowymi przez Indie (w mln t)

Rok	Import ropy naftowej	Import produktów naftowych	Import łącznie	Eksport produktów naftowych	Import łącznie netto	Eksport produktów naftowych netto
2008/09	132,775	18,586	151,361	38,944	112,417	20,358
2009/10	159,259	14,665	173,924	51,155	122,769	36,490
2010/11	163,595	17,379	180,974	59,077	121,897	41,698
2011/12	171,729	15,849	187,578	60,837	126,741	44,988
2012/13	184,795	15,774	200,569	63,408	137,161	47,634
2013/14	189,238	16,718	205,956	67,864	138,092	51,146
2014/15*	189,432	20,423	209,855	63,928	145,927	43,505

* Dane szacunkowe.

Źródło: Government of India Ministry of Petroleum and Natural Gas,op.cit.,s. 83.

Tabela 5. Bilans handlowy Indii w handlu ropą naftową i jej produktami (w mld USD)

Rok	Wydatki na import netto
2008/09	63,151
2009/10	55,897
2010/11	68,808
2011/12	94,560
2012/13	97,950
2013/14	94,553
2014/15*	121,575

* Dane szacunkowe.

Źródło: Government of India Ministry of Petroleum and Natural Gas, op.cit., s. 85.

Czynnikiem mającym duży wpływ na szybki wzrost konsumpcji produktów przetwórstwa ropy naftowej są subsydia. Subsydiowanie paliw przyczynia się do pogorszenia

sytuacji finansów publicznych Indii[39]. O ile w roku budżetowym 2009/2010 ich wartość wynosiła 0,8% PKB kraju, to w roku 2011/2012 było to już 1,9% PKB. Równocześnie korzyści związane z subsydiowaniem paliw odnosiła głównie relatywnie bogata część społeczeństwa. Wartość zysków 10% najbogatszych gospodarstw domowych była siedmiokrotnie większa aniżeli korzyści odnoszone przez 10% najuboższych[40]. Świadome tych problemów władze Indii realizują politykę reformy cen. W czerwcu 2010 r. zliberalizowane zostały ceny benzyny, a w październiku 2014 r. – oleju napędowego. W dalszym ciągu rząd kontroluje ceny LPG i kerozyny[41].

Pomimo że udział energii nuklearnej w zaspokojeniu ogólnego indyjskiego popytu na energię wynosi 1%, a na energię elektryczną – 3%, to władze Indii wiążą z tą technologią duże nadzieje. Obecnie Indie dysponują 21 reaktorami jądrowymi, pracującymi w ramach siedmiu elektrowni jądrowych o łącznej zainstalowanej mocy 6 GW. Kolejne sześć reaktorów znajduje się w budowie, a ich łączna moc wyniesie 4 GW. Indie posiadają program rozwoju nowoczesnych reaktorów jądrowych[42]. Dzięki budowie 60 nowych jednostek planują zwiększyć moc zainstalowanych reaktorów do 63 GW. Kluczowe znaczenie dla realizacji tych planów ma zawarte w 2008 r. porozumienie z USA o współpracy w pokojowym wykorzystaniu energii atomowej[43]. Szansę powodzenia zwiększa też fakt, że kooperacją zainteresowani są wszyscy najważniejsi producenci reaktorów atomowych oraz innego niezbędnego wyposażenia[44]. Po 2008 r. Indie podpisały porozumienia o współpracy w sektorze jądrowym z najważniejszymi dostawcami technologii nuklearnych: USA, Rosją, Francją, Wielką Brytanią, Republiką Korei, Czechami oraz Kanadą. Co warto podkreślić, pierwsze, jedynie wstępne porozumienie o współpracy z Japonią osiągnięte zostało w grudniu 2015 r. Negocjacje są kontynuowane. Brak porozumienia z tym państwem oznacza, iż udział firm GE Hitachi i Westinghouse w indyjskim programie nuklearnym może zostać ograniczony. Indie zawarły porozumienia o współpracy również z Australią, Argentyną, Kazachstanem, Mongolią oraz Namibią. Powinny one pomóc w zapewnieniu stabilnych dostaw uranu. Dzięki kooperacji z zagranicznymi partnerami powinno być możliwe osiągnięcie 25% udziału elektrowni jądrowych w produkcji energii elektrycznej do 2050 r. Dotychczas podpisane umowy pokazują, że kluczowym partnerem Indii w sektorze

---

[39] D. Steven, A. Ghosn, op.cit., s. 45–46. Zob. D. Coady, I. Parry, L. Sears, B. Shang, *How large are global energy subsidies?*, „IMF Working Papers" 2015, nr 15/105.

[40] R. Anand, D. Coady, A. Mohommad, V. Thakoor, J.P. Walsh, *The fiscal and welfare impacts of reforming fuel subsidies in India*, „IMF Working Papers" 2013, nr 13/128.

[41] B. Fattouh, C.S. de Oliveira, A. Sen, *Gasoline and Diesel Pricing Reforms in the BRIC Countries: A Comparison of Policy and Outcomes*, Oxford Institute for Energy Studies, Oxford 2015, s. 7–9.

[42] International Energy Agency, *India*…, op.cit., s. 19–54.

[43] *President Bush signs h.R. 7081, the United States–India nuclear cooperation approval and nonproliferation enhancement act*, The White House, 8.10.2008, http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2008/10/20081008-4.html (data dostępu: 10.06.2015).

[44] *India near deal with Westinghouse to build 6 nuclear reactors: Official*, NBCNews Digital, 23.12.2015, http://www.nbcnews.com/business/energy/india-near-deal-westinghouse-build-6-nuclear-reactors-official-n485116 (data dostępu: 24.12.2015).

energetyki jądrowej będzie Rosja. Zawarte z nią porozumienia mówią nie tylko o budowie elektrowni jądrowych w Indiach przez rosyjskie firmy, ale przewidują także kooperację w wytwarzaniu części maszyn i urządzeń do nich w oparciu o rosyjskie technologie, współpracę w górnictwie uranu, produkcji paliwa jądrowego, zarządzaniu odpadami jądrowymi oraz kooperację na rynkach trzecich[45].

Plany rządu Indii przewidują uczynienie z nich państwa samowystarczalnego pod względem zaopatrzenia w energię. W 2013 r. ówczesny minister ds. paliw i gazu ziemnego Veerappa Moily zapewniał, iż do 2030 r. Indie osiągną energetyczną niezależność. Plan ten powinien zostać zrealizowany dzięki wzrostowi produkcji paliw kopalnych, rozwojowi niekonwencjonalnych źródeł energii, inwestycjom indyjskich firm w wydobycie surowców za granicą, redukcji subsydiów do paliw silnikowych oraz reformom cen paliw i gazu ziemnego. Również obecny minister Dharmendra Pradhan, który objął urząd w maju 2014 r., zapewnia, że plany te będą kontynuowane[46].

Wysiłki dyplomatyczne Indii na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego

Bezpieczeństwo energetyczne każdego państwa ma dwa wymiary: wewnętrzny i międzynarodowy. W Indiach główne zagrożenie dostrzegane jest w związku z uzależnieniem od importu ropy naftowej (i gazu ziemnego)[47]. Wzrost ich popytu na surowce energetyczne i prognozy, według których do 2030 r. staną się one trzecim konsumentem energii na świecie, sprawiły, że coraz większą uwagę zaczęto poświęcać indyjskim wysiłkom na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa w tym zakresie. Często powtarzana opinia głosi, że Indie – podobnie jak Chiny – reprezentują podejście „merkantylistyczne" bądź też „realistyczne". Polega ono na dążeniu do zapewnienia sobie przez dane państwo gwarancji dostaw np. ropy naftowej na podstawie umów międzyrządowych z pominięciem mechanizmów rynkowych[48]. Jego zwolennicy argumentują, iż słusznie New Delhi i Pekin są negatywnie nastawione do rozwiązań rynkowych i preferują formowanie stref wpływów jako bardziej efektywny sposób zapewnienia sobie bezpieczeństwa energetycznego. Udział w międzynarodowym rynku naftowym traktują niechętnie. Kierowanie przez państwo sektorem naftowym postrzegane jest jako lepiej zabezpieczające interes narodowy aniżeli rozwiązania rynkowe[49]. Działania takiego kraju na rynku energetycznym prowadzą do „sekurytyzacji zagadnienia polityki

[45] *Nuclear power in India*, World Nuclear Association, styczeń 2016, http://www.world-nuclear.org/info/Country-Profiles/Countries-G-N/India/ (data dostępu: 10.01.2016).

[46] *India*, op.cit.

[47] B.K. Sovacool, V. Vivoda, *A comparison of Chinese, Indian, and Japanese perceptions of energy security*, „Asian Survey" 2012, t. 52, nr 5, s. 960.

[48] J. Lee, *China's geostrategic search for oil*, „Washington Quarterly" 2012, t. 35, nr 2, s. 75–92.

[49] General Energy Council, Advisory Council on Foreign Affairs, *Energised Foreign Policy: Security of Energy Supply as a New Key Objective*, The Hague 2005.

energetycznej”[50], a w konsekwencji do wzrostu napięcia w Azji. Wiążą one politykę energetyczną ściślej z zagadnieniami bezpieczeństwa państwa aniżeli z polityką handlową bądź szerzej gospodarczą[51]. Skomplikowanie relacji łączących kwestię współpracy w sektorze energii z innymi wymiarami polityki zagranicznej państwa pokazują stosunki Indii z Iranem. Objęcie tego ostatniego międzynarodowymi sankcjami zmniejszyło jego udział w indyjskim imporcie ropy naftowej. Zniesienie tych sankcji daje nadzieję na odbudowę współpracy[52].

Wzrost zainteresowania indyjskich przedsiębiorstw międzynarodową ekspansją w obszarze *upstream*[53] oraz poparcie rządu Indii dla tych działań otworzyły dyskusję nt. wpływu wzrastającego popytu na surowce na politykę zagraniczną kraju. Pojawiły się obawy, iż Indie dokonają reorientacji owej polityki w celu zabezpieczenia dostaw nośników energii[54]. Obawy te okazały się niesłuszne. Tanvi Madan argumentuje, że działania zmierzające do uzyskania dostępu do złóż surowców energetycznych nie zmieniły polityki zagranicznej Indii. W momencie gdy interesy w obszarze energii zderzają się z szerzej pojętymi interesami państwa, muszą ustąpić im miejsca. Dyplomacja energetyczna Indii nie wytycza nowych ścieżek, ale podąża utartymi śladami indyjskiej dyplomacji[55]. Zgodność dyplomacji energetycznej z szerzej rozumianymi celami polityki zagranicznej jest dla Indii bardzo ważnym zagadnieniem. Wynika to z faktu, iż znaczącą część popytu na surowce energetyczne pokrywają one importem z państw niestabilnych politycznie i mających skomplikowane relacje z USA, a także w tych krajach inwestują[56]. Ważnym czynnikiem wywierającym wpływ na indyjską dyplomację energetyczną jest fakt, że wynika ona ze zmiany pozycji Indii w globalnym układzie sił. Muszą one dostosować swoją politykę do nowej roli międzynarodowej[57].

W lutym 2000 r. indyjski rząd pod kierownictwem premiera Atala Bihariego Vajpayee opublikował wspomniane już studium *India Hydrocarbon Vision 2025*. Plan ten zakładał budowę czystszych i bardziej zielonych Indii poprzez rozwój odnawialnych źródeł energii. Z punktu widzenia niniejszej analizy najważniejsze jest zdefiniowanie

---

[50] A. Phillips, *A dangerous synergy: Energy securitization, great power rivalry and strategic stability in the Asian century*, „The Pacific Review” 2013, t. 26, nr 1, s. 18.

[51] Ibidem.

[52] T. Madan, *India and the Iran deal*, „Markaz: Middle East Politics & Policy”, 20.07.2015, http://www.brookings.edu/blogs/markaz/posts/2015/07/20-india-iran-nuclear-deal-madan (data dostępu: 10.06.2015).

[53] Działalność w sektorze naftowym dzielona jest na trzy obszary: *upstream*, *midstream* i *downstream*. Obszar *upstream* obejmuje poszukiwanie złóż ropy naftowej i gazu oraz wydobycie surowców.

[54] R. Lugar, *Opening statement, energy trends in China and India: Implications for the U.S.: Hearing before the Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, 109th Congress*, Washington, 26.07.2005, http://www.foreign.senate.gov/testimony/2005/LugarStatement050726.pdf (data dostępu: 10.06.2015).

[55] T. Madan, *India's international…*, op.cit., s. 2–37.

[56] *India's energy diplomacy*, Blogactiv, 15.10.2010, http://orianpantazi.blogactiv.eu/2010/10/indiasenergy-diplomacy/ (data dostępu: 10.06.2015). Por. T. Młynarski, *Geopolityka surowcowa Indii: implikacje globalne i regionalne*, w: J. Marszałek-Kawa (red.), *Azjatyckie życie gospodarcze na początku XXI wieku*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011, s. 400–425.

[57] D. Steven, A. Ghosn, op.cit., s. 60.

w nim ropy naftowej jako kluczowego surowca dla indyjskiego bezpieczeństwa energetycznego. W dokumencie tym wskazano na konieczność uzyskania samowystarczalności poprzez rozwój lokalnej produkcji oraz inwestycje w aktywa wydobywcze za granicą. Kolejny premier Manmohan Singh kontynuował dotychczasową politykę. Reprezentował on pogląd, iż pod względem znaczenia bezpieczeństwo energetyczne pozostaje w tyle jedynie za bezpieczeństwem żywnościowym[58].

Premier Singh podkreślił w 2005 r., że dyplomacja energetyczna Indii ma za zadanie koordynację następujących działań: po pierwsze inwestycji indyjskich firm (państwowych i prywatnych) w zagraniczne projekty wydobywcze; po drugie wsparcia dla budowy rurociągów; po trzecie zawarcia bilateralnych umów między rządem indyjskim a rządami innych państw nt. dostaw do Indii ropy naftowej i gazu ziemnego[59]. Celem dyplomacji energetycznej jest nie tylko pomoc rodzimym przedsiębiorstwom biorącym udział w przetargach na eksploatację złóż surowców energetycznych za granicą, ale również dywersyfikacja źródeł zaopatrzenia, budowanie podstaw pod przyszłą współpracę z państwami eksportującymi i importującymi surowce, a także sprzyjanie kooperacji w obszarze technologii i wymianie inwestycji[60].

W związku ze wzrostem zainteresowania rozwojem dyplomacji energetycznej doszło również do zmian instytucjonalnych w dwóch kluczowych ministerstwach. Są to Ministerstwo Spraw Zagranicznych oraz MPGZ. W pierwszym z nich powołano jednostkę ds. bezpieczeństwa energetycznego, której celem jest zapewnienie pomocy dyplomatycznej indyjskim podmiotom za granicą. W ramach MPGZ utworzono Dział ds. Współpracy Międzynarodowej, którego zadaniem jest formułowanie strategii międzynarodowej, zbieranie informacji o państwach będących kluczowymi partnerami, kierowanie aktywnością Indii na bilateralnych i multilateralnych forach, współpraca z IEA i indyjskimi ambasadami[61]. Jednak jak zauważa Gawdat Bahgat, realizacja skutecznej dyplomacji energetycznej przez Indie jest utrudniona ze względu na rozdrobnienie instytucjonalne. Wspomniane ministerstwa stanowią jedynie wycinek szerszej sieci instytucji zaangażowanych w realizację dyplomacji energetycznej. Również duża liczba przedsiębiorstw naftowych, i to zarówno państwowych, jak i prywatnych, indyjskich, jak i zagranicznych, będących częścią indyjskiego sektora naftowego, utrudnia koordynację działań[62].

Madan podkreśla, że dyplomacja energetyczna Indii podąża ścieżką wyznaczoną przez ich politykę zagraniczną. Wpłynęła ona z jednej strony na dalszą intensyfikację stosunków z państwami Zatoki Perskiej, ale z drugiej strony na nawiązanie i rozwój

---

[58] L. Patey, *The New Kings of Crude. China, India, and the Global Struggle for Oil in Sudan and South Sudan*, Hurst, London 2014.

[59] T. Madan, *India's international…*, op.cit., s. 5.

[60] Ibidem, s. 10.

[61] Ibidem, s. 10–11.

[62] G. Bahgat, op.cit., s. 38. Zob. P.P. Chaudhuri, *Fragmented and fitful: India's energy diplomacy*, „Oxford Institute for Energy Studies Forum" 2015, nr 99, s. 39–41.

stosunków politycznych i gospodarczych z wieloma państwami Afryki, Azji Centralnej oraz Ameryki Łacińskiej. Władze Indii podpisały z tą grupą krajów liczne umowy o współpracy, nastąpiła intensyfikacja wizyt na najwyższym szczeblu. Indie gościły liczne konferencje międzynarodowe, w których brały udział państwa będące eksporterami i importerami surowców energetycznych. Używają też różnorodnych zachęt ekonomicznych, np. preferencyjnych kredytów, aby rozwinąć stosunki z państwami bogatymi w ropę naftową. Takie kredyty otrzymały dotychczas m.in.: Angola, Brazylia, Czad, Kolumbia, Wybrzeże Kości Słoniowej, Gabon, Iran, Kazachstan, Mjanma Nigeria, Rosja, Sudan, Syria, Trynidad i Tobago oraz Wietnam. Kontrowersje budzi rozwój współpracy militarnej z państwami bogatymi w surowce energetyczne. Jako przykład można wskazać wspólne ćwiczenia armii indyjskiej i nigeryjskiej w 2007 r. Zakres współpracy wojskowej jest mocno ograniczony i znacznie mniejszy aniżeli Chin z tą samą grupą państw. Pomimo to niektórzy eksperci uznają ją za ważny element indyjskiej polityki zagranicznej[63]. Celem dyplomacji energetycznej Indii jest dywersyfikacja źródeł dostaw, połączona z chęcią neutralizacji największych konkurentów w rywalizacji o dostęp do złóż surowców energetycznych, w tym zwłaszcza Chin[64].

Dyplomacja energetyczna przyjmowana jest w Indiach z mieszanymi uczuciami. Pierwsza grupa jej krytyków zwraca uwagę, że inwestycje w zagraniczne złoża są zbędne, gdyż ropę można kupić na rynku. Druga grupa argumentuje, że inwestycje zagraniczne indyjskich koncernów powodują ograniczenie inwestycji w miejscowy przemysł. Trzecia grupa zwraca uwagę, że narodowe koncerny inwestują głównie w państwach skonfliktowanych z Zachodem, co może niekorzystnie wpłynąć na międzynarodową pozycję Indii[65].

Zaangażowanie o szczególnej intensywności Indie wykazują w następujących regionach i państwach: Iran, Mjanma, Ameryka Łacińska i Sudan. Należy również zwrócić uwagę na współpracę z koncernami chińskimi[66]. Ponadto trzeba zauważyć równocześnie nikłe zaangażowanie Indii w regionie Azji Centralnej, która jest obszarem zainteresowania innych wielkich mocarstw. Eksperci wskazują, iż obok ekonomiczno-organizacyjnej słabości Indii ważny jest również czynnik ideologiczny. Indie nie zdołały wypracować spójnego przekazu i ideologicznej oferty dla państw tego regionu, podobnej do tej zaproponowanej przez USA, Rosję bądź Chiny[67].

Analiza danych statystycznych pokazuje, że dążenie władz Indii do większej dywersyfikacji źródeł zaopatrzenia w ropę naftową przynosi pozytywne skutki. O ile w roku budżetowym 2006/2007 państwa spoza regionu Bliskiego Wschodu miały w indyjskim imporcie udział jedynie 24%, to w roku 2011/2012 było to 31%, a w roku

---

[63] T. Madan, *India's international…*, op.cit, s. 11.

[64] V. Haté, *India's energy dilemma*, „South Asia Monitor" 2006, nr 98, s. 2.

[65] G. Bahgat, op.cit., s. 39.

[66] T. Madan, *India's international…*, op.cit., s. 11.

[67] S. Shen, *Great power politics: India's absence from ideological energy diplomacy in Central Asia*, „China and Eurasia Forum Quarterly" 2010, t. 8, nr 1, s. 95–110.

2010/2011 udział ten wynosił nawet 36%. W latach 2006/2007–2011/2012 import z tej grupy państw wzrósł z 172964 b/d do 337948 b/d[68].

Równocześnie władze Indii dążą do zabezpieczenia dotychczasowych oraz stworzenia nowych dróg dostaw surowców energetycznych. Starają się one zwiększyć swoje wpływy w regionie Oceanu Indyjskiego, co ma zapewnić im utrzymanie statusu mocarstwa regionalnego[69], a następnie osiągnięcie statusu mocarstwa globalnego[70]. W tym celu rozwijają one marynarkę wojenną[71]. Obawy Indii wiążą się z dostawami surowców drogą morską, głównie z regionu Zatoki Perskiej, która jest oddzielona od Oceanu Indyjskiego cieśniną Ormuz, stanowiącą jedną z cieśnin strategicznych (tzw. *choke points*). Codziennie przez cieśninę Ormuz transportowanych jest 17 mln baryłek ropy naftowej[72]. W odpowiedzi na te wyzwania prowadzona jest dyskusja o rozwoju systemu rurociągów łączących Indie z państwami bogatymi w surowce energetyczne. W pierwszym rzędzie Indie pragną zredukować uzależnienie od dostaw gazu ziemnego w postaci ciekłej (*liquefied natural gas*, LNG) na rzecz dostaw gazociągami. Trzy najważniejsze propozycje to: gazociąg Iran–Pakistan–Indie (IPI), Turkmenistan–Afganistan–Pakistan–Indie (TAPI) oraz Mjanma–Bangladesz–Indie (MBI). Jednak realizacja każdego z nich napotyka szereg problemów, związanych głównie z kwestiami bezpieczeństwa[73].

Jednak jak zauważają eksperci, inwestycje zagraniczne indyjskich koncernów nie wpływają na większą dostępność paliw w Indiach. Produkowana przez nie ropa naftowa sprzedawana jest na rynku międzynarodowym. Tym samym owe inwestycje mają znikomy wpływ na podaż tego surowca w Indiach. W konsekwencji polityka ekspansji indyjskich przedsiębiorstw na globalnym rynku jest przedmiotem sporu w państwowych kręgach decyzyjnych. Indyjska Komisja Planowania określiła ją jako przedsięwzięcia o charakterze komercyjnym, podczas gdy Rządowy Komitet Sekretarzy (Empowered Committee of Secretaries) skrytykował angażowanie się w wojny cenowe mające na celu uzyskanie dostępu do udziału w eksploatacji złóż[74].

---

[68] Ch. Rastogi, *Changing geo-politics of oil and the impact on India*, „Procedia – Social and Behavioral Sciences" 2014, nr 133, s. 101.

[69] J. Zajączkowski, *Strategie morskie Indii, Chin i USA w regionie Oceanu Indyjskiego: analiza w kategoriach realizmu ofensywnego*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations" 2015, t. 51, nr 2, s. 48.

[70] Idem, *India's foreign policy following the end of the Cold War*, w: idem, J. Schottli, M. Thapa (red.), *India in the Contemporary World: Polity, Economy and International Relations*, Routledge, London–New York–New Delhi 2014, s. 265–307.

[71] Idem, *Strategie*…, op.cit.

[72] *World oil transit chokepoints critical to global energy security*, U.S. Energy Information Administration, 1.12.2014, http://www.eia.gov/todayinenergy/detail.cfm?id=18991 (data dostępu: 10.12.2015).

[73] S.S. Kulkarni, *India's pipeline diplomacy: Case of lost opportunities*, „ISSSP Reflections", 14.10.2013.

[74] D. Steven, A. Ghosn, op.cit., s. 45.

Rola Chin i innych państw Azji Wschodniej w indyjskiej dyplomacji energetycznej

Należy wskazać, że indyjskie przedsiębiorstwa naftowe w swych dążeniach do międzynarodowej ekspansji są często porównywane z firmami chińskimi. Choć oba państwa zmagają się z podobnymi wyzwaniami w sferze energetyki, a ich gospodarki należą do największych na świecie, to indyjskie firmy stawiają dopiero pierwsze kroki w globalnej aktywności. Ich produkcja za granicą odpowiada jedynie 5% indyjskiego importu, podczas gdy chińskich firm – 27% narodowego importu (dane za rok 2011/2012). Wartość inwestycji dokonanych przez przedsiębiorstwa z Indii stanowi jedynie ok. 1/3 inwestycji chińskich konkurentów w skali roku. Mając na uwadze czasochłonny proces akceptacji inwestycji zagranicznych w indyjskich firmach oraz jedynie 5% udział kredytu w finansowaniu inwestycji zagranicznych, przewaga firm chińskich jest zrozumiała. Zarówno one, jak i przedsiębiorstwa indyjskie cierpią na *latecomer syndrome*, co oznacza, iż zmuszone są do inwestycji w mniej atrakcyjne złoża oraz do płacenia premii za aktywa. Firmy chińskie mają naturalną przewagę nad indyjskimi dzięki dostępowi do finansowania w rodzimych bankach. Podkreślić należy również wysoką jakość zarządzania w indyjskich przedsiębiorstwach, co sprawia, że decyzje o inwestycjach są podejmowane na podstawie analizy ekonomicznej[75].

Firmy indyjskie uzyskały w ostatnich 15 latach dostęp do złóż ropy naftowej w wielu państwach świat. Skalę ich międzynarodowej ekspansji należy uznać za imponującą. Jednak w porównaniu do przedsiębiorstw chińskich jest ona niewielka. W 2006 r. oba państwa zawarły *memorandum of understanding* mówiące o współpracy w zakresie inwestycji w wydobycie surowców energetycznych, rurociągi oraz rafinerie. Dotychczas kooperacja ta ma charakter okazjonalny. Chińskie i indyjskie firmy współpracują jedynie w wybranych projektach w Sudanie, Iranie, Ekwadorze oraz Syrii. *Memorandum of understanding* jest jedynie wyrazem dobrej woli[76]. Podpisujący je w imieniu Indii minister ds. paliw i gazu Mani Shankar Aiyar podkreślił, iż dążenie do zabezpieczenia dostępu do złóż surowców nie może postawić bezpieczeństwa Indii bądź Chin pod znakiem zapytania[77]. Trzeba podkreślić, że choć firmy z obu krajów dysponują kapitałem, to ich możliwości technologiczne są relatywnie skromne. Sprawia to, że znacznie większy potencjał ma współpraca z przedsiębiorstwami europejskimi bądź z USA, które dysponują najnowocześniejszymi technologiami. Kolejnym czynnikiem hamującym rozwój współpracy jest tendencja chińskich firm do przepłacania za aktywa wydobywcze. Choć teza ta jest czasami kwestionowana, to można pokazać długą listę transakcji, w których ceny oferowane przez chińskie koncerny były o kilkanaście, a nawet kilkadziesiąt procent wyższe od tych konkurentów[78].

---

[75] C.R. Mohan, L. Powel, op.cit., s. 149–153.

[76] M. Hulbert, *Chindia: Asia's energy challenge*, „Public Policy Research" 2010, t. 17, nr 3, s. 152.

[77] K. Wysoczańska, *Sino-Indian co-operation in Africa: Joint efforts in the oil sector*, „Journal of Contemporary African Studies" 2011, t. 29, nr 2, s. 195.

[78] Ibidem, s. 196.

Ciekawą inicjatywą była indyjska propozycja Azjatyckiej Wspólnoty Naftowej (Asian Oil Community). Jej celem był rozwój dialogu między azjatyckimi eksporterami (Azerbejdżan, Kazachstan, Rosja, Turkmenistan, Uzbekistan) oraz importerami ropy naftowej (Chiny, Indie, Japonia, Republika Korei)[79]. Indie starają się również odgrywać aktywną rolę w relacjach z państwami Zatoki Perskiej, które są ich głównym źródłem zaopatrzenia w surowce energetyczne, a także mają potencjał wzrostu eksportu w przyszłości. Obok dobrych stosunków z Iranem badacze zwracają uwagę na dwa wydarzenia. Po pierwsze w styczniu 2005 r. władze Indii zorganizowały spotkanie największych azjatyckich konsumentów (Chiny, Indie, Japonia, Malezja i Republika Korei) oraz eksporterów z regionu Zatoki Perskiej (Iran, Kuwejt, Oman, Katar, Arabia Saudyjska, Zjednoczone Emiraty Arabskie). Celem spotkania był rozwój partnerstwa miedzy tymi dwiema grupami państw oraz omówienie ich obaw dotyczących odpowiednio bezpieczeństwa dostaw i bezpieczeństwa popytu na ropę naftową. Po drugie w styczniu 2006 r. Indie były pierwszym krajem spoza regionu Bliskiego Wschodu, który odwiedził nowy król Arabii Saudyjskiej Abd Allah al Su'ud. Zwrócono uwagę na komplementarność interesów indyjskich i saudyjskich. Podczas gdy Indie poszukują dostawców ropy naftowej, Arabia Saudyjska realizuje tzw. *look east policy*, mającą na celu ograniczenie jej uzależnienia od zachodnich rynków[80]. Indyjski minister Aiyar podejmował liczne inicjatywy dyplomatyczne, które miały poprawić bezpieczeństwo energetyczne Indii. Jedna z nich to pomysł utworzenia Organizacji Importerów Ropy Naftowej (Organization for Oil Importing Countries, OOIC). W jej skład miały wejść Indie, Chiny, Japonia oraz Republika Korei, wzmacniając pozycję tych państw w negocjacjach z krajami Zatoki Perskiej. Działania Aiyara miały również na celu wzmocnienie współpracy w zakresie inwestycji państw azjatyckich. Pragnął on stworzyć – jak sam to określił – „prawdziwie azjatycki rynek ropy naftowej"[81].

Wnioski

Indie w XXI w. stały się aktywnym uczestnikiem globalnego rynku ropy naftowej. Indyjskie przedsiębiorstwa wspierane przez rząd zapoczątkowały globalną ekspansję. Lista dokonanych przez nie inwestycji jest długa i może zostać określona jako imponująca. Główny obszar zainteresowania dyplomatycznego stanowią Iran, Mjanma, Ameryka Łacińska i Sudan. Indie, aby wspomóc ekspansję międzynarodową swoich koncernów, udzielają państwom bogatym w surowce naturalne pomoc finansową, a także rozwijają współpracę w obszarach niezwiązanych bezpośrednio z przemysłem naftowym. Taki charakter ma rozwój współpracy wojskowej, obejmujący m.in. wspólne ćwiczenia sił zbrojnych. Pomimo to firmy indyjskie znajdują się

[79] G. Bahgat, op.cit., s. 39.
[80] Ibidem, s. 40.
[81] M. Kripalani, D. Roberts, J. Bush, *India and China: Oil-patch partners?*, „BusinessWeek", 7.02.2005.

w cieniu chińskich konkurentów, którzy jeszcze szybciej zdobywają międzynarodowe rynki. Przedsiębiorstwa chińskie są znacznie bardziej dynamiczne, oferują państwom eksporterom znacznie korzystniejsze warunki współpracy, a przede wszystkim cieszą się szczodrym wsparciem rządu w Pekinie, który z ich ekspansji uczynił jeden z priorytetów polityki zagranicznej.

Indie stały się w XXI w. ważnym graczem na światowym rynku ropy naftowej. Wysiłki dyplomatyczne ułatwiły tamtejszym przedsiębiorstwom globalną ekspansję. Dyplomacja energetyczna Indii podporządkowana jest celom narodowej polityki zagranicznej. Pokazuje to doskonale przykład postawy tego kraju wobec Iranu, który jest jednym z jego głównych dostawców ropy naftowej. Pomimo to Indie przedkładają rozwój bliskiej współpracy z USA i innymi mocarstwami nad zacieśnienie więzi z Iranem. Obawy o państwowe bezpieczeństwo energetyczne nie stały się źródłem przewartościowania w indyjskiej polityce zagranicznej.

Dyplomacja energetyczna budzi w Indiach kontrowersje. Jej przeciwnicy argumentują, że nie przyczynia się ona do wzrostu bezpieczeństwa energetycznego państwa. Indyjskie przedsiębiorstwa wydobywające ropę za granicą, w różnych zakątkach świata, i rzadko sprowadzają ją do kraju. Preferowanym rozwiązaniem jest jej sprzedaż na rynku międzynarodowym, która zapewnia wyższą stopę zwrotu z inwestycji. Przeciwnicy rozwijania dyplomacji energetycznej twierdzą, że płynny rynek ropy naftowej dobrze służy indyjskim interesom. Liberalizacja, prywatyzacja, a także koncentracja kontroli nad decyzjami gospodarczymi w rękach przedsiębiorców są dla gospodarki Indii korzystne. Również w obszarze energetyki prywatne podmioty powinny mieć głos decydujący. Działania podejmowane przez rząd są nie tylko nieskuteczne, ale sprzeczne z indyjskim interesem narodowym.

Od początku lat 90. XX w. nastąpił wzrost znaczenia Indii na globalnym rynku ropy naftowej. Dzisiaj odgrywają one ważną rolę, wpływając na popyt, podaż oraz kształt rynku. Indie są jednym z jego kluczowych uczestników o istotnym znaczeniu dla jego funkcjonowania. Dokonane przez indyjskie przedsiębiorstwa inwestycje przyczyniły się do wzrostu podaży ropy naftowej w ostatnich dwóch dekadach. Dzięki produkowanej przez nie ropie zwiększyła się dostępność tego surowca w skali świata. W związku z tym wzrosła również jego dostępność dla Indii, a w konsekwencji poprawie uległo ich bezpieczeństwo energetyczne.

India's Energy Diplomacy

India's dynamic economic growth resulted in the demand for energy having doubled over a span of two decades. In the 21st century India rose to the position of fourth major importer of oil in the world. Ensuring the supply of oil is the prerequisite for maintaining the current pace of economic growth. Alongside increasing dependence on external sources of energy, there emerged concerns about energy security. The Indian government undertook numerous actions, including diplomatic ones, to ensure the supply of oil to India as well as to facilitate Indian enterprises' investments in oil production abroad.

The aim of this article is to analyse and assess India's energy diplomacy in the 21st century. The author argues that while Indian energy diplomacy is overshadowed by the Chinese one, it still significantly albeit indirectly contributes to improving India's energy security. India remains a part of the global oil market, and the development of this market is in its best interest.

Keywords: India, energy security, energy diplomacy

Stosunki Międzynarodowe – International Relations
nr 4 (t. 51) 2015

ISSN 0209-0961
doi: 10.7366/020909614201510

Prawa człowieka w indyjskim Kaszmirze jako element konfliktu indyjsko-pakistańskiego w latach 1989–2015[1]

Agnieszka Kuszewska

Uniwersytet SWPS

Konflikt o Kaszmir pozostaje jednym z głównych źródeł napięcia między Indiami a Pakistanem. Zaostrzenie polityki Indii wobec Dżammu i Kaszmiru w związku z działaniami lokalnych rebeliantów wspieranych przez pakistańską armię wciąż determinuje życie codzienne mieszkańców Doliny Kaszmirskiej. Wdrożono akty prawne, które pozwoliły stacjonującym w Kaszmirze licznym siłom bezpieczeństwa wielokrotnie bezkarnie naruszać prawa człowieka. Problem ten jest przedmiotem szczegółowych badań prowadzonych zarówno przez miejscowe, jak i międzynarodowe organizacje pozarządowe. Owe akty prawne i restrykcje narzucone Kaszmirczykom przez indyjskie siły bezpieczeństwa pozostają istotnym punktem odniesienia w retoryce antyindyjskiej politycznego i wojskowego establishmentu Pakistanu. Jednocześnie jego władze unikają debaty na temat przestrzegania praw człowieka w Gilgit Baltistanie i Azad Kaszmirze. Ich łamanie również po stronie pakistańskiej nie zdejmuje jednak z indyjskiego rządu obowiązku odniesienia się do omawianego problemu w administrowanym przez Indie Kaszmirze.

Słowa kluczowe: prawa człowieka, konflikt o Kaszmir, stosunki indyjsko-pakistańskie

Wprowadzenie

Indyjsko-pakistański konflikt o Kaszmir rozpoczął się w następstwie podziału subkontynentu indyjskiego w 1947 r., kiedy doszło do wyodrębnienia się na gruzach Indii Brytyjskich dwóch suwerennych państw: Indii i Pakistanu. Pakistan pojawił się na mapie Azji Południowej jako wynik działalności Ogólnoindyjskiej Ligi Muzułmańskiej (OLM) pod przywództwem Muhammada Alego Jinnaha, z założenia miał być domem dla muzułmanów z subkontynentu indyjskiego. Zgodnie z tzw. teorią dwóch narodów, której hołdowali działacze OLM, muzułmanie i hindusi stanowili dwie odrębne grupy narodowościowe, dzielące je różnice sprawiały zaś, że ich dalsza koegzystencja w ramach jednego państwa była niemożliwa.

Agnieszka Kuszewska – doktor, Katedra Polityki Międzynarodowej, Uniwersytet SWPS.

[1] Publikacja przygotowana w oparciu o badania dofinansowane przez Narodowe Centrum Nauki w ramach projektu badawczego „Polityka Indii i Pakistanu wobec Kaszmiru w kontekście praw człowieka" (2012/05/B/HS5/00726).

Kwestia przynależności terytorium Kaszmiru stała się natychmiast punktem spornym między obydwoma państwami. Jest to najbardziej przewlekły współczesny konflikt międzynarodowy. W wyniku pierwszej wojny o Kaszmir, do której doszło tuż po uzyskaniu niepodległości, Indie i Pakistan przejęły kontrolę nad częściami krainy. Po stronie indyjskiej znalazła się Dolina Kaszmirska wraz z letnią stolicą Kaszmiru w Śrinagarze, a także Dżammu i Ladakh, po stronie pakistańskiej tzw. Azad (czyli „wolny", choć faktycznie poddany całkowitej kontroli władz centralnych) Kaszmir oraz Gilgit i Baltistan. Indyjski obszar Dżammu i Kaszmir to zamieszkiwany przez niewiele ponad 10 mln ludności stan, podzielony na trzy różnorodne pod względem religijnym i etnicznym części: Dolinę Kaszmirską (zamieszkiwaną przez większość muzułmańską), Dżammu (z większością hinduską) i Ladakh (buddyści i muzułmanie). Licząca ok. 4 mln, zamieszkana w 95% przez muzułmanów Dolina Kaszmirska, istotna także pod względem ekonomicznym, stała się kluczowym elementem pakistańskiej strategii regionalnej, następnie centrum kaszmirskiego ruchu separatystycznego i w związku z tym powstania, które rozpoczęło się w roku 1989. Wydarzenia związane z masowym ruchem antyindyjskim z końca lat 80., które ukształtowały dalszy rozwój sytuacji w Kaszmirze, stanowią cezurę czasową niniejszego artykułu.

Warto podkreślić, jak istotną rolę odgrywa Kaszmir w regionalnej polityce zagranicznej i kształtowaniu międzynarodowego wizerunku obydwu państw. Utrzymanie zwierzchności nad tym spornym terytorium stanowi ważny element indyjskiej tożsamości, potwierdzenie idei świeckości państwa, w którym w poszanowaniu zasad demokracji i praw człowieka mogą swobodnie funkcjonować wyznawcy różnych religii, a więc także kaszmirscy muzułmanie. Indie nie biorą pod uwagę możliwości uzyskania przez Kaszmir niepodległości, nie wspominając już o przyłączeniu go do muzułmańskiego Pakistanu. Taki scenariusz mógłby mieć charakter precedensowy, gdyż odłączenie się Kaszmiru od Indii mogłoby doprowadzić do dalszych secesji innych prowincji (np. Pendżabu), a w konsekwencji do rozpadu państwowej integralności terytorialnej. Jej utrzymanie stanowi jeden z najważniejszych priorytetów indyjskiej polityki bezpieczeństwa.

Dla porównania na forum międzynarodowym Pakistan od rozpoczęcia konfliktu stoi na stanowisku, że sprawa Kaszmiru może zostać rozstrzygnięta dopiero w plebiscycie, w którym wypowiedzą się jego mieszkańcy. Pakistan kreuje się jako państwo wspierające rozwiązania pokojowe, broniące praw ludności kaszmirskiej (głównie po indyjskiej stronie granicy). Jego formalna interpretacja prawa międzynarodowego zakłada, że Kaszmir to odrębna jednostka z własnym parlamentem, w którym zasiadają także osoby uznające się za przedstawicieli „okupowanej" przez Indie części, powiązana z Pakistanem porozumieniem, tzw. *standstill agreement*. Dla Pakistanu, targanego wewnętrznymi separatyzmami (np. w Beludżystanie) i pamiętającego bolesną traumę rozpadu państwa w 1971 r. (utworzenie Bangladeszu), odłączenie się Kaszmiru czy też powstanie suwerennego państwa kaszmirskiego jest scenariuszem

nie do zaakceptowania. Fakt, że Pakistan powstał jako państwo „okrojone i wyjedzone przez mole”[2], w tym bez tej krainy, stał się podwaliną pod budowę jego strategii międzynarodowej. Kręgi militarne, a także polityczne przez lata przedstawiały konieczność „uwolnienia braci muzułmanów” spod jarzma potężnych Indii. Władze pakistańskie dążą jednak do umiędzynarodowienia konfliktu i chętnie widziałyby większe zaangażowanie w jego rozwiązanie ze strony społeczności międzynarodowej. Dla władz indyjskich problem Dżammu i Kaszmiru jest sprawą wewnętrzną, wszelkie próby ingerencji z zewnątrz traktowane są z najwyższą niechęcią, Kaszmiru zaś nie uznaje się za sporne terytorium.

Konflikt pozostaje nierozwiązany, zaś wzdłuż „linii kontroli” – jak od 1972 r. określa się granicę *de facto* dzielącą obydwie części krainy – regularnie dochodzi do wymiany ognia między licznymi stacjonującymi po obydwu stronach oddziałami. Po stronie pakistańskiej są to przede wszystkim oddziały rangersów oraz armia, po stronie indyjskiej – największe siły paramilitarne Central Reserve Police Force (CRPF) oraz siły graniczne Border Security Force (BSF), a także oddziały policyjne i regularna armia. Bezpośrednio wpływa to na bezpieczeństwo ludności zamieszkującej pobliże linii kontroli po obydwu stronach: w wyniku starć i masowej militaryzacji regionu cywile żyją w ciągłym poczuciu zagrożenia, niejednokrotnie są zmuszeni do czasowego opuszczenia swoich domów.

Zarówno Indie, jak i Pakistan deklarują chęć porozumienia, jednocześnie obarczając się nawzajem odpowiedzialnością za brak znaczących postępów w uregulowaniu wieloletniego konfliktu. Stałymi elementami bilateralnej rywalizacji stały się oskarżenia ze strony Indii o wspieranie terroryzmu w Kaszmirze przez pakistański establishment militarno-wywiadowczy oraz pakistańskie zarzuty o masowe łamanie praw człowieka w indyjskim Dżammu i Kaszmirze.

Problem kaszmirski jest niezwykle złożony i poddawany analizie w wielu publikacjach, przede wszystkim anglojęzycznych[3]. W niniejszym artykule uwaga będzie poświęcona sytuacji w indyjskiej części Kaszmiru w kontekście praw człowieka, choć należy podkreślić, że problem ten dotyczy także pakistańskiego Azadu Kaszmiru i Gilgitu Baltistanu.

Wobec nazw miejscowych zastosowana została transkrypcja polska.

---

[2] Tak określił Pakistan po demarkacji granic Muhammad Ali Jinnah, ojciec założyciel państwa, przywódca Ligi Muzułmańskiej. F.H. Khan, *Eating Grass: The Making of Pakistani Bomb*, Stanford University Press, Stanford 2012, s. 18.

[3] Zob.: A. Misra, *India–Pakistan. Coming to Terms*, Palgrave, New York 2010; V. Schofield, *Kashmir in Conflict: India, Pakistan and the Unending War*, I.B. Tauris, London 2003; P. Swami, *India, Pakistan and the Secret Jihad. The Covert War in Kashmir, 1947–2004*, Routledge, London–New York 2007; W.P. Sindhu, B. Asif, C. Samii, (red.), *Kashmir. New Voices, New Approaches*, Lynne Rienner Publishers, Boulder 2009; Ch. Snedden, *Kashmir. The Unwritten Story*, Random House India, Noida 2013.

Powstanie w Dżammu i Kaszmirze

Powstanie, które rozpoczęło się pod koniec lat 80. w indyjskiej części Kaszmiru, było niewątpliwie punktem zwrotnym w historii konfliktu. Przyczyn jego zaostrzenia się należy upatrywać zarówno w regionalnych uwarunkowaniach geopolitycznych, jak i w sytuacji w samej krainie. Pogarszający się stan gospodarki, rosnące bezrobocie[4], a także wzrost świadomości politycznej wśród coraz lepiej wykształconej i domagającej się większej reprezentacji w rządzie ludności muzułmańskiej (w tym aktywnej diaspory kaszmirskiej w Londynie czy Birmingham) były podstawowymi czynnikami niezadowolenia mieszkańców Dżammu i Kaszmiru, szczególnie Doliny Kaszmirskiej. Drugim elementem było zakończenie wojny w Afganistanie i przerzucanie przez pakistański wywiad Inter-Services Intelligence (ISI) uzbrojonych bojowników na nowy front walki – właśnie do Kaszmiru. W rezultacie nasiliła się infiltracja przecinającej go granicy, powstały też skrajnie islamskie grupy, takie jak np. Laszkar-e-Toiba (LeT; „armia prawych") czy Dżaisz-e-Mohammad (DeM), których celem był i jest do dziś m.in. dżihad w Kaszmirze oraz przyłączenie go do Pakistanu. W samej krainie powstał Hizb-ul-Mudżahedin (HuM; „partia świętych wojowników"), który rekrutował zwolenników wśród młodych Kaszmirczyków, rozgoryczonych polityką Indii wobec Dżammu i Kaszmiru. O szkolenie i dozbrajanie tych i innych ugrupowań oskarżany jest pakistański establishment militarno-wywiadowczy. Organizacje te, mimo że zostały uznane przez społeczność międzynarodową za terrorystyczne, a ich działalności zakazano w Pakistanie za rządów generała Perveza Musharrafa, nadal funkcjonują. Niektóre, mając swoje siedziby w Lahore (np. LeT, funkcjonująca pod nazwą Dżamat-ud-Dawa, która prezentowana jest jako organizacja charytatywna) i obozy szkoleniowe, głównie na terenie Azad Kaszmiru[5]. Pod koniec lat 80. w walkę zaangażował się też utworzony w 1977 r. przez diasporę kaszmirską w Birmingham Front Wyzwolenia Dżammu i Kaszmiru (Jammu Kashmir Liberation Front, JKLF). Dążąc do suwerenności regionu od Indii i Pakistanu, JKLF prezentował się jako grupa o charakterze nacjonalistycznym, a nie islamskim. Podzielił się potem na frakcje, posiada filie działające zarówno w Azad Kaszmirze, jak i w Dżammu i Kaszmirze. W 1995 r. frakcja indyjska pod dowództwem Yasina Malika publicznie wyrzekła się stosowania przemocy. Upraszczając nieco, można stwierdzić, że hasłem przewodnim grup islamskich był dżihad, zaś kaszmirskich nacjonalistów – *azadi*, czyli „wolność".

Podczas najostrzejszej fazy powstania, która przypadła na początek lat 90., doszło do exodusu ludności hinduskiej – kaszmirskich panditów, wywodzących się z najwyższej kasty bramińskich duchownych. Ponad 100 tys. ludzi opuściło wówczas Kaszmir, kierując się do finansowanych przez rząd obozów dla uchodźców w Dżammu, a także do New Delhi. O brutalnych aktach przemocy popełnianych przez islamskich bojowników

[4] Liczba bezrobotnych w Kaszmirze wzrosła z 10 tys. w 1971 r. aż do 150 tys. w roku 1986. R. Kadian, *The Kashmir Tangle: Issues and Options*, Lynne Rienner Publishers, Boulder 1993, s. 16.

[5] Zob. W.P. Sindhu B. Asif, C. Samii (red.), op.cit., s. 67–77.

wobec kaszmirskich panditów, zwłaszcza w roku 1989/1990, piszą m.in. Bansi Pandit i Teresita Schaffer[6]. Trzeba podkreślić, że niejednokrotnie muzułmańscy sąsiedzi stawali w obronie hinduskich rodzin, którym islamiści nakazywali opuścić dolinę pod groźbą śmierci. Przywódcy panditów oskarżali bojowników islamskich o przeprowadzanie ukierunkowanych czystek etnicznych, a także rząd Indii (np. ówczesnego ministra spraw wewnętrznych Muftiego Syeda) i generała Jaga Mohana Malhotrę o to, że poparli i dali przyzwolenie na opuszczenie Kaszmiru przez ludność hinduską, żeby móc łatwiej rozprawić się z islamskimi bojownikami[7]. Sanjay Tikoo kierujący organizacją panditów Kashmiri Pandit Sangarsh Samiti szacuje, że w Dolinie Kaszmirskiej żyje obecnie (2015 r.) niecałe 3 tys. panditów, a pod koniec lat 80. było ich około 140 tys.; według Tikoo ok. 650 z nich zginęło w Kaszmirze od roku 1989 do 2008[8]. Exodus panditów, którzy stanowią nieodłączną część kaszmirskiej spuścizny kulturowej i którzy należeli w historii do elit polityczno-społecznych regionu, zubożył etniczną i religijną różnorodność Doliny Kaszmirskiej. Zapewnienie im możliwości powrotu powinno stać się nieodłącznym elementem pojednania i procesu pokojowego.

Nasilające się na przełomie lat 80. i 90. powstanie, a zwłaszcza wsparcie płynące ze strony Pakistanu, zaniepokoiło rząd Indii w tak wysokim stopniu, że władze – starając się umocnić swoją pozycję w regionie – drastycznie podniosły poziom represji policyjnych wymierzonych w miejscową ludność. Ich podstawą stał się Akt bezpieczeństwa publicznego w Dżammu i Kaszmirze (Public Safety Act, PSA), pozwalający aresztować i przetrzymywać w areszcie osoby, które w różnoraki sposób „szkodziły porządkowi publicznemu”[9]. W rzeczywistości dokument ten stał się narzędziem w ręku władz, które mogły bezkarnie więzić krytyków rządu.

Wobec rosnącej eskalacji przemocy w Kaszmirze władze w New Delhi zdecydowały się na wprowadzenie rządów silnej ręki, hołdując stanowczym rozwiązaniom. W dniu 19 stycznia 1990 r. do monitorowania sytuacji oddelegowano wspomnianego wcześniej generała Malhotrę, orędownika bezwzględnego postępowania z Kaszmirczykami. Ten wybór był początkiem zaostrzenia represji wobec miejscowej ludności. Na przełomie stycznia i lutego 1990 r. sytuacja uległa znacznemu pogorszeniu; zaczęto intensywne przeszukiwania domów, w których rzekomo ukrywali się bojownicy. Aresztowano kilkaset osób podejrzanych o udzielanie im pomocy. Część z nich wkrótce uwolniono,

---

[6] B. Pandit, *Explore Kashmiri Pandits*, Dharma Publications, Washington 2008, s. 49–50. Ogromna większość hinduskich panditów, wywodzących się z najwyższej bramińskiej kasty w hinduizmie i zajmujących od wieków prominentną pozycję w kaszmirskiej drabinie społecznej, opuściła Dżammu i Kaszmir w następstwie prześladowań z początku lat 90. Spis ludności z roku 1981 określał ich liczbę na prawie 124 tys., szacunki podają, że uciekło około 100 tys. osób. T.C. Schaffer, *Kashmir: The Economics of Peace Building: a Report of the CSIS South Asia with Kashmir Study Group*, CSIS Press, Washington 2005, s. 25.

[7] A.M. Siraj, *Kashmir Case Law. Ascription of International Laws for Common Good*, Gulshan Books, Srinagar 2011, s. 273–274.

[8] Informacja osobista, Śrinagar, październik 2014 r.

[9] Jammu and Kashmir Public Safety Act, 1978, cyt. za: The United Nations Refugee Agency, http://www.unhcr.org/refworld/type,LEGISLATION,,IND,3ae6b52014,0.html (data dostępu: 1.06.2015).

część osób zniknęła bez wieści. W odpowiedzi mieszkańcy Kaszmiru wyszli na ulicę, skandując *azadi*, „indyjskie psy do domu" czy „niech żyje islam". W wyniku interwencji armii zginęli nieuzbrojeni protestujący. Pomimo to demonstracje na ulicach Śrinagaru stały się codziennością; zdesperowany tłum wierzył wówczas, że uwolnienie Kaszmiru spod indyjskiej władzy to tylko kwestia czasu. Sytuację tę, a także represje ze strony aparatu bezpieczeństwa z tego okresu pokazuje film dokumentalny *Dźaszn-e-Azadi* (Jak świętujemy wolność), nakręcony w latach 2004–2006 przez indyjskiego reżysera Sanjaya Kaka[10]. Bojownicy przyłączający się do partyzantki walczącej z wojskiem indyjskim, którzy polegli w walce, do dziś określani są przez miejscowych mianem męczenników. W Śrinagarze znajduje się „cmentarz męczenników", na którym pochowani są między innymi lokalni członkowie separatystycznej organizacji Hizb-ul-Mudżahedin, mającej swoją siedzibę w stolicy pakistańskiego Kaszmiru – Muzaffarabadzie.

Odpowiedzią władz Indii na zaostrzającą się sytuację było wprowadzenie godziny policyjnej. Represje dotknęły także zagranicznych korespondentów, którym zabroniono wjazdu do doliny. Dziennikarze już przebywający w Śrinagarze pozostali zamknięci w hotelowych pokojach; cofnięto im przepustki umożliwiające poruszanie się w godzinach policyjnych; teleksy i telefony nie działały. Indyjska prasa prawie nie donosiła o incydentach, jedynie w kontekście ataków terrorystów nielegalnie przekraczających granicę. Wydarzenia te sprawiły, że konflikt wszedł w nową fazę: nie była to już walka między bojownikami a siłami bezpieczeństwa. Stopniowo przybierał formę totalnego powstania całego społeczeństwa[11].

Działania Malhotry, który dążył do militaryzacji Kaszmiru, miały całkowite poparcie ze strony władz Indii. W lutym 1990 r. szacowano nieoficjalnie, iż liczące około 100 tys. osób oddziały wojskowe, paramilitarne i policyjne zostały specjalnie oddelegowane do tego regionu. Były to między innymi siły BSF, wykorzystywane tam od 1990 r. do tłumienia powstania, oraz CRPF, siły powoływane w razie potrzeby m.in. do pomocy w przywracaniu porządku i prawa, co w tym przypadku oznaczało uczestnictwo w tłumieniu rewolty. Z założenia oddziały te są powoływane na określony czas i po wykonaniu misji wracają do koszar[12] bądź – jeśli jest taka konieczność – stacjonują przez dłuższy okres, współpracując z lokalną policją.

Najagresywniejsza faza powstania trwała do połowy lat 90. W 1993 r. doszło do powstania Wszechpartyjnej Konferencji Hurriyat (APHC) – pierwszej formacji wyrażającej polityczny głos powstańców. W jej skład weszło 26 politycznych, religijnych i społecznych organizacji kaszmirskich, w tym JKLF Malika. Celem funkcjonującej do dziś, choć podzielonej na frakcje APHC było przejęcie roli reprezentanta stanowiska Kaszmirczyków, skutecznie dążącego do trójstronnych negocjacji (wraz z Indiami

[10] Zob. http://kashmirfilm.wordpress.com (data dostępu: 5.12.2014).

[11] V. Schofield, *Kashmir in Conflict. India, Pakistan and the Unending War*, I.B. Tauris, New York 2003, s. 148–149.

[12] Zob. Central Reserve Police Force, http://crpf.nic.in/crp_b.htm (data dostępu: 12.12.2011).

i Pakistanem), przy jednoczesnym odżegnaniu się od przemocy. Narodziła się zatem nowa siła, którą od tej pory Indie musiały brać pod uwagę w swojej polityce wobec Kaszmiru.

Buntownicy *stone pelters* kontra siły bezpieczeństwa

W ostatnich latach (2010–2015) sytuacja w Dżammu i Kaszmirze okresowo ulega eskalacji, czasem jedno wydarzenie może doprowadzić do masowych antyindyjskich demonstracji, podczas których młodzi Kaszmirczycy walczą z siłami mundurowymi. W Śrinagarze i innych częściach północnego Kaszmiru opór manifestuje się poprzez marsze, które często kończą się atakami na oddziały policyjne lub wojskowe. Swoją bezsilność młodzi Kaszmirczycy okazują, obrzucając kamieniami indyjskie siły bezpieczeństwa (stąd określa się ich mianem *stone pelters*). Te niejednokrotnie odpowiadają użyciem twardej amunicji, co jeszcze bardziej zaostrza konflikt. Uliczna rewolta jest często porównywana do powstania palestyńskiego i określana mianem kaszmirskiej intifady. Należy podkreślić, że liczba bojowników z Pakistanu przekraczających silnie strzeżoną linię kontroli jest znacznie mniejsza niż w latach 90., zaś liczba stacjonujących w Kaszmirze oddziałów paramilitarnych nie uległa znaczącemu zmniejszeniu. Wciąż jednak stacjonuje tam ponad 600 tys. różnych sił mundurowych (dane różnią się w zależności od źródła), w związki z czym jest to najbardziej zmilitaryzowany region świata. Celem działalności tych sił jest głównie utrzymanie kontroli nad miejscową ludnością.

W połowie czerwca 2010 r. sytuacja uległa pogorszeniu, przynosząc wyjątkowo krwawe żniwo nawet jak na niespokojny region Kaszmiru: od czerwca do października w starciach zginęło ponad 120 osób, kolejne 3,5 tys. aresztowano, a 120 zatrzymano na podstawie aktu PSA. Chodzi tu przede wszystkim o młodych, a nawet dzieci. Należy dodać, że oddziały policyjne stosowały czasem metodę „pozorowanych starć" (*fake encounters*[13]) z rzekomymi terrorystami, którzy niejednokrotnie okazywali się zwykłymi cywilami, często dziećmi. Większość ofiar zginęła z rąk policji i oddziałów paramilitarnych; eskalacja protestów nastąpiła po 11 czerwca 2010 r., kiedy zginął 17-latek Tufail Matoo, który akurat wracał ze szkoły i nie miał nic wspólnego z protestami. Wydarzenie to stanowiło swego rodzaju punkt kulminacyjny; od tej pory indyjski Kaszmir stał się miejscem licznych demonstracji i strajków, które usiłowano zdławić poprzez wprowadzenie restrykcyjnych godzin policyjnych i bezpardonową walkę z buntownikami. W lipcu na pomoc policji i oddziałom paramilitarnym oddelegowano

[13] W styczniu 2014 r. umorzono sprawę ataku wojsk indyjskich na wioskę Pathribal w 2000 r. Sąd wojskowy uznał, że nie ma dowodów na to, iż armia przeprowadziła akcję pozorowanego starcia i walczyła z cywilami, a nie z terrorystami. Pojawiły się głosy, że to sprzeczne z zasadami demokracji i że wojskowych powinien osądzić sąd cywilny. *Pathribal fake encounter case*, „The Economic Times", 27.01.2014, http://articles.economictimes.indiatimes.com/2014-01-27/news/46684818_1_indian-army-pathribal-scrap-afspa (data dostępu: 30.12.2014).

oddziały armii indyjskiej do monitorowania sytuacji. Natychmiast odnotowano także przypadki wymiany ognia wzdłuż granicy indyjsko-pakistańskiej.

Incydenty z udziałem sił mundurowych powtarzały się także w kolejnych latach – głośnym wydarzeniem było otwarcie ognia do nieuzbrojonego tłumu przez graniczne siły BSF w położonym 150 km od Śrinagaru mieście Ramban w lipcu 2013 r. Do starcia doszło po aresztowaniu lokalnego przywódcy religijnego i w wyniku informacji o rzekomym znieważeniu Koranu przez mundurowych[14]. Zginęli czterej protestujący, kilkadziesiąt osób zostało rannych. Zdarzenia tego typu pokazują, jak bardzo niestabilna jest sytuacja w Kaszmirze, i uwidaczniają podłoże komunalistyczne – indyjskie siły bezpieczeństwa są oskarżane o celowe znieważanie uczuć religijnych muzułmanów i wystarczy nawet niepotwierdzona informacja, aby wywołać agresję i protest tłumu. A to z kolei umożliwia władzom stosowanie argumentacji popierającej utrzymanie surowych przepisów bezpieczeństwa.

Bezpośredni wpływ na utrzymanie restrykcyjnych ustaw w Kaszmirze ma konflikt indyjsko-pakistański. Indie oskarżają służby ISI o udzielanie pomocy fundamentalistycznym organizacjom islamskim, które prowadzą działalność terrorystyczną na ich terenie. Uznają, że pakistańska działalność wzdłuż linii kontroli począwszy od 1989 r. zagroziła kaszmirskiemu bezpieczeństwu wewnętrznemu, a co za tym idzie również indyjskiemu.

Akty prawne sankcjonujące działania sił specjalnych w Kaszmirze

Organizacje pozarządowe, publikujące raporty o sytuacji w Dolinie Kaszmirskiej, podkreślają bezkarność sił mundurowych odpowiedzialnych za liczne naruszenia praw człowieka. Należy podkreślić, że działania tych służb chronione są przez obowiązujące w Kaszmirze prawo. Sprawcy naruszeń praw człowieka nie są za swoje czyny oddawani przez państwo wymiarowi sprawiedliwości. Bezkarność można tu rozpatrywać w dwóch kategoriach: *de facto* i *de iure*. Bezkarność *de facto* ma miejsce wtedy, gdy państwo ze względu na brak możliwości lub woli – często z powodów politycznych – nie jest w stanie ścigać odpowiedzialnych za naruszenia. Często wiąże się to z cichym poparciem aparatu władzy dla takich działań bądź też z ochroną osób wysoko postawionych lub instytucji państwowych. Występuje to w Kaszmirze, gdzie mimo dobrze udokumentowanych przypadków naruszeń brak jest politycznej woli, aby je ścigać. Z bezkarnością *de iure* mamy do czynienia, gdy prawa bądź regulacje zapewniające immunitet lub dotyczące amnestii utrudniają albo uniemożliwiają ściganie sprawcy naruszeń. Bezkarność jest wówczas sankcjonowana metodami administracyjnymi lub prawnymi. Jako przykład mogą posłużyć przepisy prawne,

[14] Por. *J&K police sub-inspector detained over Ramban firi*, Zee News, 22.07.2013, http://zeenews.india.com/news/jammu-and-kashmir/jandamp-k-police-sub-inspector-detained-over-ramban-firi_863932.html (data dostępu: 30.12.2014).

które m.in. zapewniają siłom bezpieczeństwa ochronę przed odpowiedzialnością karną bądź też przyznają im specjalne prerogatywy w znaczny sposób ograniczające prawa obywatelskie. Obydwie formy bezkarności prowadzą do dalszych naruszeń praw człowieka i podważają wiarę ludzi w ochronną rolę rządu i sił bezpieczeństwa. Działania aparatu władzy postrzegane są jako element represji wymierzonych w ludność cywilną, w tym także osoby niepełnoletnie. Bezkarność *de iure* to szczególnie negatywny sygnał wysyłany ofiarom – wskazuje na obojętność państwa i wręcz jego współudział w ich cierpieniach.

Eskalacja konfliktu w Dżammu i Kaszmirze z końca lat 80. spotkała się, jak wspomniano wyżej, ze stanowczą odpowiedzą ze strony władz: w walce o „przywrócenie prawa i porządku" zainicjowano serię aktów prawnych, które dają podstawy do licznych nadużyć i sankcjonują bezkarność służb bezpieczeństwa. Przykładem jest obowiązujący do dziś akt PSA w Dżammu i Kaszmirze. W rzeczywistości stał się on narzędziem w ręku władz, które oprócz walki z rzeczywistymi zagrożeniami mogą bezkarnie więzić np. osoby krytykujące rząd. W dokumencie wymienione są tzw. miejsca zabronione, do których wstęp jest zakazany, co często bywa wykorzystywane przez siły bezpieczeństwa podczas protestów organizowanych przez Kaszmirczyków: osoba, która wkroczy na taki teren, może zostać przeszukana, pozbawiona mienia, a nawet aresztowana na miesiąc. Dokument uprawnia władze do wydania decyzji o aresztowaniu w chwili, gdy podejrzana osoba szkodzi „porządkowi publicznemu". Jest to zdefiniowane w następujący sposób w rozdziale IV PSA:

> Rząd jest uprawniony (…) jeśli będzie to konieczne, do wydania polecenia aresztowania osób, których działalność według jego przekonania może zaszkodzić bezpieczeństwu stanu lub utrzymaniu porządku publicznego (…).
>
> Działanie w sposób szkodzący porządkowi publicznemu oznacza:
> – promowanie, propagowanie, próba wywołania uczucia wrogości, nienawiści czy dysonansu na gruncie religii, rasy, kasty, społeczności lub regionu;
> – przygotowanie, próba użycia, stosowanie, namawianie lub podburzanie, czy jakakolwiek forma współudziału w stosowaniu przemocy, gdy czynności te szkodzą lub wykazują duże prawdopodobieństwo zaszkodzenia porządkowi publicznemu (…);
> – przygotowanie do popełnienia, popełnienie, namawianie lub podburzanie, czy jakakolwiek forma współudziału w popełnieniu przestępstwa karanego śmiercią lub wyrokiem dożywocia, bądź więzieniem do lat siedmiu lub więcej, jeśli popełnienie takiego przestępstwa szkodzi lub wykazuje prawdopodobieństwo zaszkodzenia porządkowi publicznemu[15].

Zgodnie z powyższym artykułem aresztować można właściwie za wszystko; każdego, kto podpadł bezpiece, można przecież oskarżyć o „próbę wywołania uczucia

[15] Fragmenty dokumentu w autorskim tłumaczeniu dostępne w: A. Kuszewska, *Indyjsko-pakistański konflikt o Kaszmir*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 282–285. Pełny tekst dokumentu: http://jkhome.nic.in/PSA0001.pdf (data dostępu: 27.10.2015).

wrogości" czy „przygotowanie do popełnienia przestępstwa". Zapisy te stawiają potencjalnego oskarżonego właściwie na straconej pozycji, nie umożliwiając mu obrony, dają podstawy do łamania praw człowieka np. poprzez stosowanie tzw. aresztu administracyjnego (*administrative detention*) i mogą być określone jako bezkarność *de iure*. Oskarżony nie ma właściwie szans, aby kwestionować legalność swojego aresztowania, nie przysługuje mu prawo do domniemanej niewinności, uznawane we wszelkich traktatach dotyczących praw człowieka, których stroną są też Indie[16]. Podejrzany zostaje bowiem uwięziony bez oskarżenia i procesu, jego izolacja dokonywana jest prewencyjnie, w obawie, że może on stanowić zagrożenie dla „porządku i bezpieczeństwa". Gwoli sprawiedliwości należy podkreślić, że Indie nie są wyjątkiem wśród państw demokratycznych, w których stosuje się tę metodę. Wystarczy wspomnieć USA Patriot Act wydany po atakach z 11 września, który aresztowania prewencyjne traktuje jako część walki z terroryzmem[17].

Organizacje zajmujące się prawami człowieka, m.in. Human Rights Watch (HRW) czy Amnesty International (AI), podają szereg takich przykładów w indyjskim Kaszmirze. Na mocy PSA na polecenie rządu osoba zatrzymana może być przenoszona z jednego miejsca aresztu do innego na terenie stanu. Niestety przykłady naruszania praw człowieka dotyczą także dzieci. Murtaza Manzoor został uznany za „niepoprawny element antyspołeczny" i aresztowany w lutym 2011 r. przez policję w Śrinagarze. Oskarżono go o udział w zamieszkach z czerwca 2010 r., podczas których podjął próbę napaści i morderstwa. Miał też przewodzić tym protestom, w ramach których ludność obrzucała uzbrojone siły policyjne kamieniami. Podstawą aresztowania był PSA, który nie daje możliwości wyjścia za kaucją. Według danych Amnesty International 17-latek był przetrzymywany w ciężkim więzieniu dla dorosłych (Kot Bhalwal w Dżammu, porównywany nawet do Abu Ghraib[18] ze względu na podejrzenia o stosowanie brutalnych tortur[19]) prawie 300 km od domu aż do 23 maja 2011 r. Status finansowy rodziny (ojciec był kierowcą rikszy) nie dawał możliwości odwiedzania przetrzymywanego

[16] Wystarczy wspomnieć Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych, do którego Indie przystąpiły w 1979 r. Pakt w art. 14 pkt. 2 stwierdza: „każda osoba oskarżona o popełnienie przestępstwa ma prawo być uważana za niewinną aż do udowodnienia jej winy zgodnie z ustawą". Pełny tekst dokumentu: http://isap.sejm.gov.pl/Download?id=WDU19770380167&type=1 (data dostępu: 30.11.2014). Indie nie ratyfikowały jednak Protokołu fakultatywnego paktu, na mocy którego powołana zostaje instytucja skargi prywatnej obywatela przeciwko państwu (Polska uczyniła to w 1991 r.).

[17] Na mocy tej ustawy siły amerykańskie aresztowały i osadziły w więzieniu Guantanamo bez sądu i procesu setki osób podejrzanych o terroryzm. Pełny tekst dokumentu: http://epic.org/privacy/terrorism/hr3162.html (data dostępu: 29.11.2014)

[18] Abu Ghraib to więzienie w Iraku, w którym amerykańscy żołnierze za pomocą wymyślnych metod torturowali osoby podejrzane o terroryzm podczas drugiej wojny w Zatoce Perskiej. Większość z torturowanych okazała się niewinna.

[19] *Kot Bhalwal jail Kashmiri's Abu Ghraib: PPP chief, Hilal War*, „Kashmir Watch", 26.05.2011, http://kashmirwatch.com/news.php/2011/05/26/kot-bhalwal-jail-kashmiri-8217-s-8216-abu-ghraib-8217-ppp-chief-hilal-war.html (data dostępu: 13.12.2014).

w areszcie syna. Zwolniono go po wielokrotnych interwencjach AI[20]. Konwencja praw dziecka, którą ratyfikowały Indie, w art. 37 obliguje państwa-strony do przestrzegania następujących zobowiązań wobec aresztowanych poniżej 18. roku życia:

a) żadne dziecko nie podlega torturowaniu bądź okrutnemu, nieludzkiemu czy poniżającemu traktowaniu lub karaniu (…);
b) żadne dziecko nie zostało pozbawione wolności w sposób bezprawny lub arbitralny. Aresztowanie, zatrzymanie lub uwięzienie dziecka powinno być zgodne z prawem i może być zastosowane jedynie jako środek ostateczny i na możliwie najkrótszy czas;
c) każde dziecko pozbawione wolności będzie traktowane humanitarnie i z poszanowaniem wrodzonej godności jednostki ludzkiej, w sposób uwzględniający potrzeby osoby w danym wieku. W szczególności każde dziecko pozbawione wolności zostanie odseparowane od osób dorosłych, jeśli tylko rozwiązanie odwrotne nie będzie uznane za zgodne z najwyższym dobrem dziecka, oraz będzie miało prawo utrzymywać kontakty ze swoją rodziną poprzez korespondencję i wizyty, z wyłączeniem sytuacji wyjątkowych;
d) każde dziecko pozbawione wolności ma prawo do uzyskania niezwłocznego dostępu do prawnej lub innej odpowiedzialnej pomocy, jak również prawo do kwestionowania legalności pozbawienia go wolności przed sądem (…)[21].

Wyżej wymienione zasady zostały złamane wobec Manzoora i innych niepełnoletnich mieszkańców Kaszmiru. Kwestia dotyczy także młodszych osób: 14-letni Faizan Rafiq Hakeem został w kwietniu 2011 r. zwolniony z więzienia, ponownie po nagłośnieniu sprawy przez AI. Zanim to nastąpiło, organizacja opublikowała szczegóły dotyczące tej sytuacji w raporcie z marca tego roku *A Lawless Law: Detentions under the Jammu and Kashmir Public Safety Act* (Bezprawne prawo. Aresztowania zgodnie z Aktem bezpieczeństwa publicznego z Dżammu i Kaszmiru)[22]. W dokumencie podkreśla się, że PSA jest używany przez władze jako narzędzie do tłumienia politycznych aspiracji niepodległościowego ruchu kaszmirskiego. Podawane są przykłady działaczy APHC, którzy latami siedzą w więzieniach, jak np. Shabbir Ahmed Shah, lider domagającej się prawa do samostanowienia Partii Wolności Demokratycznej Dżammu i Kaszmiru (Jammu and Kashmir Democratic Freedom Party, JKDFP), zwany przez

[20] Zob. *Urgent action: Child detained without charge or trial*, Amnesty International, 14.04.2014, http://www.amnesty.org/en/library/info/ASA20/015/2011/en (data dostępu: 30.11.2013).

[21] Wyróżnienia autorki. Konwencja o prawach dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r., http://www.unicef.org/magic/resources/CRC_polish_language_version.pdf (data dostępu: 30.11.2014)

[22] Amnesty International, *A „Lawless Law": Detentions under the Jammu i Kashmir Public Safety Act*, London 2011, http://www.amnesty.org/en/news-and-updates/report/jammu-and-kashmir-hundreds-held-each-year-without-charge-or-trial-2011-03-21 (data dostępu: 2.12.2014).

swych zwolenników Nelsonem Mandelą Kaszmiru, spędził w indyjskich więzieniach ponad 25 lat.

Dnia 30 czerwca 2015 r. AI opublikowała raport dotyczący bezkarności służb mundurowych w indyjskim Kaszmirze[23]. Spektakularnym przykładem ochrony zapewnianej indyjskim służbom mundurowym w Kaszmirze przez prawo jest The Armed Forces (Special Powers) Act (AFSPA) – ustawa o szczególnych uprawnieniach sił zbrojnych, które w praktyce przekładają się na to, że ściganie żołnierzy podejrzewanych o łamanie praw człowieka przez cywilnych oskarżycieli jest właściwie niemożliwe. Wymaga bowiem wcześniejszej aprobaty rządu centralnego, która jest udzielana rzadko. Rząd twierdzi, że żołnierze odpowiedzialni za pogwałcenie praw człowieka powinni stawać przed sądami wojskowymi. Sądy takie nie są jednak w stanie w sposób sprawiedliwy i bezstronny wymierzyć sprawiedliwości wojskowym winnym tego rodzaju naruszeń. Jeśli już nawet dojdzie do oskarżenia, sprawy ciągną się latami.

AFSPA został uchwalony 11 września 1958 r. przez parlament Indii. Nadawał specjalne uprawnienia siłom zbrojnym oddelegowanym w „kłopotliwe regiony", obejmując m.in. stany Nagaland, Assam czy Arunaćal Pradeś. Dnia 5 lipca 1990 r. w ramach reakcji na eskalację antyindyjskich rozruchów parlament objął legislacją stan Dżammu i Kaszmir. Na mocy ustawy wojsku nadano uprawnienia umożliwiające administracyjne aresztowanie na okres nawet dwóch lat, strzelanie do protestujących (nawet z zamiarem zabicia), zajmowanie lub niszczenie własności podczas tzw. operacji antypowstańczych. Władze Indii pozostają na stanowisku, że takie regulacje prawne są niezbędne, ponieważ wojska są rozmieszczane w tych regionach tylko wówczas, gdy zagrożone jest narodowe bezpieczeństwo ze strony uzbrojonych bojowników. Takie okoliczności – według władzy – wymagają użycia wyjątkowych środków, a służbom mundurowym należy się odpowiednia ochrona, gdyż działają „w dobrej wierze". Władze Kaszmiru niejednokrotnie mówiły o częściowej przynajmniej demilitaryzacji regionu i zniesieniu AFSPA dla niektórych jego części. Pozostaje jednak pytanie: czy zniesienie AFSPA istotnie przyniosłoby znaczącą poprawę sytuacji?

Nie tylko armia indyjska jest odpowiedzialna za łamanie praw człowieka, często winę ponosi także lokalna policja, która nie jest chroniona na mocy AFSPA tak jak oddelegowane do „porządkowania" sytuacji oddziały. Mimo to funkcjonariusze lokalni także nie są pociągani do odpowiedzialności. Sytuację jednoznacznie ocenia Khurram Parvez, współpracujący z Koalicją Społeczeństwa Obywatelskiego Dżammu i Kaszmiru (J&K Coalition of Civil Society) zajmującą się dokumentowaniem przypadków naruszeń praw człowieka. Twierdzi on, że „morderstwa w Dolinie Kaszmirskiej latem 2010 r. popełniane były przez lokalną policję, nie tylko przez armię"; dodaje, że należy zacząć od oskarżenia winnych w ramach podległych premierowi Kaszmiru

[23] Amnesty International, *„Denied": Failures in Accountability for Human Rights Violations by Security Force Personnel in Jammu and Kashmir*, London 2015, https://www.amnesty.org/en/documents/asa20/1874/2015/en/ (data dostępu: 19.07.2015).

sił policyjnych[24]. Jak dotąd postawienie przedstawicieli służb policyjnych i oddziałów paramilitarnych przed sądem jest bardzo trudne. Stanowisko armii Indii w sprawie AFSPA w Kaszmirze jest popierane przez rządzącą Indyjską Partię Ludową (Bharatiya Janata Party, BJP), wspierającą hinduski nacjonalizm. Można je scharakteryzować w następujących punktach:

1) rząd stanowy w Kaszmirze nie ma uprawnień odnośnie do zniesienia AFSPA;
2) unieważnienie/ograniczenie ustawy poskutkuje zwiększeniem ludowej mobilizacji w Kaszmirze przeciw Indiom;
3) ustawa nie może zostać zniesiona do czasu, aż armii uda się „zneutralizować infrastrukturę bojowników i zaangażowanie ze strony Pakistanu”[25];
4) kaszmirska intifada jest jedynie w stanie uśpienia; fakt, że ostatnie lata były nieco spokojniejsze (poza rokiem 2010), nie jest wystarczającym powodem do złagodzenia restrykcyjnego prawa;
5) ustawa AFSPA nie może zostać tymczasowo zawieszona, ponieważ mogą być „polityczne trudności” z jej ponownym wprowadzeniem, gdy zajdzie taka potrzeba;
6) Kaszmir to nie tylko problem prawa i porządku, ale kwestia kluczowa z punktu widzenia bezpieczeństwa całych Indii (kontekst pakistański, a także chiński).

Raporty organizacji pozarządowych mówią same za siebie. Efekty śledztwa Human Rights Watch z lat 2004–2006 zostały opublikowane między innymi w raporcie *Everyone Lives in Fear: Patterns of Impunity in Jammu and Kashmir* (Każdy żyje w strachu. Formy bezkarności w Dżammu i Kaszmirze)[26]. Warto podkreślić, że był to pierwszy raz od 1989 r., kiedy indyjski rząd zgodził się wpuścić międzynarodową organizację na terytorium Kaszmiru. Konkluzja była jednoznaczna: Brad Adams kierujący wydziałem ds. Azji stwierdził, że „łamanie praw człowieka jest zarówno przyczyną, jak i konsekwencją powstania w Kaszmirze. Kaszmirczycy żyją w permanentnym strachu, ponieważ sprawcy naruszeń nie są karani. Jeśli indyjskie władze nie ustosunkują się do kryzysu praw człowieka w Dżammu i Kaszmirze, polityczne rozwiązanie konfliktu pozostanie iluzją”[27]. Kolejny raport HRW, zatytułowany *Bezkarne morderstwa: 50 lat obowiązywania AFSPA*, dotyczył bezpośrednio naruszeń praw człowieka wynikających z obowiązywania tej ustawy.

---

[24] Informacja osobista, Śrinagar, październik 2014.

[25] Cyt. za: N.G. Quanungo, *India debates oppressive law in Kashmir*, „The Friday Times”, 2.12.2011, http://www.thefridaytimes.com/beta2/tft/article.php?issue=20111202&page=8 (data dostępu: 2.12.2014).

[26] Human Rights Watch, *Everyone Lives in Fear: Patterns of Impunity in Jammu and Kashmir*, wrzesień 2006, t. 18, nr 11(C), http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/india0906web.pdf (data dostępu: 12.12.2014).

[27] P. Zora, D. Woreck, *HRW Documents Repression in Kashmir*, http://www.lisauk.com/HRW_Documents.htm (data dostępu: 2.12.2014).

Masowe groby w Dolinie Kaszmirskiej

Kolejnym problemem, który rzuca cień na przestrzeganie praw człowieka w Indiach, jest odkrycie masowych grobów w Kaszmirze. W sierpniu 2011 r. potwierdzono, że na terenie Dżammu i Kaszmiru znajduje się ponad 2 tys. niezidentyfikowanych grobów; pierwsze doniesienia na ten temat pojawiły się już w 2009 r., jednak dopiero dwa lata później opublikowane zostały dokładne dane. Oficjalne śledztwo prowadzone przez kilka lat przez 11-osobową Stanową Komisję Praw Człowieka (State Human Rights Commission, SHRC) wykazało w 2011 r., że 2156 niezidentyfikowanych ciał jest pochowanych w nieoznakowanych grobach w 38 różnych miejscach na terenie Doliny Kaszmirskiej[28]. Groby usytuowane są przede wszystkim w okolicy wiosek położonych wzdłuż linii kontroli. Według opublikowanego przez komisję raportu ciała te należały do osób, które nielegalnie przekraczały granicę od momentu rozpoczęcia antyindyjskiego powstania w 1989 r., aby wspomóc swoich „muzułmańskich braci". Wszystkie ciała, oznakowane jako „niezidentyfikowani bojownicy", były przekazywane przez policję miejscowej ludności do pochówku, co samo w sobie jest szokującym procederem. Niejednokrotnie zwłoki nosiły ślady tortur i ran postrzałowych, 20 ciał było zwęglonych, w pięciu grobach znaleziono same czaszki, w ponad 18 przypadkach odkryto mogiły zbiorowe.

Bogata dokumentacja jest rezultatem badań prowadzonych przez Międzynarodowy Trybunał Ludowy ds. Praw Człowieka i Sprawiedliwości w Kaszmirze (International People's Tribunal on Human Rights and Justice in Kashmir, IPTK), niezależną organizację pozarządową ze Śrinagaru. Według bardzo drobiazgowego, liczącego 112 stron i opatrzonego licznymi zdjęciami raportu[29] ok. 2,7 tys. ciał (a więc są to dane znacznie wyższe niż te wynikające z raportu SHRC) spoczywa w nieoznakowanych masowych grobach w Kaszmirze. Swoje badania IPTK przeprowadzał w okresie między listopadem 2006 a listopadem 2009 r. Część ofiar pochodzi z początku lat 90., czyli z najostrzejszej fazy powstania. Ale nie tylko – są też osoby, które znikały z domów dekadę później. Zawartość wszystkich grobów została szczegółowo opisana, drastyczność raportu najlepiej oddaje fragment: „1 grób. Zawiera 5 czaszek. Policja twierdzi, że wszystkie należały do niezidentyfikowanych zagranicznych bojowników [w domyśle pakistańskich – przyp. aut.] zabitych w starciu z siłami bezpieczeństwa w dystrykcie Kupwara w 1999 r. Jedynie czaszki, wszystkie bardzo uszkodzone, zostały przekazane miejscowym do pochówku. Ludzie zdecydowali, że pochowają je razem". Siły bezpieczeństwa obstają przy stanowisku, że ciała spoczywające w grobach to ofiary starć sił z rebeliantami. Raport zaprzecza tym twierdzeniom, uznając, że w grobach prawdopodobnie spoczywają także cywile, którzy w ciągu ostatnich

[28] State Human Rights Commission, *Enquiry Report of Unmarked Graves in North Kashmir*, Office of the Sr. Superintendent of Police, Śrinagar, 2.07.2011. Dokument uzyskany przez autorkę w Śrinagarze.

[29] A.P. Chatterji et al., *Buried Evidence: Unknown, Unmarked in Indian Administered Kashmir*, Śrinagar 2009, http://www.kashmirprocess.org/reports/graves/01Front.html (data dostępu: 30.11.2014).

dwóch dekad w tajemniczych okolicznościach znikali z domów za sprawą indyjskich sił bezpieczeństwa stacjonujących w Kaszmirze, pozostawiając rodziny, które nigdy nie dowiedziały się o ich losie. Doniesienia o masowych grobach pojawiły się także w marcu 2008 r., informacji dostarczyło Stowarzyszenie Rodziców Osób Zaginionych (Association of Parents of Disappeared Persons, APDP), które szacuje, że w ciągu dwóch dekad rewolty zaginęło ok. 10 tys. osób; część z nich może spoczywać w masowych grobach. Niektóre dane są wręcz szokujące: za udane sprowokowanie pozorowanych starć z rzekomymi terrorystami otrzymywano awans i inne nagrody. Konieczność wyjaśnienia takich nadużyć nie budzi wątpliwości.

Według raportu SHRC spośród wszystkich zwłok aż 574 ciała zidentyfikowano jako przedstawicieli miejscowej ludności. Tymczasem dane przedstawione w Kashmir Media Watch mówią, że od stycznia 1989 do końca 2011 r. w Kaszmirze aresztowanych zostało ok. 120 tys. cywili. Część z tych osób wciąż odsiaduje wyroki, część zniknęła bez wieści. Sierpniowy raport SHRC, w znacznej mierze poświadczające rewelacje zawarte we wcześniejszych doniesieniach organizacji pozarządowych, jest pierwszym oficjalnym dokumentem rządu, który potwierdza dramat tych ludzi. Pada tu jednoznaczne stwierdzenie: „istnieje ogromne prawdopodobieństwo, że wśród tych niezidentyfikowanych ciał mogą znajdować się ofiary »wymuszonych zaginięć« [*forced disappearances*]". Czyli innymi słowy chodzi tu o zwykłych cywili, którzy w jakiś sposób narazili się władzy, i aby nie dopuścić do eskalacji ich żądań, natychmiast oskarżono ich o antyindyjską działalność oraz o to, że stanowią „zagrożenie dla porządku publicznego". Jest duże prawdopodobieństwo, że istnieje pewna grupa młodych ludzi, którzy zdecydowali się dołączyć do przekraczających linię kontroli wyszkolonych bojowników z Pakistanu. Czasem nawet ich rodzice nie są w stanie udzielić odpowiedzi na pytanie, czy ich dzieci dołączyły do „terrorystów".

Podsumowanie

Biorąc pod uwagę wszystkie obecne, wewnętrzne i zewnętrzne uwarunkowania, problem praw człowieka i nadużyć popełnianych przez siły bezpieczeństwa w Dolinie Kaszmirskiej jest z perspektywy rządu Indii bardzo trudnym wyzwaniem. Działalność służb mundurowych jest sankcjonowana konkretnymi przepisami prawnymi, które z jednej strony stanowią element walki z potencjalnymi terrorystami, z drugiej – uderzają w miejscową ludność, także w osoby, które nie mają nic wspólnego z działaniami wymierzonymi w państwo indyjskie. Ludzie są zmęczeni permanentną niepewnością, napięciem i brakiem poczucia bezpieczeństwa wywołanymi złą sytuacja ekonomiczną, a także obecnością licznych oddziałów policyjnych i paramilitarnych, których celem miało być stanie na straży spokoju i bezpieczeństwa, a nie eskalowanie agresji.

Tymczasem sytuacja w tej części Indii daleka jest od standardów, jakie powinny charakteryzować demokratyczne państwo. Przepisy bezpieczeństwa nadal w jawny sposób ograniczają prawa i wolności jednostki: pozwalają władzom aresztować i uwięzić

(często bez powiadomienia rodziny) każdą „podejrzaną" osobę, a także wprowadzać godzinę policyjną, kontrolować korespondencję. Kolejnym ograniczeniem uprzykrzającym życie mieszkańców jest tworzenie obszarów zabronionych, na które ogranicza się lub całkowicie zakazuje wstępu, oczywiście pod groźbą aresztowania.

Restrykcyjne prawo do dziś (połowa roku 2015) nie zostało jednak złagodzone. Mało prawdopodobne, że przyczyni się do tego zmiana u steru władz na szczeblu lokalnym. Dnia 1 marca 2015 r. Mufti Mohammad Sayeed, reprezentujący założoną przez siebie Ludowo-Demokratyczną Partię Dżammu i Kaszmiru (Jammu and Kashmir Peoples Democratic Party, PDP), po raz drugi w swojej politycznej karierze został zaprzysiężony na nowego premiera prowincji. Wcześniej pełnił tę funkcję w latach 2002–2005. Obecny rząd to koalicja PDP i Sojuszu Narodowo-Demokratycznego, któremu przewodniczy rządząca w kraju Indyjska Partia Ludowa. Spora część Kaszmirczyków, rozczarowana rządami Konferencji Narodowej klanu Abdullahów i Omarem Abdullahem[30] jako premierem, zagłosowała na BJP, mimo że partia ta wspiera ideę kulturowego nacjonalizmu hinduskiego. Kaszmirczycy mieli jednak nadzieję, że nastawiona na poprawę sytuacji gospodarczej w Indiach polityka BJP przyczyni się do zmian na lepsze w tym kierunku także w Dżammu i Kaszmirze.

Kluczem do poprawy sytuacji w regionie jest zarówno ograniczenie represyjnego prawa i liczebności sił bezpieczeństwa, jak i zaplanowana na lata i wdrażana skutecznie polityka mająca na celu poprawę sytuacji gospodarczej w regionie, do którego powracają turyści (od 2011 r. ich liczba stopniowo rośnie, są to m.in. osoby z Europy, które oprócz zwiedzania zabytków uprawiają w Kaszmirze trekking). Istotną, choć często pomijaną rolę w tworzeniu kaszmirskiej specyfiki odgrywa także czynnik demograficzny. W Kaszmirze ok. 50% stanowią osoby młode, poniżej 25. roku życia, a 62% to ludzie poniżej 30. roku życia. Całość bądź większość ich dotychczasowego życia upłynęła zatem w cieniu kaszmirskiej rebelii, przemocy zarówno ze strony sił bezpieczeństwa, jak i islamskich bojowników. Ci ludzie w większości nie utożsamiają się już tak jak w latach 90. z transnarodowymi grupami terrorystycznymi w rodzaju LeT; według nich realizują one swoje własne cele, które nie są zbieżne z poprawą sytuacji ludności w indyjskim Kaszmirze. Żądania mieszkańców ograniczają się do poprawy sytuacji w Dżammu i Kaszmirze: usunięcia indyjskich sił bezpieczeństwa, ukarania winnych ataków na cywili, aresztowań, gwałtów[31], pozasądowych egzekucji

[30] Premier Abdullah był oskarżany o zbyt uległą postawę wobec New Delhi, zwłaszcza po incydentach z Shopian, gdzie w 2009 r. indyjscy żołnierze zostali oskarżeni o gwałt i morderstwo dwóch młodych kobiet, a polityczny establishment próbował sprawę zatuszować. Wydarzenia te wywołały masowe protesty w Kaszmirze, a w oczach wielu Abdullah stracił wiarygodność. Zob. *Militarization with Impunity: A Brief on Rape and Murder in Shopian*, International People's Tribunal on Human Rights and Justice in Indian-administered Kashmir, 19.07.2009, http://kashmirprocess.org/reports/shopian/ (data dostępu: 23.06.2015).

[31] Badania przeprowadzone w 2005 r. i opublikowane rok później przez organizację Lekarze bez Granic (Médecins Sans Frontières) potwierdziło, że kaszmirskie kobiety należą do najbardziej zagrożonych przemocą seksualną na świecie. Aż 11,6% respondentek przyznało, że były wykorzystywane seksualnie. S. Fromm, T. Kemmere, *Kashmir: Violence and Health*, Médecins Sans Frontières, Amsterdam 2006, s. 4.

i innych naruszeń praw człowieka, a także uchylenia ustaw AFSPA i PSA. Nie chcą też przyłączenia się do Pakistanu. Wyniki badań przeprowadzonych wśród pakistańskich i indyjskich Kaszmirczyków w październiku 2009 r. przez Roberta Bradocka, profesora z londyńskiego King's College, oraz przez londyński think-tank Chatham House są jednoznaczne. Według nich tylko 2% mieszkańców Dżammu i Kaszmiru chce przyłączenia do Pakistanu, zwolennicy to muzułmanie z dystryktu Śrinagaru i Budgam. W pozostałych przebadanych dystryktach Doliny Kaszmirskiej ani jedna osoba nie wyraziła takiej woli. Spośród 3774 osób, które przepytał Bradock w obydwu częściach Kaszmiru, 44% po stronie pakistańskiej i 43% po stronie indyjskiej opowiedziało się za niepodległością. I najważniejszy bodaj rezultat badań: aż 58% Kaszmirczyków (z obydwu części) akceptuje linię kontroli jako stałą granicę, pod warunkiem jej „zmiękczenia", czyli ułatwienia kontaktów międzyludzkich i wymiany handlowej[32]. Rządy Indii i Pakistanu powinny mieć na uwadze powyższe stanowisko mieszkańców Kaszmiru podczas rozmów dwustronnych.

Organizacje pozarządowe w swoich raportach niejednokrotnie potwierdzają fakt, że siły bezpieczeństwa stacjonujące w regionie nadużywają swojej władzy. Oficjalne potwierdzenie istnienia masowych grobów powinno stanowić dla rządu Indii punkt wyjścia do konkretnych działań, zmierzających do udowodnienia międzynarodowej opinii publicznej, że Indie to istotnie największa demokracja świata, gdzie nie ma miejsca na bezkarność oddziałów bezpieczeństwa. Trudno jednak zakładać, że taki scenariusz zrealizuje się. Potencjalne zagrożenie ze strony grup terrorystycznych i obawa przez infiltracją linii kontroli przez islamskich bojowników, a także strategia rządu i armii Indii polegająca na konieczności utrzymania kontroli w Kaszmirze sprawiają, że trudno w najbliższym czasie oczekiwać zmniejszenia obowiązujących uprawnień stacjonujących tam sił bezpieczeństwa. Ich liczebność też zapewne nie ulegnie znaczącej redukcji, mimo że najostrzejsza faza powstania zakończyła się w połowie lat 90. Kaszmir pozostanie głównym elementem indyjsko-pakistańskiego konfliktu, punktem odniesienia dla agresywnej retoryki politycznego i wojskowego establishmentu po obydwu stronach linii kontroli oraz symbolem wzajemnej nieufności. Największą ofiarę ponosić będzie – jak to zwykle bywa w tego typu sytuacjach – miejscowa ludność cywilna.

[32] *Just 2% people in Jammu & Kashmir want to join Pak: Survey*, „Times of India", 28.05.2010, http://timesofindia.indiatimes.com/india/Just-2-of-people-in-JK-want-to-join-PakSurvey/articleshow/5982710.cms (data dostępu: 11.11.2014).

Human Rights in the Indian Kashmir as an Element of the India–Pakistan Conflict in 1989–2015

Kashmir remains one of the focal points in relations between India and Pakistan. The problem of human rights violations in Indian-administered Kashmir gained importance when widespread anti-Indian insurgency began in the Kashmir Valley in 1989. Since then it has been one of the focal points of the protracted Kashmir conflict between India and Pakistan. The Kashmiri insurgents received military support from the militants infiltrating the 'line of control' from the Pakistan-administered Kashmir, with the approval of the ISI, Pakistan's intelligence, and its army. Pakistan has always denied these allegations. Nevertheless, the insurgence exacerbated the situation along the 'line of control' and directly affected India's decision to tighten the rules in Jammu and Kashmir (J&K). Such policy still determines the everyday life of the people in J&K. There are several acts that pave the way for impunity of armed forces, among them Jammu and Kashmir Pubic Safety Act (PSA) and Armed Forces Special Powers Act (AFSPA). Taking into consideration the fact, that according to the PSA maintenance of public order means 'promoting, propagating, or attempting to create, feelings of enmity or hatred or disharmony' it is easy to conclude that anyone who is inconvenient for the government or for the armed forces, may be incarcerated without real charge or trial. This problem has been a subject of thorough research by both local and international non-governmental organizations. As a result many reports have been published, for example *Everyone Lives in Fear: Patterns of Impunity in Jammu and Kashmir* by Human Rights Watch, and others. The above mentioned legislative acts and the restrictions imposed by security forces in Kashmir remain important point of reference in anti-India rhetoric of political and military establishment of Pakistan and serve as a useful tool for building a negative image of India as a country where massive violations of human rights are being perpetrated against Muslims in J&K. At the same time the problem of human rights in Azad Kashmir or Gilgit Baltistan is being purposely neglected by Pakistani authorities. This fact does not, however, take the responsibility from Indian government to address the human rights problems in Indian Administered Kashmir.

Keywords: human rights, Kashmir conflict, India–Pakistan relations

Stosunki Międzynarodowe – International Relations
nr 4 (t. 51) 2015

ISSN 0209-0961
doi: 10.7366/020909614201511

People-to-People Exchanges in Chinese Diplomacy: Evolutions, Strategies, and Social Practice*

Liu Yongtao

Fudan University

In recent years, China has been reiterating in its diplomatic discourse and behaviour the significance of people-to-people exchanges in foreign relations. To understand this, it is imperative to take a historical-cultural approach to it as interstate relations in the 21st century, which is more economically globalised, politically democratised, and technologically advanced than previous ones, tend to extend further to people-to-people or ethnic-to-ethnic relations. Retrospectively, the emphasis of the public's role in foreign affairs, now defined as people-to-people exchange (PPE), can be traced in the evolution of China's foreign policy discourse and behaviour. When the PPE and diplomacy are linked to formulate a people-to-people diplomacy, at least three assumptions can be made about it. First, it is fundamentally about communicative activities; second, it makes possible more entities as players in diplomacy; and third, it is about production, management and distribution of public goods. Three aspects may also affect the quality of the PPE among nations, and China has to commit more efforts to perfect them. They are the thinking of strategic arrangements, the optimisation of operating mechanisms, and the enhancement of communication competence. The PPE between China and the United States in recent years has shown how instrumentally useful it is to better the two countries' mutual understanding and cooperation through civil communication. It also indicates that problems may also arise in the unfolding process of the PPE.

Keywords: Chinese foreign policy, people-to-people exchanges, folk diplomacy, China–US relations

In recent years, Chinese foreign policy has been reiterating the importance of people-to-people exchanges in its foreign policy discourse and behaviour.[1] Bringing

Liu Yongtao – Ph.D., Professor of International Relations, Fudan University, China.

* I am grateful to two anonymous reviewers and Jakub Zajączkowski for their valuable comments and suggestions on earlier versions of this article. The writing is part of a research project titled 'Improving Strategic Management and Operation Mechanism of People-to-People Exchanges Between China and Other Countries', (15JZD033) funded by the Chinese Ministry of Education.

[1] Entering the 21st century, Chinese leaders and decision makers increasingly address critical roles of people-to-people communications in Chinese relations with other countries. In its diplomatic practice, China initiated mechanisms of people-to-people exchanges with a number of countries successively: the launch of China–Russia People-to-People and Cultural Exchange Committee of Cooperation in 2007, the establishment of China–US High Level Consultation on People-to-People Exchanges in 2010, the initiatives of the

the people-to-people exchange (PPE) back into its relationship with other countries is a remarkable aspect, among others, in Chinese diplomacy today. And it has attracted increasing interest in the study of it. The research that has been done so far centres on two interrelated aspects. One is focusing on conceptual understanding of PPE's role in Chinese diplomacy, arguing that the idea of the PPE has been cherished in the tradition of Chinese diplomacy with its far-reaching strategic significance and values.[2] Another is devoted to empirical explanation of the practice of the PPE in Chinese diplomacy, contending that the public is playing critical roles in facilitating the country's overall foreign policy in general and in serving its long-and-medium term national mission of a recently proclaimed 'One Road One Belt' initiative in particular.[3]

Indeed, it is imperative to take a conceptual and empirical look at the role of the public in foreign policy. On the one hand, a due (re)consideration and (re)discovery of the value of people-to-people communications in international relations (IR) may broaden views and perspectives in understanding and explanation of the nature of increasingly complicated world politics, and thus transcend dominant yet narrow perceptions that put more concerns with and emphasis on merely distribution of material capabilities among states but downplay cultural and normative elements as secondary factors in IR.

On the other hand, with an unprecedented expansion of economic globalisation in the world along with the process of political democratisation and technological advancement, IR has increasingly shown itself, among others, as people-to-people relations, including interactions of ethnic groups to ethnic groups and races to races. Taking a social and cultural, not merely physical, perspective in IR studies is to highlight a humanistic nature in the 21st century global politics.

---

mechanisms of China–UK, and then China–EU High Level People-to-People Exchanges in 2012, and the setup of the High Level People-to-People Exchange mechanism between China and France in 2014. In other words, as one of the five permanent members of the United Nations Security Council, China has established mechanisms of people-to-people exchanges with the other four permanent members.

[2] See: Dong Manyuan, 'Tuijin "ruanshili" jianshe, jiaqiang renwen waijiao' (Promote the Construction of 'Soft Power' and Strengthen People-to-People Diplomacy), *Guoji Wenti Yanjiu* (*Study of International Affairs*), 2009, No. 9; Qi Danlin, 'Zhongguo waijiao lujing de xintansuo – renwen waijiao' (New Exploration of Chinese Diplomatic Approaches –People-to-People and Cultural Diplomacy), *Suzhou Jiaoyu Xueyuan Xuebao* (*Journal of Suzhou Institute of Education*), 2010, No. 6; Jin Zhengkun and Tang Nina, 'Dangdai Zhongguo Waijiao de Xinlujin: "Renwen Waijiao" Chutan'(New Approaches of Diplomacy in Modern China: A Tentative Study of 'People-to-People Diplomacy'), *Jiaoxue yu Yanjiu* (*Teaching and Research*), 2009, No. 8; Jiang Meiying, 'Zhongguo renwen waijiao de youshi yu wenhua yuanyuan'(Privileges and Cultural Traditions of People-to-People Diplomacy in China), *Shandong Shenhui Kexue* (*Shandong Social Sciences*), 2010, No. 1; Ye Qing, 'Qianxi zhongguo tese renwen waijiao' (A Study of People-to-People Diplomacy with Chinese Characteristics), *Guoji Zhanwang* (*International Review*), 2010, No. 1; Zhao Kejin, 'Quanqiuhua shidai de xin waijiao xingtai' (People-to-People Diplomacy: New Form of Diplomacy in a Globalized Age), *Waijiao Pinglun* (*Foreign Affairs Review*), 2011, No.6.

[3] Ma Lirong, *Siluxue yanjiu: jiyu zhongugo renwen waijiao de chanshi kuangjia* (*The Silk Road Studies: An Interpretive Framework Based on Chinese People-to-People Diplomacy*), Beijing: Shishi Publishing House, 2014.

As the PPE involves broad aspects of social, cultural as well as humanistic elements in it, both conceptual studies and empirical analyses are methodologically imperative and meaningful. The former seek to answer 'what' and 'why' questions, while the latter intend to interpret issues raised by 'how' questions. For example, what is the PPE and its proper relations with cultural diplomacy? How are diplomatic ideas and behaviours regarding the PPE traced in the evolution of China's diplomacy? And why does China intend to enhance its PPE with other countries through its strategic management and institutional construction? This essay attempts to explore and answer these questions.

The article is divided into four major sections. In the first section, a conceptual understanding of the PPE and its relationship with diplomacy is provided. Then it traces an evolutionary track of the PPE in various forms at different stages in Chinese diplomacy. The third section is devoted to the understanding of the aspects of Chinese strategies, institutional and capability build-up in its PPE with other countries. Finally, the article takes an empirical look at the role of PPE in IR by putting it in the context of the current China–US relationship.

1. Bringing human factors back into IR

In Chinese tradition, people and culture have a significant place in social life. It was contended in ancient China that one can 'learn about the change of seasons through observing natural phenomena while fostering social development through studying human phenomena'.[4] Here both nature and culture were taken as equally important factors in terms of their power to shape and change social life. That was an early awareness in China of unique functions of social learning, skills and culture in making human civilisations and driving the advancement of history forward.

The human phenomenon is a dynamic conception and can be referred to collectively as 'all cultural phenomena in human society'. Culture is about knowledge and experiences that are accumulated gradually by human beings in the process of their maturing related to their lives and survival and is the embodiment of their adaptability to the natural world or surrounding environments. In human society, culture is about external aspects of human life such as food, clothing, housing and moving as well as its internal psychic and mental activities defined as ideas, values and norms, which are socially and discursively constructed. Given the existence of different ways of living and customs in the world, people are culturally and cognitively divergent. It is contended here that humanities are usually associated with those that are regarded culturally as the advanced, scientific, excellent, and healthy in social life. If the human being is the

[4] The idea of unity of man and heaven was expressed in *Yijing* (*or I Ching*), allegedly the earliest Chinese classic of philosophy, more than two thousand years ago. See *I Ching (Yijing): The Book of Change*, translated with an introduction and commentary by John Minford, New York: Viking, 2014; Edward L. Shaughnessy, *Unearth the Changes: Recently Discovered Manuscripts of Yijing (I Ching) and Related Texts*, New York: Columbia University Press, 2014.

centre of all things, the PPE can be arguably regarded as the most attractive exchange among all other kinds of exchanges in the world as it is an exchange between hearts. A sincere and candid communication between human souls constitutes a unique aspect of its attraction in the PPE.

However, one analytical perspective that has long been dominant in IR studies puts emphasis on the distribution of material capabilities among nation-states, arguing that the nature of international politics is largely shaped by the positions of those nation-states' physical power in the international system, which is fundamentally anarchic due to the imperfectness of human reasoning. So the relationship between nation-states is conventionally assumed to be the business of politicians in high office.[5] This state-centric perspective has grasped crucial aspects of international politics but has been 'paradoxical and problematic' as it overstates physical power while marginalising and even ignoring broad social and cultural contexts in which IR is unfolding.[6] In reality, with globalisation and technological advances that connect people and ideas at lightning speed, people-to-people connections are playing an even more instrumental role in interstate relationships. In this context, official diplomacy tends to act more as a service to individual citizen' needs for better contacts and engagements with people in other countries.

So it is imperative to bring people's roles back into IR. As one Chinese saying goes, human relationships, if made merely based on material interests, social power or emotions, may break up as soon as those interests are gone, the power fallen, or the emotions parted; they can stay long only if rooted in sincere heart-to-heart communications among people. One desirable goal of the PPE is to enhance mutual understanding and trust of people from different civilisations and cultivate long-term friendships through sincere and candid dialogues among them. It can be argued that many a positive experience and insight is obtained through people's exchanges in a broad sense. Another desirable goal is to solidify social bases of public opinions in interstate relationships, to facilitate the resolution of potential conflicts between countries, and to reduce or even prevent negative effects occasioned by unintended happenings on international politics and thus to make those relationships more durable.

The PPE contains at least three meanings. First, the PPE is metaphorically a pavement stone, which lays a solid foundation of social and public opinions for a sound development of interstate relationship. If war is the last resort in international politics, culture is always a tool that is calculated to be employed first. Second, the PPE is a delicate way with more flavours of humanities in it compared with other ways like

---

[5] In the field of IR theories, political realism, especially neorealist ideology, takes this perspective. See: Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, New York: McGraw-Hill, 1979; John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, New York: Norton, 2001.

[6] John Hoffman, 'Reconstructing diplomacy', *British Journal of Political and International Relations*, 2003, Vol. 5, No. 4, p. 526. Also see: Costas M. Constantinou,'Between Statecraft and Humanism: Diplomacy and Its Forms of Knowledge', *International Studies Review*, 2013, Vol. 15, pp. 141–162.

trade transactions and military contacts. Third, the PPE is a social practice that can hardly be substituted. Compared again with trade and the military, it is less costly but covers wider and broader areas and scales with bigger numbers of players participating in it. It can be argued that the PPE unfolds with fewer restrictions of space and time and thus is likely to be more conducive to forging sound social bases for public opinions between the countries involved.

Given the fact that the PPE is taking people as key actors in interstates relationships, governments can retreat functionally to the background, encouraging more civil forces to play in the foreground. This may arguably help reduce suspicions of political and ideological propaganda during mutual communications and avoid unnecessary links, cost, and even abuses or manipulations of information as often seen in the flow of ideas between countries. Moreover, it is easier to maximise mutual understanding and trust while minimising mutual suspicions, making common people develop their attractions of distant cultures and foster goodwill with other countries.

Bringing the humanistic factors back into IR, however, raises a compelling question regarding the linkage of the PPE and diplomacy. For some, people-to-people communication can be categorised as an integral part of (public) diplomacy, as diplomacy is usually taken as an institutional activity of communication and conducted between/among states and their peoples that are internationally recognised.[7] That said, people-to-people communication, or the PPE in this context, has some aspects characteristic of its focusing on the importance of open communication at grassroots levels and nongovernmental performances. Also, it is a two-way rather than one-way communication, as tends to be the case with public diplomacy.

Three assumptions can be suggested regarding the PPE in relation to diplomacy. One assumption is that the PPE is primary about grassroots communication activities. More specifically, it is a communication that is highly institutional, as communicators (say, professional diplomats and common people) usually follow, and are conditioned by, a number of communicative rules and norms. The content of the communication includes cultural and ideational products. As a rule, diplomacy favours communication and dialogue rather than military violence in the resolution of conflicts and hostilities. But this does not mean that diplomacy and the military are not interrelated. On the contrary, physical capabilities can be a guarantee of diplomacy, as an old adage holds it that conducting diplomacy requires equipment with military preparations (*wen shi wu bei*).[8] By the same token, it has to be made clear that diplomacy as 'a notoriously tricky term' is sometimes manipulated instrumentally to serve ignoble goals.[9] A declaration

---

[7] J. Gregory Payne, 'Diplomacy: People-to-People Communication', *American Behavioural Scientist*, 2009, Vol. 53, No. 4, p. 579.

[8] The idea of *wen shi wu wei* is allegedly conceived by Confucius, and is quoted in Sima Qian (145 BC–90 BC)'s magnum opus *Shi Ji* (*Historical Records*), chapter of '*Kongzi shijia*' (*Confucius' family*).

[9] Paul Sharp, 'Herbert Butterfield, the English School and the civilising virtues of diplomacy', *International Affairs*, 2003, Vol. 79, No. 3, p. 857.

of war, like mediations and negotiations, is a highly institutionalised interpersonal behaviour of communication. In order to launch a war, seeking an international or multinational coalition through diplomatic persuasion is a typical example.

Another assumption is that the PPE between different cultures allows more social entities to participate in events that may produce effects, directly or indirectly, on diplomacy. It is acknowledged that politicians in high office and professional diplomats are conventionally recognised as major players in diplomacy. Yet it does not mean that overall diplomacy in such a complicated world can be practised only by those politicians or a cluster of foreign policy wonks. An ambassador to another country is apparently an internationally recognised player in diplomacy on behalf of his/her home country. By the same token, entrepreneurs, artists, writers or intellectuals, when working or paying a visit overseas, are equally recognised as messengers of their home countries. As one commentator suggests in his study, it makes sense that ordinary people can be 'citizens diplomats' and 'international actors'.[10] With a sea change in the globalised world, the definition as to who will be internationally recognised as players in diplomacy is changing as well. That makes the identity of players participating in diplomatic activities increasingly inclusive and subject to (re)definition.

It is also assumed that the PPE is about production, management and distribution of public goods. In other words, public goods such as shared values, common languages, collective identities, which are produced by the PPE, may bring about well-being to the countries, regions and even the whole world. When some people in a given society benefit from these public goods, it does not mean that other people in the society are excluded from obtaining equally the same public goods. People realise gradually that public goods obtained through diplomatic channels have been increasingly interconnected. Put it another way, the process of globalisation is redefining a given public goods as global public goods. Some traditionally national concerns such as environment, health, security and justice are becoming global concerns. This change makes diplomacy an instrument no longer narrowly for the achievement of national interests but more for the resolution of global and regional issues. Diplomacy, it can be argued, is committing more efforts to make efficient management and distribution of benefits brought about by diplomacy itself on international and regional levels.

Then one may ask, which one should be underscored in the process of doing the PPE – human communication or diplomacy? How does the PPE serve diplomacy that in return adds new meanings to the PPE? These are inquiries worthy of exploring in both conceptual and empirical terms. Pragmatically, diplomacy is about political persuasion, moral power, and finally national interests. If diplomacy itself, in which the PPE is employed as a tool merely for national interests, is overemphasised, the PPE is likely to be impaired and manipulated. Ideally, the performative function of the

[10] Paul Sharp, 'Making Sense of Citizen Diplomats: The People of Duluth, Minnesota, as International Actors', *International Studies Perspectives*, 2001, No. 2, pp.131–250.

PPE is to embrace a broad vision of taking the global into concern, rather than confine itself myopically within national interest or interstate interest. There is a need to have a noble spirit of making the whole world a better place for all and to connect the PPE with diplomacy in a way that is natural and harmonious. That is, arguably, the highest realm towards which the PPE is expected to progress.

2. People's role in Chinese diplomacy

Given its features, functions, and meanings discussed above, the PPE is developing into a new highlight in Chinese diplomacy of the 21st century. The relationship between countries is determined by not only mutual trust through political dialogue and win-win benefits through economic cooperation but also social connections through their civil communications. A positive PPE is anticipated to produce long-term impacts on interstate relationship. One argument is that if the seeds of mutual goodwill, understandings and tolerance between countries are planted and nurtured in the hearts of their people, favourable and positive forces can be formed among social grassroots and will gradually move upwards and finally influence decision-making on governmental levels. In this sense, China regards the PPE as strategically important in its relations with other countries.

Retrospectively, the people's role in diplomacy can be traced in the evolution of Chinese foreign policy discourse and behaviour. Folk diplomacy has constituted an integral part of China's overall diplomacy. Since 1949 when the People's Republic of China (PRC) was founded, Chinese leaders in their successive generations have attached importance to the people's role in diplomacy and articulated a number of ideas and concepts of people's diplomacy in broad contexts in which world politics was unfolding. Four major phases can be classified as follows.

The First Phase (1949–1977). In the early years of the founding of the PRC, in the shadow of a cold-war bipolar structure, the newly-established Chinese government faced challenges of gaining wider recognition of its legitimacy from more countries around the world. The first generation of Chinese leaders, headed by Mao Zedong, adopted a policy of 'people going ahead and pushing the government' in diplomacy, later known as 'folk diplomacy', believing that seeking recognition of other countries could start with people-to-people contacts, which may facilitate further contacts between their governments.

Folk diplomacy was at that time also employed to form a wide international front of anti-imperialism and anti-revisionism. During the heyday of the Cold War, the tense military and ideological rivalry of two superpowers made the whole world live in the shadow of a nuclear war. To prevent the war, Mao and his colleagues' revolutionary diplomacy placed hopes on the people around the world by uniting them to commit to world peace and security in radical ways.

In that period, one question, which is meaningful even today, was raised by Chinese Premier Zhou Enlai: Is diplomacy about interstate relationship or about people-to-people relationship? In other words, who should be taken as the object of diplomacy, the state or the people? 'We need to unite peoples around the world', Zhou contended, 'and win the support from the peoples not only in our brotherly countries but also in former colonial or semi-colonial or capitalist countries. Diplomacy is practised in the form of interstates relationship, but its foothold is to influence and win the support of the people. It is dialectical. We must make it clear'.[11] On many occasions, Zhou argued that Chinese diplomatic activities should not be restricted to the government; common people are entitled to participate in them, 'the relationship of two countries cannot be linked merely through professional diplomats, but should rely more on people themselves directly'.[12] These words demonstrate Zhou's in-depth thinking and conception regarding the nature of diplomacy.

It is based on this understanding and awareness of diplomacy that both Mao and Zhou contended that relationship between two countries is not necessarily initiated always first by their governments but may start with contacts and exchanges established by their peoples, who in turn facilitate contacts and later developments of the bilateral relationship on governmental levels. Thanks to some decisive changes favourable to Chinese foreign policy including the normalisation of diplomatic ties between the PRC and the United States in the late 1970s, when the former engaged in another wave of setting up diplomatic relations with foreign countries, specifically those from a capitalist world, the Chinese leaders articulated timely an idea that 'both government and people are equally critical' in diplomacy, arguing that official diplomacy provides more favourable conditions for the unfolding of folk diplomacy. All walks of life in China, as Zhou contended, 'should be interconnected, the same businesses and enterprises should share a common language, and Chinese people in different occupations should attach importance to foreign affairs'.[13] It can be argued that an idea of 'big diplomacy' or 'comprehensive diplomacy' had been conceived and impregnated in China at that time.

The Second Phase (1978–1989). After the Third Plenary Session of the 11th Central Committee in 1978, the Chinese government decided to launch its opening to the outside world again, this time mainly to industrial and developed countries. [14] Since then, Deng Xiaoping mentioned several times that China's primary task and priority

---

[11] Zhou Enlai, 'Women de waijiao fangzhen he renwu' (Our Diplomatic Guiding Principles and Tasks) (30 April 1952), in *Zhou Enlai Wenxuan* (*A Selection of Zhou Enlai's Essays*) *(II)*, Beijing: Renmin Publishing House, 1984, p. 88.

[12] Waijiaobu waijiaoshi yanjiushi (Office of Diplomatic History of Ministry of Foreign Affairs) (ed.), *Zhou Enlai waijiao huodong dashiji* (*Major Events of Zhou Enlai's Diplomacy*) (1949–1975), Beijing: Shijie Zhishi Publishing House, 1993, p. 212.

[13] Quoted from Su Shumin, 'Xin zhongguo minjian waijiao sixiang de fazhan jiqi yuanyuan' (Evolution and Sources of Folk Diplomacy Ideas in New China), *Renmin Luntan* (*People's Forum*), 2014, No. 8, p. 56.

[14] A previous opening to the outside world campaign in China was launched in the early 1950s when the country adopted a policy of 'leaning to one side', that is, to embrace largely the camp of socialist countries.

in politics was to concentrate on the country's economic development and that all the other tasks (including diplomacy) should be in service of this primary task.[15] China's diplomacy started to undergo a critical shift from 'economy in service of diplomacy' to 'diplomacy in service of economy'.

In this period, folk diplomacy continued to be in a position of high importance as earlier in Chinese relations with other countries. The second generation of Chinese leaders led by Deng realised that if relationship between countries was conducted merely by governments while downplaying the role of people, that relationship could hardly go any further as its basis was not socially and culturally solid. A consensus was that China's opening to the outside world needs to win the assistance and support of foreign peoples through civil channels, making full use of both domestic and international markets and resources, and absorbing and learning all the cultural products of civilisations in the world, in order to quicken the speed at early realisation of four modernisations in China.

With tremendous changes of the world in the following years, folk diplomacy began to develop beyond ideological restraints. Speaking of the basic principles and goals of Chinese diplomacy, Deng insisted that China should not participate in any international interest groups but establish diplomatic contacts with all countries.[16] That implies that China does not haggle over differences of social systems and ideologies of countries but focuses on its own long-term strategic interests. China's diplomacy was then measured along the a criteria of 'three favours' (*san ge you li yu*), that is it should be favourable to China's reconstruction of its modernisations, to its social stability and development, and to its upholding of world peace.

The Third Phase (1990–2011). After the end of the Cold War, China continued to develop and underwent tremendous changes as a rising peaceful power. The third and fourth generations of Chinese leaders inherited the practice of folk diplomacy by advocating such concepts as 'putting people first' (*yi ren wei ben*) and 'harmonious world' (*hexie shijie*), which implied the continuity of the ideas and practices of folk diplomacy in China in a more complicated yet interdependent world.[17]

These conceptions, especially that of 'putting people first', have shown an evolution of Chinese diplomatic philosophy from the state-centralism of defending its overall national interests to taking more concerns of the civil interests of individual citizens. The aim of folk diplomacy in this phase involves two aspects: diplomacy is in service of people's cardinal interests and of national economic reconstruction; people are the backing stones of diplomacy. They reassured the idea of 'participation of the subject'

---

[15] See *Deng Xiaoping Wenxuan* (*A Selection of Deng Xiaoping's Essays*) (*III*), Beijing: Renmin Publishing House, 1994, pp. 211, 265, 266.

[16] Ye Zicheng and Li Hongjie (eds), *Zhongguo dawaijiao* (*Chinese Big Diplomacy*), Beijing: Dangdai shijie Publishing House, 2009, p. 38.

[17] David Scott, "China's Public Diplomacy Rhetoric, 1990–2012: Pragmatic Image-Crafting", *Diplomacy & Statecraft*, 2015, Vol. 26, Issue 2, p. 249.

(*zhuti canyu*), that is, in a world that is increasingly open and democratic, there is an urgent need to have a mechanism for the expression of common people's interests in, demands for, and concerns with foreign affairs, which are having increasing impact on their daily lives. That requires more transparency of Chinese foreign policy, so that the public in general can better understand the making and execution of a concrete foreign policy, and act as social bases and bolsters in Chinese diplomacy.

The Fourth Phase (2012–onwards). In the wake of successful holding of the Olympic Games in Beijing and then the World Exposition in Shanghai, China reasserted the efforts to strengthen people-to-people connections in its relations with other countries. In the report of the 18th National Congress of Chinese Communist Party (CPC), the PPE is lifted to a position of strategic importance in Chinese foreign relations. As one commentator put it, 'the presentation of diplomacy in the 18th National Congress of CPC's report 'show the new thoughts of China's diplomatic development'.[18] Since then, the conception of the PPE has found its way into Chinese foreign policy discourse.

As a continuity and development of folk diplomacy in the 21st century, the PPE has its clear trait in China. Its basic thinking and idea is to highlight the value and role of human beings in international relations and combine the intellectual essences of cultural diplomacy and folk diplomacy. In terms of the actors of diplomacy, the PPE puts emphasis on the participation of social forces, nongovernmental and civil groups as well as individuals in the activities of diplomacy. In terms of the scope of diplomacy, the PPE covers almost all the areas that are relevant to people's livelihood, such as education, health, technology, culture, sports, social media, tourism, women and youth. In terms of the goal of diplomacy, the PPE aims at spreading Chinese culture so as to make the world understand China better and, in turn, China embrace the world more profoundly. And in terms of the idea of diplomacy, the PPE articulates both the uniqueness of Chinese culture and the universal values of 'putting people first'.

The idea of the PPE is linked with that of constructing a 'harmonious world'. If the latter stresses the role of folk diplomacy, the former reiterates that role through people-to-people contacts and communications, as one ancient Chinese saying goes that among the harmony of all things in the world, the most valuable is the harmony of human beings. The core value of a harmonious society is the harmony and peaceful coexistence of peoples who are culturally and ethnically distant. The highest level of human identity is taking the whole world as one family. That requires peoples with different cultures, races, religious beliefs, and languages to share common values. In this sense, the PPE is an important channel for all the countries to reach a consensus on establishing a desirable international order and norms.

Eager to promote the PPE in its foreign relations, China has found itself shifting from a kind of typical 'small diplomacy' in the past to 'big or comprehensive diplomacy'

[18] Yang Yang, 'Interpretations of New Diplomatic Thoughts in the Report of the 18th National Congress of the Communist Party of China', *Journal of Politics and Law*, 2014, Vol. 7, No. 1, p. 35.

now. In the early years of the PRC, although much attention was paid to folk diplomacy and much was done in this aspect, China was conditioned physically and ideationally by the structures both at home and abroad, its diplomacy was generally featured as a typical 'small diplomacy', that is, national interest was achieved, maintained, and expanded mainly through the commitments of political leaders and a small group of centralised and cloistered elites in the country. After its opening to the outside world in economic and social terms, along with tremendous changes and restructuring of the world order, China has witnessed the need of its foreign policy ideas and behaviours responding to those changes and reshaping, thus expanding from 'small diplomacy' to 'big diplomacy', that is, besides politicians in high offices and government agencies, social institutions, economic and cultural groups, and even individual citizens are encouraged to participate in activities related to diplomacy.

3. Three aspects affecting the PPE

As an integral part of comprehensive diplomacy and perceived from its practices in the recent years, the PPE has increasingly become a new highlight in Chinese diplomacy of the early 21st century. On the one hand, it shows that Chinese society has been more opening and inclusive in the process of its embracing the rest of the world. On the other hand, it indicates that against the background of globalisation, international relations today tend to present themselves more as relationships of people to people and ethnic groups to ethnic groups. In this sense, a performative structure that is inclusive, multileveled, and dynamic is desirable, in which both the government and society are collectively taking part in. In this process, the guidance of government is a necessary precondition and the presence of the public is an indispensable determinant. And that makes possible the PPE moving towards a consistent goal under an overall strategy.

How to proceed the PPE effectively then? For China, three aspects have to be taken into account: the thinking of strategic arrangements, the optimisation of operating mechanisms, and the enhancement of communication competence. And above these all, China needs to have itself rooted in its own culture and national traits.

For strategic arrangements, it involves strategic resources, strategic planning, and strategic purposes. In terms of strategic resources, there are roughly three kinds of resources that China can make use of. One is the resource of Chinese traditional culture, which is rooted in its rich history. Another resource stems from Chinese social sciences and humanities, which have produced numerous intellectual staff and literature so far. Yet another is a resource from foreign civilisations that can be learned and assimilated. Putting all the three together can form unique and wealthy resources that are conducive to the PPE between China and other countries.

In the strategic planning, both long-term and short-term plans need to work out. Once the plans are designed, a key issue, among others, is with whom the exchange should be conducted. The objective should of course be the largest numbers of people

in targeted societies or countries. But the question is to whom China should get closer in communication. It is agreed that China needs to get close not only to overseas Chinese but also original people in the target society or country, as well as those who are friendly or unfriendly to China.

As for the strategic purpose, it aims to promote equal communications and dialogue between Chinese culture and other cultures in order to make the world understand and know more about China, while China contributes to the world its ideas of governance and humanistic values. If new sets of ideas, new shared languages, principles and norms can be produced and developed through the people to people exchanges, that will contribute to the reconstruction of a peaceful and stable international order in the 21st century.

For operating mechanisms, a success in the PPE depends on constant improvement of institutional construction. In this aspect, there is a need to set up an agency to coordinate departmental execution of PPE policies, which involve different fields responsible for different agencies. In other words, such policies and their goals and means to achieve those goals, including the distributions of financial and human resources, are made and regulated on top levels of the government, while social communities like business enterprises, grassroots groups, universities and colleges, and other institutions are encouraged to play active roles in the implementation of those policies.

Finally, as for communicative competence, two aspects are involved and constitute challenges that China faces and has to overcome in the process of its people-to-people exchanges with other countries. One is about the capacity-building of communications, which is related to the issue of what Chinese people can communicate and exchange with people from other countries. In this aspect, rediscovery and enrichment of China's traditional as well as modern arts of humanities are requested. People outside of China are curious about this country's ancient and mysterious past and may be more interested in the remarkable changes that the country underwent in previous decades thanks to its opening to the outside world. They want to know how all these changes make China as it is today, including its people and their ideas and dreams. China may continue to tell the world its own past, its historical experiences and tremendous changes that make the country unique as it is. China also needs to talk about the things – including values, rules and norms – that are universally pursued and shared by human beings on the planet. As is known, the PPE is a two-way communication. There is a need to listen to and respect the voices and stories or experiences uttered by peoples who are culturally and linguistically distant, from which China may learn and draw merits and inspirations.

Another is about a knack for communicating. It involves the issue of how to tell a story and tell it well. Linguistic skills matter in the process of the PPE; one commentator argues that 'a carefully calibrated language' may allow 'cross-cultural

communication with a minimum of unnecessary misunderstanding'.[19] It is equally crucial that communication is conducted between hearts (hear-to-heart). While talking about the uniqueness of its reality, China also needs to talk about the commonality and shared values between China and other countries, about the values and dreams that most people share wherever they are. It is easy to accept the story told this way; one old saying goes that people are happy because they understand each other's hearts. In other words, in communication it is critical to grasp the hearts of speakers and audiences and to convince people by moral persuasion.

In most circumstances, the players of the PPE, besides government officials and professional diplomats, are largely grassroots people in the society and institutions that are formed by them. In international relations, speeches and statements made by politicians and diplomats are important. It is equally important that a poem is recited by a renown poet, a paragraph of a novel read by its author, or a movie shown on the screen in another country. This grassroots expression is a way more easily accepted by international audiences. So, if Chinese culture is expressed and articulated by the concrete words and deeds of its ordinary citizens, then the whole society, whether it is the government, institutions or individuals, needs to reinforce the spirit and ethos contained in Chinese culture. Meanwhile, China needs to have a broad vision of understanding other countries' cultures and thus make each of its citizens become a practitioner and advocate of the PPE between China and other countries.

4. The PPE in China–US relationship

On 25 May 2010, Chinese and American governments signed a memorandum of understanding on establishing a mechanism aiming at deepening people-to-people connections between the two countries and then launched the first round of China–US High Level Consultation on People-to-People Exchanges (CPE), a gathering of high-level officials and members of civil society to bolster both diplomacy and cultural power in an effort to strengthen China–US relations. It is perceived that the CPE is paralleled with an annually-based Sino-US Strategic and Economic Dialogue (S&ED) started in 2009, so that people-to-people exchanges, along with mutual political trust, and economic trade cooperation, constitute three pillars of China–US relationship.

The PPE between China and the United States, whose aim is to enhance and strengthen ties between the citizens of the two countries, has developed with a promising future. First, the PPE has been conceived by the governments of the two countries as an important and integral part in the bilateral relationship. Six rounds of the CPE have been held so far in the capital cities of respective cuntries with each round co-chaired by the two countries' ministerial officials. Ministerial-level

[19] Christer Jönsson, 'Communication: An Essential Aspect of Diplomacy', *International Studies Perspectives*, 2003, No. 4, p. 202.

institutions such as the Ministry of Culture of China and the US Department of State have been committed to the designing and initiating of PPE programs. During the sixth CPE, held in Washington in June 2015, the two sides underlined the importance of and their continued commitment to the PPE between the two countries. US Secretary of State John Kerry stressed during the joint opening session the benefits of 'fully reciprocal and unfettered' contacts between the citizens of the two countries. 'These contacts can take many forms. Frankly this is diplomacy on a retail basis', Kerry remarked, 'and it's some of the most important diplomacy that we can do. It's how we forge a comprehensive partnership out of smaller friendship'.[20] Echoing the belief in the long-term benefits of exchanges between the two countries, Chinese Vice Premier Liu Yandong articulated that China is 'looking forward to working together with the U.S. side to build more platforms for mutual understanding of our two peoples and create conditions for mutual learning between civilisations from East and West'.[21]

Second, the scale of the PPE have been expanding rapidly. The PPE between the two countries started in four areas with 13 programs in 2010, when the first round of the CPE was held, and then developed horizontally into six areas with 104 programs, and in 2015 into seven areas including education, science and technology, culture, health, sports, women's issues, and youth's issues with 119 programs. They have been facilitating and promoting pragmatic cooperation, which benefits hundreds of thousands of citizens of the two countries. For instance, increasing numbers of students from both China and the United States are benefiting from such programs as the 'Three Ten-Thousand', and '100, 000 Strong' initiative.[22]

Third, the level of cooperation in the PPE has been improving. In recent years, the PPE has extended vertically from the national level to local levels. 240 sister provinces/ states and cities between the two countries have been associated as pairs, and 'Sino-U.S. Governors Forum', 'Sino-U.S. Mayors Forum', 'China-U.S. Young Scientists Forum', and 'China-U.S. Women's Leadership Exchange and Dialogue" (Women LESD) have been initiated successively. As Chinese State Councillor Yang Jiechi put it, China 'will further encourage people-to-people exchanges and exchanges in other

[20] 'The U.S.-China Strategic & Economic Dialogue/ Consultation on People-to-People Exchange' (23 June 2015), http://www.state.gov/secretary/remarks/2015/06/244120.htm (accessed on 15 September 2015).

[21] 'The U.S.-China Strategic & Economic Dialogue/ Consultation on People-to-People Exchange' (23 June 2015), http://www.state.gov/secretary/remarks/2015/06/244120.htm (accessed on 15 September 2015).

[22] The 'Three Ten-Thousand' program, launched by the Chinese government, is referred to as ten thousand Chinese students going to the United States to obtain PhD degrees, ten thousand Americans coming to China to do research, and ten thousand scholarships for China–US people-to-people exchanges. 'The 100,000 Strong' initiative was announced by US President Barack Obama in 2009 when he was visiting China and talked about the strategic importance of the US–China relationship. It is a national effort designed to increase dramatically the number and diversity of American students studying in China.

areas that serve the fundamental interests of the two people'.[23] Kerry also noted, in his closing statement of the sixth CPE, the necessity of deepening the cooperation of the PPE between the two countries, which 'are working to ensure the inclusion of women in the economic success of our countries and expanding the reach of our educational programs, including minority and community colleges'.[24]

Admittedly, unpleasant episodes happen in the process of the PPE. On 25 September 2014 the University of Chicago announced a statement that it would not renew its agreement with the Confucius Institute after the end of the first agreement, which would expire in the same month.

In the statement, the University of Chicago stated that '[S]ince 2009 the University of Chicago and *Hanban* have worked in partnership to develop the Confucius Institute at the University of Chicago (CIUC), which has benefited research on China and collaboration between the University of Chicago and academic institutions in China. The University and *Hanban* have engaged in several months of good faith efforts and steady progress toward a new agreement,' it then began to complain in the statement, 'However, recently published comments about UChicago [*sic*] in an article about the director-general of *Hanban* are incompatible with a continued equal partnership.' The statement continued, 'The University is therefore suspending negotiations for the renewal of the agreement at this time. The University of Chicago remains committed to supporting the strong connections and longstanding collaborations between University of Chicago faculty and students and Chinese scholars, students, and institutions'.[25]

What is that article that makes the University of Chicago believe that the 'equal partnership' is violated and decide to sever its ties with the Confucius Institute? It refers to an interview with the Confucius Institute headquarters chief, Xu Lin, that was published in the Chinese-language *Jiefang Daily* on 19 September 2014. The background of conducting this interview is that there was a petition on the campus of the University of Chicago earlier in spring of the same year, when more than 100 faculty members called for closing the local Confucius Institute, raising concerns that in hosting the Chinese government-funded centre for research and language teaching, Chicago was ceding control over faculty hiring, course content, and programming to Confucius Institute headquarters in Beijing, which is also known as *Hanban*. Now back to the interview published in the Chinese press. The article informed that after the faculty petition Xu wrote a letter to the University of Chicago's president and phoned

[23] 'The Strategic & economic Dialogue/Consultation on People-to-People Exchange Closing Statements' (24 June 2015), http://www.state.gov/secretary/remarks/2015/06/244208.htm (accessed on 15 September 2015).

[24] 'The Strategic & economic Dialogue/Consultation on People-to-People Exchange Closing Statements' (24 June 2015), http://www.state.gov/secretary/remarks/2015/06/244208.htm (accessed on 15 September 2015).

[25] 'Statement on the Confucius Institute at the University of Chicago' (25 September 2014), http://news.uchicago.edu/article/2014/09/25/statement-confucius-institute-university-chicago (accessed on 20 September 2015).

the university representative in Beijing, 'with only one line; if your school decides to withdraw, I will agree to it'. Her words made the other side anxious and respond quickly that it would continue to properly manage the Confucius Institute.

After the announcement of the University of Chicago's decision, *Hanban* responded in a written statement: '*Hanban* thinks it's a pity that the University of Chicago has made the public statement before finding out the truth. Since Confucius Institute is a collaboration program, both sides can make a choice'.[26] When asked about this incident, the spokeswoman of the Chinese Ministry of Foreign Affairs stated that the Confucius Institutes 'never impose anything on others, and therefore are unlikely to threaten the academic freedom and integrity of universities'. [27]

In fact, the Confucius Institute, which since its onset in 2004 has grown to have centres and classrooms in more than 123 countries, is a cultural exchange program that serves 'increasing global interest in and demand for Chinese language and culture' rather than any political ideologies.[28] It draws inspirations and experiences from countries such as England, France, Germany, and Spain in spreading their cultures and languages. From the Chinese point of view, the Confucius Institute is intended for people around the world to learn Chinese and appreciate Chinese culture so as to improve mutual understanding and friendship between the people of China and of other countries.

5. Conclusion

The article has taken a historical-cultural approach to the examination and dissection of the revival of folk diplomacy, now termed as 'people-to-people exchanges', in Chinese foreign policy discourse and behaviour today.

Indeed, with its remarkable changes over past decades, China has found itself engaging the world in unprecedented depth and breadth. By the same token, more countries are developing and strengthening their contacts and cooperation with China while taking more interests in and having more concerns about China's position and influence in the world. To facilitate the complex interactions unfolding between China and the world, the PPE is expected to play an instrumental role in advancing mutual understanding and mutual appreciation between Chinese culture and other cultures through sincere heart-to-heart communication. It follows from the case of the PPE in China–US relationship, which is widely perceived as important but difficult to handle, that people-to-people contacts between countries are needed and meaningful; that

[26] Quoted from Elizabeth Redden, 'Chicago to Close Confucius Institute' (26 September 2014), https://www.insidehighered.com/news/2014/09/26/chicago-severs-ties-chinese-government-funded-confucius-institute (accessed on 20 September 2015).

[27] 'Foreign Ministry Spokesperson Hua Chunying's Regular Press Conference on September 29,2014', http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/2535_665405/t1196569.shtml (accessed on 20 September 2015).

[28] Falk Hartig, 'Communicating China to the World: Confucius Institutes and China's Strategic Narratives', *Politics*, 2015, Vol. 35, No. 3–4, p. 255.

further commitment to the efforts as to how to make the PPE move forward smoothly are anticipated.

There are two caveats, however, that need mentioning here. One of them is that the emphasis of the PPE does not mean that IR can be reduced to or understood merely as people-to-people relations. In reality, IR consists of different important relationships in such areas as politics, business and trade, military, and others. The crux of the argument in this essay is that it is the people-to-people relations that lay the foundations for these other relationships between countries. Another reservation is that regarding complicated contract relationship between governments and their people in the society, which may give rise to mutual resistances, conflicts, compromises, and even coordination between them, social power exercised by peoples can be either constructive or destructive in IR, depending on how it is exploited by or imposes impacts on its government in question.

Stosunki Międzynarodowe – International Relations
nr 4 (t. 51) 2015

ISSN 0209-0961
doi: 10.7366/020909614201512

Franco-German Leadership in the EU: Lessons from the Euro Crisis

Wolfram Hilz

University of Bonn

Since the outbreak of the Euro crisis in 2010 the European Union seems to tumble from one crisis to the next: From Arab spring to the Ukraine conflict, from Syrian civil war to the refugee crisis. So far the EU members did not find a way out of these crises. Although in times when all EU partners seem to be paralyzed by an aversion of strengthening the EU institutions they might be forced working closer together anyway.

Against the background of a general loss of orientation inside the EU this article takes a closer look at the handling of the Euro crisis. It discusses whether revived Franco-German leadership inside Europe might be an option to give orientation to all EU members. Starting with a brief review of the strengths of this bilateral couple during the initial phase of European integration it is the aim to detect its unique capability to lead the EU out of European crises. Since Germans and French after serious disputes and despite different economic interests managed to work together for European solutions, both might be a role model for all EU members. The way the governments in Berlin and Paris overcame their differences during the Euro crisis delivers insights for all EU partners to cope with the structural economic imbalances.

Keywords: Euro crisis, leadership in Europe, Germany, France, Franco-German couple.

1. Introduction

In times of permanent crises within and outside of Europe, there is no alternative to effective leadership in order for the European Union to end the quagmire of seemingly endless discussions without solutions in Brussels (e.g., the Euro crisis is still not solved despite more than 80 extraordinary meetings on the issue, and the refugee crisis as a consequence of the Arab uprisings and the civil war in Syria frequently returns as a topic of EU summits). The urgency of (re)viving or (re)inventing adequate leadership in and for Europe rises as the debate about German hegemony in the EU accelerates in many Member States. The strange muddle of complaints about too little German

Wolfram Hilz – Professor of the Institute of Political Science and Sociology, University of Bonn.

leadership in times of crisis and of warnings of a return of ugly German dominance points to a widespread desperation in search of common solutions – and leadership – in a complex organisation of 28 member states. The national and European disputes about different responsibilities, duties, and special obligations are as confusing and hard to understand as the problems the EU has confronted at least since the outbreak of the Euro crisis in 2010.

Without going into detail here, the difficulties of the EU Member States to cope with different and multi-faceted crises during the last decade can be read as proof of missing leadership inside a European Union that is operating on the basis of a highly elaborated treaty and institutional architecture.[1] Although this argument clearly requires further elaboration, it is readily apparent that unilateral German leadership in Europe – already marked as dangerous 'hegemony' or return of the 'Nazis'[2] – can be no solution. Since all responsible political forces need to avoid the danger of a harmful polarisation,[3] they have to find other ways to lead the community out of the crises.

As a consequence, this argument will start out from the premise that the traditional, special and shared responsibility of Germany and France for leadership in Europe, which has been the driving force between all past revisions of the treaties, still exists – at least in economic terms. On this basis, my argument is that as long as there is no viable alternative, both founding members have an obligation to intensify their long-standing cooperation for the economic benefit of the community, and for their own sake as well. This means that despite the recurring ambition of the Presidents of the European Commission to play a leadership role for the Community as a whole and the continuous evolution of the treaties that has led to the creation of new positions such as a permanent President of the European Council, traditional intergovernmental mechanisms stemming from the early days of the EC-6 still prevail in many policy areas. This kind of traditional leadership within – and for – the EU seems to be needed, especially when new challenges arise and routine procedures, fixed in the treaties, do not deliver convincing answers or no answers at all. Times of crises are such situations.

The goal of this article thus is to examine under which conditions a closely cooperating Franco-German couple might be able to fill the persistent leadership gap at the European level. After a brief survey of important attempts of Paris and Berlin to play a leading role in European integration history, I will analyze the policy performance

---

[1] For different leadership approaches see: D. Beach, C. Mazzucelli (eds), *Leadership in the big bangs of European integration*, Houndmills/New York: Palgrave Macmillan, 2007; J. Hayward (ed.), *Leaderless Europe*, Oxford University Press, Oxford 2008.

[2] V.-I. Herr, 'We need to talk', *The European*, 21 May 2015, http://www.theeuropean-magazine.com/stylia-kampani/10161-improving-german-greek-relations; U. Speck, *Why Germany is not becoming Europe's hegemon*, Madrid 2012 (FRIDE Policy Brief 126).

[3] D. Brösler, Th. Kirchner, 'Euro-Krise: Buhmann Deutschland', *Süddeutsche Zeitung*, 15 July 2015; Charlemagne, 'In Germany's shadow', *The Economist*, 28 March 2015; S. Bulmer, W. E. Paterson, 'Germany as the EU's reluctant hegemon? Of economic strength and political constraints', *Journal of European Public Policy*, 2013, Vol. 20, No. 10, pp. 1387–1405.

of the German and French governments in responding to the global economic crisis of 2008 and the euro crisis since 2010. After this analysis, in which I limit my focus to the question of when and how Franco-German leadership as a key factor for brokering solutions in the eurozone has worked out or failed, I will discuss the consequences of these results for national policies as well as for the EU.[4]

2. Successful Franco-German economic cooperation for Europe

Before any analysis of potential or real Franco-German responsibilities during European crises, it is critical to first recall the historical record.[5] During the second half of the 20th century, there was no doubt that the French President and the German Chancellor had to forge a compromise around which other Member States could coalesce if the EC/EU was to respond effectively to instability or turmoil. This kind of bilateral cooperation paved the way for the European Monetary System (EMS) during the 1970s, successfully implemented the Single Market Program in the mid-1980s and – most importantly for the fate of Europeans east and west of the crumbling Iron Curtain – the Franco-German initiatives following the continental upheaval in 1989 yielded the plans for Maastricht and the perspective of a Europe that was truly 'whole and free'.

Throughout, there was a deeply rooted and commonly accepted tradition of closely coordinated Franco-German initiatives, which gave orientation to other members and helped forge common ways to strengthen the bonds of European integration.[6] Yet, we have to keep in mind that almost all successful bilateral initiatives had been located in the economic sphere of cooperation and integration. Since the 1950s, Paris and Bonn managed to combine completely different ideas of economic governance at the European level: German ordo-liberal thinking and French state interventionism; German rule-addiction with no direct governmental interference in economic processes and France's central planning and micromanagement of the economy by the political class and institutions.

As a consequence of the collapse of the Bretton Woods monetary system in 1973, the German preference for monetary stability as the foundation for European economic welfare in a turbulent international environment prevailed in the newly established EMS in 1979. At the same time, the persistent French preference for monetary stabilisation manifested itself in the common market intervention duties of all central banks. The idea

---

[4] For the completely different challenges in the area of EU foreign and security policy see: F. Bindi, I. Angelescu (eds), *The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's Role in the World*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2012; W. Hilz, *Europas verhindertes Führungstrio. Die Sicherheitspolitik Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens in den Neunzigern*, Paderborn et al.: Schöningh, 2005.

[5] D. Dinan (ed.), *Origins and Evolution of the European Union*, 2nd ed., Oxford: Oxford University Press, 2014.

[6] U. Krotz, J. Schild, *Shaping Europe: France, Germany, and Embedded Bilateralism from the Elysée Treaty to Twenty-First Century Politics*, Oxford: Oxford University Press, 2013.

of the EMS is still at the core of the European Monetary Union (EMU) of our days. The German preference for reduced state interventionism prevailed just as it did in the prior economic project, the common market. With the initiative to finalise the EC market until 1992, the French government of François Mitterrand gave up the option to intervene for the protection of national companies directly. As a consequence, the German preference for stability-orientation and autonomy of market and monetary affairs from the political sphere became the hallmark of the European economic project. French economic interests had to be protected by upholding large state-dominated companies and retaining the EU's large-scale grants in agriculture and cohesion policy.

The euro – as a further integration project – was not just another economic step towards closer – and increasingly irreversible – cooperation of two former archenemies. It also was – and is – a symbol of the bilateral political will, embedded in a European framework, to overcome harmful national divergences in the sensible area of monetary policy. Again, in Maastricht[7] German and French preferences were combined in a bilateral compromise, binding the German condition of stability orientation, fixed in compulsory conditions for all members of a common currency union, together with the French will to fix a timetable for the euro.

Based on this Franco-German compromise, Kohl and Mitterrand managed to convince the opposed camps of EC Member States they represented – the Northern EC countries, which were oriented towards the German stability course, and the Southern Member States (sometimes referred to as the 'Club Med'), which were fairly used to flexible solutions in monetary, fiscal and economic affairs – to adopt the compromise. The treaty rules for the future common currency were the basic compromise all EC members agreed to and essentially designed to organise the transition into a new era of governance: With the signing of the Maastricht treaty, Franco-German leadership was to be terminated in the monetary area and handed over to common mechanisms and EU institutions like the European Central Bank (ECB).

Yet, there remained a need for Paris and Bonn to assume responsibility. The first hint of a continuing need for Franco-German leadership in monetary policy was the German push to establish an additional safeguard mechanism to guarantee the continued stability-orientation of economic and monetary governance throughout the emerging eurozone beyond the official start of the common currency: In 1997, Chancellor Kohl and his Minister of Finance Waigel urged the reluctant French President Chirac to agree to an additional 'Stability and Growth Pact' (SGP) obliging all euro members to permanently adhere to the monetary stability criteria originally conceived only as a one-off condition for joining the EMU. The German pressure for the SGP was a clear sign of mistrust towards the 'Club Med' – including France – and stood for the doubts

[7] K. Dyson, K. Featherstone, *The Road To Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford: Oxford University Press, 1999.

of the 'Northern camp' that mere treaty obligations could – and would – compensate for genuine fiscal and budgetary coordination.

These few examples of Franco-German leadership attempts and efforts to forge compromises among the rest of the group reveal two insights: (1) Both founding members of the European Union never had a formalised basis or mechanism for a leading role in the supranational or intergovernmental governance of integration but (2) had to play a de facto informal leadership role outside of the elaborate institutional framework in Brussels for decades in order to bind the Northern and Southern camps together.

Thus, the real centre of leadership inside the European Union has never been institutionalised but has always been volatile and dependent on personal relationships among the key actors in both capitals and 'bilateral chemistry'. As long as Franco-German initiatives were based on a broadly accepted compromise, the French President and German Chancellor had the opportunity to play a leading role within the community of (formally) equal members.

With the treaty progress of the European Union – from Maastricht to Lisbon – and the enlargement of the Union from 12 to 28 members, however, bilateral initiatives from Paris and Bonn or Berlin appeared increasingly dispensable. Yet, in times of economic crisis and mounting insecurity beyond the borders of a more heterogeneous union, the call for strong leadership again sounds louder than ever. In this situation, Franco-German initiatives seem to be more needed than before, even if the request is limited to the economic integration of the European Union.

3. Franco-German reactions to the global economic crisis of 2008

In retrospect, the working relationship of German Chancellor Angela Merkel and French President Nikolas Sarkozy is often characterised as a very close and successful one. But a more detailed analysis of the years 2007 to 2012 tells a more nuanced and complicated story. Although EU Member States are still responsible for their respective national economic and fiscal policies, they have been closely tied to each other by the EMU since Maastricht. With respect to the aforementioned integration history and the special Franco-German role in monetary policy, however, close bilateral economic cooperation seemed to be indispensable in light of the severe economic crisis.

The first economic test case for the Franco-German couple occurred when the global economic crisis began in fall of 2008. After the bursting of the US housing bubble and the bankruptcy of Lehman Brothers, both governments failed to launch common initiatives inside the EU: While Sarkozy demanded financial support at the European level, financed to a great proportion by Germany, Chancellor Merkel preferred what she considered to be faster and more reliable national signals (and thus to use German money for bailing out German businesses and banks). As a consequence of the German reluctance to establish a joint EU rescue fund, each European government

individually guaranteed the survival of major banks by giving them the necessary loans or taking them over.[8]

With respect to close Franco-German cooperation, this scheme of reaction was a failure since there were no common initiatives from Paris and Berlin to forge common European solutions. As a consequence, there was no substantial bilateral – let alone multilateral – reaction to the global financial crisis until the EU summit in December 2008. In contrast, Merkel's refusal of Sarkozy's proposal to launch community programs to overcome the crisis by mobilising German tax payers' money for all EU Member States was an explicit signal to Paris and the rest of the Union: Berlin was not willing to pay for all and decided to resist French calls for so-called – but largely one-sided – 'solidarity' in times of economic crisis. Indeed, a majority in the German Bundestag interpreted the call for 'solidarity' as a demand for unconditional German monetary aid. Although Angela Merkel, like her predecessor Helmut Kohl in the 1980s and 1990s, had already mobilised additional German financial contributions to solve European problems in the past (in late 2005 she debuted in Brussels with a solution for the Multi-Annual Financial Framework of 2006–2013 based on enhanced German contributions), she was not ready to adopt a similar strategy in 2008. One reason for Merkel's hesitance might have been the fear of establishing new and incalculable financial transfer mechanisms within an economically more and more heterogeneous EU. Another reason was the persistent German desire to avert any dynamics in the direction of an 'economic government', which all French governments since Mitterrand had demanded.

Without discussing the substantive rights or wrongs in this dispute, it is clear that both governments failed to play a leadership role inside the EU by closely coordinating their individual preferences in the tradition of their predecessors Schmidt and Giscard d'Estaing or Kohl and Mitterrand. The inability of Merkel and Sarkozy to do so has to be seen against the background of the persistent antagonism of German and French preferences regarding economic governance, that is of ordo-liberal thinking vs. state interventionism. Growing economic pressure did not soften these contradictions but even seemed to reinforce them. Additionally, during the months before the economic challenges arose, foreign policy disputes between Paris and Berlin weakened both partners' readiness to compromise: In the spring of 2008, both had a major dispute over the unilateral French plans for an exclusive Southern Mediterranean Union, and in August 2008 Sarkozy's unilateral management of the Russian–Georgian war was openly criticised by Berlin.

Against this background, it took more than half a year until the French and Germans found a way to overcome their differences with regard to a common EU reaction to the economic crisis. In the run-up to the G-20 summit in London in April 2009, Merkel

[8] Ian Trainor, 'EU giant isolated as Merkel puts Germany first', *The Guardian*, 12 December 2008, http://www.theguardian.com/world/2008/dec/12/merkel-germany-european-union-summit.

and Sarkozy finally presented a joint bilateral position, but this time they were not able to convince Britain's Prime Minister Gordon Brown to accept stricter limitations of the financial markets.[9] As a result, the German and French governments succeeded in coordinating their national economic and crisis reaction policies, but they failed to build a viable coalition inside the EU.

4. Franco-German 'detour' towards bilateral leadership 2010

The main challenge with regard to Franco-German cooperation inside the EU emerged when the devastating consequences of the global financial crisis proliferated inside the eurozone in 2010. What is now known as the euro crisis began when the new Greek Prime Minister Papandreou revealed in late 2009 that previously published data on his country's budget had been forged and that the Greek deficit was in fact more than three times as high as previously stated – 12% instead of 4% of GDP. Although, again, Paris was quick to call for German financial assistance to Greece in February and March 2010, Berlin was determined to evaluate all possible multilateral support measures – for example IMF loans – before deciding on financial aid at the EU level.[10]

By insisting that all steps had to be negotiated between Berlin and Paris before being decided within EU and euro institutions, Chancellor Merkel re-established the scheme of her preferred reaction: This mechanism required French politicians to stop their efforts to circumvent bilateral consultation by unilateral demands for German instead of common European funding. But when the Greek crisis escalated in the spring of 2010, neither Paris nor Berlin managed to restart this mechanism in time. To help Greece, the euro partners, pushed by the Eurogroup and the European Commission, finally agreed on a package of bilateral loans by most EU Member States and the IMF amounting to a total of 110 billion euro in April 2010. And they created a temporary emergency fund worth more than 700 billion euro, the European Financial Stability Facility (EFSF), in case other euro members should require extraordinary lines of credit. This was the basis for the permanent European Stabilisation Mechanism (ESM) all EU members rely on today.[11]

Although at this point in the summer of 2010 the emerging default crisis in Greece forced all EU members to cooperate, there still were no common bilateral

---

[9] 'G20 summit: Nicolas Sarkozy and Angela Merkel demand tough market regulations', *The Telegraph*, 1 April 2009, http://www.telegraph.co.uk/finance/g20-summit/5090442/G20-summit-Nicolas-Sarkozy-and-Angela-Merkel-demand-tough-market-regulations.html.

[10] Charlemagne, 'A Grimm tale of euro-integration,' *The Economist*, 18 February 2010, www.economist.com/node/15549113; Melanie Morisse-Schilbach, "Ach Deutschland!", Greece, the Euro Crisis, and the Costs and Benefits of Being a Benign Hegemon', *Internationale Politik und Gesellschaft*, 2011, Vol. 1, pp. 26–41.

[11] W. Mussler, P. Welter, '720-Milliarden-Schutzprogramm: Wie der Euro-Rettungstopf funktioniert', *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 11 May 2010; A. Crawford, T. Czuczka, *Angela Merkel: A Chancellorship forged in Crisis*, Chichester: Bloomberg Press, 2013, pp. 59ff.

initiatives or a discernible Franco-German leadership role. Instead, the rescue deals for Greece came into effect without any noticeable Franco-German coordination. No earlier than late summer and early fall of 2010 could a change in style and a move towards closer bilateral coordination be discerned, which then laid the groundwork for Franco-German leadership during the final part of Merkel's and Sarkozy's common period in office.

Only for this period, lasting from September 2010 until April 2012, the now infamous term 'Merkozy', symbolising an intimate relationship of both national leaders, is in fact suitable.[12] The mechanism by which close bilateral coordination was resumed during the summer and autumn of 2010 is critical to understanding how Franco-German cooperation works: While Chancellor Merkel still insisted on automatic sanctions as a core element of a revised Stability and Growth Pact (SGP) in July 2010 and President Sarkozy rejected this measure on the grounds that it would further erode national sovereignty, both leaders avoided a continuation of their public dispute about future adaptation for the European Monetary Union.

At a bilateral summit at the French Atlantic resort of Deauville in October 2010, Sarkozy and Merkel reached a compromise: After a 'summer of hope' for the rescue of Greece, they unanimously (1) declared their will to launch the necessary instruments for a revised SGP with stricter rules but without automatic sanctions, (2) presented the next steps for a permanent ESM, and (3) demanded sufficient participation of private investors in the rescue of Greece and other heavily indebted countries ('private haircut').[13]

The problem with this surprising 'honeymoon' – or, rather, revival – of the Franco-German couple, pictured walking intimately against the backdrop of a magnificent sunset, was the so-called 'hegemonic style' of Paris and Berlin and the surprising content of their agreement.[14] Although both provoked broad resistance from other Member States and the European Central Bank at first, Deauville was the birth of Merkel's and Sarkozy's successful leadership during the euro crisis. It was the starting point for intensive bilateral initiatives to reform the architecture of the Stability and Growth Pact (SGP) as well as the budgetary rules leading directly to the signing of the Fiscal Compact in spring 2012 to reinforce strict budgetary discipline inside the EU. The French President obviously had been convinced now to follow the German

---

[12] W. Hilz, 'Getriebewechsel im europäischen Motor – von "Merkozy" zu "Merkollande"?', *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 1–3/2013, pp. 23–29; U. Guérot, Th. Klau, *After Merkozy: How France and Germany can make Europe work*, London 2012 (ECFR Policy Brief 56/2012).

[13] 'Le projet de durcir la discipline budgétaire provoque des remous dans l'UE', *Le Monde*, 28 October 2010; L. Phillips, 'Battle over treaty change divides Europe ahead of summit', *Euobserver*, 28 October 2010, http://euobserver.com/9/31148.

[14] A. Mody, 'The Ghost of Deauville', *VOX CEPR's Policy Portal*, 7 January 2014 (http://www.voxeu.org/article/ghost-deauville); W. E. Paterson, 'The Reluctant Hegemon? Germany Moves Centre Stage in the European Union', *Journal of Common Market Studies*, 2011, Vol. 49, pp. 57–75.

stability course for France's own sake as well as to regain influence in the EMU by cooperating closely with the German Chancellor.[15]

The result of this complicated way back to close Franco-German bilateral cooperation was of a dual nature: With the temporary EFSF and the permanent ESM, Merkel and Sarkozy successfully forged a course for the EU to stabilise the euro zone that consisted of extensive fiscal support to suffering EU members by the new funds and heading for stricter budgetary rules at the same time.

The undisputed advantage of the new funds was that the EU members with weak economies and high debts did not have to pay high interest rates for fresh loans. They benefited from the low interest rates that, for example, Germany, the Netherlands or Finland had to pay (in part as a consequence of the perception of growing risks on the periphery). But due to the far-reaching financial needs of the crisis countries – from Greece, Ireland, and Portugal to Spain, Cyprus, and potentially Italy – the allocation of funds was tied to strict conditions. The governments of recipient countries had to – and still must – demonstrate that they have taken the steps considered necessary for long-term spending cuts and deficit reduction. Although this seems quite obvious, since the eurozone was constructed without a compulsory economic union and as a consequence all members agreed to include the no-bail out clause in the EU treaty (Art. 125), the conditionality of the new funds became a source of fundamental disputes inside the eurozone: Starting in Greece, the press and public in many crisis countries chose to target Germany as a welcome scapegoat,[16] although Chancellor Merkel and President Sarkozy had both been responsible for this course.

On the one hand, these disputes about allegedly ruthless German calls for austerity – often described as a return to familiar patterns of Teutonic taskmaster behaviour – were surprising, since the conditions of the currency project had been quite clear for all since Maastricht. On the other hand, although those basic elements of the EMU are undisputed, neither the Franco-German couple nor the Merkel government seemed willing to deliver a positive European perspective after a limited period of painful austerity.[17] While French President Sarkozy fought for his political survival and lost his bid for re-election in the spring of 2012, Chancellor Merkel did not manage to send signs of 'solidarity' or a relief perspective to crisis countries with their obviously suffering people.

---

[15] 'Brussels Summit: EU Agrees to Merkel's Controversial Euro Reforms', *Spiegel Online International*, 29 October 2010, http://www.spiegel.de/international/europe/brussels-summit-eu-agrees-to-merkel-s-controversial-euro-reforms-a-726103.html; Ph. Ricard, 'La zone euro veut inventer un mécanisme capable de rapprocher les politiques économiques des Etats', *Le Monde*, 24 December 2010.

[16] R. G. Picard (ed.), *The Euro Crisis in the Media: Journalistic Coverage of Economic Crisis and European Institutions*, London/New York: I. B. Tauris, 2015.

[17] D. Schwarzer, 'Germany and the euro area crisis', *The New Palgrave Dictionary of Economics*, Online Edition 2014 (www.dictionaryofeconomics.com); H. Kundnani, *The Paradox of German Power*, London: Hurst Publishers, 2014, pp. 90ff.

As a consequence, the resumption of Franco-German leadership inside the EU was the source of a fundamental split inside the Euro zone,[18] between a German-led group of Northern 'rule addicts' and a Southern group of fiscal 'flexibles'.

5. Retarded bilateral leadership under Merkel and Hollande since 2012

The lessons of the Franco-German disputes during the first years of the euro crisis between 2010 and 2012 became important when the socialist François Hollande was elected French president in May 2012. While the German economy had recovered surprisingly fast in 2010/11, France – as Germany's traditional economic partner – became weaker and weaker. In economic terms, France still had severe structural problems to solve in order to regain economic dynamism. This was the reason for President Sarkozy to praise the German economy as a role model for France during the 2012 election campaign. After his defeat, his successor Hollande tried to regain economic power by choosing the opposite direction and aligning himself with the group of fiscal 'flexibles' in the eurozone: The new government tried to establish a truly socialist program which reminded its partners of Mitterrand's socialist illusions 30 years before.[19]

Starting from such diverging economic premises, the German Chancellor and the new French President now behaved like independent powers in political terms, trying to counterbalance their former partners with new allies or just bullying each other with economic pressure. The heated dispute about 'Eurobonds' became the symbol of the new Franco-German disunity.[20] The result was a harmful stagnation of the European Union in a critical situation. François Hollande tried to realise his socialist economic program as a counterforce against the established course of austerity with large scale social spending, while Angela Merkel defended her course as being 'without alternative'.

Yet, just as a French-led group of southern Europeans was unable to commit all other EU members to a course of deficit spending and eliminating the basic compromise of a stable monetary union, German leadership in the EU and the Eurogroup – exercised at times via a small group of Northern economies – was not acceptable politically since suspicions of German dominance and hegemony would likely have blocked the Community.[21] It thus took one and a half years for both Paris and Berlin to admit that

[18] For a more theoretical discussion of consequences see: K. Tuori, K. Tuori, *The Eurozone Crisis. A Constitutional Crisis*, Cambridge/New York: Cambridge University Press, 2014.

[19] A. Eveno, '7,2 milliards d'impôts supplémentaires en 2012', *Le Monde*, 4 July 2012; A. Chrisafis, 'François Hollande keeps election promise of raising taxes for wealthiest', *The Guardian*, 6 July 2012, http://www.theguardian.com/world/2012/jul/06/francois-hollande-election-taxes-france.

[20] 'German "Nein" on Eurobonds', *The American Interest*, 23 May 2012, http://www.the-american-interest.com/2012/05/23/german-nein-on-eurobonds/; B. Clift, M. Ryner, 'Joined at the hip, but pulling apart? France-German relations, the Eurozone crisis and the politics of austerity', *French Politics*, 2014, Vol. 12, No. 2, pp. 136–163.

[21] C. Volkery, D. Hollande, 'Bremserin Merkel', *Spiegel-Online*, 19 October 2012, www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/a-862152.html; S. Bulmer, 'Germany and the Eurozone Crisis: Between Hegemony and Domestic Politics', *West European Politics*, 2014, Vol. 37, No. 6, pp. 1244–1263.

their refusal to coordinate their policies damaged their ability to play a leading role inside a dynamic EU, which remained the best foundation for their own political and economic well-being. To regain their traditional role as bilateral engine inside the community, both Merkel and Hollande had to change their stance towards each other (and each other's policy preferences).

In 2014, the conditions for such a modification and the chances to seize the 'make or break moment'[22] became better as Chancellor Merkel now led her 3rd government, in which the Social Democrats, allies of Hollande's Socialists on the European level, had replaced the Liberals as her coalition partners. As a consequence, the German stance at the European level became somewhat more lenient. In France, President Hollande had to admit at about the same time that his idealistic socialist course for the French economy and society was in need of a fundamental correction – towards German-style structural reforms and more fiscal discipline. Prime Minister Manuel Valls took the first concrete steps in this direction in 2014 with a new economic and budgetary program that committed France to the principles of the SGP and the Maastricht criteria for the first time since the outbreak of the financial crisis.[23]

As a result of these Franco-German reorientations, each largely due to domestic factors and facilitated by the positive effects of ECB President Mario Draghi's signal to defend the common currency against speculation ('whatever it takes') and the start of the European banking union as an additional rescue instrument for the financial sector in the EU, closer coordination of national preferences at the bilateral level once again became possible during 2014.[24]

Against this background, the Greek debt crisis resurged in January 2015, when Prime Minister Tsipras and Minister of Finance Varoufakis tried – in vain – to drive a wedge between Paris and Berlin with their attempt to revive the southern coalition against austerity.[25] Hollande and Valls resisted the Greek attempt to support a 'cheap and easy' socialist solution to the domestic economic problems of Athens against the so-called Northern coalition of Germans, Finns, Dutch and Slovaks. Instead, Merkel and Hollande, assisted by their Finance Ministers Schäuble and Sapin, paved the way for a compromise inside the Eurogroup to avoid a Greek default and the so-called Grexit. Following the dramatic showdown at the eurozone summit of 12/13 July 2015 in Brussels, it was reported that Merkel and Hollande – playing different roles – managed to forge a compromise, which Greek Prime Minister Tsipras reluctantly accepted to

---

[22] R. Kahn, Ch. Kupchan, 'Europe's Make or Break Moment', *Survival*, 2013, Vol. 55, No. 6, pp. 29–48.

[23] 'Le Hollande nouveau', *The Economist*, 18 January 2014, http://www.economist.com/news/europe/21594253-frances-president-struggles-focus-attention-his-new-economic-policy-not-women-his.

[24] E. Jones, 'The Euro crisis: No Plan B', *Survival*, 2013, Vol. 55, No. 3, pp. 81–94.

[25] 'Griechenland und die Euro-Gruppe: Wie Varoufakis' Brief die Krise verschärft', *Süddeutsche Zeitung*, 19 February 2015; 'The euro's next crisis', *The Economist*, 3 January 2015, http://www.economist.com/news/leaders/21637334-why-early-election-spells-big-dangers-greeceand-euro-euros-next-crisis; F.-J. Meiers, 'The Stress Test of German Leadership', *Survival*, 2015, Vol. 57, No. 2, pp. 47–55.

avoid a chaotic exit of his country from the euro.[26] Although the German position, due to the country's economic prowess, was obviously the stronger one within the Franco-German couple, the government in Berlin carefully avoided unilateral steps. Whether just to avoid appearances of unilateralism or in an honest attempt to cooperate with their partners in Paris, Merkel and Schäuble consistently presented every new initiative together with Hollande and Sapin.

This means that, after years of open controversies about the right course in times of the euro crisis, the Franco-German couple was back on the bilateral track for Europe's sake. Although it remains an open question whether the bilateral attempts of the first six months of 2015 and the arrangement fixed on July 13 will be sufficient to solve the current Greek crisis and avoid the breakup of the euro, the revived Franco-German axis – barely – survived its first major reality test under Merkel and Hollande.

The 'rélance' was also evident in the security sphere: Other than in Libya, Germany and France used the most serious security challenge in Europe since the Cold War to strengthen Franco-German cooperation. The trilateral French–German–Polish mediation mission to Kiev in February 2014 as well as Merkel's and Hollande's attempt to limit Russia's escalatory efforts in the eastern part of Ukraine with the 'Minsk II agreement' of February 2015 signalled the bilateral attempt of Paris and Berlin to broaden bilateral cooperation for Europe's sake and the national interests of both.[27]

Although the success of these Franco-German Ukraine initiatives is as uncertain as that of the deal with Greece, the will and ability of both traditional partners in the EU to orchestrate diplomatic progress remain remarkable. They are noticeable also for the fact that Chancellor Merkel did not attempt a German security initiative and there was no objection from other EU members. And they are exceptional since Germany and France did not start with the same aims and positions. In both cases, the German position was the more determined one. Although, in economic terms, there was no doubt about a dominant German position inside the EU, the Merkel government did not hesitate to work closely with Hollande and its government until the final agreement. This is a reversal of the former distribution of power in this bilateral relationship, where France publicly dominated all bilateral initiatives until the early 1990s – although even inside the 'old' European community German economic power and monetary stability superseded that of France by far.

---

[26] M. Wiegel, 'Griechenland-Krise: Ein deutsch-französisches Zerwürfnis? Quatsch!', *faz.net*, 13 July 2015, www.faz.net/-gq5-85n8h; B. Bonnefous, N. Chapuis, 'L'accord qui éclaire le 14-Juillet de Hollande', *Le Monde*, 14 July 2015; 'WSJ's Interview with Jeroen Dijeselbloem', *The Wall Street Journal*, 16 July 2015, http://blogs.wsj.com/brussels/2015/07/16/wsjs-interview-with-jeroen-dijsselbloem-the-full-transcript/tab/print/?mg=blogs-wsj&url=http%253A%252F%252Fblogs.wsj.com%252Fbrussels%252F2015%252F07%252F16%252Fwsjs-interview-with-jeroen-dijsselbloem-the-full-transcript%252Ftab%252Fprint.

[27] 'Die Woche der Angela Merkel – 20.000 Kilometer und kaum Schlaf', *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 12 February 2015; For future perspectives in EU foreign and security policy see: R. Youngs, *The Uncertain Legacy of Crisis: European Foreign Policy Faces the Future*, Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace 2014.

6. Conclusion

These examples show that fruitful initiatives for the community generally depend on confident and close cooperation between Berlin and Paris. That sounds very simple, and indeed it is quite simple since close Franco-German cooperation has always been the recipe for successful action inside the EU. But, although necessary, this condition is not sufficient for the Franco-German couple to successfully play its leadership role in the EU. For their common success, both governments have to find ways to overcome their traditional divergences in economic terms. That was – as a second result of the so-called 'Merkozy' phase between 2010 and 2012 – the consequence Merkel and Sarkozy had obviously drawn from their uncoordinated behaviour during the initial phase of the economic crisis in 2008 and in the winter of 2009/10. The mechanism of fruitful bilateral cooperation only works if the compromise forged between Berlin and Paris respects the vital interests of the economically stronger northern members of the EU as well as those of the European South. Although, substantively, German stability orientation, demanding strict austerity measures from all other EU members, is entirely consistent with the Maastricht provisions, it does not help the weak economies of the South. Since the German economy is again the powerhouse of Europe (not least due to the benefits it derives from the monetary union – a devalued currency and deflated interest rates), the persistently recessive economies of the eurozone rely – mainly – on German support. But without a resumption of economic growth in its major export markets – and especially in France – German companies and the German economy will suffer as well.

This means that bilateral leadership still has to respect the economic imbalances which are a continuing characteristic of the EU. As a consequence, German governments have to be more flexible than their rules-based orientation and rhetoric seem to indicate. At the same time, French governments need to convince and pressure their trade unions and the leftist socialist camp to accept the economic realities of globalisation. Coping with both domestic efforts, French and Germans on the basis of a declared will to forge compromises still have a chance – and responsibility – to play a positive leadership role in the economic area of the EU.

For more than 60 years, the recipe of success for the progress of European integration has been the institutionalisation and reduction of contingent personal influence on the development of the continent. Yet, positive and negative Franco-German performances since the outbreak of the economic crisis in 2008 demonstrate the continuing importance of 'core partners' for a positive dynamic within the EU. No EU institution or representative (President of the Commission or the European Council) had the power to substitute or circumvent the axis between Paris and Berlin in times of crisis, and no alternative group of Member States ever demonstrated the will and ability to do so. The highly bureaucratic and increasingly elaborate institutional structure of the EU is still no source of strong European leadership – this will continue to rest within the Member States.

As a consequence, in times of continuing crises in Europe's neighbourhood – and its dramatic consequences for the asylum systems in the EU – the regained Franco-German ability to overcome national preferences has to be widened towards closer bilateral cooperation of foreign and security policies, which has long been the domain of the – even more conflictive – Franco-British relationship. The joint initiatives in Ukraine (Kiev 2014, Minsk 2015) indicate that the governments in Paris and Berlin are willing and able to overcome hurdles outside the economic sphere for Europe's sake as well – Franco-German leadership for Europe still needs to be widened, since alternatives are not in sight.

Stosunki Międzynarodowe – International Relations
nr 4 (t. 51) 2015

ISSN 0209-0961
doi: 10.7366/020909614201513

The Role of Regional Organisations in the Interpretation and Implementation of the Responsibility to Protect. The Case of the African Union and Its Involvement in the Libyan Crisis[1]

Dorota Heidrich

University of Warsaw

Responsibility to Protect (RtoP or R2P), a term coined in 2001, remains one of the central concepts in debates about possible modification of the rules of the use of force for the protection of civilians in armed conflict and beyond. A decade after the conception of RtoP, the Secretary General (SG) of the United Nations published his report on the role of regional organisations in the implementation of RtoP. The report's findings are especially interesting in light of the involvement of the African Union (AU) in the Libyan conflict and of further consequences of these actions. The main research scope of the present paper is to determine the patterns of behaviour of regional organizations as regards their stance on mass human rights abuse and international crimes committed against the civilian population and on the subsequent question of the legitimacy of the use of force for the protection of the oppressed. The analysis deals first with RtoP's legal standing, which allows us to understand the nature of obligations for international actors that RtoP creates. The argumentation follows with the presentation of the SG's report and then moves to the AU's involvement in the Libyan crisis and other instances of mass atrocity crime in Africa.

Keywords: responsibility to protect, United Nations, African Union, regional organisation, Libyan conflict, mass atrocity crimes.

Introduction

In June 2011, the Secretary General (SG) of the United Nations (UN) presented to the General Assembly (GA) the report *The role of regional and subregional arrangements in implementing the responsibility to protect*. It was the third one in a series of studies on the responsibility to protect (RtoP or R2P). The 2011 document deals with a very

Dorota Heidrich – Ph.D., Institute of International Relations, University of Warsaw.

[1] The article is an amended version of the paper delivered at the 8th Pan-European Conference on International Relations (Warsaw, 18–21 September 2013).

important issue for RtoP: It attempts to provide answers and guidelines to the role that regional organisations (regional IOs) may and should play in framing and implementing RtoP. It goes without saying that regional arrangements, if used effectively, to the good of the citizens of their member countries, are better equipped to implement solutions and ideas. It is similarly obvious that not all regional arrangements are prepared and ready to act, and this is not only for logistical or financial imperfections but often for the lack of consensus between the members (which equally applies to universal organisations, such as the UN). 2011 was also marked by the UN Security Council's actions (authorisation of the use of force for the protection of civilians) towards Libya (and Ivory Coast).

The activities of the African Union (AU) (as well as of the League of Arab States and the Organisation for Islamic Cooperation) in resolving the Libyan crisis were tantamount. As some claimed, the Libyan case even led to a 'shift away from reliance on sovereign consent […] toward reliance on the consent of regional organisations in Security Council deliberations about the authorisation of military intervention to protect civilians'.[2] However, it is necessary to ask, whether the involvement of regional arrangements in Libya is a true proof of the conception of a new pattern of behaviour among regional organisations in situations when gross violations of human rights have occurred or are about to occur on the territory of their member states. This analysis claims that such predicaments are far-fetched; however it is a common pattern that regional IOs take a stand when mass atrocity crimes occur and – at least verbally – condemn the fact of their occurrence. Decisions about robust action are often difficult to reach; Syria for example has not seen much action from regional arrangements (League of Arab States, LAS) when diplomatic solutions failed. As simple (or as complicated perhaps) as it may seem, the major element lacking from decision making processes on behalf of oppressed populations is political will. In some cases, regional organisations are ready to become important agents in the decision-making process regarding the use of RtoP or measures in RtoP situations (e.g.: Kenya, Ivory Coast, Libya or recently Burundi), while in others it is the opposite (e.g. Syria). Presumably, the engagement of regional IOs largely depends on the interests of their member states and the actions that these interests generate. The latter does not only result from weighing the costs and benefits of outcomes of their future behaviour but also from their belief that certain actions in relevant situations are right while others are not.[3]

The present paper's main research scope is to analyse the roles regional IOs may play in further interpretation and implementation of RtoP in the light of the experience from the AU's involvement in the intervention in Libya.

---

[2] L. Glanville, 'Intervention in Libya: From Sovereign Consent to Regional Consent', *International Studies Perspective* 2013, Vol. 14, No. 3, p. 325.

[3] See: K. Sikkink, *The Justice Cascade. How Human Rights Prosecutions Are Changing World Politics*, New York – London: W. W. Norton & Co., 2011, p. 236.

The paper is structured in the following way: after the presentation of the conceptual framework, it offers an overview of RtoP. Extensive consideration is given to its current standing (Is it a legal norm? A moral rule of behaviour? A set of moral or political principles?) as this will be helpful in understanding whether international actors, among them regional IOs, have normative obligations resulting from RtoP. The analysis of RtoP presented in this paper aligns itself with extensive constructivist studies and research claiming that changing patterns of behaviour among regional organisations may result from norm evolution processes within the larger structure of the international community as well as within the structure's basic components.[4] The next part of the article focuses on the 2011 UNSG report on the role of regional arrangements in implementing RtoP and then on the African Union (AU) and its involvement in RtoP framing; this organisation's background and experience in reacting to mass human rights violations is, this paper argues, extremely important for the creation of the concept – at least some of RtoP roots can be traced back to the solutions to African problems undertaken by African actors. Later on, attention moves to the roles played by the AU in the Libyan crisis. The last part concludes on the findings, attempting to draw patterns of the regional arrangements' involvement in RtoP framing and implementation in the context of current RtoP standing and with relation to future mass atrocity crimes cases.

Conceptual framework

The role of international organisations (among them, regional IOs) within the process of norm[5] evolution is significant. International organisations, as one of the many kinds of institutions[6] that facilitate norm evolution, are forums in which new concepts

[4] For more on international norm evolution, their meaning and impact on the international community and domestic law see: A. Florini, 'The Evolution of International Norms', *International Studies Quarterly* 1996, Vol. 40, No. 3, pp. 363–389; C. O'Faircheallaigh, *IR theory and domestic adoption of international norms*, "International Politics" 2014, Vol. 51, No. 2, pp. 155–176; A. P. Cortell, J. W. Davis, Jr., 'Understanding the Domestic Impact of International Norms: A research Agenda', *International Studies Review* 2000, Vol. 2, No. 1, pp. 65–87.; S. Zwingel, 'How do norms travel? Theorising International Rights in Transnational Perspective', *International Studies Quarterly* 2012, Vol. 56, No. 1, pp. 115–129; A. Wiener, 'Contested Meanings of Norms: A Research Framework', *Comparative European Politics* 2007, Vol. 5, pp. 1–17; A. Wiener, U. Puetter, 'The Quality of Norms is What Actors Make of It. Critical Constructivist Research on Norms', *Journal of International Law and International Relations* 2009, Vol. 5, No. 1, pp. 1–16; A. Acharya, 'How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism', *International Organization* 2004, Vol. 58, No. 2, pp. 239–275; M. Finnemore. K. Sikkink, *International Norm Dynamics and Political Change*, "International Organization" 1998, Vol. 52, No. 4, pp. 887–917. For human rights norms especially see: T. Risse, S. C. Ropp, K. Sikkink, *The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999; T. Risse, S. C. Ropp, K. Sikkink, *The Persistent Power of Human Rights. From Commitment to Compliance*, Cambridge: Cambridge University Press, 2013; K. Sikink, *The Justice…*, *op. cit.*

[5] For the purpose of the present analysis, norms are understood as standards of appropriate behaviour for actors with a given identity. See: M. Finnemore, K. Sikkink, op.cit., p. 891.

[6] Institutions are here understood most broadly, following the definition proposed by John Duffield: international institutions may be defined as 'relatively stable sets of related constitutive, regulative, and

are discussed; states can express their views, doubts and reservations. Convergence of views between member states often could not be reached if it was not facilitated by international organisations. International organisations coordinate the actions of member states, frequently also involving non-members in cooperation. Another role of IOs in this area is the normative function – the organs of IOs make decisions (rarely legally binding *pro foro externo*) that set certain standards for member (or member and non-member) states. Finally, the officials of international governmental organisations (IGOs) or simply individuals taking floor during debates in IGOs' organs can play the role of 'norm entrepreneurs'[7]; how much stress is placed on certain issues in the agenda of an organisation will largely depend on the interests and charisma of international officials or presidents of relevant IO organs.

Regional organisations may provide universal or external concepts with regional ownership (especially when the contested norms are highly sensitive to regional culture, history or political situation), and that potentially is a strengthening factor for norm effectiveness.

As Martha Finnemore claimed in her seminal book *National Interests in International Society*, 'states are socialised to accept new norms, values, and perceptions of interest by international organisations'.[8] She understands international organisations as a form of the international system, a structure. This structure makes states socialised and as a result they adopt certain values and rules defined by the 'logic of appropriateness' (not necessarily excluding other logics, e.g.: of a 'rationalist' character, i.e. the 'logic of consequence')[9]. However, this pattern will apply to situations in which a norm is securely embedded and institutionalised within a relevant organisation. At the time of its evolution, in the phase when the norm is being contested, states' behaviour towards it may fluctuate thus influencing the structure in its attitude towards the norm. Evidently, the opposite may take place as well. In the absolute majority of international governmental organisations decisions are made through intergovernmental processes (not supranational). Therefore, the acceptance of a new norm by an organisation will – to a large extent – depend on the existence or non-existence of political consensus among the members. Some states will have the power to influence others, to build coalitions in favour of certain norms. If their arguments are strong enough, even in very controversial issues, the followers will follow the leaders. But if opposing groups have

---

procedural norms and rules that pertain to the international system, the actors in the system (including states as well as non-state entities), and their activities'. See: J. Duffield, 'What are international institutions?', *International Studies Review* 2007, Vol. 9, No 1, pp. 1–22 (pp. 7–8).

[7] 'Norm entrepreneurs' are individuals who initiate discussions about certain issues that are dear to them. They manage to convince international actors to promote certain ideas and later turn them to norms. Examples of such individuals are many; to name just two of them: Rafał Lemkin and his life's work on the prohibition of genocide; Henry Dunant, who facilitated the promotion of humanitarianism.

[8] M. Finnemore, *National Interests in International Society*, Ithaca–London: Cornell University Press 1996, p. 5.

[9] Ibidem, p. 29.

equally strong leaders, consensus is unlikely. However, even organisations that operate only at the interstate policy-making level are often able to present **their own** views, not necessarily aligning themselves with the views of their members. International organisations seen as bureaucracies use their own ability to orient action and create social reality which directs states' actions.[10]

The problem of evolution and acceptance of norms in the international community as well as the norms' influence has been one of the central issues of the constructivist research agenda. Summing this up, Gregor P. Hofman argues that a norm 'counts as accepted if it a) is salient in the discourse [national and international – comment DH], b) is also specifically applied – which at the international level would mean that reference is made to the norm in dealing with conflicts, e.g. in the Security Council – and c) the norm is institutionally embedded in international organisations'.[11]

The first indicator of norm acceptance suggested by G. P. Hofmann (salience in the discourse) should primarily be viewed on the state level. Extensive academic and theoretical debate (present in the case of RtoP) is important, but norms to be born in the international community must be endorsed by states. Debates on new norms in various international forums may reach different stages. According to M. Finnemore and K. Sikkink, through its evolution process the norm reaches a 'tipping point' when a 'critical mass' of states adopts it in the process of socialisation. The 'tipping point' marks the beginning of the 'norm cascade', when normative change begins as 'more countries begin to adopt new norms more rapidly'.[12] 'Norm cascade' leads to the third stage of norm evolution, that is internalisation.[13] The composition of the 'critical mass' necessary for the 'tipping point' to occur is not clear; however, M. Finnemore and K. Sikkink are most convincing when they vaguely but quite honestly admit: 'What constitutes "critical state" will vary from issue to issue, but one criterion is that critical states are those without which the achievement of the substantive norm goal is compromised'.[14] It is claimed that a third of the international community, including influential actors such as great powers, emerging powers or major regional powers, constitutes a 'critical mass'.[15]

By investigating the roles of regional IOs in norm evolution and acceptance, important conclusions may be drawn, allowing us to understand the dynamics of change in the actions of regional arrangements in relevant fields of activity.

---

[10] M. Barnett, M. Finnemore, *Rules for the World. International Organizations in Global Politics*, Ithaca–London: Cornell University Press 2004, p. 29.

[11] G. P. Hofmann, op. cit., p. 3.

[12] M. Finnemore, K. Sikkink, op.cit., p. 902.

[13] Ibidem, pp. 895 ff.

[14] Ibidem, p. 901.

[15] G. P. Hofmann, op. cit., p. 4.

Responsibility to Protect – birth, evolution and beyond[16]

The term Responsibility to Protect is rooted in the endeavours to find the right way to react to heinous international crimes and – more generally – systematic abuses of human rights during both peace and conflict. It became especially important after numerous failures of the international community to avert and halt the horrific events in a series of crises around the world in the 1990s, most notorious cases including Rwanda and Srebrenica. As a result of that inaction, the Kosovo case spurred an illegal (even if often regarded as legitimate) military operation of NATO. Based on good intentions, the operation ended with dubious results and brought about a serious question which can be summarised in the words of Kofi Annan: 'if humanitarian intervention is, indeed, an unacceptable assault on sovereignty, how should we respond to a Rwanda, to a Srebrenica – to gross and systematic violations of human rights that offend every precept of our common humanity?'.[17] Doing too little and too late in Rwanda and Srebrenica was one of the reasons for some states to opt for a military intervention in Kosovo without the consent of the UNSC. A contradiction between state sovereignty/non-intervention and the idea that the international community had a certain duty to react in situations where civilians were being indiscriminately targeted and crimes occurred was perceived as a Gordian knot. There existed no clear pattern of facilitating the reconciliation of the two concepts. In its report of 2000, the International Independent Commission on Kosovo left no doubts that 'experience from the NATO intervention in Kosovo suggests the need to close the gap between legality and legitimacy. The Commission believes that the time is now ripe for the presentation of a principled framework for humanitarian intervention which could be used to guide future responses to imminent humanitarian catastrophes and which could be used to assess claims for humanitarian intervention'.[18]

In 2001, the government of Canada sponsored the report *Responsibility to Protect*, prepared by the International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS). Its findings were based on the concept of 'sovereignty as responsibility'.[19]

---

[16] For more on evolution, operationalisation and the legal character of RtoP as well as on RtoP in the Libyan crisis see: D. Heidrich, 'Zasada odpowiedzialności za ochronę i możliwość jej praktycznego zastosowania. Casus Libii', *Stosunki Międzynarodowe – International Relations* 2013, Vol. 47, No. 1, pp. 167–190.

[17] Kofi Annan, *We the Peoples. The Role of the United Nations in the 21st century*, New York: United Nations, 2000, p. 48, available at: http://www.unmillenniumproject.org/documents/wethepeople.pdf, accessed on 12 October 2015.

[18] International Independent Commission on Kosovo, *The Kosovo Report. Conflict. International Response. Lessons learned*, Oxford: Oxford University Press, 2000, p. 10, available at http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/6D26FF88119644CFC1256989005CD392-thekosovoreport.pdf, accessed on 7 March 2014.

[19] International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), *The Responsibility to Protect* (Ottawa: IDRC, 2001), http://www.iciss.ca/pdf/ Commission-Report.pdf, accessed on 6 June 2012, which is most often associated with a Sudanese diplomat, senior fellow at the Brookings Institution and former high UN official, Francis M. Deng. In 1996, Deng co-edited the book: F. M. Deng, S. Kimaro, T. Lyons, D. Rothchild, I. W. Zartman (Eds.), *Sovereignty as Responsibility. Conflict Management in Africa*, Washington,

According to the ICISS Report, the understanding of sovereignty needed to shift from sovereignty as control to sovereignty as responsibility; state sovereignty implied the states' primary responsibility for the protection of their people: 'where a population is suffering serious harm, as a result of internal war, insurgency, repression or state failure, and the state in question is unwilling or unable to halt or avert it, the principle of non-intervention yields to the international responsibility to protect'.[20] The document further added: 'It [the international community – comment DH] has a corresponding responsibility to provide innocent victims of internal conflicts and gross violations of human rights with essential protection and assistance'.[21]

The Report characterised RtoP as *a* **guiding principle** *for the international community of states.*[22] *Its foundations lay in* 'obligations inherent in the concept of sovereignty; the responsibility of the Security Council, under Article 24 of the UN Charter, for the maintenance of international peace and security; specific legal obligations under human rights and human protection declarations, covenants and treaties, international humanitarian law and national law; the developing practice of states, regional organisations and the Security Council itself'.[23] RtoP did not equal humanitarian intervention,[24] the former being defined as 'action taken against a state or its leaders, without its or their consent, for purposes which are claimed to be humanitarian or protective'.[25] RtoP was presented as a much broader concept that humanitarian intervention; not only did it encompass direct reactions to gross violations of human rights (where the last resort would be the use of military force), it would also cover a whole range of activities under three different parts of RtoP, that is the responsibility to prevent, the responsibility to react and the responsibility to rebuild. The vision of RtoP, as presented in the ICISS report, left many questions open to later interpretation. They were mostly associated with the role of the UNSC and its veto blockage as well as with the criteria for coercive action. The idea to treat military enforcement measures as a last resort that should actually be avoided at every

D.C.: Brookings Institution, 1996. Focusing on Africa, the authors of the book introduced and explained the concept of 'sovereignty as responsibility', according to which sovereign states have a duty to protect their own citizens as they take primary responsibility for them. From among earlier framings of the concept, it is worth mentioning the report *Our Global Neighborhood* (prepared by the Commission on Global Governance in 1995), see: Report of the Commission on Global Governance, *Our Global Neighborhood*, Oxford: Oxford University Press, 1995; as well as Boutros Boutros Ghali's *Agenda for Peace*: 'The time of absolute and exclusive sovereignty (…) has passed; its theory was never matched by reality. It is the task of leaders of States today to understand this and to find a balance between the needs of good internal governance and the requirements of an ever more interdependent world', see: Report of the Secretary – General, *An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*, A/47/277 – S/24111, 17 June 1992.

[20] ICISS, op. cit., p. xi.

[21] Ibidem, p. xiii.

[22] Ibidem, p. xi.

[23] Ibidem.

[24] The Authors of the Report purposely use the term 'intervention for human protection purposes' instead of 'humanitarian intervention'. See: ibidem, p. 9.

[25] Ibidem, p. 8.

cost would make RtoP another soft solution to mass atrocity crimes, which would not change the fate of the oppressed. This argument does not suggest that the military component of RtoP should be its central part but rather that it should always be on the table to act as a potential deterrent. It must be noted, however, that the ICISS report did offer some options on how to interpret the most hotly debated issues, but as it turned out later, the tooth of the concept was blatantly blunted by the UN members.

The 2004 High-Level Panel on Threats, Challenges and Change Report *A More Secure World: Our Shared Responsibility* endorsed RtoP as 'an emerging norm',[26] but in its Outcome Document (paragraph 138 and 139) the 2005 UN Summit did not confirm the normative character of RtoP; it did not mention any **legal obligation** for the UN member states or the international community to take responsibility to protect civilians from international crimes (genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity).[27] It is more that clear that, according to the Document, any action of forceful character by the international community must be authorised by the Security Council. The stalemate caused by the veto power of the P5 would not authorise the UNGA to refer to the Uniting for Peace procedure, as suggested in the ICISS report. The regional arrangements' own forceful actions without a vote in the Security Council were not addressed by the Document ('we are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organisations as appropriate'). The importance of the Outcome Document was predominantly based on the fact that it was unanimously accepted by representatives of 191 nations and not on its legal character, as UNGA resolutions bear no legal character.

---

[26] Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change, *A More Secure World: Our Shared Responsibility* (United Nations, 2004), paragraphs 202–203.

[27] 138. Each individual State has the responsibility to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. This responsibility entails the prevention of such crimes, including their incitement, through appropriate and necessary means. We accept that responsibility and will act in accordance with it. The international community should, as appropriate, encourage and help States to exercise this responsibility and support the United Nations in establishing an early warning capability.
139. The international community, through the United Nations, also has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means, in accordance with Chapters VI and VIII of the Charter, to help protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. In this context, we are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organizations as appropriate, should peaceful means be inadequate and national authorities manifestly fail to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. We stress the need for the General Assembly to continue consideration of the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and its implications, bearing in mind the principles of the Charter and international law. We also intend to commit ourselves, as necessary and appropriate, to helping States build capacity to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and to assisting those which are under stress before crises and conflicts break out. See: *World Summit Outcome Document*, 24 October 2005, A/RES/60/1.

The concept was later developed in the Reports of the present UN Secretary General (SG), Ban Ki-moon. His so far seven reports on RtoP[28] were followed by interactive debates in the UNGA.[29] The reports contain certain suggestions on how the RtoP could be implemented, what should be the procedures in each of its parts and structure the concept into three pillars: 1) the primary responsibilities of states for the protection of populations from mass atrocity crimes; 2) the international community's responsibility to assist states in fulfilling theirs; 3) the international community's role to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means to protect civilians from mass atrocity crimes and to react in a strong and decisive manner, through the Security Council if states fail.[30]

The responsibility to protect or its language have been so far indirectly quoted several times by UN organs. Since 2006 the UNSC voted 25 resolutions that made reference to RtoP. In addition, six presidential statements contained similar language.[31] From these resolutions, Resolutions no. 1674 and 1894 on the Protection of Civilians in Armed Conflict and Resolution no. 1706 authorising the deployment of UN peace-keeping forces in Darfur made explicit reference to RtoP. From the other UNSC resolutions, Resolutions no. 1970 and 1973 on Libya need to be mentioned as well as resolutions on Cote d'Ivoire, Mali, Somalia, South Sudan, Central African Republic and others.[32] The concept has also been referred to by the UNGA and led to the creation of an institution entrusted with its promotion.[33]

---

[28] The first report, published on 12 January 2009, bore the title *Implementing the Responsibility to protect*. The second one came out in 2010 and was devoted to *Early warning, assessment and the responsibility to protect*. The third report on *The role of regional and subregional arrangements in implementing the responsibility to protect* was published in 2011 and will be discussed in detail later in the present analysis. The fourth report (2012) prepared by the SG touches upon the most debatable issue: *Responsibility to protect: timely and decisive response*. On 9 July 2013, the fifth report came out. It is titled *Responsibility to protect: State responsibility and prevention* and was discussed at an informal interactive dialogue in the General Assembly on 11 September 2013. The 2014 report (the sixth one) was published under the title *Fulfilling our collective responsibility: international assistance and the Responsibility to Protect*. The last report so far, the seventh one, was devoted to the implementation of RtoP (*A Vital and Enduring Commitment: Implementing the Responsibility to Protect*). The reports may be accessed on the UN website at http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/documents.shtml or on the ICRtoP website at http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/publications/core-rtop-documents.

[29] For record of the meetings visit http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/about-rtop/the-un-and-rtop.

[30] *Implementing the Responsibility to Protect*, Report of the Secretary-General, 12 January 2009, A/63/677, p. 2.

[31] *Key developments on the Responsibility to Protect at the United Nations from 2005–2014*, ICRtoP, http://responsibilitytoprotect.org/index.php/about-rtop/the-un-and-rtop.

[32] For a full list on UNSC resolutions referring to RtoP see: *References to Responsibility to Protect (RtoP, R2P) in Security Council Resolutions*, ICRtoP, http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/136-latest-news/5221--references-to-the-responsibility-to-protect-in-security-council-resolutions.

[33] For more on that see: *Key developments on the Responsibility to Protect…*, op. cit.

The role of regional arrangements within RtoP in the 2011 UNSG Report

As said before, the UN Secretary-General (SG) has been largely involved in the process of framing, implementing and promoting the RtoP concept. For the sake of the present analysis, it is crucial to have a closer look at the findings of the 2011 report, which concentrates on what regional organisations may do to turn the theoretical framework within RtoP into reality. It will also foster deeper insight into past activities of the African Union to see to what extent that organisation fits into the concept proposed by the Secretary-General.

The UNSG clearly stated in his third report:

> 'Fostering more effective global-regional collaboration is a key plank of my strategy for realising the promise embodied in the responsibility to protect. Protection is our common concern'.[34]

The role of regional arrangements in RtoP issues is limited in the Report by the traditional understanding of Charter provisions. Its Article 52 (2) reads: members of the UN 'shall make every effort to achieve pacific settlement of local disputes through such regional arrangements or by such regional agencies before referring them to the Security Council'. Yet, 'no enforcement action shall be taken without the authorisation of the Security Council'. As it will be demonstrated later in the course of the present analysis, the latter part of Article 52 (2) sheds light on the understanding of how the RtoP principle might be implemented in regional organisations, especially given that the AU had endorsed the decision allowing for an *a posteriori* SC authorisation of RtoP military operation (*Ezulwini Consensus*).

The 2011 UNSG report attempts to explain why regional arrangements are of interest to RtoP framing and implementation? The answer has been built on four arguments:

1. regional organisations are closer to the events that spur action so they are better informed on what to do in a particular situation of mass atrocities;
2. members of these organisations would often face serious consequences of the crises because of their proximity to them. The clearest example of that are influxes of refugees and the plight of internally displaced persons right outside the borders of the respective states. The magnitude of economic consequences and the possibility of spill-over effects also need to be considered;
3. often (but not always) the response to crises from regional institutions may be more effective, also because of the proximity to the crisis situation. What deserves attention is the fact that the effectiveness of regional organisations is important for future events. Norms, standards, institutions setting adds up to lesser vulnerability

[34] Report of the Secretary-General, *The role of regional and sub-regional arrangements in implementing the responsibility to protect*, A/65/877–S/2011/393, 27 June 2011, para. 4.

in the future. As the report points out: 'regional and sub-regional arrangements can encourage governments to recognise their obligations under relevant international conventions and to identify and resolve sources of friction within their societies before they lead to violence or atrocity crimes'.[35];

4. the nature of crimes covered by the RtoP agenda makes it necessary to consider the fact that non-state actors often participate in the hostilities. Being close to the crisis it is much easier to influence these actors' decisions and to hold them accountable.

The framing and implementation of RtoP by regional arrangements heavily depends on the regional context. As the SG report emphasises, 'the responsibility to protect is a universal principle. Its implementation, however, should respect institutional and cultural differences from region to region. Each region will operationalise this principle at its own pace and in its own way. (…) Regional, as well as global, ownership is needed'.[36] However, the Report notes that 'each region must move forward, step by step, to ensure that populations are more protected and that the risk of mass atrocity crimes recedes with each passing year'.[37]

As the 2011 Report points out, the capacity to avoid situations leading to mass atrocities can be of structural or operational character.[38] The former 'seeks to change the context from one that is more prone to such upheavals to one that is less so'.[39] The latter 'strives to forestall what appears to be an imminent threat of an atrocity crime'.[40] While regional and sub-regional arrangements have a commendable experience in operational prevention, it is less so as far as structural prevention is concerned. In order to change that, regional bodies need to focus on elaboration of 'norms, standards, and institutions that promote tolerance, transparency, accountability, and the constructive management of diversity'.[41] It is equally important for regional arrangements to build 'preparedness and planning, which can make a difference in reducing the ill effects of man-made, as well as natural, disasters'.[42]

Regional arrangements' role in response to ongoing crises seems equally important. There are many possible ways of reaction. Diplomatic efforts, peacekeeping, ceasefire monitoring, humanitarian assistance, assistance to and protection of refugees and IDPs, referral of cases to the ICC, and – finally – the use of force are just a few that can be mentioned here,[43] but the actual action heavily depends on context-specific situations

[35] Ibidem, para. 17.
[36] Ibidem, para. 4.
[37] Ibidem.
[38] Ibidem, para. 21.
[39] Ibidem.
[40] Ibidem.
[41] Ibidem, para. 23.
[42] Ibidem.
[43] Ibidem, part V, *Timely and decisive response*, pp. 10–12.

and the member states' interests and behaviours as well as on a broader global context, as will be seen in the case of Syria.

Responsibility to Protect within the African Union structure

Africa's conflicts and internal tensions, disturbances in the 1990s, still before the creation of the AU, and later, at the beginning the 21st century, were characterised by the indiscriminate use of force against civilians, omnipresent violations of human rights norms and mass atrocity crimes. Innocent civilians were oppressed not only by legitimate governmental forces but also by warlords fighting for power, land, resources or goals that were difficult to define.

During the Cold War confrontation, local and regional disagreements and conflicts were frozen. When the bipolar world began collapsing, hostile political blocks fell apart, leaving their former proxies on their own, and conflicts erupting. Sierra Leone and Liberia wars, known for extremely cruel treatment of civilians, involving massive mutilations, conscription of children into the armed forces, sexual crimes being committed on a massive scale, were first signs of what was soon going to come. In the decade that followed the end of the Cold War, it was becoming more and more clear that armed conflicts in Africa would be one of the major obstacles to its future:

> 'No single internal factor has contributed more to the present socio-economic problems in the Continent than the scourge of conflicts in and among our countries. They have brought about death and human suffering, engendered hate and divided nations and families. Conflicts have forced millions of our people into a drifting life as refugees and displaced persons, deprived of their means of livelihood, human dignity and hope. Conflicts have gobbled-up scarce resources, and undermined the ability of our countries to address the many compelling needs of our people'.[44]

African leaders were becoming aware that the rest of the world will not help fight African scourges. As difficult as it may sound, the task was to put the fate of Africa in the hands of the Africans.

To face multifaceted new challenges, by means of its Constitutive Act of 7 November 2000 the African Union replaced the Organisation for African Unity (OAU), inheriting the OAU's mechanism that had been created to react to conflicts, among them the Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution set up by means of 1993 Cairo Declaration.[45] The guiding rules for the Mechanism practically excluded

---

[44] *OAU Declaration on a Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution (Cairo Declaration)*, http://www.dipublico.com.ar/english/oau-declaration-on-a-mechanism-for-conflict-prevention-management-and-resolution-cairo-declaration/, accessed on 17 June 2012, para. 9.

[45] The Mechanism, as clearly indicated in the founding document, was to be guided 'by the objectives and principles of the OAU Charter; in particular, the sovereign equality of Member States, non-interference in the internal affairs of States, the respect of the sovereignty and territorial integrity of Member States, their

any forceful intervention in situations of grave violation of human rights. The notion of sovereignty has been the cornerstone of African international relations, even though it was a new and foreign concept to African states newly independent in the 1960s and later on.[46] Both internal and external sovereignty has been of utmost importance to African states, the latter being exalted through the principle of non-interference and *uti possidetis iuris*.[47] The time when the Mechanism was being set up was still a stage when African leaders were not ready to give away at least a small part of their sovereign power. Therefore, the primary objective of the Mechanism was conflict anticipation and prevention, not intervention. It was also entrusted with peace-making and peace-building functions. The Cairo Declaration refers to possible interventions in internal conflicts by stating that: 'in the event that conflicts degenerate to the extent of requiring collective international intervention and policing, the assistance or where appropriate the services of the United Nations will be sought under the general terms of its Charter. In this instance, our respective countries will examine ways and modalities through which they can make practical contribution to such a United Nations undertaking and participate effectively in the peacekeeping operations in Africa'.[48] The creation of the Mechanism was an important step in conflict management and resolution in Africa; however, as the events in Rwanda in 1994 proved, its capability to actually halt or avert internal conflicts and mass atrocity crimes was low. Only four times did the OAU, using the capacities of the Mechanism, decide to send peacekeeping missions to the countries of the region: two observers' missions to Rwanda in the years 1990–1993 (the first mission in Rwanda became operative before the Mechanism was set up), an observers' mission to Burundi (1993–1996) and an observers' mission to the Comoros (1997–1999).[49] In none of these cases, the presence of the missions helped to broker peace, Rwanda being the biggest failure.[50] Yet the Organisation did manage to successfully mediate in other conflicts, just to mention the Ethiopia–Eritrea war or the civil war in the Democratic Republic of the Congo. The overall achievements under the Mechanism must be evaluated with cautious criticism; nevertheless, the attempts

inalienable right to independent existence, the peaceful settlement of disputes as well as the inviolability of borders inherited from colonialism. It will also function on the basis of the consent and the cooperation of the parties to a conflict'. Ibidem, para. 14.

[46] Hélène Gandois, *Sovereignty as responsibility or African regional organizations as norm-setters*, SAID workshop: "Beyond Sovereignty II: Global Regionalism: Africa, Americas, Europe", BISA annual conference, University of Saint Andrews, 20 December 2005, p. 9.

[47] Ibidem.

[48] *OAU Declaration on a Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution (Cairo Declaration)*, op.cit., para. 16.

[49] I. Popiuk-Rysińska, 'Działalność instytucji międzynarodowych na rzecz pokoju i bezpieczeństwa Afryce', in: J. J. Milewski, W. Lizak (Eds), *Stosunki międzynarodowe w Afryce*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2002, p. 321.

[50] W. Lizak, *Regionalny system bezpieczeństwa w Afryce*, in: E. Haliżak, R. Kuźniar, G. Michałowska, J. Symonides, R. Zięba (Eds), *Stosunki międzynarodowe w XXI wieku*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2006, p. 784.

undertaken by OAU states' leaders showed growing engagement and interest in the continent's future. Additionally, the experience gained by the OAU helped to realise the ideas on which the AU's architecture was later based.

The Preamble to the Constitutive Act of the African Union repeats the language of the Cairo Declaration: 'the scourge of conflicts in Africa constitutes a major impediment to the socio-economic development of the continent and of the need to promote peace, security and stability as a prerequisite for the implementation of our development and integration agenda'.[51] In line with that statement, the lacking elements of protection of the population were added to the newly set up organisation. The idea of 'sovereignty as responsibility' was partly reflected in the AU's Constitutive Act. By means of its Article 4.h the Union has the right 'to intervene in a Member State pursuant to a decision of the Assembly in respect of grave circumstances, namely: war crimes, genocide and crimes against humanity as well as a serious threat to legitimate order to restore peace and stability to the Member State of the Union upon the recommendation of the Peace and Security Council'. This provision constitutes a cautious reflection of the new understanding of sovereignty. Cautious, because it must be read together with the intact principles of the organisation such as sovereign equality of the member states and non-intervention. As Armstrong M. Adejo put it, there exists the impression that the establishment of the African union amounted to merely giving the OAU a fresh coat of paint, without the desirable inner structural changes with regard to intervention for humanitarian purposes.[52] The AU, however, with its Peace and Security Council, has been given a legal framework for military and non-military interventions for humanitarian purposes, which theoretically should bring to reality a security culture of non-indifference to Africa.

An important step in the AU's endorsing the language of the Responsibility to Protect was the Common African Position on the Proposed Reform of the UN of 7–8 March 2005, known as the *Ezulwini Consensus*.[53] Its part B contains direct reference to the principle and reads that the authorisation of the use of force by the SC must not 'undermine the responsibility of the international community to protect'. It goes on that: 'Since the General Assembly and the Security Council are often far from the scenes of conflicts and may not be in a position to undertake effectively a proper appreciation of the nature and development of conflict situations, it is imperative that Regional Organisations, in areas of proximity to conflicts, are empowered to take

---

[51] *Constitutive Act of the African Union*, 07.11.2000, http://www.au.int/en/content/constitutive-act-african-union, accessed on 14 July 2012. See also: *Protocol on Amendments to the Constitutive Act of the African Union*, http://www.au.int/en/sites/default/files/PROTOCOL_AMENDMENTS_CONSTITUTIVE_ACT_OF_THE_AFRICAN_UNION.pdf, accessed on 14 July 2012.

[52] Armstrong M. Adejo, 'From OAU to AU: New Wine in Old Bottles?', *African Journal of International Affairs*, 2001, Vol., 4, No. 1–2, p. 137.

[53] *The common African position on the proposed reform of the United Nations: "The Ezulwini consensus"*, Ext/EX.CL/2 (VII), 7–8 March 2005, available at: http://responsibilitytoprotect.org/files/AU_Ezulwini%-20Consensus.pdf, accessed on 5 August 2014.

actions in this regard. The African Union agrees (…) that the intervention of Regional Organisations should be with the approval of the Security Council; **although in certain situations, such approval could be granted "after the fact" in circumstances requiring urgent action** [emphasis added]'. The obligation of states to protect their citizens was also quoted, but the document emphasises that this obligation 'should not be used as a pretext to undermine the sovereignty, independence and territorial integrity of states'. The *Consensus* touched upon the question of legality of the use of force in protection of civilians. It is very clearly stated that force will be used legitimately in self defence and in line with the provision articulated in Article 4(h) of the Constitutive Act of the African Union.

Endorsement of the RtoP by the African Union organs can also be traced in the African Commission on Human and Peoples' Rights, which passed Resolution 117 in November 2007 on Strengthening the Responsibility to Protect in Africa.[54] The resolution itself was dedicated to the Darfur conflict and the AMIS mission, but RtoP was quoted as well.

Examples of AU actions on behalf of RtoP implementation in Africa. Libya and beyond

The last decade of the AU's history brings examples of the organisation's actions, which may be useful in the discussion on African involvement in RtoP implementation.

One of the success stories of AU involvement in internal conflicts was the African Union Mission in Burundi (AMIB), deployed in 2003, still before the UNGA Summit endorsed the RtoP principle. This operation was the first intervention with the use of force upon the consent of the state in question wholly initiated, organised and implemented by the African Union.[55] What is especially interesting here is that the United Nations was not willing to get involved in the volatile Burundi and that is when the African leaders made a move.

Another example of the AU's involvement in conflict situations, although of a different nature, was the diplomatic engagement in Kenya in 2008. African leaders (especially the then president of Ghana, John Kufuor, who at that time also served as the acting Chairperson of the African Union) formally requested the former UN Secretary-General, Kofi Annan, to mediate between the parties to the Kenyan conflict. According to Loyd Axworthy, the Kenyan case should be regarded as an example of RtoP use in practice, even if the term was not really used by Kofi Annan, the UN or

---

[54] *Resolution on Strengthening the Responsibility to Protect in Africa, The African Commission on Human and Peoples' Rights*, Brazzaville, Republic of Congo, 15 – 28 November 2007, available at http://www.achpr.org/sessions/42nd/resolutions/117/.

[55] T. Kabau, 'The Responsibility to Protect and the Role of Regional Organizations: an Appraisal of the African Union's Interventions', *Goettingen Journal of International Law*, 2012, Vol. 4, No. 1, p. 64.

the AU.[56] What is important is that diplomatic and non-violent means (the ICC role) were used in order to restore peace and order in Kenya by brokering a deal between the clashing candidates for presidency. A claim that a pattern of AU involvement in crises in Africa could be built on the Kenyan case would be far-fetched: what if parties to a conflict are not so much willing to cooperate with an outside mediator and the AU? Late reaction or lack thereof in such crises as Ivory Coast, South Sudan, Libya, the DRC is partly a solution to the puzzle. The first one being an example of wrongly understood cautiousness or 'collective hesitancy', as Thomas G. Weiss put it,[57] left civilians alone in the face of the crimes being committed both by the forces under the command of the outgoing president Laurent Gbagbo and the incoming president Alassane Ouattara.

The AU's involvement in the Libyan crisis was from the very beginning marked by strong opposition to any forceful solutions. The principle argument against military intervention proved to be of prophetic nature: African leaders feared that the use of the military would lead to overthrowing the regime, which would in turn be contrary to the AU's principles enshrined in its Constitutive Act and the (the AOU's) Lomé Declaration on Unconstitutional Changes in Government (2000),[58] both prohibiting unconstitutional changes in government. The AU's decisions were long based on the belief that Gaddafi should take part in negotiating peace and – perhaps only later – step down. AU representatives even held discreet contacts with leaders of African states in order to determine whether any country would receive Gaddafi should he go into exile. One of the proposals went as far as to let Gaddafi reside within Libya under the protection and guard of the AU. There was no proposal from any AU country whatsoever to send the military (as the coercive measure of deploying a peacekeeping force) to monitor the ceasefire that the AU had proposed.[59] For the opponents of the military solution to the crisis, it was equally important to avoid the spill-over effect of the disorder brought by internal shift of power in Tripoli (which proved to be prophetic too, after all).

With the escalating conflict in place, the international community called on Colonel Gaddafi's regime numerous times to end all hostilities against civilians. The regime largely ignored the calls. His unwillingness to fulfil the requirements of the SC resolution

---

[56] L. Axworthy, A. Rock, 'R2P: A New and Unfinished Agenda', *Global Responsibility to Protect*, 2009, Vol. 1, No. 1.

[57] T. G. Weiss, 'RtoP Alive and Well after Libya', *Ethics and International Affairs*, 2011, Vol. 25, No. 3, p. 289.

[58] *Lomé Declaration of July 2000 on the framework for an OAU response to unconstitutional changes of government* AHG/Decl.5 (XXXVI), http://www2.ohchr.org/english/law/compilation_democracy/lomedec.htm, accessed on 5 August 2015.

[59] A. de Waal, 'African roles in the Libyan conflict of 2011', *International Affairs*, 2013, Vol. 89, No. 2, pp. 372–373. Nevertheless, Africa did not speak with one unanimous voice about Libya. Some countries (e.g., Niger, Chad) feared the 'Libyan Pandora's box', as President Déby of Chad called it. Others (e.g., Sudan, Ethiopia) strongly opposed Gaddafi and were even ready to accept him being forcefully ousted of power.

1970[60] (February 26, 2011) was more than obvious. The situation in the country was bringing more and more humanitarian concerns, and the Libyan leader's speech in which he threatened to 'cleanse' the country 'house by house' of the 'cockroaches' (the opposition) made the situation look alarming. Having been given clear support from the Arab League (the decision of 12 March 2011 to call for an imposition of a no-fly zone over Libya), on 17 March 2011 the Security Council passed resolution 1793.[61] Acting under Chapter VII of the Charter, the SC authorised UN members to take all necessary measures to protect civilians and civilian populated areas under threat of attack, including Benghazi. The authorisation expressly excluded foreign occupation of Libyan territory. The imposed no-fly zone for the protection of civilians was to be executed by UN member states' aerial armed forces. The resolution was not accepted unanimously; however, to the surprise of the African media and the AU itself, all three African non-permanent members of the UNSC (South Africa, Nigeria and Gabon) voted yes. Abstentions came from Russia, China, Germany, Brazil and India. It is difficult to be sure today what the reasons were for the African members to vote in favour of the resolution, but it seems that they counted on a mixed solution, implemented by military intervention and diplomatic actions of the AU. South Africa, Niger and Gabon took a clear risk voting in favour of resolution 1973, as 'the words "all necessary measures" threatened to negate the AU initiative, being open to very flexible interpretation'.[62] Serious controversies shed dark light on the operation and intentions were being questioned when it became clear that the intervention might have gone beyond the authorisation of the SC (military ground personnel sent by the intervening countries). The circumstances of the killing of the Libyan leader also left the observers with little hope that the humanitarian purpose was the one that led the international community to pass resolution 1973. Still, after the air strikes against Libya started, the AU was pressing for a diplomatic solution. The main point of criticism as regards that proposal was that Gaddafi was not excluded from negotiating the peace. In paragraph 7, the AU's peace plan put forward on 10 March 2011 contained four points, which were later called 'the road map':

> 'The current situation in Libya calls for an urgent African action for: (i) the immediate cessation of all hostilities, (ii) the cooperation of the competent Libyan authorities to facilitate the timely delivery of humanitarian assistance to the needy populations, (iii) the protection of foreign nationals, including the African migrants living in Libya, and (iv) the adoption and implementation of the political reforms necessary for the elimination of the causes of the current crisis'.[63]

---

[60] *Security Council Resolution 1970 (2011)*, 26 February 2011, S/RES/1970 (2011).

[61] *Security Council Resolution 1973 (2011)*, 17 March 2011, S/RES/1973 (2011).

[62] A. de Waal, op. cit., p. 368.

[63] *Report of the Chairperson of the Commission on the activities of the AU High Level ad hoc Committee on the Situation in Libya*, Peace and Security Council, 26 April 2011, PSC/PR/2(CCLXXV).

Even though the document did not speak clearly about the role of Gaddafi, the common feeling was that, if the AU's 'roadmap' is implemented, he shall be part of the peace talks and only later, after forming a national unity interim government, he would be pressed to step down. The participation of Colonel Gaddafi in the negotiations was absolutely unacceptable to the opposition but also to some of the outside actors (especially the United States, France and the United Kingdom). Not surprisingly, the Libyan opposition rejected the AU's March peace proposal and any solutions with Gaddafi as part of the scenario.[64] Since the AU's peace efforts were not in line with the NATO operation and the Western initiatives to end the hostilities (even when Libya had been suspended by the Arab League in its membership, the leaders of the AU kept declaring there was need for a peaceful solution and opposed any military action), the African solution was not taken into account as a viable option. On 19 March 2011, the French president organised a widely publicised 'summit for the support of the Libyan people', and its date coincided with the date of the meeting of the AU ad hoc high-level committee set up to implement the roadmap (scheduled to be held in Nouakchott, Mauretania). AU leaders interpreted the timing of that meeting as a snub to them and few of them participated. Moreover, the Nouakchott meeting was to be followed by a high-level visit to Tripoli, but since the same day the enforcement of the no-fly zone by 'the coalition of the willing' began, the African delegation was informed that the trip would not be possible, unless they would travel on their own risk.

The impression among African leaders was that the AU was being marginalised in international efforts to end the Libyan war, especially that on 29 March another international conference was organised in London. None of the AU leaders took part, even though other regional organisations were represented. That feeling proved quite true, since finally the African way to solve the Libyan crisis was not considered. The intervention was seen in Africa as a Western way to bypass international constraints. African voices, alarmed by the unfolding events, were perhaps the loudest but not the only ones. For example, the Arab League Secretary General, Amr Moussa, bitterly stated: 'What is happening in Libya differs from the aim of imposing a no-fly zone, and what we want is the protection of civilians and not the bombardment of more civilians'.[65]

By and large, the AU's approach to the Libyan crisis shed serious doubts about what role the organisation wishes to play in promoting protection mechanisms in situations of clear threat to the civilian population. Despite the existence of solutions envisaged

---

[64] G. Grant, *Libya and the African Union: Right in Principle, Wrong in Practice*, "The Telegraph", 12 April 2011, http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/africaandindianocean/libya/8445465/Libya-and-the-African-Union-Right-in-Principle-Wrong-in-Practice.html, accessed on 12 August 2013.

[65] S. Erlanger, 'Sarkozy Puts France at Vanguard of West's War Effort', *The New York Times*, 20 March 2011, http://www.nytimes.com/2011/03/21/world/europe/21france.html?_r=0, accessed on 17 July 2013.

by its Constitutive Act[66] and decisions made by its own organs,[67] the AU preferred to stick to diplomatic solutions and push for an action plan with the involvement of Gaddafi. This stance may have been seen as not suiting the circumstances on the ground and left the impression that what Africa wanted for Libya was not protection of the civilian population but rather a careful preservation of the *status quo ante*, with a ruthless dictator as one of the parties to diplomatic negotiations.[68] However, it must be emphasised that it was the forceful regime change and the fact that ground forces were sent to support one of the warring parties that was detrimental to the whole project.

On 17 December 2015, the AU's Peace and Security Council (PSC) for the first time in AU history[69] invoked Article 4 (h), stipulating for the right of the Union to intervene militarily in a member country pursuant to a decision by the Assembly in situations of 'grave circumstances, namely: war crimes, genocide and crimes against humanity' referring to the situation in Burundi.[70] Ban Ki-moon warned the UNSG on 16 December 2015: 'The country is on the brink of a civil war that risks engulfing the entire region'.[71] In reaction to the situation on the ground (at least 400 people killed since April 2015, when protests against president Nkurunziza's third term in office began; nearly 3,500 people arrested in the midst of the political crisis; at least

---

[66] The AU decided not to invoke Article 4(h) of its Constitutive Act, even though circumstances on the ground were definitely 'grave'. The inaction was very much similar to the one with regard to Sudan (Darfur), when the Assembly refused to consider any forceful action without the consent of the government in Darfur. The final deployment of AU forces, later substituted by the hybrid operation organized with the UN, was insufficient for the protection of civilians from atrocity crimes.

[67] On 25 March 2011 the African court on Human and Peoples' Rights ordered provisional measures against Libya in the case *African Commission on Human and Peoples' Rights v. Great Socialist People's Libyan Arab Jamahiriya*. It ordered that Libya 'immediately refrain from any action that would result in loss of life or violation of physical integrity of persons, which could be a breach of the provisions of the African Charter on Human and Peoples' Rights or of other international human rights instruments to which it is a party'. The Libyan government was also ordered to report to the Court on the steps taken in response to the Order. This verdict, however, had no implementing capacity, as its enforcement depended on the AU'a capacity so the Libyan government completely ignored the Order. See: *In the matter of African Commission on Human and Peoples' Rights v. Great Socialist Peoples' Libyan Arab Jamahiriya*, Application no. 004/2011, Order for Provisional Measures, African Court on Human and Peoples' Rights, http://www.african-court.org/en/images/documents/Orders-Files/Copy%20of%20Order%20for%20provisional%20measures%20Appl%2004-2011%20(2)-Copy.pdf, p. 7.

[68] An argument strongly rejected by Jean Ping, the then Chair of the African Union Commission. See: J. Ping, 'African Union role in the Libyan crisis', *African Union Monitor*, issue 563, 15 December 2011, http://www.pambazuka.org/en/category/aumonitor/78691, accessed on 15 July 2013.

[69] 'The only previous time Article 4(h) has been invoked by the AU Assembly was in support of the trial of the former President of Chad, Hissene Habre, on charges of political killings and torture of thousands of civilians between 1982 and 1990'. P. D. Williams, *Special report: the African Union's Coercive Diplomacy in Burundi*, IPI Global Observatory, 18 December 2015, http://theglobalobservatory.org/2015/12/burundi-african-union-maprobu-arusha-accords/, accessed on 10 November 2015.

[70] Peace and Security Council Communiqué, PSC/PR/COMM.(DLXV), para. 13 (ii).

[71] 'Opening remarks at End-of-Year press conference', Secretary-General Ban Ki-moon, UN Headquarters, 16 December 2015.

220,000 people have so far fled the country[72]), the PSC threatened to launch a military force (African Prevention and Protection Mission in Burundi, MAPROBU) of up to 5,000 personnel to '(a) prevent any deterioration of the security situation, monitor its evolution and report developments on the ground; (b) contribute, within its capacity and in its areas of deployment, **to the protection of civilian populations under imminent threat** [emphasis added]; (c) contribute to the creation of the necessary conditions for the successful holding of the inter Burundian dialogue(…); (d) facilitate (…) the implementation of any agreement the Burundian parties would reach (…); and (e) protection of AU personnel, assets and installations'.[73] The government in Bujumbura was given 96 hours to express their consent to the operation. An opposite reaction would lead to the deployment of the force without the consent of Burundi.[74] The initial response from the Burundian government was strongly negative, with the spokesperson for the Burundian president warning that the government 'will prevent foreign troops from entering its [Burundi's – DH] borders'.[75] At the time of writing it was not clear whether lack of cooperation on the part of the Burundian government would lead to coercive action by the African forces (composed perhaps of the Eastern African Standby Forces, which became operational at the end of 2014). In its Communiqué the PSC requested the UNSC to support the PSC's decision by voting a resolution based on Chapter VII of the UN Charter. In the AU's *Roadmap for the Operationalization of the African Standby Force,* it is explicitly stated that 'the AU will seek UN Security Council authorisation of its enforcements actions'.[76] The Charter Provisions are clear about the exclusive right of the UNSC to take decisions on the coercive use of force, so is the 2011 UNSG on regional arrangements with RtoP as well as other international documents and international law doctrine. One of the justifications for possible MAPROBU deployment (protection of civilians) clearly indicates that the African Union has decided that time is ripe to authorise missions focused on preventing further escalation of the crisis threatening the civilian population. Whether this kind of action will be effective will largely depend on the willingness of the AU Assembly, which needs to authorise the decision to deploy military units to Burundi.[77] Even though the PSC 'has the potential to become a significant autonomous actor' within the AU, the power in the organisation 'remains in the hands of member

[72] 'Burundi: We will not allow foreign troops to enter', Al-Jazeera, 18 December 2015, http://www.aljazeera.com/news/2015/12/burundi-rejects-african-peacekeeping-force-soil-151219091828582.html, acessed on 28 December 2015.

[73] Peace and Security Council Communiqué, op. cit., para. 13 (ii).

[74] P. D. Williams, op. cit. Interestingly, 'Although Burundi was a member of the PSC – and was actually its designated chair for December 2015 – the council utilized Article 8(9) of the *Protocol Relating to the Establishment of the PSC* (2002) to ask the Burundian delegation to remove themselves from the chamber during the substantive deliberations on this issue'. Ibidem.

[75] *Burundi: We will not allow foreign troops to enter*, op. cit.

[76] *Roadmap For The Operationalization Of The African Standby Force*, African Union, ADDIS ABABA, 22–23 March 2005, EXP/AU-RECs/ASF/4(I). See also: ibidem.

[77] P. D. Williams, op. cit.

states and not institutional structures'.[78] The current Burundi case may also be a stress test to the endurance and stability of the AU's institutional framework for protection of civilians in situations of mass atrocity crimes.

However, for effective implementation of RtoP by regional arrangements, the whole international community needs to work out a scheme in which these arrangements have a true role to play. Declarations on their significance in SG reports are not enough. The UNSC must genuinely rely on the knowledge and know-how of regional institutions. For that to happen, the latter need to be truly committed to understanding sovereignty not as control but as responsibility and to be ready to react to large-scale human rights abuses in a timely and decisive manner.

Conclusion

Little consensus now exists on the legal character of RtoP and the level of its influence, and the concept remains a subject of hot debate.[79] Contestation makes RtoP alive, not dead as some have claimed.[80] To say this does not infer that RtoP content, interpretation and implementation raises no serious doubts but rather that RtoP should be looked upon as something that invigorates the debate on what the obligations of states towards their citizens are and what the international community can and should do to protect civilians whose rights are massively violated. As the constructivist theories suggest, norm contestation is an inherent process of their evolution and final anchoring in the international legal system. Undoubtedly, a part of RtoP principles bears legal connotations; there is universal agreement that states have a duty to protect their people from genocide, crimes against humanity, war crimes and ethnic cleansing. The contested part refers to the roles of the international community if state authorities manifestly fail their duties. In this area RtoP is 'in competition with other norms that carry incompatible instructions. (…) [T]he competition can have two kinds of outcomes: one of the contestants prevails absolutely and the other disappears; or the competitors can coexist (…) for long periods'.[81] In the case of RtoP, the competing norms – absolute state sovereignty vs. erosion of state sovereignty that gives way to forceful action of the international community in situations of atrocity crimes – surely will not coexist.

[78] N. Zähringer, 'Norm evolution within and across the African Union and the United Nations: The Responsibility to Protect (R2P) as a contested norm', *South African Journal of International Affairs*, 2013, Vol. 20, No. 2, p. 191.

[79] For more on the understanding of the concept of RtoP and its legal character see, for example: Anne Orford, *International Authority and the Responsibility to Protect*, Cambridge: Cambridge University Press, 2011, and Carsten Stahn, 'Responsibility to Protect: Political Rhetoric or Emerging Legal Norm?', *The American Journal of International Law*, 2007, Vol. 101, No. 1, pp. 99–120.

[80] See for example: D. Chandler, 'The R2P Is Dead, Long Live the R2P: The Successful Separation of Military Intervention from the Responsibility to Protect', *International Peacekeeping*, 2015, Vol. 22, No. 1; M. Kersten, 'The Responsibility to Protect doctrine is faltering. Here is why', *The Washington Post*, December 8, 2015.

[81] A. Fiorini, op. cit., p. 367.

One must give way to another. It remains to be seen which one wins the race. If new understanding of sovereignty wins universally, what will the symptoms of that result be? When will one know that absolute sovereignty has universally become an obsolete concept? That needs to be learnt by legal standing of the obligation of the international community to take responsibility to protect. For the moment, RtoP as a whole (both elements – the responsibilities of states and the responsibility of the international community to act when states fail) does not have a legal basis. The responsibility to protect may be called an international principle, a rallying call/cry but not a legal norm. Therefore, the claim that regional arrangements (as well as universal organisations, i.e. the UN) have a legal duty to take action accordingly to the RtoP scheme would be based on false predicaments. Their member states have legal obligations concerning protection of their populations from international crimes, but it remains an open question what happens if member states manifestly fail to do so. Theoretically, regional organisation's reactions should be complementary to states' inaction, but in reality their actions will depend on various circumstances on the ground.

The analysis conducted using the three indicators of norm evolution presented by G. P. Hofmann leads to the final conclusion that RtoP 'is experiencing low-to-moderate acceptance in the community of states, while at the same time its individual components remain controversial to varying degrees'.[82] The controversial part is mostly concentrated on issues of the application of the third pillar.[83]

Emphasis must also be placed on whether the responsibility to protect has reached a tipping point by being accepted by a critical mass of the international community. By now, in the UNGA informal debates on RtoP only about a third of the member states' representatives expressed their views on RtoP,[84] which means that the majority of states in the world do not even express their opinions about the concept.

Perhaps it is necessary to go back to what Alex Bellamy, drawing attention to the fact that while states' interests and politics still dominate the behaviour of actors in international relations, such principles like RtoP can influence them, interestingly observed:

> 'RtoP's principal role has been to contribute to the establishment of habits of protection among UN member states, through the aligning of protection goals with state interests and identities, and, through that, to influence changes in the international context surrounding the commission of genocide and mass atrocities. In this capacity, RtoP helps influence the extent to which calls for action might be translated into positive action,

[82] G. P. Hofmann, op. cit., p. 29 ff.

[83] Ibidem, p. 30.

[84] During the latest (seventh) informal debate – held in September 2015 – '69 Member States and one regional organization delivered statements on behalf of 89 States, which is the highest number of States to participate since 2009'. See: *Summary of the seventh General Assembly dialogue on the responsibility to protect*, International Coalition for the Responsibility to Protect, http://responsibilitytoprotect.org/General%20Assembly%20Dialogue%20Summary%202015%20Final(1).pdf.

> by increasing the likelihood not only that there will be such calls but also that they will resonate among actors who accept that they have a responsibility to protect foreign populations when they can'.[85]

Regional organisations have a role to play in RtoP evolution and interpretation. As the present article argues, new norms need international organisations to develop, and since RtoP can be traced to Africa, the AU is an IO that has all the potential to continue its efforts to develop the understanding of RtoP. It remains to be seen whether the AU will put strong emphasis on RtoP or whether it will move in the direction of further conceptualisation of the concept of 'protection of civilians'.[86] The AU's PSC has the potential to become 'an important tool of socialisation, especially in terms of how new members on the Council accept new norms'.[87] With the latest decision of the PSC on the threat to deploy force to Burundi, the AU may be attempting to build a new culture of responsibility to protect.

The involvement of regional arrangements in implementation of RtoP remains an important challenge after the crisis in Libya. The intervention did not help promote the concept in regional organisations in the South. Some member states of these IOs perceived the overstretching of the UNSC's mandate that resulted in the regime change in Libya as a threat to their sovereignty; few of them confirmed their previous scepticism about RtoP, others moved a couple of steps back. It also brought about initiatives among strong or moderate opponents of RtoP wishing to modify the concept; Brazil presented its idea of 'Responsibility while Protecting'[88] and China – 'responsible protection'.[89] By and large, being exposed to political debates among their members and in connection with global developments regional organisations have presented differing stances on RtoP after Libya.

The need for a strong partnership between the UN and relevant regional organisations in reactions of the international community to mass violations of human rights can be drawn from the Libyan experience and numerous other cases, including Kenya and Guinea.[90] Alex Bellamy and Paul D. Williams call this role of regional IOs the

---

[85] Alex J. Bellamy, 'The Responsibility to Protect: Added value or hot air?', *Cooperation and Conflict*, Vol. 48, No. 3, pp. 333–357 (p. 352).

[86] N. Zähringer, op. cit., p. 192.

[87] P. D. Williams, 'The Peace and Security Council of the African Union: Evaluating an embryonic international institution', *Journal of Modern African Studies*, 2009, Vol. 47, No. 4, p. 612, quoted in N. Zähringer, op. cit., p. 192.

[88] J. Welsh, P. Quinton-Brown, V. MacDiarmid, *Brazil's 'Responsibility While Protecting' Proposal: A Canadian Perspective*, http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/178-other-rtop-concerns/4915-jennifer-welsh-patrick-quinton-brown-and-victor-macdiarmid-ccr2p-brazils-responsibility-while-protecting-proposal-a-canadian-perspective, accessed on 10 December 2015.

[89] R. Zongze, 'Responsible Protection: Building a Safer World', *China International Studies*, 2012, Vol. 34, May/June.

[90] A. Bellamy, P. D. Williams, 'The new politics od protection? Cote d'Ivoire, Libya and the responsibiity to protect', *International Affairs*, 2011, Vol. 87, No. 4, p. 848.

'gatekeeper role'.[91] For Bellamy and Williams, the evident benefit from the involvement of regional arrangements in 'RtoP situations' is 'providing avenues for increased activism on human protection while (theoretically) enduring that the Security Council acts in a manner that is consistent with regional norms and interests'.[92] However, as the scholars suggest, this kind of gatekeeping is fraught with at least two dangers: firstly: 'forum shopping' to find regional organisations whose views are in line with the decision making body at the UN.[93] Secondly, what happens if members of a relevant regional organisation block decisions made at the UNSC (Lebanon voting against action or even presidential statement in the case of Syria, while it supported the decisions about Libya)? If any of these cases, the 'gatekeeping role' would turn into a 'blocking role'. Should the Security Council in such instances turn to other regional IOs (if that is possible) or perhaps should it override the blockage? Whatever the response of the UNSC is, not considering the regional views means disrespect for the rule of ownership, which should be present in decisions about regions simply because it gives these decisions more legitimacy and may take into consideration regional values and ideas, the knowledge of which is missing in the global forums. Although valuable, the arguments given by Bellamy and Williams don't actually provide a concrete answer to the question on roles for regional IOs in RtoP promotion and implementation. The conundrum that they describe is nothing but a vicious circle; this time it is not the SC itself that is blocked and could perhaps be unblocked by regional IOs, but it is the regional arrangements that for a variety of reasons (political, strategic, economic, etc.) act as spoilers. The future of cooperation between the UN and regional arrangements in the field of RtoP is a must but is it truly feasible?

[91] Ibidem.
[92] Ibidem.
[93] Ibidem.

Stosunki Międzynarodowe – International Relations
nr 4 (t. 51) 2015

ISSN 0209-0961
doi: 10.7366/020909614201514

Unia Europejska wobec problemu terroryzmu w Afryce Subsaharyjskiej

Kamil Zajączkowski

Uniwersytet Warszawski

W artykule poddano analizie problematykę terroryzmu w Afryce Subsaharyjskiej i działania podjęte przez Unię Europejską w celu jego zwalczania. Opisano przesłanki i uwarunkowania terroryzmu w tym regionie, wskazując ich polityczne, społeczno-ekonomiczne oraz kulturowe źródła. Przedstawiono instytucjonalne i prawne podstawy współpracy UE z państwami Afryki Subsaharyjskiej dotyczącej zapobiegania aktom terroru na kontynencie afrykańskim. Omówiono również charakter i formę pomocy finansowej, jakiej UE udziela im w walce z ugrupowaniami terrorystycznymi, w szczególności Instrument na rzecz Pokoju w Afryce oraz Instrument na rzecz Przyczyniania się do Stabilności i Pokoju. Przedstawiono trzy najważniejsze ugrupowania terrorystyczne operujące w Afryce Subsaharyjskiej: Boko Haram, Al-Shabaab i Al-Ka'idę w Islamskim Maghrebie. Na tle wyzwań i zagrożeń związanych z ich działalnością w Afryce Subsaharyjskiej scharakteryzowano główne założenia polityki UE. W tym kontekście omówiono podejmowane przez nią działania z jednej strony mające na celu ograniczenie zdolności bojowych ugrupowań terrorystycznych w regionie, z drugiej – zapewniające trwały i stabilny rozwój na kontynencie afrykańskim i tym samym ograniczające różne negatywne zjawiska. Teoretycznym narzędziem zastosowanym w tym studium przypadku w stosunku do UE są koncepcje „roli aktora" (*actorness*), „obecności" (*presence*) oraz „mocarstwa niewojskowego" (*civilian power*). Podkreśla się w nich dysponowanie przez UE możliwościami aktywnego i celowego podejmowania działań wobec pozostałych aktorów na arenie międzynarodowej i realnym wpływem na sprawy międzynarodowe dzięki stosowaniu środków głównie ekonomicznych, finansowych i politycznych.

Artykuł jest próbą odpowiedzi na następujące pytania: Jaka jest rola i znaczenie UE w przeciwstawianiu się terroryzmowi w Afryce Subsaharyjskiej? W jakim stopniu podejmowane przez UE działania wpływają na ograniczenie tego zjawiska? Jakie są główne słabości i wyzwania w europejskiej (unijnej) polityce antyterrorystycznej wobec Afryki Subsaharyjskiej? Czy przyjęte przez UE dokumenty przekładają się na skuteczność podejmowanych przez nią działań i inicjatyw? Jaki jest charakter i stopień instytucjonalizacji współpracy między obu regionami w zakresie zapobiegania aktom terroru w Afryce Subsaharyjskiej?

Słowa kluczowe: terroryzm, Afryka Subsaharyjska, Boko Haram, Al-Shabaab, Al-Ka'ida w Islamskim Maghrebie, tzw. Państwo Islamskie, Al-Ka'ida, Unia Europejska, polityka zagraniczna i bezpieczeństwa UE, pomoc rozwojowa UE, misje wojskowe i cywilne UE

Kamil Zajączkowski – doktor, Centrum Europejskie, Uniwersytet Warszawski.

Publikacja powstała w ramach projektu badawczego „Teoretyczne, instytucjonalne i empiryczne uwarunkowania oraz przesłanki wykorzystania potencjału ekonomicznego i możliwości rozwojowych krajów

U progu XXI w. Afryka Subsaharyjska staje się miejscem szczególnej aktywności ugrupowań terrorystycznych. Dotyczy to zwłaszcza obszarów Rogu Afryki oraz Afryki Zachodniej. To właśnie tutaj działają i funkcjonują Boko Haram (BH), Al-Shabaab (AS) i Al-Ka'ida w Islamskim Maghrebie (AKIM). Ich aktywność szczególnie nasiliła się z wybuchem tzw. arabskiej wiosny. Upadek reżimu pułkownika Mu'ammara al-Kaddafiego w Libii implikował rozpad dotychczasowej regionalnej równowagi w zakresie bezpieczeństwa. Z arsenałów wojsk dyktatora wykradziono ogromną ilość broni, która została rozprowadzona w kraju i za granicą. Organizacje terrorystyczne w Afryce Subsaharyjskiej nawiązały współpracę, choć ma ona mało sformalizowany charakter, z tzw. Państwem Islamskim (PI) i z kierownictwem Al-Ka'idy (skupionym wokół przywódcy przebywającego na pograniczu Afganistanu i Pakistanu)[1]. Wszystko to przyczynia się do wzmocnienia nastrojów i tendencji terrorystycznych w tej części kontynentu.

Według Global Terrorism Database w 2008 r. odnotowano jedynie 400 aktów terroru w Afryce Subsaharyjskiej. Ich liczba wzrosła do prawie 1,2 tys. w 2012 r., a następnie do 1,3 tys. w 2014[2]. Dane te są dowodem narastającego problemu terroryzmu w tej części świata. Jednocześnie należy podkreślić, że działania terrorystyczne prowadzone przez BH, AS i AKIM stanowią zagrożenie nie tylko dla państw regionu, ale także dla Europy. W styczniu 2016 r. Departament Stanu USA wydał komunikat, w którym stwierdził, że wszystkie państwa europejskie są narażone na ataki ze strony międzynarodowych organizacji terrorystycznych, również afrykańskich.

1. Przesłanki i uwarunkowania terroryzmu w Afryce Subsaharyjskiej

Afryka Subsaharyjska stanowi swego rodzaju pożywkę dla działań terrorystycznych. Charakteryzuje się znacznymi dysproporcjami ekonomicznymi, podziałami społecznymi i religijnymi (wzajemną nieufnością ludów oraz lękiem jednej grupy religijnej przed dominacją drugiej) oraz − w większości państw regionu − niewydolną strukturą władzy.

Ubóstwo wciąż jest problemem w Afryce Subsaharyjskiej. Z jednej strony niektóre położone w niej państwa zaliczane są do dynamicznie rozwijających się rynków wschodzących (*emerging markets*)[3], z drugiej – wszelkie statystyki dotyczące poziomu

afrykańskich przez polską gospodarkę", który został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji nr DEC-2012/07/B/HS4/00743.

[1] J. Czerep (red.), *Dwa lata Arabskiej Wiosny – próba bilansu*, Raport Fundacji Amicus Europae, Warszawa 2013, s. 25.

[2] Global Terrorism Database, http://www.start.umd.edu/gtd/search/Results.aspx?search=sub+saharan+africa&sa.x=0&sa.y=0&sa=Search (data dostępu: 15.12.2015).

[3] K. Zajączkowski, *Afryki Subsaharyjskiej łatwo się nie zdobędzie*, Obserwatorfinansowy.pl, 2.04.2014, http://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/afryki-subsaharyjskiej-latwo-sie-nie-zdobedzie/ (data dostępu: 16.12.2015).

życia (np. Human Development Index) czy ubóstwa (tzw. *poverty line*) wskazują, że jest jednym z najbiedniejszych regionów świata (obok Azji Południowej). Te nierówności społeczne wykorzystują w swojej propagandzie i działaniach ugrupowania terrorystyczne.

Dysproporcje społeczno-ekonomiczne są potęgowane przez susze, katastrofy humanitarne, a także konflikty i wojny. Do regionów szczególnie dotkniętych tymi zjawiskami należą Róg Afryki i obszar Sahelu. Tylko w 2015 r. około 14 mln osób potrzebowało pomocy humanitarnej w czterech państwach Afryki Wschodniej: Kenii, Etiopii, Somalii, Dżibuti. Liczbę uchodźców z tego regionu szacuje się na 3,7 mln osób[4]. Podobnie jak Róg Afryki, także obszar Sahelu charakteryzuje się niskim poziomem bezpieczeństwa, zarówno militarnego, jak i społeczno-ekonomicznego. W 2015 r. ponad 32 mln jego mieszkańców uznano za zagrożonych głodem (*food insecurity*). Odnotowano także ponad 3,5 mln uchodźców z tej części świata[5].

Wojny domowe i konflikty wewnętrzne, nieudolnie prowadzony proces demokratyzacji oraz reform ekonomicznych sprawiają, że w wielu państwach Afryki występuje zjawisko dezintegracji instytucji państwa, przejawiające się m.in. dość powszechną korupcją i brakiem odpowiedniej kadry urzędniczej. W skrajnych przypadkach, kiedy dochodzą różnorodne napięcia i antagonizmy wewnętrzne, prowadzi to do zjawiska państwa upadłego lub będącego w stanie upadku. Kraje te, tworzące tzw. *ungoverned space*[6], stanowią podatny grunt dla zorganizowanej przestępczości transgranicznej i terroryzmu międzynarodowego. Według The Fragile States Index 2014[7] wśród najbardziej dotkniętych tym problemem krajów świata na sześciu pierwszych miejscach znajdują się państwa subsaharyjskie[8].

W literaturze przedmiotu wskazuje się na kwestie etniczne jako czynnik warunkujący zagrożenie dla stabilizacji Afryki Subsaharyjskiej. Dominuje tam bowiem ciągle przednarodowa forma świadomości etnicznej, przez badaczy zachodnich opisywana najczęściej w kategoriach plemienia, szczepu, wielkiej rodziny. Taki stan rzeczy powoduje napięcia na tle etnicznym, w tym konflikty wewnętrzne lub regionalne. Nie mieszczą się one w kategorii typowego konfliktu zbrojnego. Jest to raczej

---

[4] European Commission, *Horn of Africa*, „ECHO Factsheets", styczeń 2016, http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/hoa_en.pdf (data dostępu: 2.12.2015).

[5] European Commission, *Sahel: Food & Nutrition Crisis*, „ECHO Factsheets", styczeń 2016, http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/sahel_en.pdf (data dostępu: 2.12.2015).

[6] C. Raleigh, C. Dowd, *Governance and conflict in the Sahel's „ungoverned space"*, „Stability: International Journal of Security & Development" 2013, t. 2, nr 2, s. 1−17; M. Madej, *Zagrożenia asymetryczne bezpieczeństwa państw obszaru transatlantyckiego*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2007, s. 135–156.

[7] Amerykański think tank Fund for Peace publikuje zestawienie, w którym porównuje kraje według indeksu upadku państwa. Do 2013 r. indeks ten określano jako Failed States Index.

[8] Są to według stopnia upadłości: Sudan Południowy, Somalia, Republika Środkowoafrykańska, Demokratyczna Republika Konga, Sudan, Czad. Zob. *Fragile States Index*, „Foreign Policy", http://foreignpolicy.com/fragile-states-2014/ (data dostępu: 7.12.2015).

„długoterminowy proces wzajemnego przenikania się wojny oraz zorganizowanej przestępczości” [9].

Już ponad 15 lat temu John Vola, dyrektor Centrum Dialogu Muzułmańsko-Chrześcijańskiego przy Uniwersytecie Georgetown w Waszyngtonie, wskazywał region Sahary jako obszar, gdzie w niedalekiej przyszłości może dojść do bezpośredniej konfrontacji między chrześcijanami a wyznawcami islamu[10]. W swojej podstawowej formie jako religia ten ostatni nie stanowi w Afryce bezpośredniego zagrożenia, od lat bowiem funkcjonuje w tej części świata[11]. Obecnie ponad 1/3 krajów kontynentu to państwa o zdecydowanej przewadze wyznawców islamu. Kolejną 1/3 stanowią takie, w których istnieje poważny odsetek ludności muzułmańskiej. Ugrupowania terrorystyczne, głosząc hasło „Islam dla Afryki – Afryka dla islamu”, dążą do konfrontacji, zwłaszcza tam, gdzie chrześcijaństwo i islam współżyły dotąd pokojowo.

Ugrupowania terrorystyczne, chcąc skutecznie działać, muszą zapewnić sobie zaplecze finansowe. Następuje wzrost znaczenia kontynentu afrykańskiego jako nowego centrum przerzutowego narkotyków. Korytarz tranzytowy południowoamerykańskiej kokainy do Europy przebiega przez wybrzeże Afryki Zachodniej i Afrykę Północną. Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości (UNODC) szacuje wartość jej przemytu na 2 mld USD rocznie[12]. Źródło dochodów dla AKIM i w coraz większym stopniu dla AS i BH stanowi też porywanie Europejczyków dla okupu. AKIM w latach 2008–2013 otrzymała od państw europejskich ponad 90 mln USD za uwolnienie zakładników, najwięcej od Francji – łącznie 58 mln USD (np. 40 mln USD w 2013 r. za czworo Francuzów porwanych w Mali)[13]. W styczniu 2014 r. Rada Bezpieczeństwa

---

[9] Taki stan rzeczy wynika z tzw. prywatyzacji przez miejscowych watażków lokalnych konfliktów, gdyż to oni są beneficjentami wojny, asymetryzacji polegającej na tym, że przeciwnicy wzajemnie się oszczędzają kosztem ludności cywilnej, oraz archaizacji – głównym narzędziem do zabijania staje się broń lekka lub biała. R. Potocki, M. Kocoń, *Państwo dysfunkcyjne w środowisku międzynarodowym*, w: K. Trzciński (red.), *Państwo w świecie współczesnym*, Oficyna Wydawnicza Aspra-JR, Warszawa 2006, s. 326.

[10] „BBC World News”, 23.10.1998.

[11] Islam w Afryce istnieje od prawie 1,4 tys. lat. Ryszard Vorbrich zauważa, że na znacznych obszarach Afryki Subsaharyjskiej proces islamizacji doprowadził do ukształtowania się specyficznej odmiany tej religii, zwanej „czarnym islamem”. Pod tym pojęciem rozumie on synkretyczny system dogmatów i rytuałów religijnych opartych na Koranie, lecz przesiąkniętych w dużej mierze rodzimymi wierzeniami i praktykami afrykańskimi. R. Vorbrich, *Edukacja islamska w krajach Afryki Subsaharyjskiej wobec globalizacji*, w: A. Żukowski (red.), *Islam we współczesnej Afryce*, „Forum Politologiczne” 2006, t. 4, s. 83.

[12] Ponadto jednym z głównych źródeł finansowania AS jest uprawa i handel khatem – rośliną zarejestrowaną jako narkotyk m.in. przez Światową Organizację Zdrowia. „Al-Shabaab uczyniło z tego procederu prawdziwy przemysł, angażując do niego somalijskich imigrantów mieszkających w Europie”. K. Izak, M. Kluczyński, *Handel narkotykami jako źródło finansowania terroryzmu*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2014, nr 10, s. 49, 55; J. Czerep (red.), *Dwa lata*…, op.cit., s. 26.

[13] Polityka Francji w tym zakresie może jednak ulec zmianie. Dowodzą tego wydarzenia z jesieni 2014 r., kiedy algierscy dżihadyści porwali francuskiego dziennikarza i zagrozili egzekucją, o ile jego kraj nie przerwie udziału w operacji wojskowej przeciw PI. Tym razem Francja się nie ugięła. Dziennikarz został ścięty. R. Callimachi, *Paying ransoms, Europe bankrolls Qaeda terror*, „New York Times”, 29.07.2014, http://www.nytimes.com/2014/07/30/world/africa/ransoming-citizens-europe-becomes-al-qaedas-patron.html (data dostępu: 10.12.2015); *Nigeria's Boko Haram „got $3m ransom" to free hostages*, „BBC World News”,

Organizacji Narodów Zjednoczonych w przyjętej rezolucji nr 2133 (2014) potępiła płacenie okupu za uprowadzonych przez terrorystów obywateli. Oficjalnie wszyscy zaprzeczają takim praktykom. Jednak większość państw członkowskich UE nieoficjalnie wyznaje zasadę: nie sposób odmówić zapłacenia za swojego obywatela, gdy grozi mu śmierć. Tylko Stany Zjednoczone i Wielka Brytania stoją na stanowisku, że nie wolno płacić okupów porywaczom[14]. Do innych źródeł pozyskiwania przez afrykańskie ugrupowania terrorystyczne środków pieniężnych należą: sprzedaż (karalna) kości słoniowej i rogu nosorożca (określanego jako „białe złoto dla dżihadu")[15], która według Elephant Action League stanowi 40% wszystkich dochodów BH i AS, piractwo morskie (źródło zarobków AS), przemyt broni i materiałów wybuchowych oraz migrantów, a także handel ludźmi.

2. Instytucjonalne i prawne podstawy współpracy UE z państwami Afryki Subsaharyjskiej w zakresie zwalczania terroryzmu

Problematyka terroryzmu szczególnego znaczenia w relacjach wzajemnych nabrała w związku z wydarzeniami z 11 września 2001 r. Przywódcy Afryki i Europy jednoznacznie potępili ataki na Nowy Jork i Waszyngton, m.in. podczas spotkania przedstawicieli UE i kilku państw afrykańskich (Algierii, Egiptu, Nigerii, RPA i Senegalu) w październiku 2001 r. Dnia 28 listopada 2002 r. podczas spotkania ministerialnego UE−Afryka w Ouagadougou przyjęto deklarację o zwalczaniu terroryzmu. Z kolei 14 września 2002 r. Unia Afrykańska (UA) zatwierdziła plan przeciwdziałania terroryzmowi. W Strategii Unii na rzecz Afryki z 2005 r. zwrócono zaś uwagę, że „bezpieczeństwo stało się priorytetem na skalę światową po wydarzeniach z 11 września 2001 r."[16]. W art. 11a znowelizowanego układu z Kotonu z 2005 r. obie strony zobowiązały się do „wymiany informacji o grupach terrorystycznych i ich siatkach wsparcia oraz wymiany poglądów na temat środków i metod przeciwdziałania aktom terroryzmu, m.in. w dziedzinie techniki i szkoleń oraz doświadczeń z zakresu zapobiegania

26.04.2013, http://www.bbc.com/news/world-africa-22320077 (data dostępu: 10.12.2015); R. Cummings, *What does the tactic of foreign kidnappings tell us about Boko Haram?*, „Think Africa Press", 8.04.2014, http://thinkafricapress.com/nigeria/what-do-foreign-kidnappings-tell-us-about-boko-haram-islamist-militants--cameroon (data dostępu: 10.12.2015).

[14] P. Singer, *Czy płacić okup?*, „Project Syndicate", 11.12.2014, http://www.project-syndicate.pl/artykul/czy-pacic-okup,1301.html (data dostępu: 10.12.2015). Por. M. Kluczyński, *Czy organizacje terrorystyczne muszą prać pieniądze, chcąc finansować swoją działalność?*, w: K. Liedel, P. Piasecka, T.R. Aleksandrowicz (red.), *Bezpieczeństwo w XXI wieku. Asymetryczny świat*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2011, s. 79–94.

[15] W latach 2013–2015 kłusownictwo dotyczące słoni było największe od dziesięciolecia, a odnotowane przechwycenia kości słoniowej osiągnęły najwyższy poziom od 1989 r. To samo dotyczy rogu nosorożca. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 stycznia 2013 r. w sprawie Strategii UE dla Rogu Afryki (2012/2026(INI)), Dz.U. UE C440/6, 30.12.2015.

[16] Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z 12 października 2005 r. – Strategia Unii na rzecz Afryki: Europejsko-afrykański pakt na rzecz przyspieszenia rozwoju Afryki, COM(2005) 489 końcowy.

terroryzmowi”[17]. Dodatkowo art. 11b dotyczy proliferacji broni masowego rażenia (*weapons of mass destruction*, WMD). Choć żadne z państw Afryki „nie dysponuje bronią masowego rażenia i tylko kilka prowadzi programy atomowe, to zagrożenie, jakie może pojawić się z ich strony, polega na udostępnieniu złóż surowców niezbędnych do produkcji materiałów rozszczepialnych”[18].

Układ z Kotonu wzmacnia wymiar instytucjonalny współpracy, wymusza na stronach przestrzeganie postanowień dokumentów międzynarodowych związanych z WMD i terroryzmem, stanowi podstawę dla dalszych przedsięwzięć w tym zakresie. Natomiast wśród jego słabości należy wskazać brak jednoznacznej definicji terroryzmu, a tylko odesłanie do innych dokumentów. Rodzi to pytanie, czy obie strony układu definiują to zjawisko tak samo. Ponadto część państw afrykańskich pod pretekstem walki z terroryzmem może dążyć do rozbudowy własnych arsenałów militarnych, a także do ograniczenia praw i swobód obywatelskich.

Problem terroryzmu poruszany jest także na szczytach UE–Afryka. Podczas ostatniego spotkania szefów państw i rządów obu kontynentów w Brukseli w kwietniu 2014 r. strony zobowiązały się w deklaracji „do wspólnego wysiłku na rzecz przeciwdziałania terroryzmowi”[19]. Jednocześnie w ramach nakreślonej podczas szczytu mapy drogowej na lata 2014−2017 UE podkreśliła znaczenie działań ukierunkowanych na likwidację przyczyn terroryzmu i czynników go nasilających[20].

Wspomniane dokumenty i deklaracje należy rozpatrywać w kontekście retoryki związanej z globalną polityką antyterrorystyczną. Są wyrazem woli współpracy. Jeżeli chodzi o konkretne działania UE dotyczące problemu terroryzmu w Afryce Subsaharyjskiej, wyróżnić należy dwie prawidłowości. Po pierwsze Unia opowiada się za kompleksowym i całościowym podejściem do tego zjawiska oraz ścisłą współpracą w tym zakresie z innymi partnerami, zarówno w wymiarze regionalnym, jak i globalnym (z USA[21] i ONZ). Kilka lat temu ówczesny koordynator UE ds. walki z terroryzmem zauważył: „Afryka potrzebuje wiele pomocy nie tylko dotyczącej bezpośredniej walki z ugrupowaniami terrorystycznymi, ale także stworzenia i poprawy całego systemu bezpieczeństwa wewnętrznego”[22]. Natomiast w jednej z rezolucji

---

[17] Umowa zmieniająca Umowę o partnerstwie między członkami grupy państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku, z jednej strony, a Wspólnotą Europejską i jej Państwami Członkowskimi, z drugiej strony, podpisaną w Kotonu dnia 23 czerwca 2000 r., Dz.U. UE L209, 11.08.2005.

[18] P. Frankowski, I. Słomczyńska, *Unia Europejska – Afryka Subsaharyjska. Uwarunkowania, mechanizmy, efektywność współpracy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2011, s. 100.

[19] *Fourth EU–Africa Summit, 2–3 April 2014, Brussels: Declaration*, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/142096.pdf (data dostępu: 10.12.2015).

[20] *Fourth EU–Africa Summit, 2–3 April 2014, Brussels: Roadmap 2014–2017*, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/142094.pdf (data dostępu: 10.12.2015).

[21] Stany Zjednoczone od 2005 r. wspierają afrykańskie wysiłki w zwalczaniu terroryzmu w ramach Transsaharyjskiego Partnerstwa ds. Walki z Terroryzmem (Trans-Sahara Counterterrorism Partnership). Obejmuje ono obecnie 11 państw: Algierię, Burkina Faso, Czad, Libię, Mali, Mauretanię, Maroko, Niger, Senegal, Nigerię, Tunezję.

[22] *EU Urged to help Africa, Pakistan fight terrorism*, Reuters, 23.05.2008.

Parlamentu Europejskiego podkreśla się, że „w warunkach ubóstwa i głodu umiera rozsądek, a rodzi się polityczny ekstremizm”[23]. Takie stanowisko nie jest nowością w działaniach zewnętrznych UE. Wynika z głoszonej przez nią tezy o istnieniu ścisłego *iunctim* między bezpieczeństwem, rozwojem i polityką, czego najlepszym przykładem są strategie UE wobec Rogu Afryki (*Strategic Framework for the Horn of Africa)*[24] i Sahelu (*Strategy for Security and Development in the Sahel*)[25].

Druga prawidłowość w polityce UE polega na tym, że Bruksela nie angażuje się w bezpośrednie działania przeciw terrorystom. Kluczową rolę spełniają tutaj państwa afrykańskie i organizacje regionalne. Cywilne i wojskowe misje zarządzania kryzysowego UE mają jedynie charakter wspomagający i uzupełniający.

Te dwie prawidłowości charakteryzujące działania UE w Afryce Subsaharyjskiej wynikają w dużym stopniu z konstrukcji tej organizacji i z braku posiadania przez nią odpowiednio rozwiniętego komponentu militarnego.

3. Finansowanie współpracy

Unia Europejska współfinansuje podejmowane przez państwa afrykańskie działania mające na celu zwalczanie terroryzmu. Brak jest jednego źródła finansowania w tym zakresie. UE przyjęła całościowe podejście do problemu terroryzmu w Afryce Subsaharyjskiej i stosuje szeroki wachlarz zewnętrznych instrumentów finansowych. Z jednej strony dąży do wzmocnienia działań prorozwojowych (korzystając przede wszystkim z Europejskiego Funduszu Rozwoju – European Development Fund, EDF[26] – a także podpisując umowy o partnerstwie gospodarczym − *Economic Partnership Agreements*, EPAs[27]) i tym samym do ograniczenia przesłanek determinujących działalność ugrupowań terrorystycznych, z drugiej – do wzmocnienia afrykańskiego systemu

[23] Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 stycznia 2013 r…, op.cit.

[24] Dla celów strategii za Róg Afryki uznaje się państwa należące do Międzyrządowego Organu ds. Rozwoju (IGAD): Dżibuti, Erytreę, Etiopię, Kenię, Somalię, Sudan, Sudan Południowy i Ugandę. Rada Unii Europejskiej, *Róg Afryki – Konkluzje Rady*, Bruksela, 14.11.2011, 16858/11.

[25] Strategia w początkowej fazie realizacji skupiać się miała na trzech krajach regionu: Mali, Mauretanii i Nigrze. Następnie rozszerzono realizację strategii na Czad i Burkina Faso. European External Action Service, *Strategy for Security and Development in the Sahel*, http://www.eeas.europa.eu/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf (data dostępu: 15.11.2015); Rada Unii Europejskiej, *Konkluzje Rady w sprawie strategii Unii Europejskiej na rzecz bezpieczeństwa i rozwoju w regionie Sahelu*, Bruksela, 21.03.2011, 8030/11; Rada Unii Europejskiej, *Konkluzje Rady w sprawie realizacji strategii UE na rzecz bezpieczeństwa i rozwoju w regionie Sahelu*, Bruksela, 17.03.2014, 7226/14.

[26] K. Zajączkowski, *European Union's Development assistance – framework, priorities and directions*, w: D. Milczarek, A. Adamczyk, K. Zajączkowski (red.), *Introduction to European Studies: A New Approach to Uniting Europe*, Publishing Programme of Centre for Europe University of Warsaw, Warsaw 2013, s. 627–664.

[27] K. Kołodziejczyk, *Stosunki Unii Europejskiej z grupą państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku. Rola i znaczenie umów o partnerstwie gospodarczym w zakresie handlu i pomocy rozwojowej*, Wydawnictwo Rambler, Warszawa 2013.

prewencji i bezpieczeństwa[28], którego jednym z filarów jest walka z terroryzmem w ramach Instrumentu na rzecz Pokoju w Afryce (African Peace Facility, APF)[29] oraz Instrumentu na rzecz Stabilności (Instrument for Stability, IfS) zastąpionego przez Instrument na rzecz Przyczyniania się do Stabilności i Pokoju (Instrument contributing to Stability and Peace**,** IcSP)[30].

APF współfinansuje Afrykańskie Centrum Studiów i Badań nad Terroryzmem (African Centre for Study and Research on Terrorism), utworzone przez UA w 2004 r. oraz operacje na rzecz utrzymania pokoju, prowadzone przez afrykańskie organizacje regionalne i subregionalne. Aktywności te w znacznym stopniu przyczyniają się do osłabienia siły bojowej terrorystów. W ostatnich latach UE wspierała działania: misji Unii Afrykańskiej w Somalii (The African Union Mission in Somalia, AMISOM)[31], misji w Republice Środkowoafrykańskiej (The Mission for the Consolidation of Peace in Central African Republic, MICOPAX), zastąpionej przez Międzynarodową Misję Wsparcia w Republice Środkowoafrykańskiej pod Dowództwem Sił Afrykańskich (African-led International Support Mission in the CAR, AFISM-CAR), prowadzoną przez UA[32], i Międzynarodowej Misji Wsparcia w Mali pod Dowództwem Sił Afrykańskich (The African-led International Support Mission to Mali, AFISMA), realizowanej w 2013 r. przez Wspólnotę Gospodarczą Państw Afryki Zachodniej (Economic Community of West African States, ECOWAS)[33].

---

[28] W. Lizak, *Afrykańskie instytucje bezpieczeństwa*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.

[29] Powstał on na mocy decyzji Rady Ministrów AKP-EU z 11 grudnia 2003 r. (w odpowiedzi na wniosek szczytu UA, który odbył się w Maputo 4–12 lipca 2003 r.) i obowiązuje od 2004 r.

[30] IfS ustanowiony został na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE z 15 listopada 2006 r., a stosowano go od 1 stycznia 2007 r. do 31 grudnia 2013 r. Nowy IcSP (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady [UE] nr 230/2014 z 11 marca 2014 r. ustanawiające Instrument na rzecz Przyczyniania się do Stabilności i Pokoju) stosuje się od 1 stycznia 2014 do 31 grudnia 2020 r. European Commission, *Instrument contributing to Stability and Peace, preventing conflict around the world*, http://ec.europa.eu/dgs/fpi/what-we-do/instrument_contributing_to_stability_and_peace_en.htm (data dostępu: 18.02.2015).

[31] Misja ma na celu przywrócenie pokoju, stabilności i bezpieczeństwa w Somalii. Trwa od marca 2007 r. Uczestniczy w niej 22 126 żołnierzy z: Ugandy, Burundi, Etiopii, Kenii, Dżibuti i Sierra Leone. Od 2007 do końca 2013 r. UE wydała na wsparcie AMISOM, za pośrednictwem APF, 579,3 mln EUR, co czyni ją największym donatorem misji.

[32] Misja MICOPAX była realizowana przez Wspólnotę Gospodarczą Państw Afryki Środkowej (Economic Community of Central African States, ECCAS) od czerwca 2008 r. Zastąpiła operację Wielonarodowych Sił Unii Celnej i Ekonomicznej Afryki Centralnej (Multinational Force of the Central African Economic and Monetary Community, FOMUC), ustanowioną w październiku 2002 r. Od 2004 r. całkowita pomoc UE dla tych misji przekroczyła 103,6 mln EUR, w tym 70 mln EUR dla misji MICOPAX. W grudniu 2013 r. misję MICOPAX zastąpiła AFISM-CAR. Całkowite wsparcie dla tej misji ze strony UE, w ramach APF, wyniosło 125 mln EUR (od 15 września 2014 r. AFISM-CAR zastąpiła misja ONZ – UN Multidimensional Integrated Stabilization Mission in CAR, MINUSCA). European External Action Service, *The EU engagement in the Central African Republic*, 15.12.2014, http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2014/141216_01_en.htm (data dostępu: 18.11.2015).

[33] UE w ramach APF przekazała na rzecz misji AFISMA 50 mln EUR.

Instrument na rzecz Pokoju w Afryce finansowy jest ze środków EDF. Od 2004 do końca 2013 r. UE wyasygnowała na APF 1,2 mld EUR. W ramach nowego programu działań dla APF Bruksela zobowiązała się w latach 2014–2016 przekazać na rzecz instrumentu 750 mln EUR[34]. Warto zaznaczyć, że APF jest „z natury instrumentem panafrykańskim, tj. pieniądze są przekazywane instytucjom regionalnym, a nie bezpośrednio państwom"[35]. Nie mogą być finansowane samodzielne działania poszczególnych państw, lecz tylko takie, które odbywają się pod flagą i sztandarami UA czy innych organizacji subregionalnych[36].

Do zapobiegania sytuacjom kryzysowym oraz zarządzania kryzysowego i tym samym minimalizowania ewentualnych negatywnych konsekwencji działalności ugrupowań terrorystycznych wykorzystywany jest także IfS/IcSP. Działania finansowane w ramach tego instrumentu mają na celu zapewnienie odbudowy państw po kryzysie lub okresie niestabilności, wzmacnianie instytucji i infrastruktury publicznej, m.in. w sprawach dotyczących walki z terroryzmem i przestępczością zorganizowaną, oraz zmniejszanie zagrożeń związanych z użyciem substancji lub środków chemicznych, biologicznych, radiologicznych bądź jądrowych.

W ramach IfS/IcSP UE współfinansuje projekt „Zwalczanie terroryzmu w Sahelu", obejmujący Niger, Mali i Mauretanię, który polega na szkoleniach w zakresie reagowania na ataki terrorystyczne, technik dochodzeniowych, gromadzenia i wykorzystania informacji, a także postępowania prawnego w sprawach o terroryzm. Na początku 2014 r. zainaugurowano wdrożenie projektu mającego przyczyniać się do przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu w Rogu Afryki i Jemenie. Podobny cel, tj. ograniczający możliwości pozyskiwania dochodów przez ugrupowania terrorystyczne, mają: rozpoczęty w 2014 r. projekt efektywnego reagowania na produkcję sfałszowanych produktów leczniczych i handel nimi (jego geograficznymi punktami ciężkości mają być Ghana, Senegal, Jordania, Maroko i Kamerun), program dotyczący szlaku kokainowego (35 mln EUR od 2009 do 2013 r.), który obejmuje 38 krajów w Afryce (zasadniczo w Afryce Zachodniej), Ameryce Łacińskiej oraz na Karaibach, program dotyczący najważniejszych szlaków morskich obejmujący 25 państw usytuowanych wzdłuż Oceanu Indyjskiego (w tym Azji Południowo-Wschodniej) i Zatoki Gwinejskiej, o budżecie w wysokości 22 mln EUR. UE współfinansuje w ramach IfS/IcSP tzw. centra doskonałości w kontekście ograniczania ryzyka w odniesieniu do materiałów chemicznych, biologicznych, radiologicznych i jądrowych. W 2012 r. UE utworzyła kilka

[34] Council of the European Union, *Three-year Action Programme for the African Peace Facility, 2014–2016*, Brussels, 28.03.2014, 8269/14, http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%208269%202014%20INIT (data dostępu: 18.11.2015).

[35] European Commission, *African Peace Facility: Annual Report 2013*, Brussels 2013, s. 7.

[36] Środki finansowe z APF mogą zostać wykorzystane do finansowania rozmieszczania sił pokojowych w jednym lub w wielu krajach afrykańskich (do pokrycia kosztów transportu oddziałów, pobytu żołnierzy, rozwoju zdolności, kosztów sprzętu łączności itp.). W ramach APF w żadnym przypadku nie można pokrywać wydatków na cele wojskowe i zbrojeniowe (np. kosztów amunicji, broni, sprzętu wojskowego, wynagrodzeń i szkoleń wojskowych dla żołnierzy).

takich centrów, m.in. dla Afryki Środkowej i Wschodniej (np. w Kenii)[37]. Instrument jest również istotnym narzędziem implementacji i realizacji unijnych strategii dotyczących Sahelu i Rogu Afryki, obszarów, jak już wspomniano, największej aktywności ugrupowań terrorystycznych.

Istnieje potrzeba utrzymywania i rozwijania przez UE zdolności do szybkiego i ukierunkowanego reagowania na sytuacje kryzysowe w innych częściach świata, w tym związane z działalnością ugrupowań terrorystycznych. Przedstawione powyżej instrumenty są jednym z wielu sposobów wspomagania państw Afryki Subsaharyjskiej w budowaniu efektywnego i sprawnego systemu bezpieczeństwa. Stanowią jednocześnie uzupełnienie innych działań podejmowanych w tym zakresie w ramach pomocy rozwojowej, humanitarnej oraz Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB) i Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO).

4. Boko Haram

Boko Haram (dosłownie „nauka niezgodna z Koranem jest świętokradztwem") dąży do ustanowienia w Nigerii lub przynajmniej na części jej terytorium teokracji islamskiej. Założona w 2002 r. organizacja początkowo próbowała realizować swoje cele środkami politycznymi, działając lokalnie na obszarach północo-wschodniej Nigerii, zamieszkanych przez muzułmanów. Zabicie w 2009 r. przez policję Mohammeda Yusufa, założyciela i przywódcy BH, spowodowało, że islamiści zaostrzyli swoje działania. Przybrały one charakter paramilitarny[38]. Udział ugrupowania w konflikcie malijskim w roku 2012/2013 znacznie je wzmocniło. BH przeobraziło się z małej, wewnątrzpaństwowej struktury w regionalne ugrupowanie terrorystyczne, liczące ok. 15 tys. bojowników[39]. W latach 2012–2015 BH zabiło ok. 15,5 tys. osób, a ponad 10 tys. raniło[40]. Ataki, w tym porwania, nasiliły się szczególnie od 2014 r. Wtedy też,

---

[37] Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Roczne sprawozdanie za rok 2013 dotyczące Instrumentu na rzecz Stabilności, Bruksela, 2.12.2014, COM(2014) 717 końcowe, s. 4–5, 10–11, 12–13; B. Przybylska-Maszner, *Instrument na rzecz Stabilności w latach 2007–2013 w Afryce Zachodniej – uwarunkowania, mechanizm wdrażania i efektywności projektów dotyczących zwalczania przestępczości zorganizowanej*, „Rocznik Integracji Europejskiej" 2013, nr 7, s. 103.

[38] R. Loimeier, *Boko Haram: The development of a militant religious movement in Nigeria*, „Africa Spectrum" 2012, t. 47, nr 2–3, s. 137–155; J. Barna, *Insecurity in context: The rise of Boko Haram in Nigeria*, DG EXPO/B/PolDep/Note/2014_113, 24.07.2014, s. 8, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/536393/EXPO-AFET_NT(2014)536393_EN.pdf (data dostępu: 15.12.2015); *How African can beat terrorism*, „New African" 2014, nr 540, s. 8.

[39] O. Bello, *Quick Fix or Quicksand? Implementing the EU Sahel Strategy*, „FRIDE Working Paper" 2012, nr 114, s. 13.

[40] Część obserwatorów uważa, że liczba zabitych jest znacznie większa. Pracownicy organizacji praw człowieka, którzy są na miejscu, sądzą, że należy pomnożyć ją przez pięć. US House of Representatives, Committee on Homeland Security, *Boko Haram a Growing Threat to US Homeland*, Washington, 13.09.2013, http://homeland.house.gov/sites/homeland.house.gov/files/documents/09-13-13-Boko-Haram-Report.pdf (data dostępu: 08.12.2015).

pod koniec sierpnia, przywódca ugrupowania Abubakar Shekau złożył deklarację o budowaniu kalifatu na zajmowanych przez BH terenach, na wzór PI w Syrii i Iraku. Natomiast w marcu 2015 r. zadeklarował już wierność temu samozwańczemu podmiotowi (kalif PI przyjął tę przysięgę)[41]. Istnieje podejrzenie kontaktów i związków BH z AKIM, z AS oraz − we wcześniejszym okresie − z terrorystycznymi obozami w Afganistanie[42]. BH ma także zdolność operowania za granicą – już teraz aktywne jest w Kamerunie, Nigrze (w tych państwach ma swoje obozy), Czadzie i Mali.

Boko Haram domaga się implementowania szariatu do systemu prawnego w całym kraju[43]. Od stycznia 2000 r. prawo to obowiązuje w 12 północnych stanach (na 36 ogółem i jedno terytorium). Teoretycznie miało dotyczyć jedynie muzułmanów, w praktyce jednak wymuszono przestrzeganie zasad Koranu również przez żyjącą w tych stanach ludność chrześcijańską i rozciągnięto je na prawo karne[44]. Ponadto BH sprzeciwiało się złamaniu przez prezydenta Goodlucka Jonathana zasady przemienności prezydentury w Nigerii podczas wyborów głowy państwa w 2011 r.[45]

Zwraca się uwagę na liczne błędy armii i administracji w konfrontacji z BH w okresie rządów Jonathana (2010–2015), takie jak niskie morale żołnierzy oraz słabość przygotowania logistycznego, technicznego i militarnego armii nigeryjskiej wobec aktywności członków tego ugrupowania[46]. Zaznacza się, że wprowadzenie w 2013 r. stanu wyjątkowego w trzech stanach: Adamawa, Borno i Yobe, było błędem. Zamiast sytuację uspokoić, dodatkowo ją zaogniło, szczególnie że dochodziło tam do licznych naruszeń praw człowieka przez służby policyjne i wojskowe. Wspomnieć należy także swego rodzaju zlekceważenie potencjału i siły ugrupowania. Jeszcze w 2012 r. władze

---

[41] I. Plis, *Boko Haram's ISIS pledge brings jihadi power struggle to Africa*, „The Daily Caller", 3.09.2015, http://dailycaller.com/2015/03/09/boko-harams-isis-pledge-brings-jihadi-power-struggle-to-africa/ (data dostępu: 14.12.2015).

[42] Zob. J. Zenn, *Leadership analysis of Boko Haram and Anasaru in Nigeria*, „CTC Sentinel" 2014, t. 7/2; idem, *Nigeria: Boko Haram goes further down Al Qaeda path (analysis)*, „African Arguments" 2014; J. Barna, op.cit., s. 8, 11.

[43] Zob. R. Piętek, *Radykalizm islamski w Afryce Subsaharyjskiej*, „Biuletyn PISM", 29.10.2002, s. 679.

[44] Obowiązująca konstytucja Nigerii, ustanawiająca model państwa świeckiego, uznaje przepisy szariatu, ale tylko w związku z czynnościami cywilnymi – małżeństwami, adopcjami, dziedziczeniem. J. Barna, op.cit., s. 18–19; R. Piętek, op.cit., s. 679; R. Czulda, *Nigeria: Konfliktu etniczno-religijnego ciąg dalszy?*, „Stosunki Międzynarodowe", 9.01.2011, http://stosunki.pl/?q=content/nigeria-konfliktu-etniczno-religijnego-ci%C4%85g-dalszy (data dostępu: 15.12.2015).

[45] Funkcjonujące od 2000 r. nieformalne porozumienie między północą i południem zakłada podział władzy według klucza: prezydent – chrześcijanin z południa, wiceprezydent – muzułmanin z północy, i odwrotnie. Kiedy w maju 2010 r. zmarł nagle – po trzech z czterech lat kadencji – prezydent Umaru Yar'Adua, muzułmanin, władzę w kraju przejął jego zastępca Jonathan, pochodzący z południa. Zdaniem BH w 2011 r. władzę powinien przejąć wyznawca islamu. K. Rękawek, *Przyszłoroczne wybory w Afryce Zachodniej – ryzyko destabilizacji*, „Biuletyn PISM", 17.06.2014; R. Czulda, op.cit.

[46] W grudniu 2014 r. nigeryjski sąd wojskowy skazał 54 żołnierzy na karę śmierci za odmowę udziału w operacji przeciwko BH. Oskarżono ich o tchórzostwo i udział w buncie. Jednocześnie nigeryjscy żołnierze wskazywali na brak regularnych wypłat żołdu, a także braki w uzbrojeniu. „PAP" z 18 grudnia 2014 r.; J. Barna, op.cit., s. 12–13; D. Agbiboa, *The ongoing campaign of terror in Nigeria: Boko Haram versus the state*, „Stability: International Journal of Security and Development" 2013, t. 2, nr 3, s. 1–18.

Nigerii nie zgadzały się z administracją USA, by uznać BH za międzynarodową organizację terrorystyczną[47].

Rok 2015 przyniósł intensyfikację działań antyterrorystycznych, co wynikało z uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych (regionalnych). Nowo wybrany prezydent Muhammadu Buhari podjął się zredefiniowania koncepcji walki z BH, uwzględniając błędy poprzedników. Przede wszystkim wzmocnił armię oraz podkreślił rolę czynników pozamilitarnych[48]. Z kolei UA w lutym 2015 r. zdecydowała o powołaniu sił wielonarodowych do walki z BH, liczących 8,7 tys. żołnierzy i składających się z wojsk państw regionu: Nigerii, Nigru, Kamerunu, Czadu i Beninu (do których dołączyły później Burundi i Republika Środkowoafrykańska). Natomiast prezydenci państw należących do ECCAS zobowiązali się do utworzenia wartego 87 mln USD funduszu na rzecz walki z tą islamistyczną grupą. Nie przeszkadza to jednak BH wciąż zabijać i porywać ludzi[49]. Wydarzenia roku 2015 dowiodły, że deklaracje polityczne nie są tożsame z podejmowaniem konkretnych działań i ich skutecznością.

Boko Haram jest wpisane na listę organizacji terrorystycznych Departamentu Stanu USA[50], ONZ[51] i UE. Szczególnie ostro zareagowano na doniesienia dotyczące porwania ponad 270 dziewczynek z internatu szkoły w Chibok wiosną 2014 r. Do akcji protestacyjnej poza przedstawicielami państw włączyło się wiele organizacji pozarządowych i znanych osobistości świata kultury, polityki i biznesu[52]. Także masakra 2 tys. cywilów w miasteczku Baga w styczniu 2015 r. wywołała falę krytyki i protestów.

Elizabeth Donnelly zauważa, że „pomoc zewnętrzna dla walczącego z terroryzmem rządu nigeryjskiego jest bardzo ważna przede wszystkim ze względów politycznych”[53]. Dnia 28 maja 2014 r. UE podjęła decyzję o umieszczeniu BH na swojej liście organizacji terrorystycznych (decyzja weszła w życie dzień później, 29 maja)[54].

Unia Europejska w dokumentach wydawanych przez Radę UE czy wysokiego przedstawiciela UE ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, a także przez Parlament

---

[47] O. Bello, *Quick* …, op.cit., s. 13.

[48] BH zwraca uwagę na różnice ekonomiczne między biedną północą a bogatszą, mającą ropę południową częścią. W kwietniu 2014 r. minister finansów Nigerii przedstawił tzw. plan Marshalla dla północy. Nie został on jednak wprowadzony przez Jonathana. Z. Usman, *Nigeria: The economic transition reveals deep structural distortions (analysis)*, Norwegian Council for Africa, maj 2014.

[49] Według Amnesty International od początku 2014 r. do kwietnia 2015 r. BH uprowadziło co najmniej 2 tys. dziewcząt i kobiet. *Nigeria: Abducted women and girls forced to join Boko Haram attacks*, Amnesty International, 14.04.2015, https://www.amnesty.org/en/articles/news/2015/04/nigeria-abducted-women-and-girls-forced-to-join-boko-haram-attacks/ (data dostępu: 15.12.2015).

[50] Dnia 13 listopada 2013 r. Departament Stanu USA wpisał BH na listę organizacji terrorystycznych.

[51] Dnia 22 maja 2014 r. Rada Bezpieczeństwa ONZ dodała BH do listy organizacji powiązanych z Al-Ka'idą, nakładając na ugrupowanie sankcje.

[52] *Has Boko Haram shot itself In the foot?*, „New African” 2014, nr 540, s. 14–17.

[53] J. Giziński, *Nigeria nie daje rady Boko Haram*, „Rzeczpospolita”, 8.05.2014.

[54] Rozporządzenie wykonawcze komisji (UE) nr 583/2014 z dnia 28 maja 2014 r. zmieniające po raz 214. rozporządzenie Rady (WE) nr 881/2002 wprowadzające niektóre szczególne środki ograniczające skierowane przeciwko niektórym osobom i podmiotom związanym z siecią Al-Kaida, Dz.U. UE L160/27, 29.05.2014.

Europejski, wyraża zaniepokojenie aktami terroru i przemocy stosowanymi przez BH i „stanowczo je potępia”[55].

Poza wymiarem wspólnotowym należy także odnotować działania bilateralne państw członkowskich UE. Dnia 17 maja 2014 r. na zaproszenie prezydenta Francji François Hollande'a odbyło się w Paryżu spotkania z przywódcami Nigerii i sąsiadujących z nią państw, poświęcone wyzwaniom, jakie niesie ze sobą działalność ugrupowania BH. Kilka tygodni później, 12 czerwca 2014 r., analogiczne spotkanie, zorganizowane przez premiera Wielkiej Brytanii Davida Camerona, odbyło się w Londynie[56].

Unia Europejska opowiada się za całościowym i kompleksowym podejściem do problemu terroryzmu w Nigerii. Ostrzega przed upolitycznieniem i militaryzacją działań wobec BH. W jednym z dokumentów UE wskazuje, by rząd nigeryjski „walczył nie tylko z rebelią Boko Haram, lecz także z niektórymi przyczynami leżącymi u jej podstaw, w tym z zacofaniem, rozpowszechnioną korupcją, defraudowaniem zysków z ropy, radykalizacją i brakiem perspektyw”[57]. Takie wielowymiarowe podejście zdaniem Oladirana Bello stanowi o wyjątkowości UE[58]. Jej celem jest stworzenie silnych struktur państwa nigeryjskiego, które mogłoby przygotować kompleksową strategię zwalczania terroryzmu, polegającą na integracji operacji militarnych i wywiadowczych z działaniami prorozwojowymi i pomocowymi oraz dyplomatyczną i intensywniejszą współpracą z państwami sąsiedzkimi, uzupełnionymi o szerokie porozumienie z przedstawicielami wszystkich regionów i grup politycznych, a także religijnych w Nigerii.

UE wspiera Nigerię w realizacji wymienionych celów za pomocą różnych instrumentów i środków finansowych. Kraj ten był największym beneficjentem unijnej pomocy (670 mln EUR) w Afryce Subsaharyjskiej w ramach 10. EDF. W latach 2014–2020 wartość pomocy z EDF ma przekroczyć 512 mln EUR[59]. W maju 2014 r. UE implementowała pakiet antyterrorystyczny dla Nigerii o wartości 9,9 mln EUR w ramach IfS.

Istotną rolę odgrywają misje UE w ramach WPBiO, choć nie dotyczą bezpośrednio Nigerii. Są to: misje cywilne EUCAP Sahel Niger oraz EUCAP Sahel Mali oraz misja szkoleniowo-militarna w Mali (European Union Training Mission**,** EUTM Mali)[60].

---

[55] *Council conclusions on the Boko Haram threat*, Foreign Affairs Council, Brussels, 9.02.2015, http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/02/150209-council-conclusions-boko-haram-threat/ (data dostępu: 20.11.2015); Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 lipca 2014 r. w sprawie Nigerii – niedawne zamachy Boko Haram (2014/2729(RSP)), P8_TA-PROV(2014)0008, 17.07.2014.

[56] J. Barna, op.cit., s. 20–21.

[57] Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 17 lipca 2014 r…, op.cit.

[58] O. Bello, *Nigeria's Boko Haram Threat: How the EU should act*, „FRIDE Policy Briefs” 2012, nr 123, s. 1.

[59] J. Barna, op.cit., s. 21; K. Rękawek, *Unia Europejska a zagrożenie terroryzmem w Nigerii*, „Biuletyn PISM”, 12.04.2012.

[60] European External Action Service, *The European Union and the Sahel – fact sheet*, 20.04.2015, http://www.eeas.europa.eu/factsheets/news/sahel-european-union-factsheet_en.htm (data dostępu: 27.12.2015).

Jednym z ich celów jest ograniczenie terroryzmu w regionie i wzmocnienie systemów bezpieczeństwa wewnętrznego w poszczególnych krajach. Jednocześnie UE opowiada się za ścisłą współpracą państw Afryki Zachodniej i sąsiednich w walce z BH oraz innymi ugrupowaniami terrorystycznymi. Z tego względu UE szczególnie mocno wsparła ideę utworzenia regionalnych sił wielonarodowych, powołanych decyzją UA w lutym 2015 r.

Przedstawiciele UE i Nigerii od 2009 r. spotykają się regularnie w ramach dialogu politycznego, nawiązanego zgodnie z ustaleniami zawartymi w dokumencie pt. *Nigeria–EU Joint Way Forward*. Dwa ostatnie spotkania odbyły się w maju 2013 i w listopadzie 2014 r. Uzgodniono na nich m.in. potrzebę przygotowania wspólnego planu działania przeciwko BH. Wcześniej, w marcu 2012 r., miało miejsce spotkanie koordynatora UE ds. walki z terroryzmem z nigeryjską Radą Bezpieczeństwa Narodowego (National Security Adviser)[61].

Warto zauważyć, że w dwóch strategiach przyjętych przez UE, a dotyczących Sahelu i Zatoki Gwinejskiej[62], nie ma bezpośredniego odniesienia do BH. Część badaczy taki stan rzeczy uważa za dość znaczący błąd. Zdaniem Bello UE w strategii wobec Sahelu nie przewidziała skali działań i potencjału BH, chociaż organizacja ta − jak już wskazano − od 2009 r. coraz bardziej nastawiała się na konfrontację, łącznie z aktami terroru i przemocy. Także konkluzje Rady UE w sprawie realizacji strategii wobec Sahelu z marca 2014 r. tylko ogólnie odnoszą się do problemu terroryzmu, nie wskazując przykładu BH.

Reasumując, UE i jej państwa członkowskie podkreślają znaczenie pilnego podjęcia kompleksowych działań w celu zapobieżenia dalszym aktom terroru i przestępstwom popełnianym przez BH.

5. Al-Shabaab

Geneza Al-Shabaab jest ściśle związana z problemami w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego oraz niestabilnością polityczną i społeczno-ekonomiczną w Somalii i sięga początku XXI w. Wówczas coraz większą rolę zaczęła odgrywać w tym państwie Unia Trybunałów Islamskich (Islamic Courts Union, ICU). W połowie 2006 r. przejęła ona kontrolę nad częścią Somalii i jej stolicą Mogadiszu. AS stanowiło jedną z frakcji ICU, było jej bojówką młodzieżową (arabska nazwa ugrupowania znaczy dosłownie „młodzież"). Po etiopskiej interwencji w grudniu 2006 r. ICU rozpadła się, a w AS znaleźli się jej najbardziej radykalni członkowie[63]. Ugrupowanie stopniowo rozszerzało swoje wpływy i zdobycze terytorialne.

W wyniku ofensywy wojsk AMISOM Al-Shabaab obecnie kontroluje tylko niewielką część terytorium Somalii. Wciąż stanowi jednak zagrożenie dla bezpieczeństwa,

[61] O. Bello, *Quick*…, op.cit., s. 14.
[62] Rada Unii Europejskiej, *Konkluzje Rady w sprawie Zatoki Gwinejskiej*, Bruksela, 17.03.2014, 7224/14.
[63] J. Bury, *Operacja terrorystyczna w Somalii*, „Biuletyn PISM", 12.01.2007.

wynikające z przyjętej przez ugrupowanie taktyki wojny partyzanckiej. Głównym celem AS jest wprowadzenie prawa szariatu i utworzenie islamskiego państwa w Somalii, które obejmowałoby poza obecnym terytorium także etiopski region Ogadenu, Dżibuti i Prowincję Północno-Wschodnią, wchodzącą w skład Kenii. Jest to nawiązanie do idei tzw. Wielkiej Somalii[64].

Organizacja rekrutuje swoich członków spośród weteranów wojennych, biednej i zmarginalizowanej młodzieży oraz zradykalizowanych przedstawicieli somalijskich diaspor, m.in. w Stanach Zjednoczonych i Kanadzie[65]. Zdaniem norweskiego badacza Stiga Jarle Hansena ten fakt świadczy o swego rodzaju „globalnym charakterze" AS[66]. Zwolenników znajduje także wśród mieszkańców nadbrzeżnych regionów Kenii i Tanzanii. Wzrost popularności AS w dużym stopniu zawdzięcza czynnikom zewnętrznym, przede wszystkim interwencji etiopskiej w latach 2007–2009.

Dopiero od 2012 r. AS stało się formalnie komórką Al-Ka'idy w Rogu Afryki, co było związane z wcześniejszym sceptycyzmem Osamy bin Ladena wobec tej wschodnioafrykańskiej organizacji, a także sporami wewnątrz niej samej dotyczącymi kierunków działalności (członkowie nie byli jednomyślni, część sprzeciwiała się zbytniemu podporządkowaniu Al-Ka'idzie).

Oddziały AS charakteryzują się mobilnością i zdolnością do dość szybkiego przegrupowywania. Od połowy 2012 r. obserwuje się znaczne zintensyfikowanie działań terrorystycznych AS, co jest związane z uwarunkowaniami wewnętrznymi i zewnętrznymi, takimi jak: wzrost niestabilności, zwłaszcza na obszarze Sahelu (*vide* Mali, Sudan Południowy), rozprzestrzenienie się ideologii organizacji terrorystycznych w Afryce i na Bliskim Wschodzie oraz ich wzmocnienie (*vide* PI), kolejny etap transformacji politycznej w Somalii, związany z wyborem nowego parlamentu i prezydenta[67]. O skali napięć świadczyć może fakt, że w sierpniu 2013 r. organizacja Lekarze bez Granic podjęła decyzję o wycofaniu się ze stolicy Somalii, argumentując to zbyt dużym ryzykiem. Zabicie we wrześniu 2014 r. w ataku amerykańskich samolotów bezzałogowych Ahmeda Abdi Godane, dotychczasowego lidera AS, poskutkowało serią ataków bombowych dokonanych przez ugrupowanie[68].

---

[64] B. Popławski, *Afrykanistan [Komentarz do zamachów terrorystycznych w Afryce]*, „Kultura Liberalna", 24.09.2013, http://kulturaliberalna.pl/2013/09/24/poplawski-afrykanistan-komentarz-zamachow-terrorystycznych-w-afryce (data dostępu: 10.12.2015).

[65] K. Rękawek, *Zagrożenie terroryzmem w Afryce Północnej i Subsaharyjskiej*, „Biuletyn PISM", 2.11.2011.

[66] *How African…*, op.cit., s. 9. Por. S.J. Hansen, *Al-Shabaab in Somalia: The History and Ideology of a Militant Islamist Group, 2005–2012*, Oxford University Press, Oxford 2013.

[67] K. Rękawek, *Transformacja Somalii – wnioski dla Unii Europejskiej*, „Biuletyn PISM", 16.10.2012; J. Khalil, M. Zeuthen, *A case study of counter violent extremism (CVE) programming: Lessons from OTI's Kenya transition initiative*, „Stability: International Journal of Security and Development" 2014, nr 3(1), s. 31.

[68] http://www.globalsecurity.org/military/world/para/al-shabaab.htm (data dostępu: 16.12.2014).

Al-Shabaab jest wpisana na listę organizacji terrorystycznych m.in. Departamentu Stanu USA (marzec 2008), Kanady (marzec 2010), Wielkiej Brytanii (maj 2010). UE podjęła taką decyzję w kwietniu 2010 r.

Bruksela stanowczo potępia każdy atak terrorystyczny przeprowadzony przez AS. Podkreśla konieczność wzmocnienia struktur państwowych i bezpieczeństwa w Somalii oraz w krajach z nią sąsiadujących. Tym bardziej że „wraz ze stopniowym narastaniem w Somalii walki z Al-Shabaab rośnie ryzyko, iż działalność terrorystyczna oraz destabilizacja przeniosą się na inne obszary Somalii lub na części Afryki, które do tej pory nie były dotknięte tym problemem”[69]. Zapewnienie bezpieczeństwa z jednej strony, z drugiej trwały rozwój są zdaniem UE kluczowe w rozwiązaniu problemu terroryzmu w Somalii i w regionie. Takie podejście znalazło wyraz w Ramach Strategicznych dla Rogu Afryki. UE opowiada się więc za całościowym i kompleksowym podejściem do walki z AS, podobnie jak w przypadku BH. W rezolucji Parlamentu Europejskiego z 15 stycznia 2013 r. podkreślono, że same działania wojskowe nigdy nie zapewnią bezpieczeństwa, stabilności i trwałego pokoju[70].

UE podkreśla szczególną rolę instytucji bezpieczeństwa regionalnego w walce z terroryzmem afrykańskim. Stoi na stanowisku, że „wyniki misji AMISOM w zwalczaniu Al-Shabaab (…) potwierdzają strategiczne znaczenie wspierania Unii Afrykańskiej w Somalii”[71]. Wyróżnić można takie działania misji jak odbicie w połowie 2012 r. miasta portowego Kismaju, faktycznej stolicy somalijskich islamistów, czy rozpoczęta w 2014 r. operacja „Ocean Indyjski” mająca na celu przywrócenie stabilności, pokoju i efektywnych struktur administracyjnych na wyzwolonych z rąk terrorystów terenach[72]. Jednocześnie należy wskazać pewne jej słabości – misja AMISOM, mimo że skuteczna w polu, „przegrywa wojnę o dusze, serca i umysły mieszkańców Somalii”[73].

Unia Europejska zwraca uwagę na konieczność ścisłej współpracy między państwami regionu w zwalczaniu AS. Jej przedstawiciele podkreślają, że Etiopia, Dżibuti, Kenia i Uganda udzielają cennego wojskowego i politycznego wsparcia dla działań zmierzających do osiągnięcia stabilności w regionie.

Poza Somalią państwem szczególnie narażonym na agresję ze strony AS jest Kenia. Po wysłaniu wojsk do Somalii w październiku 2011 r. stała się ona areną ataków bombowych i z użyciem broni palnej. Od tego czasu do grudnia 2014 r. było ich

---

[69] Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 stycznia 2013 r…, op.cit.

[70] Ibidem.

[71] Ibidem.

[72] *EU, US and UK welcome joint SNA and AMISOM military operation against Al Shabaab*, „Somali Current”, 4.09.2014, http://www.somalicurrent.com/2014/09/04/euus-and-uk-welcome-jiont-sna-and-amisom--military-operation-agianst-al-shabaab/#sthash.9kSoNPcx.dpuf (data dostępu: 07.12.2015).

[73] *How East Africa lost its innocence*, „New African” 2014, nr 540, s. 20; P.D. Williams, *The African Union mission in Somalia and civilian protection challenges*, „Stability: International Journal of Security and Development” 2013, t. 2, nr 2, s. 1–17.

ponad 130[74]. Dramatycznym wydarzeniem był zamach na centrum handlowe Westgate Mall w Nairobi we wrześniu 2013 r. (zginęło 67 osób). Zdaniem UE w kontekście tych zamachów istotnym wyzwaniem jest proces budowania wzajemnego zaufania między społeczeństwami. Chodzi o to, by w regionie Somalijczycy nie byli kojarzeni wyłącznie z działalnością AS[75].

Unia Europejska popiera militarne działania USA na terenie Somalii, gdzie operują amerykańskie siły specjalne oraz samoloty bezzałogowe startujące z baz w Etiopii i na Seszelach[76]. Działania UE w wymiarze wojskowo-militarnym są ograniczone. Należą do nich pierwsza misja morska UE – European Union Naval Force Operation Atalanta (EU NAVFOR) Somalia, mająca na celu zwalczanie piractwa morskiego, oraz tworzenie sił bezpieczeństwa za pośrednictwem szkoleniowej misji wojskowej EUTM Somalia[77] i cywilnej misji EUCAP Nestor, która zakłada m.in. doradztwo w sferze prawnej, policyjnej oraz bezpieczeństwa morskiego.

Do elementów kompleksowych działań UE na rzecz wspierania państw regionu w walce z AS i wpisujących się szerzej w ramy strategiczne trzeba także zaliczyć inicjatywy dyplomatyczne oraz pomoc rozwojową i humanitarną. W styczniu 2012 r. powołano specjalnego przedstawiciela UE dla Rogu Afryki (EU Special Representative for the Horn of Africa). Unia jest największym dawcą pomocy dla tego regionu. Komisja Europejska i państwa członkowskie łącznie udzieliły od 2011 do maja 2014 r. pomoc humanitarną o wartości ponad 1 mld EUR[78]. W 2012 r. Komisja Europejska przedstawiła plan dla regionu pod nazwą „Wspieranie odporności Rogu Afryki" („Supporting Horn of African Resilience", SHARE). Obejmuje Etiopię, Kenię, Dżibuti oraz Somalię i jest instrumentem łączącym krótkoterminową pomoc humanitarną z długoterminowym rozwojem. Na ten cel UE przeznaczyła w latach 2012–2013 kwotę 270 mln EUR[79]. Państwa Rogu Afryki – z wyjątkiem Sudanu i Sudanu Południowego, które nie podpisały układu z Kotonu – otrzymały 2 mld EUR pomocy rozwojowej (sama Etiopia 644 mln) w ramach 10. EDF (2008–2013). W ramach 11. EDF do 2020 r. ta część Afryki ma uzyskać ok. 3 mld EUR[80]. Tylko Somalia w latach 2008–2013 dostała

---

[74] *Kenia: 36 ofiar ataku na kamieniołom*, „Rzeczpospolita", 2.12.2014.

[75] European Parliament Think Tank, *An Adequate and Balanced Response to the Nairobi Mall Terrorist Attack*, 25.09.2013, http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO-AFET_SP(2013)491522 (data dostępu: 16.11.2015).

[76] Zob. J. Bury, *Operacja*…, op.cit.

[77] Od rozpoczęcia misji w 2010 do końca 2014 r. kursy przeszło ponad 5 tys. somalijskich żołnierzy, podoficerów i oficerów, którzy zgodnie z założeniami mieli stać się fundamentem nowych, odbudowanych formacji somalijskich sił zbrojnych.

[78] European Commission, *Horn of Africa*, „ECHO Factsheets", listopad 2014, http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/hoa_en.pdf (data dostępu: 16.02.2015).

[79] European Commission, *Building Resilience: The EU's Approach*, „ECHO Factsheets", marzec 2014, http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/resilience_en.pdf (data dostępu: 17.11.2015).

[80] A. Piebalgs, *EU confirms support to Horn of Africa ahead of high-level visit of international organisations to the region*, 27.10.2014 http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/piebalgs/headlines/news/2014/10/20141027_en.htm (data dostępu: 17.11.2015).

ponad 1 mld EUR na wzmocnienie struktur bezpieczeństwa, a także w ramach pomocy rozwojowej (w okresie 10. EDF – 521 mln) i humanitarnej[81].

Kluczowe znaczenie dla działań antyterrorystycznych będzie miał efektywny proces transformacji Somalii. Walka z ekstremizmem wydaje się skazana na porażkę bez stabilnych struktur politycznych, społecznych i ekonomicznych. UE i rząd federalny byli współgospodarzami konferencji pt. „Nowy ład dla Somalii" („New Deal for Somalia"), która odbyła się w Brukseli 16 września 2013 r. Uzgodniono na niej porozumienie *The Somali Compact*, wyznaczające najważniejsze priorytety dla władz w Mogadiszu i formy pomocy w odbudowie Somalii przez trzy kolejne lata[82]. Realizacja owych priorytetowych zadań jest dużym wyzwaniem, m.in. z powodu wciąż wzmożonej aktywności AS, czego dowodem są zamachy z przełomu 2015 i 2016 r.

6. Al-Ka'ida w Islamskim Maghrebie

Geneza Al-Ka'idy w Islamskim Maghrebie jest związana z działalnością algierskiej Salafickiej Grupy Modlitwy i Walki (SGMW), której celem było obalenie świeckich rządów w Afryce Północnej. Operacyjna współpraca SGMW z centralą ruchu dżihadystycznego została nawiązana w 2006 r. Rok później ogłoszono oficjalnie nową nazwę grupy: Al-Ka'ida w Islamskim Maghrebie. „Zmiana nazwy wiązała się ściśle ze zmianą strategii grupy. Na równi postawiono walkę z wrogiem bliskim i dalekim, a zasięg aktywności poszerzono poza obszar Maghrebu"[83]. Dość szybko nastąpił jednak rozłam w nowo powstałej grupie[84], a podjęte przez algierskie służby działania osłabiły AKIM. Arabska wiosna i destabilizacja w regionie zmieniły ten trend, a ugrupowanie wzmocniło się i zintensyfikowało współpracę ze swoimi komórkami organizacyjnymi, operującymi w Mali, Mauretanii i Nigrze. Dario Cristiani proces ten nazywa „sahelizacją" AKIM[85]. Organizacja dąży do obalenia lokalnych reżimów i ustanowienia porządku islamskiego w całym regionie.

O skali wyzwań związanych z istnieniem AKIM świadczyć może fakt, że jako jedyne ugrupowanie została wskazana z nazwy w europejskiej strategii dla Sahelu. W dokumencie zwrócono uwagę na jej znaczące zasoby i zdolności operacyjne[86].

---

[81] http://eeas.europa.eu/top_stories/2012/horn-of-africa-crisis_en.htm (data dostępu: 17.11.2015).

[82] European External Action Service, *New Deal for Somalia*, 17.09.2013, http://eeas.europa.eu/top_stories/2013/170913_post_somalia_conference_en.htm (data dostępu: 17.11.2015).

[83] A. Wejkszner, *Ewolucja zagrożenia dżihadystycznego a przemiany demokratyczne w państwach Maghrebu*, „Przegląd Politologiczny" 2014, nr 1, s. 194.

[84] W październiku 2011 r. doszło do rozłamu w AKIM. Przeciwko dominacji Algierczyków w organizacji wystąpili Mauretańczycy, którzy założyli Ruch na rzecz Jedności i Dżihadu w Afryce Zachodniej (MUJAO). Choć pod innymi nazwami, członkowie tych ugrupowań nadal współpracują ze sobą.

[85] D. Cristiani, *Al-Qaeda in the Islamic Maghreb's operational revival in Northern Algeria*, „Terrorism Monitor", 22.09.2011, http://www.jamestown.org/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=38441&no_cache=1#.Vu1Hu9LhCt9 (data dostępu: 08.12.2015)

[86] O. Bello, *Quick*…, op.cit., s. 1.

UE skupiła się w szczególności na procesie stabilizacji w Mali, głównym bastionie organizacji. Od początku 2012 r. państwo to przeżywało głęboki kryzys polityczny. Rebelianci tuaresccy z Narodowego Ruchu Wyzwolenia Azawadu (MNLA)[87] po serii operacji wojskowych w kwietniu 2012 r. proklamowali niepodległość tego terytorium, leżącego w północnej części Mali. Jednak islamscy radykałowie, będący do tej pory głównym sojusznikiem i wsparciem dla Tuaregów, pokonali ich i przejęli kontrolę nad całym Azawadem. Wprowadzili tam własne porządki i prawo opierające się na szariacie. Islamską rebelię tworzyła koalicja trzech ugrupowań: Ansar al-Dine („obrońcy wiary"), AKIM oraz MUJAO.

Utrzymujący się w Mali stan chaosu miał negatywne konsekwencje dla bezpieczeństwa międzynarodowego. Do najpoważniejszych UE zaliczała tzw. efekt domina – wybuch rebelii islamskich w sąsiednich państwach, wzmocnienie rewolucyjnych i radykalnych tendencji wśród sahelskich muzułmanów[88].

Początkowo kraje członkowskie UE, zwłaszcza Francja, opowiadały się za interwencją, ale przeprowadzoną wyłącznie siłami afrykańskimi. Prezydent Hollande „nie chciał firmować kolejnego wcielenia *Françeafrique* ani w dobie długo oczekiwanego wycofywania się z Afganistanu wystawiać się na ryzyko ugrzęźnięcia w kolejnym muzułmańskim kraju, z doświadczonymi dżihadystami jako przeciwnikami"[89]. Jednak w obliczu przygotowywanej przez islamistów ofensywy Francja zdecydowała się na interwencję, która rozpoczęła się w styczniu 2013 r. na mocy rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 2085. Francuskie siły wojskowe liczyły około 3,5 tys. żołnierzy. Akcja Paryża przyspieszyła wysłanie przez państwa ECOWAS wojsk AFISMA, nie chciano bowiem tworzyć wrażenia, że Europejczycy rozwiązują za Afrykanów ich własne problemy.

Interwencja sił międzynarodowych (afrykańskich i francuskich) doprowadziła do spacyfikowania rebelii islamskiej w połowie kwietnia 2013 r. Terytorium Azawadu znalazło się pod kontrolą sił międzynarodowych, które 1 lipca 2013 r. zostały zastąpione przez Wielozadaniową Zintegrowaną Misję Stabilizacyjną (MINUSMA). Równocześnie trwał proces stabilizacji politycznej. W lipcu 2013 r. odbyły się wybory parlamentarne i prezydenckie.

UE poparła interwencję sił francuskich i AFISMA. Podkreślono konieczność zapewnienia integralności terytorialnej Mali, a także walki z ugrupowaniami terrorystycznymi. Bruksela podjęła decyzję o operacyjnym zaangażowaniu w stabilizację sytuacji w tym kraju przez utworzenie EUTM Mali. Jej realizację rozpoczęto w lutym 2013 r. Ma na celu: przywrócenia zdolności bojowych Siłom Zbrojnym Republiki Mali, niezbędnych do odzyskania kontroli nad całością terytorium państwa, wsparcie władz w zaprowadzeniu konstytucyjnego i demokratycznego porządku, ograniczenie zagrożeń ze strony ugrupowań terrorystycznych. Czas trwania misji określono wstępnie na 15 miesięcy. W kwietniu 2014 r. Rada UE podjęła decyzję o przedłużeniu jej

[87] W październiku 2011 r. różne zbrojne organizacje tuareskie zjednoczyły się i założyły MNLA.

[88] Mali jest państwem o szczególnie mocno ugruntowanych tradycjach liberalnego sufickiego islamu.

[89] J. Czerep, *Wojna w Mali*, „FAE Policy Papers" 2013, nr 4, s. 3.

mandatu o dwa lata, do 18 maja 2016 r. Uzupełnieniem misji wojskowej jest powołana w 2014 r. misja cywilna EUCAP SAHEL Mali.

Komisja Europejska była obok prezydentów Francji i Mali współorganizatorem międzynarodowej konferencji donatorów „Razem dla nowego Mali" („Together for a New Mali") w maju 2013 r., na której wspólnota międzynarodowa zobowiązała się do wsparcia republiki kwotą 3,25 mld EUR w ciągu dwóch następnych lat. UE i jej państwa członkowskie przekazały na ten cel 1,35 mld EUR, w tym Komisja Europejska − 523,9 mln EUR. Unia wysłała także do Mali misję obserwacyjną mającą za zadanie monitorowanie przebiegu wyborów prezydenckich i parlamentarnych (EOM)[90].

Działania UE w Mali należy rozważać również w kontekście jej całościowej polityki wobec regionu, realizowanej w ramach Strategii na rzecz bezpieczeństwa i rozwoju dla Sahelu. Wśród podejmowanych przez Unię działań w tym zakresie (poza tymi w Mali) należy wyróżnić misję EUCAP SAHEL Niger i powołanie specjalnego przedstawiciela dla Sahelu (EU Special Representative for the Sahel). UE jest największym donatorem pomocy rozwojowej i humanitarnej dla tej części świata. W ramach 10. EDF tylko trzem krajom regionu – Nigrowi, Mali i Mauretanii – przekazała łącznie 1,5 mld EUR. W perspektywie finansowej 2014–2020 pomoc ta ma sięgnąć 5 mld EUR i zostanie przekazana poza wymienionymi krajami także Burkina Faso, Senegalowi i Czadowi[91]. W latach 2012–2014 Komisja Europejska zgromadziła na pomoc humanitarną dla państw Sahelu 585,4 mln EUR[92]. Natomiast w roku 2012 r. Komisja doprowadziła do zawarcia Globalnego Porozumienia na rzecz Inicjatywy Odporności Afryki Zachodniej (The Global Alliance for Resilience Initiative, AGIR), obejmującego region Sahelu. Unia przeznaczy na ten program w latach 2014–2020 ponad 1,5 mld EUR w ramach 11. EDF[93].

Osiągnięcie stabilizacji przez Mali i odbudowa kraju to proces długofalowy. Przywrócenie względnego ładu nie oznacza końca problemów. Nie rozwiązano bowiem jednej z najważniejszych kwestii: Tuaregowie nie dostali gwarancji jakiejkolwiek autonomii. Skutkiem mogą być kolejne ich powstania. W lutym 2015 r. Rada UE w konkluzjach wyraziła zaniepokojenie trwającym wciąż stanem napięcia w północnej części Mali. Podkreśliła, że taka sytuacja zagraża nie tylko integralności i stabilności kraju, ale szerzej − bezpieczeństwu całego regionu[94]. Jednocześnie zamachy w Burkina

---

[90] European Union, *European Union launches Election Observation Mission to Mali*, Brussels, 5.07.2013, A 370/13, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/137770.pdf (data dostępu: 28.06.2013).

[91] European Commission, *EU reinforces its support for the Sahel in the years to come*, Brussels, 4.11.2013, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1013_en.htm (data dostępu: 17.02.2015).

[92] European Commission, *Sahel: Food & Nutrition Crisis*, listopad 2014, http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/sahel_en.pdf (data dostępu: 15.12.2015).

[93] Global Alliance for Resilience (AGIR) – Sahel and West Africa, http://www.oecd.org/site/rpca/agir/AGIR%20plaquette_EN_pagebypage.pdf (data dostępu: 15.02.2015).

[94] Foreign Affairs Council, *Council conclusions on Mali*, Brussels, 9.02.2015, http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/02/150209-council-conclusions-mali/ (data dostępu: 17.12.2015).

Faso w styczniu 2016 r. i na Wybrzeżu Kości Słoniowej w marcu 2016 r. potwierdzają, iż AKIM nie ogranicza się w działaniach do jednego państwa.

7. Czy grozi nam Afrykanistan?

Opisane trzy organizacje: Boko Haram, Al-Shabaab i Al-Ka'ida w Islamskim Maghrebie, poważnie zagrażają pokojowi i bezpieczeństwu regionu. Powodują destabilizację, swoje działania opierają na głęboko zakorzenionych podziałach religijnych i ubóstwie. Wydarzenia z lat 2013–2015 każą pytać, czy mamy do czynienia z globalną, jednolitą i dobrze zorganizowaną siatką terrorystyczną w Afryce Subsaharyjskiej. Inaczej mówiąc, czy dziś kontynent ten staje się „Afrykanistanem". W tym kontekście należy wskazać pewne prawidłowości.

Po pierwsze mimo licznych działań fundamentalistów islamskich w Afryce Subsaharyjskiej, w szczególności w ostatnich latach, „nie jest to miejsce, gdzie znajduje się swoista kwatera główna terrorystów"[95].

Po drugie afrykańskim organizacjom terrorystycznym, choć mają ze sobą pewne związki, daleko do współpracy strategicznej i operacyjnej. AKIM zdaniem Kacpra Rękawka jest „za słaba, by stać się spoiwem tych organizacji i połączyć je we wspólnym antyzachodnim projekcie na terenie Afryki"[96]. Ponadto afrykańskie organizacje islamistyczne nie są monolitem, charakteryzują się dużym stopniem zróżnicowania.

Po trzecie, jak wskazuje Rękawek, „tylko Al-Ka'ida w Islamskim Maghrebie aktywnie działa w więcej niż jednym kraju. AS i BH są operacyjnie skoncentrowane, odpowiednio, na Somalii i Nigerii, a ich ataki na cele o charakterze międzynarodowym mają zapewnić im większy rozgłos i popularność. Nie są jednak wyrazem chęci dalszego umiędzynarodowienia działań, na co żadna z trzech organizacji nie jest gotowa"[97]. Należy jednak zauważyć, że istnieje pewien potencjał, który może być wykorzystany przez organizacje w rodzaju Al-Ka'idy do działań wymierzonych nie tylko w rywali afrykańskich, takich jak zamachy na ambasady amerykańskie w Dar es Salaam w Tanzanii i w Nairobi w Kenii w 1998 r.

Po czwarte współpraca afrykańskich organizacji terrorystycznych z tzw. globalnym dżihadem ma dość ograniczony charakter. Filie Al-Ka'idy, także w Afryce, realizują swoje własne, niezależne programy, nawet jeśli nawiązują do działalności tej organizacji[98]. Również kwestii współpracy PI z ugrupowaniami afrykańskimi nie należy interpretować dosłownie i jednoznacznie. Trudno dziś wskazać przykłady

[95] *W Afryce nie ma centralnego dowództwa terroryzmu – Kacper Rękawek dla radiowej Trójki*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 17.02.2014, http://www.pism.pl/PISM-w-mediach/W-Afryce-nie-ma-centralnego-dowodztwa-terroryzmu-Kacper-Rekawek-dla-radiowej-Trojki (data dostępu: 17.12.2015).

[96] Ibidem.

[97] K. Rękawek, *Zagrożenie*…, op.cit.

[98] *Raport ostrzega przed grupami luźno powiązanymi z Al-Kaidą*, 8.08.2013, „Nowy Dziennik. Polish Daily News" http://www.dziennik.com/wiadomosci/artykul/raport-ostrzega-przed-grupami-luzno-powiazanymi-z-al-kaida (data dostępu: 17.12.2015).

ponadkontynentalnej, zinstytucjonalizowanej współpracy między terrorystami. Choć istnienie owej kooperacji czasami próbują podkreślać same ugrupowania terrorystyczne, co „w realiach subsaharyjskich jest częściej wyrazem aspiracji watażków o zagrożonym statusie, tudzież megalomańskich kaznodziejów”[99].

Pomoc, jeżeli już jest udzielana przez PI czy Al-Ka’idę ich stronnikom, koncentruje się na wsparciu technicznym, finansowym, logistycznym i szkoleniowym. Brak jej jednak, jak już wspomniano, ściśle określonych, zinstytucjonalizowanych struktur. Zakres i stopień kooperacji jest trudny do określenia. BH, ogłaszając budowanie kalifatu i przeprowadzając spektakularne akcje, dąży do upodobnienia się do PI. Czy oznacza to strategiczny sojusz? Wielu badaczy ma co do tego wątpliwości. Dla PI ugrupowanie z Nigerii to raczej jedna z wielu popierających je organizacji. Wskazuje się również, że samo BH kieruje się przede wszystkim pragmatyzmem, a nie chęcią całkowitego podporządkowania się PI[100].

Zatem błędne jest porównywanie tego, co dzieje się w Afryce, do wydarzeń w Afganistanie, a określenie „Afrykanistan” ma taki podtekst. Damien Helly uważa je za „mylące i zwodnicze”[101]. Zaczęto je stosować po kryzysie malijskim w 2013 r.[102]

Jednocześnie trzeba zauważyć, że wiele działań podejmowanych przez PI i Al-Ka’idę to elementy walki o wpływy, także w Afryce Subsaharyjskiej. Sprawa przystąpienia do jednej lub drugiej grupy wywołuje kontrowersje i dzieli lokalne organizacje. Za przykład posłużyć może AKIM. Abu Abdallah Osman al-Asimi, jeden z założycieli SGMW, odłączył się od AKIM i utworzył nowe odgałęzienie PI w Maghrebie – Dżund al-Chalifa („żołnierze kalifatu”). Rywalizacja między PI a Al-Ka’idą wpływać może na dalszą brutalizację działań. Dotyczy to zwłaszcza tej drugiej i jej sojuszników, próbujących konkurować z popularnością PI (przykładem zamachy w Paryżu w 2015 r.).

Zakończenie

Unia Europejska opowiada się za wszechstronnym i wielowymiarowym podejściem do problematyki terroryzmu w Afryce Subsaharyjskiej. Zwraca uwagę na trzy kwestie: rozwój społeczno-ekonomiczny państw dotkniętych terroryzmem, wzmocnienie w nich struktur bezpieczeństwa cywilnego i wojskowego, zacieśnienie współpracy regionalnej. UE wspiera finansowo i politycznie działania podejmowane w tym zakresie przez poszczególne kraje Afryki Subsaharyjskiej i organizacje regionalne[103].

---

[99] B. Popławski, op.cit.

[100] S.N. Romaniuk, S. Bobić, *Terror without borders: Boko Haram’s pledge to ISIS*, „Geopolitical Monitor”, 9.03.2015, http://www.geopoliticalmonitor.com/terror-without-borders-boko-harams-pledge-to-isis/ (data dostępu: 17.12.2015).

[101] D. Helly, *EU engagement in the Sahel: Lessons from Somalia and AfPak*, „ISSUE Briefs”, 30.11.2012.

[102] B. Popławski, op.cit.

[103] C. Duodu, *Has Boko Haram shot itself in the foot?*, „New African” 2014, nr 540, s. 17.

Jednocześnie mimo licznych inicjatyw współpraca państw europejskich z afrykańskimi na płaszczyźnie zwalczania terroryzmu pozostaje na stosunkowo niskim poziomie instytucjonalizacji. Część przedsięwzięć podejmowana jest *ad hoc* i nie powoduje wykrystalizowania się trwałych sposobów postępowania lub stałych struktur czy organów. Jeśli już taki efekt przynosi, to owe struktury zazwyczaj nie cechują się dużą złożonością, lecz względną prostotą i nieformalnym charakterem.

Taki stan wynika zarówno z uwarunkowań obiektywnych, jak i ze słabości UE oraz państw afrykańskich.

1. Współpraca międzynarodowa w dziedzinie zwalczania terroryzmu ma swoistą specyfikę. Terroryzm stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa państw i ich obywateli. Rządy zaś uznają, że tego rodzaju problemy wymagają zachowania jak największej suwerenności i swobody w podejmowaniu działań, co niewątpliwie powoduje pewien opór przed zbyt daleko idącą instytucjonalizacją współpracy międzynarodowej.

2. Unia Europejska jest łącznie (tj. Komisja Europejska i państwa członkowskie) największym donatorem pomocy dla Afryki Subsaharyjskiej. Nie wpływa to jednak na jej rolę w zwalczaniu terroryzmu na tym obszarze. Działania UE mają raczej charakter wspomagający i stymulujący państwa afrykańskie do podejmowania różnych inicjatyw w tym zakresie.

3. Brakuje w UE jednego ośrodka koordynującego współpracę z państwami Afryki dotyczącą zapobiegania i przeciwstawiania się terroryzmowi. Wysoki przedstawiciel UE ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa nie spełnia takiej roli (tym bardziej specjalni przedstawiciele). Na to nakłada się problem odpowiedniej koordynacji między działaniami UE w sferze ekonomicznych i politycznych stosunków zewnętrznych. Zasada komplementarności i spójności w polityce Unii wobec Afryki Subsaharyjskiej, odnosząca się też do szeroko pojętego bezpieczeństwa (militarnego, ekonomicznego, żywnościowego, społecznego), jest stosowana w ograniczonym stopniu.

4. Przyjęte przez UE strategie wobec Sahelu i Rogu Afryki stanowią istotny element procesu stabilizacji i pokoju w Afryce Subsaharyjskiej. Dotyczą bowiem regionów najbardziej narażonych i podatnych na wpływy ugrupowań terrorystycznych, a także charakteryzują się niskim poziomem bezpieczeństwa. Ramy geograficzne[104] obu strategii są jednak niedokładnie zdefiniowane (*poorly defined geographic framing*). Brakuje szerszej perspektywy regionalnej, uwzględniającej wydarzenia w państwach Afryki Zachodniej i Północnej. W strategii wobec Sahelu wzięto pod uwagę jedynie tzw. *core states*. Dość pobieżnie opisano znaczenie Algierii i Nigerii dla bezpieczeństwa w regionie. Zdaniem badaczy i analityków to „poważny błąd geostrategiczny"[105].

---

[104] B. Rouppert, *The European Strategy for Development and Security in the Sahel: Rupture or Continuity?*, Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité, Bruxelles 2012, s. 12, http://www.culturaldiplomacy.org/academy/content/pdf/participant-papers/2012-01-eaac/The_European_strategy_for_the_Sahel-_Berangere_Rouppert.pdf (data dostępu: 18.11.2015).

[105] O. Bello, *Quick…*, op.cit., s. 2; C. Castillejo, *Fragile states: An urgent challenge for EU foreign Policy*, „FRIDE Working Papers" 2015, nr 126.

5. Należy wskazać też „fragmentaryzację odpowiedzi regionalnej" ze strony państw afrykańskich na zagrożenia terrorystyczne[106]. Mimo zobowiązań i deklaracji w praktyce stosunki między nimi oparte są na dwustronnych umowach. Jednocześnie trzeba zrozumieć specyfikę polityki zagranicznej poszczególnych państw Afryki, która w dużym stopniu determinowana jest logiką „wróg mojego wroga jest moim przyjacielem". Przykładem ilustrującym nieufność między państwami kontynentu jest polityka Algierii i Maroka. Popierają one tylko te inicjatywy regionalne (także w zakresie bezpieczeństwa), które wykluczają jedno z nich, tzn. Algieria wspiera przedsięwzięcia regionalne nieobejmujące Maroka i *vice versa*.

6. Na współpracę europejsko-afrykańską dotyczącą zwalczania terroryzmu negatywnie wpływa odmienne postrzeganie przez partnerów źródeł tego zagrożenia. Dla UE mają one charakter wielowątkowy. Są to: niedorozwój gospodarczy, niedemokratyczność systemów politycznych, proliferacja broni masowego rażenia. Państwa Afryki takie podejście traktują jako próbę ingerencji w ich wewnętrzne sprawy.

7. Poszczególne kraje różnie oceniają stopień zagrożenia terrorystycznego u siebie. Wiele rządów nie widzi potrzeby angażowania do walki z nim całej społeczności międzynarodowej, uznając to zjawisko za problem regionalny lub wewnętrzny danego państwa. Spory dotyczą także wyboru środków walki z terroryzmem – stosowania sankcji ekonomicznych wobec państw posądzonych o sponsorowanie terroryzmu oraz przeprowadzania antyterrorystycznych operacji militarnych.

The EU's Approach to the Problem of Terrorism in Sub-Saharan Africa

The article analyses the issue of terrorism in Sub-Saharan Africa and the actions undertaken in this respect by the European Union. It describes the reasons for and determinants of terrorism in this region, pointing out their political, socio-economic and cultural sources. It discusses the institutional and legal bases of the EU's cooperation with the countries of Sub-Saharan Africa in preventing acts of terror in Africa. Furthermore, it discusses the nature and form of financial assistance the EU provides to African countries in their struggle against terrorist groups, focusing on the two major instruments of the EU's external action in this regard: the Peace Facility for Africa and the Instrument contributing to Stability and Peace. The article focuses on presenting the three major terrorist groups that operate in Sub-Saharan Africa: Boko Haram, Al-Shabaab and Al-Qaeda in the Islamic Maghreb. Against the backdrop of challenges and threats arising in relation to the activity of terrorist groups in Sub-Saharan Africa, the author has characterised the EU's key objectives

[106] Ibidem, s. 5; A. Boukhars, *Rethinking security across the Sahara and the Sahel*, „FRIDE Policy Briefs" 2015, nr 199; J. Daemers, *Maghreb–Sahel security cooperation: From mirage to reality?*, w: C. Barrios, T. Koepf (red.), *Re-mapping the Sahel: Transnational Security Challenges and International Responses*, EU Institute for Security Studies, Paris 2014, s. 51–58.

in this respect. In this context, he further discusses the actions undertaken by the EU with the aim to, on the one hand, reduce the combat capabilities of the terrorist groups in Sub-Saharan Africa and, on the other hand, ensure lasting and stable development on the African continent and, consequently, eliminate various negative phenomena. The theoretical tools applied in this case study with regard to the EU are the concepts of 'actorness', 'presence' and 'civilian power'. It is stressed in this context that the EU is capable of 'actively and purposefully undertaking actions towards the other actors in the international arena' and having 'real influence on international affairs' by using mainly economic, financial and political measures.

The article is an attempt to answer the following questions: what is the role of the EU in addressing the problem of terrorism in Sub-Saharan Africa; to what extent do the actions taken by the EU contribute to eliminating this phenomenon in Sub-Saharan Africa; what are the main weaknesses of and challenges to the European (EU) antiterrorist policy towards Sub-Saharan Africa; do the documents adopted by the EU translate into effectiveness of the EU's actions and initiatives; what is the nature and degree of institutionalisation of the cooperation between the two regions in terms of preventing acts of terror in Sub-Saharan Africa.

Keywords: terrorism, Sub-Saharan Africa, Boko Haram (BH), Al-Shabaab (AS), Al-Qaeda in the Islamic Maghreb (AKIM), so-called Islamic State, Al-Qaeda, European Union, EU foreign and security policy, EU development assistance, EU military and civilian missions

Stosunki Międzynarodowe – International Relations
nr 4 (t. 51) 2015

ISSN 0209-0961
doi: 10.7366/020909614201515

Adaptacja polityczna Singapuru w Stowarzyszeniu Narodów Azji Południowo-Wschodniej

Anna Grzywacz

Uniwersytet Warszawski

Autorka szuka odpowiedzi na pytanie, jaką strategię adaptacji politycznej przyjął Singapur w odniesieniu do swojej aktywności w Stowarzyszeniu Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN). Weryfikuje hipotezę, że adaptacja ta charakteryzuje się kreatywnością, czyli że Singapur stara się dostosowywać do zmian zachodzących w środowisku regionalnym i wpływać na jego kształt. W pierwszej części artykułu omówiono koncepcję adaptacji politycznej, w drugiej wizję i założenia polityki zagranicznej Singapuru, w kolejnych zaś aktywność tego państwa w ASEAN.

Słowa kluczowe: Singapur, adaptacja polityczna, ASEAN, polityka zagraniczna

Wstęp

Singapur jest jednym z najsilniejszych ekonomicznie państw na świecie, jak również jednym z najważniejszych graczy w regionie Azji Południowo-Wschodniej. Prace, które analizują jego politykę, koncentrują się zasadniczo na dwóch aspektach funkcjonowania w stosunkach międzynarodowych: modelu rozwoju państwa[1], któremu poświęca się najwięcej uwagi, i singapurskiemu podejściu do liberalizmu politycznego[2].

Anna Grzywacz – doktorantka na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW.

[1] Zob.: T. Chong (red.), *Management of Success: Singapore Revisited*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore 2010; W.G. Huff, *The Economic Growth of Singapore: Trade and Development in the Twentieth Century*, Cambridge University Press, Cambridge 1994; E.H. Schein, *Strategic Pragmatism: The Culture of Singapore's Economic Development Board*, MIT Press, Cambridge 1997; J. Sung, *Explaining the Economic Success of Singapore: The Developmental Worker as the Missing Link*, Edward Elgar Publishing, Northampton 2006; C.A. Trocki, *Singapore: Wealth, Power and the Culture of Control*, Routledge, Oxon–New York 2006; P. Wilson, *Economic Growth and Development in Singapore*, Edward Elgar Publishing, Northampton 2002.

[2] Zob.: J.B. Tamney, *The Struggle over Singapore's Soul: Western Modernization and Asian Culture*, Walterde Gruyter, Berlin 1995; H.C. Chan, *The PAP and the structuring of the political system*, w: K.S. Sandhu, P. Wheatley (red.), *Management of Success: The Moulding of Modern Singapore*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore 1989, s. 70–89; M. Hill, *„Asian values" as reverse orientalism: Singapore*, „Asia Pacific Viewpoint" 2000, t. 41, nr 2, s. 177–190; K.E. Kuah, *Confucian ideology and social engineering in Singapore*, „Journal of Contemporary Asia" 1990, t. 20, nr 3, s. 371–383.

Problematyka dotycząca singapurskich spraw narodowych jest dobrze opisana w literaturze[3]. Nie ma jednak równie licznych opracowań dotyczących polityki zagranicznej i aktywności międzynarodowej Singapuru[4]. W ostatnich kilkunastu latach powstało zaledwie kilka anglojęzycznych monografii, które poruszają zagadnienie jego działań za granicą[5]. Ze względu na niedobór prac z tego zakresu w artykule omówiony zostaje problem polityki zagranicznej.

W tekście podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, jaką strategię adaptacji politycznej przyjął Singapur w odniesieniu do swojej aktywności w Stowarzyszeniu Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN). Celem analizy jest weryfikacja hipotezy stanowiącej, że adaptacji tej można przypisać cechę kreatywności, co oznacza, iż Singapur stara się dostosowywać do zmian zachodzących w środowisku regionalnym oraz wpływać na jego kształt.

Artykuł jest podzielony na cztery części. W pierwszej omówiona jest problematyka adaptacji politycznej w aktywności zagranicznej państwa. W drugiej opisana zostaje wizja polityki zagranicznej Singapuru, zaś w trzeciej – postrzeganie roli i znaczenia ASEAN dla tego państwa. Ostatnia część poświęcona jest dwóm aspektom adaptacji politycznej Singapuru: relacjom ekonomicznym w odniesieniu do umów o wolnym handlu oraz problematyce ochrony praw człowieka w organizacji, w tym zaangażowaniu w zmiany polityczne zachodzące w Birmie[6].

---

[3] Zob.: M. Bankowicz, *System polityczny Singapuru*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2005; B.H. Chua, *Communitarian Ideology and Democracy in Singapore*, Routledge, London–New York 1995; M. Hill, K.F. Lian, *The Politics of Nation Building and Citizenship in Singapore*, Routledge, London–New York 1995; L. Kong, B.S.A. Yeoh, *The Politics of Landscapes in Singapore. Constructions of „Nations"*, Syracuse University Press, New York 2003; T. Lee, *The Media, Cultural Control and Government in Singapore*, Routledge, London–New York 2010; D.K. Mauzy, R.S. Milne, *Singapore Politics under the People's Action Party*, Routledge, London–New York 2002; H. Mutalib, *Parties and Politics: A Study of Opposition Parties and PAP in Singapore*, Eastern Universities Press, Washington 2004; J.S.T. Quah, *Combating Corruption Singapore-style: Lessons for Other Asian Countries*, University of Maryland School of Law, Baltimore 2007; idem, *Public Administration Singapore-style*, Emerald Group Publishing, Bingley 2010; K.Y.L. Tan, *An Introduction to Singapore's Constitution*, Talisman Publishing, Singapore 2005; L. Thio, K.Y.L. Tan (red.), *Evolution of Revolution: Forty Years of the Singapore Constitution*, Routledge, Oxon–New York 2009; R. Worthington, *Governance in Singapore*, Routledge, London 2003.

[4] W polskiej literaturze nie ma ani jednego opracowania monograficznego dotyczącego polityki zagranicznej Singapuru. Niewiele miejsca tej problematyce poświęca się również w innych pracach. Wyjątkiem jest artykuł Andrzeja Dybczyńskiego, *Polityka zagraniczna Republiki Singapuru – antysojusze i strategiczny racjonalizm*, w: T. Łoś-Nowak (red.), *Polityka zagraniczna. Aktorzy, potencjały, strategie*, Poltext, Warszawa 2011, s. 468–478.

[5] B. Singh, *The Vulnerabilities of Small States Revisited: A Study of Singapore's Post-Cold War Foreign Policy*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta 1999; M. Leifer, *Singapore's Foreign Policy: Coping with Vulnerability*, Routledge, Oxon–New York 2006; A. Acharya, *Singapore's Foreign Policy: The Search for Regional Order*, World Scientific Publishing Company, Singapore 2007; N. Ganesan, *Realism and Interdependence in Singapore's Foreign Policy*, Routledge, London–New York 2006.

[6] W niniejszym artykule ze względu na konotacje polityczne stosowana jest nazwa Birma, nie zaś Mjanma.

Adaptacja polityczna jako kategoria badawcza

Adaptacja jest kategorią, która w pracach z zakresu nauk społecznych każdorazowo wymaga zdefiniowania i doprecyzowania. Wynika to z wieloznaczności tego terminu. Adaptacja najczęściej rozumiana jest jako proces dostosowywania się podmiotu do środowiska w zależności od uwarunkowań tego ostatniego i potrzeb podmiotu. James N. Rosenau, który rozpoczął badania nad adaptacją polityczną, definiował ją jako działanie mające na celu zachowanie i ochronę struktur społecznych oraz cech państwa stanowiących o jego istocie[7]. Ziemowit J. Pietraś rozszerzył tę definicję, dodając do niej element wpływu państwa na środowisko, a więc adaptację rozumiał jako działania podmiotu mające na celu zachowanie równowagi między jego potrzebami i interesami a wymaganiami płynącymi ze środowiska międzynarodowego i wewnątrzpolitycznego[8]. W dalszej części pracy adaptacja polityczna będzie rozumiana zgodnie z tą definicją.

Cechą charakterystyczną pracy Rosenau jest to, że nie przypisywał on dużego znaczenia czynnikom wewnętrznym i zewnętrznym w studiach nad polityką. Twierdził, że uwagę należy zwrócić „na istnienie wzajemnych oddziaływań i współzależności między państwem i jego wewnętrznymi atrybutami a środowiskiem, w jakim funkcjonuje”[9]. Przyjęcie takiego założenia oznaczało, że w analizach należy koncentrować się na dwóch aspektach funkcjonowania państwa: środowisku, w którym jest aktywne, oraz możliwościach adaptacyjnych w zmieniającym się środowisku[10].

Według badacza w zależności od rodzaju zmian, które zachodzą w środowiskach wewnętrznym i zewnętrznym, można wyróżnić cztery typy polityki zagranicznej: gwałtowną, rozważną, dynamiczną i stabilną.

Tabela 1. Typy polityki zagranicznej w zależności od rodzaju zmian w środowisku według Jamesa N. Rosenau

Zmiany w środowisku wewnętrznym	Zmiany w środowisku zewnętrznym	
	duże	małe
Duże	gwałtowana (*convulsive*)	dynamiczna (*spirited*)
Małe	rozważna (*deliberative*)	stabilna (*habitual*)

Źródło: T. Łoś-Nowak, *Stosunki*…, op.cit., s. 290.

Stabilna polityka zagraniczna występuje w sytuacji małych zmian zachodzących w środowisku wewnętrznym i zewnętrznym. Nie wymuszają one przekształceń działań

[7] J.N. Rosenau, *The Study of Political Adaptation*, F. Pinter, London–New York 1981, s. 3–5.

[8] Z.J. Pietraś, *Strategie adaptacji państw do środowiska międzynarodowego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1989, s. 19.

[9] T. Łoś-Nowak, *Stosunki międzynarodowe. Teorie, systemy, uczestnicy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2006, s. 289.

[10] J.N. Rosenau, *Foreign Policy as Adaptive Behaviour*, „Comparative Politics” 1970, t. 2, s. 366; T. Łoś-Nowak, *Stosunki*…, op.cit., s. 290.

politycznych i pozwalają na kontynuację preferowanej strategii. Rozważna polityka zagraniczna odnosi się do sytuacji dużych zmian w środowisku zewnętrznym i małych w środowisku wewnętrznym. Istnieje więc możliwość rozważnego podejścia do sytuacji międzynarodowej. Dynamiczna polityka zagraniczna jest efektem dużych zmian w wewnętrznym, choć nie zachodzą istotne zmiany w środowisku zewnętrznym, gwałtowna zaś – gdy zachodzą duże zmiany w obu środowiskach[11].

Założenia przyjęte przez Rosenau zostały poddane krytyce[12]. Uwagę zwrócono przede wszystkim na deterministyczne podejście w jego pracach. Kształt polityki zagranicznej nie jest bowiem zależny tylko od zmiany, która może być różnie rozumiana, jak i oceniana, ale również od takich czynników jak ustrój polityczny, kultura polityczna, strategiczna lub narodowa, tożsamość czy model rozwoju gospodarczego[13]. Krytycznie patrzy się również na niejednoznaczność i trudność zdefiniowania adaptacji politycznej.

W odpowiedzi na krytykę Rosenau odniósł się do uwag i uzupełnił koncepcję adaptacji politycznej. Uwarunkowania, które zostały uwzględnione, to przede wszystkim role odgrywane przez państwo i jednostki, wielkość, ustrój i poziom rozwoju gospodarczego państwa oraz struktura instytucji kształtujących treść polityki zagranicznej. Czynniki te wpływają na zdolności adaptacyjne państwa. W zależności od tych uwarunkowań można wyróżnić cztery typy adaptacji: bierną (*acquiescent*), nieprzejednaną (*intransigent*), promocyjną (*promotive*) i zachowawczą (*preservative*). W zależności od typu przyjmuje się właściwy model zachowania[14]. Postawa bierna (lub przyzwalająca) określa sytuację przekształcania przez państwo struktur wewnętrznych ze względu na oczekiwania takich zmian lub naciski na ich dokonanie płynące ze środowiska zewnętrznego. Postawa nieprzejednana oznacza ignorowanie wpływu środowiska międzynarodowego na politykę wewnętrzną i zewnętrzną. Postawa promocyjna jest wyrazem chęci współdziałania ze środowiskiem międzynarodowym, postawa zachowawcza jest zaś charakterystyczna dla polityki konserwatywnej, a więc jest ukierunkowana na utrzymanie stabilności i równowagi między środowiskami wewnętrznym a zewnętrznym[15].

W polskiej literaturze – jak zauważa Łoś-Nowak – najpełniej problematykę adaptacji politycznej opracował Pietraś[16]. Wyróżnił on trzy strategie adaptacyjne państwa:

---

[11] Ibidem, s. 290–291.

[12] Zob. S. Smith, *Rosenau's adaptive behaviour approach: A critique*, „Review of International Studies" 1981, t. 7, nr 2, s. 107–126; J.C. Suprewicz, *Koncepcje adaptacji społecznej*, w: Z.J. Pietraś, A. Dumała (red.), *Mechanizmy adaptacji politycznej państwa*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1990, s. 87.

[13] T. Łoś-Nowak, *Stosunki*…, op.cit., s. 291–292.

[14] Ibidem, s. 292.

[15] J.N. Rosenau, *Introduction: New directions and recurrent questions in the comparative study of foreign policy*, w: Ch.F. Hermann, Ch.W. Kegley, J.N. Rosenau (red.), *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Allen & Unwin, Boston 1987, s. 6.

[16] Z.J. Pietraś, *Strategia*…, op.cit.; idem, *Procesy adaptacji politycznej*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1990; idem, *Koncepcje adaptacji politycznej*, w: idem, A. Dumała (red.), *Mechanizmy*…, op.cit.; idem, *Sztuczna inteligencja w politologii: heurystyczne modelowanie procesów adaptacji politycznej*, Wydawnictwo UMCS,

pasywną, kreatywną i aktywną. Strategia pasywna oznacza dostosowanie się do zmian zachodzących w środowisku międzynarodowym i ich wchłonięcie. Strategia kreatywna opisuje kształtowanie obu środowisk, ale również uleganie zmianom płynącym z tych środowisk. Jest to optymalny typ adaptacji, gdyż polega na ciągłym szukaniu równowagi. Strategia aktywna oznacza chęć samodzielnego kształtowania stosunków międzynarodowych poprzez odmowę przystosowania się do zmian i realizacji własnych celów politycznych[17].

Inną kategoryzację adaptacji politycznej proponuje Łoś-Nowak. Badaczka uważa, że można zbudować analityczny model adaptacyjny, w którym wyróżni się trzy rodzaje adaptacji: nieprzejednaną, przyzwalającą oraz kompensacyjną.

Tabela 2. Rodzaje adaptacji politycznej państwa

Model polityki	Rodzaj adaptacji	Znaczenie środowiska zewnętrznego	Znaczenie środowiska wewnętrznego	Podstawowa cecha polityki
Konserwatywna	nieprzejednana	państwo stara się je przekształcać; ograniczanie jego wpływu na państwo	ograniczanie jego wpływu na aktywność państwa	dominacja
Aktywna	negatywna	ma istotny wpływ na państwo	podporządkowywane wpływom zewnętrznym	podporządkowanie
Wyważona	kompensacyjna	ma wpływ na aktywność państwa	ma wpływ na aktywność państwa	równowaga

Źródło: opracowanie własne na podstawie T. Łoś-Nowak, *Stosunki*…, op.cit., s. 295.

Teoria adaptacji politycznej mimo krytyki jest użyteczną perspektywą, gdyż pozwala na określenie: po pierwsze jak środowisko międzynarodowe oddziałuje na państwo i politykę; po drugie jaka jest zdolność odpowiedzi na zmiany zachodzące w środowisku międzynarodowym; po trzecie w jakiej relacji pozostaje to z ważnymi wartościami dla państwa, np. jego interesem[18].

Lublin 1990; idem, *Teoria adaptacji politycznej państwa*, w: A. Ziętek, K. Stachurska (red.), *Adaptacja wartości europejskich w państwach islamu*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2004, s. 11–28.

[17] Z.J. Pietraś, *Procesy*…, op.cit., s. 10–11. Nie jest to jedyny podział adaptacji politycznej przedstawiony przez badacza. Innym jest rozróżnienie adaptacji na: reaktywną, retroaktywną i antycypacyjną. Pierwsza z nich dotyczy działań, które polegają na dostosowaniu się do zmian bez uwzględnienia przyszłych konsekwencji. Adaptacja retroaktywna charakteryzuje się nieskutecznością, gdyż podmiot dąży do zmiany przyczyn, które wywołały daną sytuację. Ze względu na to, że działanie takie nie może być efektywne, z reguły jest to najgorsza z możliwych adaptacji. Ostatni rodzaj, czyli adaptacja antycypacyjna, jest optymalny, gdyż polega na dostosowywaniu się do sytuacji, która jeszcze nie zaistniała. Mając na uwadze przyczyny, podmiot działa z wyprzedzeniem. Zob. idem, *Skutki pogłębiania i poszerzania Unii Europejskiej*, w: J. Fiszer (red.), *Państwa narodowe w euroatlantyckich strukturach*, Typografika, Poznań–Warszawa 1996, s. 124–125.

[18] T. Łoś-Nowak, *Stosunki*…, op.cit., s. 290.

Wizja i cele polityki zagranicznej Singapuru

Ze względu na wielkość terytorialną i potencjał ludnościowy, ale też szybki rozwój gospodarczy singapurską politykę najczęściej charakteryzuje się poprzez przypisanie jej „strategii przetrwania" (*ideology of survival*)[19]. Dla Singapuru, który odzyskał niepodległość w 1965 r., kwestia bezpieczeństwa była najważniejsza[20]. W wymiarze ekonomicznym jest on związany z koncepcją „globalnego miasta" (*global city*), terminu użytego przez ministra spraw zagranicznych Sinnathamby Rajaratnama w 1972 r.[21] Dla polityka przyjęcie takiego planu działania wynikało z przymusu zapewnienia możliwości przetrwania państwa. Aby tego dokonać, należało stworzyć strategię – związki zależności w szybko rozwijającej się gospodarce międzynarodowej. Oznaczało to uwzględnianie zmian międzynarodowych, a nie tylko koncentrację na rozwoju regionalnym[22].

Po usamodzielnieniu się Singapuru w 1965 r. ze względu na trudną sytuację polityczną i gospodarczą przyjęto strategię „pozytywnej neutralności". Oznaczało to podjęcie takich działań politycznych, które pozwolą krajowi nie stać się obiektem rywalizacji, ale również zagwarantują, aby „przetrwanie, bezpieczeństwo i dobrobyt niepodległego, demokratycznego i niekomunistycznego państwa nie były zagrożone, a ono mogło zostać neutralne"[23].

Andrzej Dybczyński uważa, że politykę zagraniczną Singapuru można scharakteryzować w następujący sposób: 1) polega ona na łagodzeniu napięć w najbliższym otoczeniu politycznym; 2) ma na celu zachowanie wysokiej zdolności odstraszania oraz 3) stara się unikać sojuszy mogących uwikłać Singapur w konflikty[24].

Polityka zagraniczna Singapuru koncentruje się przede wszystkim na problematyce gospodarczej i zagadnieniach międzynarodowych, które są istotne z narodowego punktu widzenia. Mniej miejsca poświęca się w niej na kwestie związane z kulturą czy z postrzeganiem liberalizmu politycznego[25]. Na ukształtowanie polityki duży wpływ miały

---

[19] Kwestia ta jest stale obecna w debacie na temat roli i znaczenia Singapuru w stosunkach międzynarodowych – w tym roku została opublikowana kolejna praca Kishore Mahbubaniego, *Can Singapore Survive?*, Straits Times Press, Singapore 2015.

[20] Zob.: H.C. Chan, *Singapore: The Politics of Survival, 1965–1967*, Oxford University Press, Singapore 1971; A.C. Guan, *Lee Kuan Yew's Strategic Thought*, Routledge, Oxon–New York 2013, s. 9–16.

[21] Polityk sprawował funkcję ministra spraw zagranicznych w latach 1965–1980. S. Rajaratnam, *Singapore: Global City*, przemowa z 6.02.1972, http://www.nas.gov.sg/archivesonline/data/pdfdoc/PressR19720206a.pdf (data dostępu: 16.02.2016).

[22] B.H. Lee, *Constraints on Singapore's foreign policy*, „Asian Survey" 1982, t. 22, nr 6, s. 526.

[23] Ibidem, s. 528.

[24] A. Dybczyński, op.cit., s. 469.

[25] Większość literatury dotycząca kultury czy postrzegania zachodnich systemów aksjonormatywnych koncentrowała się przede wszystkim na dyskusji na temat „wartości azjatyckich". Szczególnie w latach 90. i na początku XX w. pojawiła się obszerna literatura przedmiotu. Zob.: R. Robison, *The politics of „Asian values"*, „Pacific Review" 1996, t. 9, nr 3, s. 309–327; P.W. Lim, *A Re-evaluation of Asian values*, w: S. Masuyama, D. Vandenbrink, Y. Chia Siow (red.), *Restoring East Asia's Dynamism*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore 2000; M.R. Thompson, *Whatever happened to „Asian values"?*, „Journal of

uwarunkowania historyczne[26]. Historia bowiem stała się podstawą obaw o przetrwanie państwa, następnie zaś politycznego uznania pierwszeństwa pragmatyzmu względem innych zasad w stosunkach międzynarodowych. Najistotniejszy wpływ na przyjęcie zasady pragmatyzmu miał pierwszy premier i wieloletni przywódca Singapuru Lee Kuan Yew, który uważał, że właśnie ona jest kluczem do sukcesu[27].

Minister spraw zagranicznych Singapuru w latach 1980–1988 Suppiah Dhanabalan zidentyfikował cztery podstawowe cechy polityki zagranicznej kraju: 1) utrzymywanie kontaktów z każdym państwem, które będzie chciało współpracować; 2) utrzymywanie relacji handlowych w każdej sytuacji, jeśli przynosi ona korzyści; 3) zachowanie neutralności w rywalizacji między blokami; 4) rozwijanie relacji z państwami ASEAN, tak aby wzmacniać znaczenie regionu w stosunkach międzynarodowych[28]. W następnych latach koncepcja polityki zagranicznej była przekształcana. Zrezygnowano z uwzględniania czynnika ideologicznego, a skoncentrowano się na pragmatyce[29].

Małe państwa inaczej postrzegają swoją rolę międzynarodową czy bezpieczeństwo narodowe niż duże podmioty polityczne. Większość z nich, w tym i Singapur, obawia się, że jako małe mogą zostać inkorporowane, a ich bezpieczeństwo jest zawsze zagrożone. Nie wynika to z zasobów czy położenia państwa, ale właśnie wielkości terytorium, tym samym i małego potencjału ludnościowego. Często podkreśla się aktywność Singapuru w stosunkach międzynarodowych, a nie jest to typowa cecha państwa małego[30].

W takie rozumienie polityki wpisują się słowa Tommy'ego Koha, singapurskiego dyplomaty, że „normą jest reagować, nie zaś prowokować do działań, być podmiotem, nie zaś przedmiotem w działaniach większych państw, i zaakceptować przeznaczenie wynikające z bycia małym państwem"[31]. Według niego celem polityki zagranicznej

---

Democracy" 2001, t. 12, nr 4, s. 154–165; S. Soek-Fang, *Asian values, authoritarianism and capitalism in Singapore*, „Javnost – The Public" 2001, t. 8, nr 2, s. 67–88; F. Zakaria, *The dustbin of history: Asian values*, „Foreign Policy" 2002, nr 2; C.Y. Hoon, *Revisiting the „Asian values" argument used by Asian political leaders and its validity*, „The Indonesian Quarterly" 2004, t. 32, nr 2, s. 154–174. Por. C.M. Park, *Do East Asians uphold Asian values?*, „Taiwan Journal of East Asian Studies" 2011, t. 8, nr 1, s. 321–336.

[26] Singapur, mimo swojego dziedzictwa kolonialnego, nie krytykuje i nie podkreśla negatywnego wpływu minionego panowania Wielkiej Brytanii na to państwo. Ceni się wkład Stamforda Rafflesa, imperialisty i założyciela państwa, dziedzictwo brytyjskie zaś jest uznawane za odznaczające się efektywnością, skutecznością i profesjonalizmem. Z tych powodów Wielka Brytania nie została zaatakowana za swoją kolonialną przeszłość. Zob. M. Leifer, op.cit., s. 11.

[27] Zob.: K.Y. Lee, *From Third World to First. The Singapore Story: 1965–2000*, Harper, New York 2000; idem, *The Singapore Story: Memoirs of Lee Kuan Yew*, Prentice Hall, New York 1998. Por. K. Mahbubani, *Can Asians Think?*, Marshall Cavendish International, Singapore 2009, s. 261–267.

[28] *Singapore Diplomatic Handbook*, International Business Publication, Washington 2008, s. 93.

[29] B.H. Lee, op.cit., s. 528.

[30] Zob.: A.W. Simpson, *Small states in world politics*, „Cambridge Review of International Affairs" 2006, t. 19, nr 4, s. 649; A. Chong, M. Maass, *Introduction: The foreign policy power of small states*, „Cambridge Review of International Affairs" 2010, t. 23, nr 3, s. 381–382.

[31] T. Koh, *The Tommy Koh Reader. Favourite Essays and Lectures*, World Scientific Publishing Company, Singapore 2013, s. 186.

Singapuru jest obrona interesów państwowych. Jest to istotne, gdyż małe kraje mają trudności z forsowaniem inicjatyw czy podejmowaniem decyzji w zderzeniu z silniejszymi podmiotami[32]. Kolejną cechą charakterystyczną państwowej polityki jest przywiązanie do prawa międzynarodowego i jego poszanowanie. Politykom singapurskim najczęściej przypisuje się realistyczne rozumienie stosunków międzynarodowych. Większość prac, które analizują problematykę singapurską, sugeruje, że realizm najlepiej wyjaśnia zachowanie polityczne tego kraju[33].

Koh uważa jednak, że to nie realizm, lecz pragmatyzm jest tym, co najlepiej oddaje kształt polityki Singapuru. Uznał on wprost: „nasze przywiązanie do prawa międzynarodowego wynika z jego przydatności [*utility*], nie zaś moralności"[34]. Jest to spowodowane tym, że małe państwo ma więcej korzyści, gdy w środowisku międzynarodowym przestrzega się norm i zasad międzynarodowych, a więc stosunki oparte są na prawie, nie zaś na sile[35].

Podstawową zasadą polityki zagranicznej Singapuru jest przekonanie, że ze względu na rozmiary i położenie geograficzne ma on ograniczone możliwości działania międzynarodowego, tym samym zdaje sobie sprawę ze swojego miejsca w stosunkach z zagranicą. Singapur unika zawiązywania sojuszy, które mogłyby zakłócić regionalną równowagę. Goh Chok Tok określił tę filozofię jako „unikalną strategię przetrwania unikalnego państwa". Podstawą jest przekonanie, że najlepszym rozwiązaniem jest utrzymanie *status quo*. Strategia ta nie przekłada się jednak na stosunki gospodarcze, gdyż Singapur współpracuje na każdym polu, które jest dla niego korzystne[36].

Z tego powodu wojskowy komponent siły singapurskiej jest istotny, gdyż stanowi element odstraszania[37]. Singapur ściśle współpracuje z najbliższymi sąsiadami w regionie, występuje w roli obrońcy swoich najważniejszych partnerów, całkowicie wspiera działania i rozwój ASEAN. Wśród jego priorytetów wymienia się również działania zapewniające bezpieczeństwo w Azji Południowo-Wschodniej, jak i całym regionie Azji i Pacyfiku. Podstawą nadal pozostaje utrzymanie wolnego i otwartego systemu handlowego, jak również chęć współpracy z każdym partnerem, jeśli przynosi to korzyści i pozytywnie wpływa na funkcjonowanie gospodarki rynkowej. Ostatnim

---

[32] Ibidem, s. 187.

[33] Wiele analiz dotyczących polityki zagranicznej Singapuru koncentruje się na koncepcjach dotyczących rozmiaru państwa, jego przetrwaniu i polityce równoważenia sił. Jak wskazuje Amitav Acharya, realizm nie mówi wszystkiego o polityce zagranicznej Singapuru. Jednym z realistycznych argumentów jest uznanie, że zależności gospodarcze są przyczyną raczej konfliktów niż korzyści w stosunkach międzynarodowych. Mimo to Singapur od początku prowadzi politykę na rzecz nawiązywania i zacieśnienia współpracy gospodarczej, zarówno w wymiarze międzynarodowym, jak i regionalnym. Zależność jest więc instrumentem polityki zagranicznej i strategii bezpieczeństwa. Zob. A. Acharya, *Asia Rising: Who Is Leading?*, World Scientific Publishing Company, Singapore 2008, s. 109–110.

[34] T. Koh, op.cit., s. 189.

[35] *The Idea of Singapore*, „Commentary" 2013, t. 22, s. 36–40; T. Koh, op.cit., s. 189

[36] A. Dybczyński, op.cit., s. 473.

[37] Trzeba jednak podkreślić, że mimo technologicznego zaawansowania militarnego Singapuru jego wojsko nie jest liczebne. O „strategii odstraszania" zob. N. Ganesan, op.cit., s. 87–103.

z priorytetów jest zaangażowanie w działania Organizacji Narodów Zjednoczonych i innych organizacji[38].

Singapur włącza się m.in. w wiele misji pokojowych organizowanych przez ONZ[39]. Wrażenie większego zaangażowania Singapuru w sprawy międzynarodowe można również odnieść ze względu na utworzenie przez to państwo Singapurskiej Fundacji Międzynarodowej (Singapore International Foundation, SIF) w sierpniu 1991 r. Celem tej instytucji jest „odgrywanie bardziej dynamicznej i odpowiedzialnej roli na arenie międzynarodowej". Mimo że głównym zadaniem SIF jest podtrzymywanie kontaktów z Singapurczykami za granicą, to jest ona również odpowiedzialna za stworzenie singapurskich sił pokojowych, aby móc oferować pomoc humanitarną najmniej rozwiniętym krajom[40]. Większa aktywność przejawia się również w rosnących zdolnościach oferowania pomocy technicznej (głównie chodzi o rozwój zasobów ludzkich) dla innych państw (w tym Chin), które wyraziły chęć korzystania z pozytywnych doświadczeń Singapuru. Podczas ostatniej dekady ok. 21,5 tys. zagranicznych uczestników z ponad 87 państw otrzymywało wsparcie techniczne i przechodziło szkolenia w ramach różnych umów, w tym przy pomocy ONZ i innych organizacji: ASEAN czy Colombo Plan. Singapur zainicjował również program współpracy z innymi państwami, np. Japonią, aby prowadzić szkolenia techniczne dla rozwijających się krajów Azji i Afryki[41].

Rola i znaczenie ASEAN dla Singapuru

Singapur jest założycielem ASEAN, które powstało 8 sierpnia 1967 r. Ze względu na małe rozmiary i własne interesy państwo singapurskie wspiera rozwój tej organizacji. Po jej powstaniu koncentrowało się ono raczej na sytuacji międzynarodowej niż na sprawach regionalnych, było więc często krytykowane za swoją „politykę wyczekiwania" (*wait-and-see policy*).

Po rozpoczęciu rywalizacji o Wietnam i przejęciu go przez komunistów w 1975 r. Singapur zaczął inaczej patrzeć na ASEAN. Wynikało to z tego, że organizacja mogła stać się elementem obrony przed komunizmem. Przypadek Kambodży i zdecydowana postawa Singapuru pokazały, że mimo małego rozmiaru państwo może aktywnie

---

[38] Informacje dostępne na stronie internetowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych Singapuru: http://www.mfa.gov.sg.

[39] Od 1990 r. władze Singapuru wysyłały wojska do: Kambodży (w latach 1992–1993), Namibii (w 1990 r.), Zachodniej Sahary (w 1991 r.), Angoli (w 1991 r.), Arabii Saudyjskiej (w 1991 r.), Iraku i Kuwejtu (w 1991 r.). Zob.: K.W. Chin, *Singapore's perspective on security cooperation in the Asia-Pacific*, w: S.S. Tan, A. Acharya, *Asia-Pacific Security Cooperation: National Interests and Regional Order*, Routledge, Oxon–New York 2004, s. 174–179; Y.-K. Heng, W. Ong, *The quest for relevance in times of peace: Operations other than war and the third-generation Singapore armed forces*, w: C. Aoi, Y.-K. Heng (red.), *Asia-Pacific Nations in International Peace Support and Stability Missions*, Palgrave MacMillan, New York 2014, s. 141–165.

[40] Informacje dostępne na stronie internetowej SIF: http://www.sif.org.sg (data dostępu: 1.03.2016).

[41] A. Acharya, *Singapore's*…, op.cit., s. 28–29.

działać. Członkowie ASEAN pozwolili, aby to Singapur odgrywał najważniejszą rolę w procesie rozwiązywania problemu kambodżańskiego. Władzom tego państwa bardzo zależało, aby wycofać obce wojska z Kambodży. W 1981 r. razem z Malezją i Indonezją nawoływano do ich wycofania. Singapur był również aktywny w czasie specjalnej konferencji dotyczącej konfliktu w 1981 r. Później był gospodarzem w trójstronnym spotkaniu między delegatami z Khmer Rouge, byłym premierem Kambodży Son Sannem a księciem Narodomem Sihanoukiem. Jednocześnie Singapur przyjął antyrosyjską postawę[42].

To ostatnie nastąpiło szczególnie w czasie konfliktu kambodżańsko-wietnamskiego. Wynikało to przede wszystkim z tego, że Singapur wspierał blok zachodni. W tym czasie przedstawiciele tego państwa wielokrotnie spotykali się z politykami ze Stanów Zjednoczonych. Ówczesny premier Lee Kuan Yew przebywał kilkakrotnie w USA. Wraz z rosnącym znaczeniem ZSRR w regionie Singapur podejmował działania, które miały na celu równoważenie tych wpływów, m.in. starał się utrzymać amerykańską obecność w obszarze. Stany Zjednoczone miały bowiem odgrywać rolę bufora w regionie. W 1981 r. minister Dhanabalan uznał, że w Azji Południowo-Wschodniej doszło do zmiany porządku w zakresie równowagi sił i że było to spowodowane pojawieniem się Związku Radzieckiego w postaci zjednoczonego komunistycznego Wietnamu. Tym samym Singapur starał się wpływać na sytuację polityczną w regionie. Oznacza to, że już w latach 80. jego aktywność wykazywała cechy strategii adaptacji kreatywnej[43].

Dla ministra Rajaratnama najważniejszą funkcją ASEAN była możliwość współpracy, która pozwala pogodzić interesy narodowe z regionalnymi[44]. Zresztą na ASEAN Singapur patrzył przede wszystkim przez pryzmat możliwości rozwoju państwa[45]. Minister spraw zagranicznych w latach 1988–1994 Wong Kan Seng wymienił przyspieszenie współpracy regionalnej ASEAN jako drugi najważniejszy cel polityki zagranicznej Singapuru, zaraz obok suwerenności i jej ochrony. Trzecim była stabilność i równowaga sił w regionie Azji Południowo-Wschodniej[46].

W stosunkach międzynarodowych w Azji Południowo-Wschodniej, w ASEAN szczególnie, ważne miejsce zajmuje dialog jako mechanizm rozwiązywania problemów. ASEAN jest krytykowane za złe zarządzanie niektórymi problemami (np. nietradycyjnymi zagrożeniami bezpieczeństwa), ale i chwalone (np. za rozwiązywanie problemów i sporów bez użycia siły)[47]. Mechanizm dialogu jest najważniejszym instrumentem,

---

[42] B.H. Lee, op.cit., s. 531–532.

[43] M. Leifer, op.cit., s. 103–104.

[44] S. Rajaratnam, C.G. Kwa, *S. Rajaratnam on Singapore: From Ideas to Reality*, World Scientific Publishing Company, Singapore 2006, s. 84.

[45] Ibidem, s. 85.

[46] A. Acharya, *Asia Rising*…, op.cit., s. 112.

[47] H.J. Kim, P.P. Lee, *The changing role of dialogue in the international relations of Southeast Asia*, „Asian Survey" 2011, t. 51, nr 5, s. 953.

gdyż stał się normą konstytutywną organizacji (*constitutive norm*)[48]. Normy ASEAN są trudne do scharakteryzowania. Wynika to z dość niskiego stopnia instytucjonalizacji stowarzyszenia, ale również wielu nieformalnych procedur[49]. Acharya charakteryzuje je następująco: po pierwsze niemieszanie się w sprawy wewnętrzne innych państw; po drugie nieużywanie siły w rozwiązywaniu konfliktów; po trzecie ochrona regionalnej autonomii; po czwarte kierowanie się zasadą ASEAN Way[50].

Zakończenie ideologicznej rywalizacji między Wschodem a Zachodem zbiegło się z rosnącym zainteresowaniem takimi kwestiami jak prawa człowieka, ochrona środowiska czy demokratyzacja. Singapur postrzega ich wprowadzenie jako główne wyzwania stojące przed ASEAN. Jego stanowisko dotyczące praw człowieka i demokratyzacji zakłada: 1) odrzucenia zachodnich twierdzeń o uniwersalności praw człowieka; 2) sprzeciwienie się jakimkolwiek próbom narzucania wzorów czy rozwiązań politycznych; 3) odrzucenie wiązania pomocy przez państwa zachodnie z prawami człowieka; 4) podkreślanie niektórych, wybranych elementów systemu ochrony praw człowieka i ich promowanie; 5) uznanie rozwoju gospodarczego jako elementu pozytywnie wpływającego na porządek społeczny i stabilność. Liderzy singapurscy dostrzegają problem narastających sprzeczności wynikających z różnic kulturowych (w odniesienie przede wszystkim do wartości demokratycznych i praw człowieka), które w rezultacie mogą doprowadzić do nowej zimnej wojny. Należy jednak podkreślić, że Singapur jest mniej wrażliwy i podatny na płynącą z Zachodu presję dotyczącą praw człowieka ze względu na brak potrzeby otrzymywania pomocy zagranicznej oraz brak konfliktów wewnętrznych. Nie przyciąga więc uwagi społeczności międzynarodowej czy mediów tak jak inne państwa. Z tego powodu może on sobie pozwolić na umiarkowane i wyczekujące podejście. Coraz mniejsze są jednak wątpliwości co do tego, że singapurska polityka zagraniczna staje się bardziej wrażliwa na rosnące upolitycznienie tych kwestii. To z kolei mogłoby negatywnie wpłynąć na wizerunek międzynarodowy Singapuru, w związku z tym na jego interesy polityczne i gospodarcze, nawet jeśli w żaden sposób nie zagraża to bezpieczeństwu państwa[51].

Procesy adaptacji politycznej Singapuru

Kwestie rozwoju ekonomicznego oraz praw człowieka i demokratyzacji w ramach ASEAN, jak i osobno u członków tego ugrupowania są uznawane za najważniejsze wyzwania dla państw regionu. Z tego powodu procesy adaptacji politycznej Singapuru

[48] Autorzy cytowanej pracy argumentują, że dialog staje się coraz mniej istotny ze względu na niski stopień efektywności. Konsensus jest więc powoli przekształcany w proces pozwalający na szybsze podejmowanie decyzji. Zob. ibidem, s. 954.

[49] Zob. R.C. Severino, *Southeast Asia in Search of an ASEAN Community*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore 2006, s. 11–17.

[50] H.J. Kim, P.P. Lee, op.cit., s. 956; A. Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problems of Regional Order*, Routledge, London 2001, s. 47–49.

[51] Idem, *Singapore's*…, op.cit., s. 29–30.

zostaną przedstawione w odniesieniu do tych dwóch zagadnień. Zarówno w jednym, jak i drugim przypadku polityka zagraniczna wykazuje cechy elastyczności, tzn. dostosowywania się do zmian zachodzących w regionie, ale pozostających w zgodzie z interesem państwowym.

Ekonomiczny wymiar polityki Singapuru

W kwestiach ekonomii Singapur jest zwolennikiem liberalizacji, gdyż ta jest dla niego najkorzystniejsza. Państwo to, jako najsilniejsze pod względem gospodarczym w Azji Południowo-Wschodniej, angażuje się w wiele inicjatyw, które wspomagają procesy liberalizacji rynków. Wspiera ASEAN, Współpracę Gospodarczą Azji i Pacyfiku (Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC) i Dialog Azja–Europa (Asia–Europe Meeting, ASEM), które mają dla niego charakter komplementarny.

Singapur podpisuje wiele umów o wolnym handlu (*free trade agreements*, FTA) z podmiotami spoza ASEAN: Nową Zelandią, Japonią, Unią Europejską, Australią czy Stanami Zjednoczonymi. Prowadzi też regularnie negocjacje z innymi krajami. Jak podkreśla rząd singapurski, umowy te nie zastępują umów regionalnych czy globalnych, ale mają charakter komplementarny[52].

Singapur co do zasady jest zwolennikiem wolnego handlu i promuje go na poziomie globalnym i regionalnym, jednakże zaangażowanie w podpisywanie bilateralnych umów o wolnym handlu wynika przynajmniej z kilku powodów: 1) integracja na poziomie regionalnym jest raczej powolna, co nie czyni jej tak korzystnym, jak Singapur by tego oczekiwał[53]; 2) ASEAN dość wolno negocjuje współpracę w zakresie wolnego handlu z takimi państwami jak Stany Zjednoczone i Japonia czy z UE, czyli bardzo ważnymi partnerami Singapuru; 3) liberalizacja handlu między Ameryką Północną a Południową, tj. podpisanie Północnoamerykańskiej Układ o Wolnym Handlu (North American Free Trade Agreement, NAFTA), stała się motywacją do przyspieszenia procesów w regionie; 4) umowy o wolnym handlu służą nie tylko interesom ekonomicznym, lecz także strategicznym; 5) podpisywanie przez Singapur FTA oznacza również zabezpieczenie się w sytuacji, w której tempo liberalizacji i integracji rynków nie spełnia oczekiwań, szczególnie w kontekście prac Światowej Organizacji Handlu (World Trade Organization, WTO)[54].

Podejście Singapuru i balansowanie między bilateralnymi umowami o wolnym handlu a AFTA jest różnie odbierane przez państwa regionu. Dla niektórych takie zachowanie może oznaczać osłabienie AFTA i może utrudnić współpracę organizacji

---

[52] T.C. Daquila, H.H. Le, *Singapore and ASEAN in the global economy: The case of free trade agreements*, „Asian Survey" 2003, t. 43, nr 6, s. 909.

[53] Klasycznym przykładem powolnego porozumiewania się w kwestiach handlowych jest proces, który poprzedził utworzenie Strefy Wolnego Handlu ASEAN (ASEAN Free Trade Agreement, AFTA); dodatkowym problemem był azjatycki kryzys finansowy, potem problemy polityczne Indonezji i na Filipinach.

[54] T.C. Daquila, H.H. Le, op.cit., s. 911–914.

ze strategicznymi partnerami. Dość silnym przeciwnikiem takiej polityki i krytykiem państwa singapurskiego jest Malezja[55]. Singapur pełni dominującą rolę w handlu międzyregionalnym w ASEAN. Jest również państwem, które może istotnie napędzać rozwój tej organizacji. Większość opracowań sugeruje, że to właśnie on może najwięcej skorzystać na liberalizacji handlu[56]. Singapur stara się również promować multilateralizm w regionie[57].

Osiągnięcia gospodarcze Singapuru były możliwe przede wszystkim dzięki procesowi globalizacji. Zwrot w stronę regionalizmu jest postrzegany jako ważny etap rozwoju jego gospodarki narodowej. Państwo to coraz więcej inwestuje w regionie Azji i Pacyfiku. Przyczyniły się do tego również problemy negocjacyjne w WTO. Oznacza to nie tylko zacieśnianie więzi gospodarczych, ale i rozwijanie poszczególnych rynków, przede wszystkim w Azji Południowo-Wschodniej[58]. Singapurska koncepcja współpracy regionalnej jest szeroka i elastyczna: w wymiarze subregionalnym dotyczy ona Malezji i Indonezji, w wymiarze regionalnym – ASEAN, a w ostatnim, najszerszym wymiarze obejmuje ona cały region Azji i Pacyfiku[59].

Na poziomie subregionalnym Singapur promuje koncepcję regionalizmu napędzanego czynnikami ekonomicznymi (*market-driven regionalism*). Jest to odpowiedź na niezadowalający poziom integracji ekonomicznej ASEAN[60]. Singapurska idea „trójkąta wzrostu" (*growth triangle*), w skład którego wchodzą Singapur, Batam i Riau należące do Indonezji oraz malezyjski Johor[61], ma na celu połączenie usług finansowych oferowanych przez ten pierwszy z relatywnie tanią siłą roboczą pozostałych regionów. Na tej podstawie przyciąga się inwestorów zagranicznych, dzięki czemu terytoria mogą się rozwijać[62].

Przez pierwsze lata ASEAN nie służyło przede wszystkim integracji ekonomicznej. Ważniejsze były kwestie bezpieczeństwa i ochrony regionu przed silniejszymi państwami. Zagadnienia ekonomiczne pojawiały się obok innych celów, ale tradycyjnie rozumiane bezpieczeństwo było ważniejsze. Początkowo też Singapur nie zwiększył istotnie obrotów handlowych z członkami organizacji. Państwa ASEAN stały się w sensie gospodarczym istotne dopiero w latach 90. XX w.

---

[55] Choć zdania wśród polityków malezyjskich są podzielone. Zob. ibidem, s. 914.

[56] J. Ravenhill, *Economic cooperation in Southeast Asia: Changing incentives*, „Asian Survey" 1995, t. 35, nr 9, s. 863.

[57] M.H. Ting, *Singapore's Foreign Policy Beyond Realism*, referat wygłoszony na University of Adelaide, 2010, s. 20.

[58] Por. E.C. Thompson, *Singaporean exceptionalism and its implications for ASEAN regionalism*, „Contemporary Southeast Asia" 2006, t. 28, nr 2, s. 183–206.

[59] A. Acharya, *Singapore's*…, op.cit., s. 25.

[60] Zob. B. Skulska, *Nowy regionalizm w Azji Wschodniej*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations" 2011, t. 44, nr 3–4, s. 93–116.

[61] Zob. J. Parsonage, *The State and Globalization: Singapore's Growth Triangle Strategy*, Asia Research Center – Murdoch University, Perth 1994.

[62] A. Acharya, *Singapore's*…, op.cit., s. 25–26.

Singapur zawsze nalegał na liberalizację rynków w ramach ASEAN. Po pierwszym szczycie na Bali w lutym 1976 r. stał się liderem liberalizacji handlu wewnątrzregionalnego. Singapur jest zasadniczo jedynym państwem, które wypełnia czasowo zobowiązania dotyczące liberalizacji, całkowicie eliminuje taryfy na wszystkie dobra w handlu dwustronnym i minimalizuje restrykcje nałożone na inwestycje płynące z ASEAN do niego[63].

Singapur angażuje się nie tylko w rozwój gospodarczy, ale również nawiązuje ścisłe relacje z innymi państwami. Od 2000 r. podpisał najwięcej umów FTA spośród państw ASEAN, w tym z głównymi potęgami ekonomicznymi na świecie: Australią, Chinami, Koreą, Japonią, Stanami Zjednoczonymi, ale też z mniejszymi państwami, takimi jak Jordania i Panama, czy z Radą Współpracy Zatoki Perskiej (Gulf Cooperation Council, GCC)[64]. Coraz silniej współpracuje również z Chinami i Indiami[65].

Jednym z najważniejszych osiągnięć ekonomicznych Singapuru w ostatnich latach jest to, że udało się podpisać Partnerstwo Transpacyficzne (Trans-Pacific Partnership, TPP), gdyż zakończenie negocjacji dotyczących tego największego porozumienia regionalnego umacnia jego pozycję jako jednej z najnowocześniejszych gospodarek na świecie i jednej z najbardziej wpływowych w regionie. TPP jest tak istotną umową, gdyż zrzesza 12 państw, których rynki stanowią ok. 40% światowej gospodarki[66]. Jest ona uznawana za najważniejsze porozumienie handlowe ostatnich 20 lat. Dotyczy przede wszystkim dalszej liberalizacji i otwarcia rynków. Singapur miał do tej pory podpisane umowy ze wszystkimi państwami, które przyjęły TPP, oprócz Kanady i Meksyku[67]. Partnerstwo Transpacyficzne ma swój początek w Transpacyficznym Partnerstwie Ekonomicznym i Strategicznym (Trans-Pacific Strategic Economic Partnership), które weszło w życie w 2006 r., między Singapurem, Brunei, Chile i Nową Zelandią. Ten pierwszy był jednym z najaktywniejszych państw w procesie negocjacji. Singapurowi szczególnie zależało na przyjęciu tej umowy, co miało stanowić sposób na poradzenie sobie z niesatysfakcjonującym tempem liberalizacji w państwach ASEAN.

Coraz częściej podnosi się kwestię tożsamości i wskazuje na potrzebę ukształtowania społeczności w regionie. Kwestia ta jest często poruszana w kontekście przyspieszenia integracji regionalnej[68]. W niektórych pracach zwraca się uwagę właśnie

---

[63] J. Wong et al., *A Study on Singapore's Experience in Regional Cooperation*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore 2008, s. 27.

[64] Ibidem, s. 29.

[65] A. Latif, *Between Rising Powers: China, Singapore and India*, World Scientific Publishing Company, Singapore 2007.

[66] Są to: Australia, Brunei, Kanada, Chile, Japonia, Malezja, Meksyk, Nowa Zelandia, Peru, Singapur, Stany Zjednoczone i Wietnam. Do umowy nie przystąpiły Chiny, z tego powodu uznaje się, że jest ona sposobem na utrzymanie obecności Stanów Zjednoczonych w regionie.

[67] *TPP: What's in it for Singapore?*, „Straits Times", 14.10.2015.

[68] A. Acharya, *Asia Rising*…, op.cit., s. 110.

na problem tożsamości, której formowanie traktuje się jako jeden z wymogów dalszej współpracy w regionie[69].

Singapur czasami jest przedstawiany jako państwo niechętne regionalizmowi, preferujące równoważenie siły w regionie, sceptyczne wobec ASEAN, niechętnie odnoszące się do idei tożsamości tej organizacji[70], ale pragmatyczne we współpracy. Utylitaryzm wydaje się cały czas ceniony przez polityków singapurskich jako podstawa aktywności państwa. Podejście to scharakteryzował minister spraw zagranicznych Singapuru w latach 2004–2011 George Yeo, który stwierdził, że siłą napędową współpracy regionalnej w ramach ASEAN nie jest dzielenie wspólnej tożsamości, ale są nią wyzwania, które stoją przed organizacją[71].

Ze względu na to, że ów czynnik mógłby stać się przeszkodą w regionalnej współpracy, coraz częściej singapurscy politycy podnoszą kwestię rosnącej potrzeby ukształtowania tożsamości ASEAN. *Poszukiwanie tożsamości* to tytuł książki napisanej przez George'a Yeo, uznającego, że ugrupowanie to powinno wypracować wspólną odpowiedź na strategiczne zmiany zachodzące w środowisku ekonomicznym. Tym, co wymaga wypracowania, jest poczucie tożsamości ASEAN, co zaowocowałoby wzmocnieniem organizacji[72]. Dnia 8 sierpnia 2005 r. po raz pierwszy celebrowano dzień ASEAN. Premier Lee Hsien Loong w komentarzu dotyczącym tego wydarzenia podkreślił, że trzeba znaleźć jakiś sposób na to, aby mieszkańcy Azji Południowo-Wschodniej zaczęli się ze stowarzyszeniem identyfikować, gdyż od tego zależy jego przyszłość[73].

Podkreślanie społecznych i ideowych czynników jest w tym sensie nowością, że politykę zagraniczną Singapuru najczęściej określa się jako realistyczną albo pragmatyczną[74]. Wypowiedzi singapurskich polityków o tożsamości ASEAN niektórzy uznają jedynie za retorykę, ale trudno analizować strategię państwa bez uwzględniania kwestii tożsamości, idei czy procesów socjalizacji[75]. Kwestie ta zaczynają być postrzegane

---

[69] Idem, *The Quest for Identity: International Relations of Southeast Asia*, Oxford University Press, Singapore 2000.

[70] Por. ibidem.

[71] Idem, *Singapore's*…, op.cit., s. 111.

[72] Zob.: L. Suryadinata (red.), *Southeast Asia's Chinese Businesses in an Era of Globalization: Coping with the Rise of China*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore 2006; idem, *„Overseas Chinese" in Southeast Asia and China's Foreign Policy. An Interpretative Essay*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore 1978.

[73] A. Acharya, *Singapore's*…, op.cit., s. 115.

[74] Nie oznacza to, że problem tożsamości jest zupełnie pomijany. Wskazuje się, że historyczne korzenie tożsamości są związane z tym, iż państwa ASEAN leżą na szlaku handlowym, między Azją Południową a Wschodnią. Przez to znajdowały się one pod wpływem tych dwóch sfer, współcześnie również pod wpływem Zachodu. Mimo wielu różnic jest to jeden z elementów stanowiących o spójności tych narodów. Jak się podkreśla, choć Azja Południowo-Wschodnia nigdy nie była zjednoczona w sensie politycznym, państwa regionu charakteryzują się dużą tolerancją dla różnorodności. Kwestię regionalizmu podnosi się ponownie ze względu na rosnące wpływy Indii i Chin w całym regionie azjatyckim, co ma też znaczenie ze względów historycznych.

[75] Ibidem, s. 115–116.

jako konieczne w procesie integracji, również w jej wymiarze gospodarczym, który jest najważniejszy dla Singapuru.

Prawa człowieka i demokratyzacja

Problematyka ochrony i promowania praw człowieka nie jest priorytetowa dla ASEAN. Ważniejszymi kwestiami pozostają nadal zagadnienia bezpieczeństwa, współpracy ekonomicznej i rozwoju społeczno-gospodarczego. Prawa człowieka nie były postrzegane jako element ważny dla rozwoju organizacji, od samego początku były odseparowane od kwestii ekonomicznych i dlatego marginalizowane[76]. Nie oznacza to, że państwa ASEAN, w tym i Singapur, całkowicie ignorują tę problematykę. Chociażby dlatego, że widzi się potrzebę ukształtowania tożsamości ASEAN, prawa człowieka są zaś przez część państw cenione i traktowane jako podstawa życia polityczno-społecznego[77]. W 2009 r. udało się utworzyć Międzyrządową Komisję ds. Praw Człowieka ASEAN (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights, AICHR)[78], co jest pierwszym krokiem w stronę zmiany podejścia organizacji w tej materii.

Singapur mimo swojej zdecydowanej i negatywnej postawy wobec praw człowieka pozwala na działanie organizacji, które podejmują ich problematykę. Jest przynajmniej kilka ugrupowań, które zajmują się promowaniem praw człowieka. Jednym z nich jest Maruah, które realizuje programy mające na celu podniesienie świadomości znaczenia praw człowieka w wymiarze lokalnym, ale również bierze udział w szerszej regionalnej dyskusji[79]. Są również inne organizacje, m.in. Association of Women for Action and Research (AWARE), która ma celu wspieranie kobiet[80].

Singapur nie negował ani nie pochwalał powstania mechanizmu ochrony praw człowieka w ASEAN. Jego postawę można nazwać „wyczekującą". W przyszłości zależnie od tego, jak mechanizm ten miałby funkcjonować i być kształtowany, Singapur wyrazi swoją opinię. Mimo to można uznać, że państwo singapurskie wyraziło już – przynajmniej wstępne – poparcie dla tego mechanizmu w 2007 r.[81]

W 2014 r. Lee Hsien Long w odpowiedzi na pytanie dotyczące tego, jak Singapur postrzega prawa człowieka, podkreślił, że każde państwo ma inną perspektywę. Stany Zjednoczone ze swoją historią i ciągłym podkreślaniem ich znaczenia przywiązują wagę

---

[76] L. Thio, *Implementing human rights in ASEAN countries: „Promises to keep and miles to go before I sleep"*, „Yale Human Rights and Development Journal" 1999, t. 2, nr 1, s. 1.

[77] Zob. M. Kosmala-Kozłowska, *Dialog Zachód–Azja Wschodnia w dziedzinie praw człowieka. Wizje i praktyka*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2013, s. 293–413.

[78] H.-L. Tan, *The ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights: Institutionalising Human Rights in Southeast Asia*, Cambridge University Press, Cambridge 2011.

[79] *Our Approach*, Maruah, http://maruahsg.weebly.com/our-approach.html (data dostępu: 1.03.2016).

[80] Zob. L. Lyons (red.), *A State of Ambivalence: The Feminist Movement in Singapore*, Brill, Leiden 2004.

[81] Cyt. za: H.-L. Tan, op.cit., s. 134.

do tych wartości. Państwa Azji Południowo-Wschodniej doceniają wolność człowieka, jego dobrobyt, ale mają także inne priorytety. Ważniejsze jest zapewnienie rozwoju społeczeństwa. Z tego powodu patrzy się na demokrację i prawa człowieka w sposób pragmatyczny – czy te wartości pozwalają zapewnić ogólny dobrobyt i stabilność[82].

Singapur zaangażował się w proces zmian w Birmie. Owa aktywność wynika przynajmniej z trzech przesłanek. Po pierwsze stara się on poprawić swój wizerunek międzynarodowy. Jest w odmiennej sytuacji niż inne kraje, gdyż nie sąsiaduje z Birmą, nie jest w pełni demokratyczny, stąd też inaczej patrzy na kwestie wolności osobistych i praw politycznych. Singapur nie jest również bliskim sojusznikiem czy jednym z najważniejszych partnerów Birmy. Ta ma większe znaczenie dla Indonezji czy Malezji, ale mimo to Singapur, angażując się w sprawy regionalne, może wykazać się aktywnością oraz poprawić swój wizerunek w kwestii demokracji, za której brak jest często krytykowany. Po drugie Birma jest jednak ważna jako partner handlowy Singapuru. Oprócz tego łamanie praw człowieka i podnoszenie sytuacji w Birmie na wielu forach międzynarodowych pogarszają wizerunek jej, ale i regionu, tym samym zmniejszają atrakcyjność tej części świata i mogą negatywnie wpłynąć na inwestycje regionalne. Po trzecie coraz bardziej otwarta krytyka Birmy przez państwa regionu, m.in. Indonezję i Malezję, pozwoliła również Singapurowi wyrazić swoje obawy, tym bardziej że owe trzy państwa łączą dobre relacje[83].

Większość państw uznała, że należy kolektywnie rozwiązać problemy wynikające ze zmian zachodzących w Birmie. Kraje starały się wypracować jakiś sposób na współdziałanie, co udało się osiągnąć w 2003 r. w Tajlandii. Wspólna aktywność w ramach ASEAN została wzmocniona, gdy w 2006 r. Birma miała objąć przewodnictwo w tym ugrupowaniu. Ze względu na obawy, że przewodnictwo to nie wpłynie pozytywnie na postrzeganie ASEAN, zablokowano możliwość jego objęcia. Premier Singapuru Lee Hsien Loong stwierdził wówczas, że „ASEAN byłoby marginalizowane", gdyby nie podjęto odpowiednich kroków[84].

Szczególnie po 2008 r. Singapur zaczął udzielać więcej pomocy technicznej i humanitarnej Birmie. Przez pierwszych parę lat nie chciał w niej inwestować i angażować się ekonomicznie, ale ostatnio relacje obu państw znacznie się polepszyły, szczególnie gdy Birma zaczęła liberalizować swój rynek, czyli od 2012 r. Od 2014 r. Singapur jest jednym z najważniejszych dla niej państw pod względem inwestycji zagranicznych[85].

Stosunki między Singapurem a Birmą mają charakter złożony i pod wieloma względami kontrowersyjny, przede wszystkim dlatego, że władze tego pierwszego

---

[82] L.H. Long, J.S. Roy, *Singapore prime minister Lee backs Trans Pacific Partnership and stronger U.S. ties*, Council on Foreign Relations, 25.06.2014, http://www.cfr.org/singapore/singapore-prime-minister-lee-backs-trans-pacific-partnership-stronger-us-ties/p33178 (data dostępu: 1.03.2016).

[83] R. Katanyuu, *Beyond non-interference in ASEAN: The association's role in Myanmar's national reconciliation and democratization*, „Asian Survey" 2006, t. 46, nr 6, s. 838.

[84] Ibidem, s. 839.

[85] *Singapore was Myanmar's top for foreign investor in 2014*, „Straits Times", 2.07.2015.

zdecydowały się nie popierać żadnych zmian, które mogłyby doprowadzić do niestabilności państwa czy regionu. Singapur od początku promował prowadzenie dialogu i ukształtowanie bliskich relacji Birmy z krajami regionu, aby ustabilizować jej sytuację. Co istotne, Singapur uznał, że nie będzie naciskał i wywierał zbyt dużej presji na władze birmańskie, zgadzając się z tym, że powolne i ewolucyjne zmiany są lepszym rozwiązaniem. W ostatnich latach mimo tych założeń politycy singapurscy częściej krytykowali Birmę. W wymiarze regionalnym, mimo obaw o sytuację w tej ostatniej, Singapur nie wyraził poparcia dla decyzji, aby włączyć juntę w proces rozwiązywania konfliktów, w przeciwieństwie do takich państw jak Indonezja czy Malezja. Singapur preferuje utrzymywanie zasady niemieszania się w sprawy wewnętrzne innych państw jako podstawy funkcjonowania w stosunkach międzynarodowych w regionie[86].

Można więc uznać, że Singapur w polityce zagranicznej koncentruje się przede wszystkim na kwestiach, które wspierają rozwój gospodarczy. Problematyka liberalizmu politycznego (czy samych praw człowieka) nie jest właściwie poruszana w relacjach międzynarodowych. Postawa Singapuru wobec rozwoju mechanizmu przestrzegania praw człowieka w ASEAN pozwala zaryzykować stwierdzenie, że jego politycy są coraz mniej sceptyczni wobec tej koncepcji, choć podejmowane działania opierają się cały czas na bazie pragmatycznych kalkulacji.

Podsumowanie

Singapur jako państwo małe korzysta z innych instrumentów oddziaływania w stosunkach międzynarodowych niż jego regionalni partnerzy. Ma on również ograniczone możliwości kształtowania i wykorzystywania twardej siły w relacjach międzynarodowych. Z tego powodu wykorzystuje się potencjały miękkiego oddziaływania. Jak zauważa Heng Chee Chan, strategia *soft power* jest w wielu przypadkach koniecznością, a nie możliwością, z której państwo ma sposobność korzystać[87].

Zmiany zachodzące w środowisku międzynarodowym i regionalnym oddziałują na politykę zagraniczną Singapuru. W przypadku niezadowalających postępów w relacjach ekonomicznych i liberalizacji rynków państwo singapurskie stara się je przyspieszyć, dodatkowo inicjując programy, które wspomagają dane procesy. W odniesieniu do promocji wartości demokratycznych i powstawania mechanizmu ochrony praw człowieka singapurscy politycy są sceptyczni. Mimo to reagują na te regionalne zjawiska, traktując je jako nieuniknione. Można więc uznać, że Singapur wykazuje zdolność do odpowiedzi na zmiany zachodzące w środowisku, mimo że nie wszystkie pozostają zgodne z jego interesem. Nie uznaje on uniwersalności praw człowieka i wartości demokratycznych, dlatego też stara się chronić region przed nagłymi zmianami. Należy jednak podkreślić, że singapurska polityka zagraniczna

[86] H.-L. Tan, op.cit., s. 134–135.

[87] H.Ch. Chan, *Friends and ideas in diplomacy*, „Straits Times", 29.08.2005.

nie jest podatna na wewnętrzne naciski, ponieważ nie ma wpływowych grup, które mogłyby takowe skutecznie wywierać. W przypadku Singapuru nie chodzi tylko o zachowanie niezależności politycznej, ale przede wszystkim o sukces ekonomiczny.

Mimo ograniczeń wynikających ze specyfiki funkcjonowania małego państwa w stosunkach międzynarodowych Singapur stara się aktywnie kształtować i wpływać na zmiany zachodzące w środowisku regionalnym, jednocześnie dostosowując się do tych zachodzących w otoczeniu międzynarodowym. Z tego powodu można uznać, że Singapur przyjął model adaptacji kreatywnej, której podstawową cechą jest równoważenie zmian zarówno w środowisku wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Jest to szczególnie wyraźne w przypadku kształtowania relacji ekonomicznych oraz w odniesieniu do problematyki praw człowieka i demokratyzacji w ramach ASEAN.

Singapore's Political Adaptation in the Association of Southeast Asian Nations

The article focuses on the analysis of Singapore's political adaptation. The author attempts to answer the following question: What kind of strategy of political adaptation has been adopted by Singapore as regards its activity in the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)? The paper verifies the hypothesis that Singapore's political adaptation is characterised by creativity, which means that Singapore strives to adjust to the changes taking place in the regional environment and tries to influence its shape. The article is divided into several parts. In the first one, the author discusses the concept of political adaptation, the second one focuses on the vision and principles of Singapore's foreign policy, and the subsequent ones describe the country's activity in ASEAN.

Keywords: Singapore, political adaptation, ASEAN, foreign policy

Stosunki Międzynarodowe – International Relations ISSN 0209-0961
nr 4 (t. 51) 2015

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

Zapis dyskusji o książce *Nauka o stosunkach międzynarodowych i studia europejskie w Polsce*[1], Uniwersytet Warszawski, 21 października 2015 r.

Dnia 21 października 2015 r. na Uniwersytecie Warszawskim, w sali im. J. Brudzińskiego w Pałacu Kazimierzowskim, odbyła się dyskusja nad książką *Nauka o stosunkach międzynarodowych i studia europejskie w Polsce*. Seminarium było zorganizowane przez Instytut Europeistyki UW.

Jacek Czaputowicz: Książka, która jest przedmiotem naszego seminarium naukowego, jest wynikiem realizacji projektu finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki. Celem tego projektu było przedstawienie stanu nauki o stosunkach międzynarodowych i studiów europejskich w Polsce na podstawie badań empirycznych. Praca trzyosobowego zespołu, w skład którego wchodzili poza mną także obecni tu dr Anna Wojciuk i dr Kamil Ławniczak, polegała przede wszystkim na czytaniu i kodowaniu artykułów opublikowanych w czołowych polskich czasopismach naukowych oraz doktoratów i habilitacji obronionych w Polsce. Zostały zastosowane kategorie używane w przeprowadzanej cyklicznie ankiecie *Nauczanie, badania i polityka międzynarodowa*, określane w skrócie TRIP. Od badaczy amerykańskich uzyskaliśmy dostęp do niepublikowanej bazy danych zawierającej zakodowane informacje na temat artykułów w czołowych czasopismach na świecie, dzięki czemu mogliśmy dokonać porównań.

W analizowanych przez nas 11 czasopismach w latach 2007–2012 ukazały się w sumie 1973 artykuły, z czego 935 odnosiło się do stosunków międzynarodowych, a 576 do studiów europejskich (część należała do obu tych subdyscyplin). Natomiast w latach 2001–2012 zostało obronionych 468 doktoratów, z czego 258 z zakresu stosunków międzynarodowych, a 130 z zakresu studiów europejskich (80 należało do obu subdyscyplin). Każdy analizowany tekst był kodowany i sprawdzany, co oznacza, że był czytany przez dwie osoby. Dr Anna Wojciuk kodowała lub sprawdzała teksty dotyczące stosunków międzynarodowych, dr Kamil Ławniczak – teksty dotyczące studiów europejskich, natomiast ja w jednej lub drugiej roli analizowałem teksty z obu tych subdyscyplin. To była najbardziej pracochłonna część projektu. Kolejny etap to opisanie tego materiału i wyciągnięcie wniosków, a także dokonanie analizy historycznej rozwoju nauki o stosunkach międzynarodowych w Polsce i analizy literatury na temat cech tej nauki w innych państwach w celu wyodrębnienia modeli.

[1] J. Czaputowicz, A. Wojciuk, K. Ławniczak, *Nauka o stosunkach międzynarodowych i studia europejskie w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2015. Numery stron podane w tekście w nawiasach odnoszą się do tej publikacji.

Pod względem ilościowym zarówno nauka o stosunkach międzynarodowych, jak i studia europejskie w Polsce nie odbiegają od ich odpowiedników w takich państwach jak Niemcy czy Francja. Polskę charakteryzuje duża liczba badaczy, studentów oraz uczelni, na których wykładane są te subdyscypliny. Rozwojowi ilościowemu nie towarzyszy jednak rozwój jakościowy.

Głównym celem badania było określenie, jakie teorie i metody badawcze stosują polscy naukowcy oraz jak polska nauka prezentuje się na tle innych państw. Okazało się, zgodnie z naszą intuicją, że polscy badacze rzadko odwołują się do teorii, a stosowane przez nich metody rzadko wykraczają poza opis. Polska nauka jest bardzo odległa od wzorcowego modelu, jaki stanowi nauka amerykańska, ma raczej cechy nauki występującej w państwach południa Europy, takich jak Włochy, a także Francja. Z kolei studia europejskie są w Polsce raczej polem badawczym niż subdyscypliną silnie zakorzenioną w naukach o polityce. Przypominają występujący w Europie model pluralistyczny – w przeciwieństwie do tzw. modelu głównego nurtu, który występuje w Stanach Zjednoczonych.

Doszliśmy do wniosku, że w polskiej nauce o stosunkach międzynarodowych możemy wyróżnić dwa nurty: uniwersalistyczny oraz kontynuatorski. Uniwersaliści dostrzegają potrzebę integracji z nauką światową, postulują przyswojenie zachodnich teorii i metod badawczych, a także większe usamodzielnienie stosunków międzynarodowych wobec nauk o polityce, które ich zdaniem nie stoją w Polsce na wysokim poziomie. Z kolei kontynuatorzy podkreślają ciągłość rozwoju nauki o stosunkach międzynarodowych od czasów PRL, odwołują się do dorobku tamtego okresu, zwłaszcza takich badaczy jak Józef Kukułka i Ziemowit Jacek Pietraś. Opowiadają się częściej za odrębnością polskiej tradycji i nie widzą potrzeby instytucjonalnego oddzielenia się od nauk o polityce.

Chcielibyśmy, aby książka była głosem w dyskusji na temat stanu analizowanych tu subdyscyplin w Polsce. Zdajemy sobie sprawę, że mogą być inne punkty widzenia i inne opinie, które jednak warto sformułować. Wiele jest jeszcze do zrobienia, np. nasz projekt nie przewidywał analizy monografii, które w polskiej kulturze akademickiej mają większe znaczenie niż artykuły. Podobnie przedmiotem badania mogłyby być subdyscypliny w ramach stosunków międzynarodowych, takie jak studia nad bezpieczeństwem czy międzynarodowe stosunki gospodarcze.

Warto też dokonać pogłębionej oceny dorobku badaczy, którzy w różnych okresach historycznych wywarli największy wpływ, takich jak Ludwik Ehrlich, Remigiusz Bierzanek, Józek Kukułka czy Ziemowit Jacek Pietraś. Moim zdaniem silny komponent prawa międzynarodowego, akcent na wielodyscyplinarność, a przede wszystkim posługiwanie się kategorią społeczności międzynarodowej sprawiają, że polska nauka o stosunkach międzynarodowych przypomina w znacznym stopniu naukę brytyjską. Mamy nadzieję, że zadania tego podejmą się inni badacze. Zachęcamy wszystkich do wypowiedzi, dyskusje są bowiem częścią kształtowania się tożsamości dyscypliny.

Konstanty A. Wojtaszczyk: Nauka o stosunkach międzynarodowych i studia europejskie mają zróżnicowany status w ramach nauk społecznych. Obydwa obszary badań ulokowane są w dyscyplinie nauk o polityce. Stosunki międzynarodowe odbyły już długą drogę autonomizowania się i szukania miana odrębnej dyscypliny naukowej. Droga ta jeszcze trwa. Jest nieułatwiana przez fakty: istnieją naukowcy-mistrzowie, specyficzne dla dyscypliny teorie, metody i techniki badawcze oraz duży stopień integracji przedstawicieli stosunków międzynarodowych wokół idei prawnej instytucjonalizacji dyscypliny stosunki międzynarodowe. Studia europejskie mają zdecydowanie krótszą historię. Rozwijane od lat 70., najpierw w USA i Azji, później także w Europie Zachodniej, a po przełomie 1989 r. w latach 90. także w Europie Środkowo-Wschodniej. W ich uprawianiu zaznaczają się dwie tendencje co do podmiotu badań i trzy kierunki, jeśli idzie o wymiar teoretyczno-metodologiczny. Przedmiotem badań studiów europejskich jest Unia Europejska lub cała Europa. W pierwszym przypadku badania dotyczą procesów integracji europejskiej w ich wymiarze teoretycznym, historycznym, ekonomicznym, prawnym, społecznym i aksjologicznym. W drugim przypadku przedmiotem badań jest zarówno UE, jak i studia regionalne, w tym także zachodzące procesy integracji i dezintegracji oraz tendencje rozwojowe państw europejskich.

Wymiar teoretyczno-metodologiczny studiów europejskich implikuje wiele problemów. Należą do nich zwłaszcza status badań europejskich oraz ich warsztat metodologiczny. Przedstawiciele studiów europejskich traktują badania europejskie w sposób zróżnicowany. Są one utożsamiane:

1) z odrębną dyscypliną naukową, za czym opowiada się część środowiska europejskiego;
2) ze studiami interdyscyplinarnymi;
3) ze studiami wielodyscyplinarnymi.

Odnoszenie badań europeistycznych do różnych dyscyplin jest następstwem faktu szerokiego określenia przedmiotu badań. Jego analizy są punktem odniesienia dla nauk o polityce, w tym stosunków międzynarodowych, ale też dla nauk prawnych, ekonomicznych, socjologii, psychologii, historii i kulturoznawstwa, a także nauk o bezpieczeństwie i innych. Prowadzone badania europeistyczne skupiają niejednokrotnie przedstawicieli różnych dyscyplin naukowych i pozwalają w ten sposób na dokonywanie analiz wzajemnie się uzupełniających i pozwalających na wypełnianie w sposób bardziej efektywny założonych celów badawczych[2].

Badania europeistów odwołują się do teorii i metod badawczych przede wszystkim nauk społecznych. Zaznacza się także niezwykłą aktywność badaczy poszukujących specyficznych dla przedmiotu badań podejść badawczych[3]. Pojawiają się oryginalne konceptualizacje i słownictwo naukowe.

---

[2] W. Loth, W. Wessels (red.), *Theorien europäischer Integration*, Leske + Budrich Verlag, Opladen 2001, s. 19–176.

[3] B.F. Nelsen, A. Stubb (red.), *The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration*, Lynne Rienner Publishers, Boulder 2014.

Roman Kuźniar: To bardzo ważna książka, ważna dla samoświadomości polskich badaczy stosunków międzynarodowych, dla świadomości korzeni naszej dyscypliny, zwłaszcza tych z okresu międzywojennego. Cieszę się, że zauważono w należyty sposób miejsce prof. Ludwika Ehrlicha w narodzinach naszej dyscypliny. Jestem też pełen podziwu dla ogromu pracy wykonanej przez jej autorów, dla rozległej kwerendy, która przecież objęła także prace niepublikowane (dysertacje doktorskie).

Dla kogoś z branży badania i wyniki zawarte w tej książce potwierdzają wiedzę intuicyjną o rozwoju nauki o stosunkach międzynarodowych w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat i jej obecnym stanie. Autorzy dość wiernie odzwierciedlają sytuację dyscypliny w jej niemal każdym aspekcie – instytucjonalnym, podejmowanej tematyki, obecności metodologii i teorii w badaniach. Za bez znaczenia dla rozwoju dyscypliny uważam jedynie płeć autorów (udział kobiet), zwłaszcza że w pracy nie wykazano związków między płcią a tematyką czy poziomem teoretycznym badań. Mam wrażenie, że podejście płciowe jest już dość anachroniczne i poza statystyką dotyczącą badaczy niczego o samej dyscyplinie nie mówi.

Istotnie do 1989 r. realia polityczno-ustrojowe miały ogromny wpływ na sytuację dyscypliny. Przy czym stosunki międzynarodowe znajdowały się w nieporównanie trudniejszej sytuacji niż inne dziedziny nauk społecznych, zwłaszcza socjologia czy nawet w pewnym zakresie klasyczna nauka o polityce. Realne stosunki międzynarodowe były płaszczyzną starcia między Wschodem a Zachodem i wszystko w nich miało strategiczny charakter lub ideologiczny kontekst zdaniem władz czy cenzury. Kontakt z literaturą czy wyjazdy za granicę – to było bardzo limitowane, nie mówiąc już o braku pieniędzy na indywidualne kontakty (jako adiunkt w latach 80. zarabiałem 13 USD po kursie czarnorynkowym, a na Uniwersytet w Strasburgu, gdzie chciałem coś poczytać do doktoratu, jechałem od siebie z Krosna autostopem).

Względna mizeria nauk o stosunkach międzynarodowych po 1989 r., na którą wskazują autorzy tego raportu, miała moim zdaniem dość prozaiczną przyczynę główną (były też inne). Status materialny pracownika akademickiego do 1989 r. był pożałowania godny. Po 1989 r., wraz pojawieniem się studiów płatnych oraz szkół prywatnych, nauczyciele akademiccy postanowili zadbać o siebie, odkuć się materialnie. Pracowali w dwóch–trzech miejscach, zarzynali się dydaktyką i to pozostawiało stosunkowo mało miejsca na poważne badania, zwłaszcza teoretyczne, które wymagają wyciszenia i sporo wolnego czasu od nauczania. Niemała część z nas trafiała na wiele lat do praktyki – taki jest np. mój przypadek. Model edukacji wyższej stawiał na ilość, nie na jakość, a to psuło także rozumienie obowiązków pracownika uniwersytetu, jego etosu, poczucia misji jako badacza. Kiedyś zdolni chętniej zostawali na uczelni, teraz jest dla nich wiele innych, atrakcyjnych miejsc pracy.

Jednak od kilku lat do nauki, także naszej, wchodzi nowa generacja, z którą wiążę wielką nadzieję. Chodzi o przedział 25–35 lat. To jest zupełnie nowa formacja, bez kompleksów i ograniczeń. Już od studiów wizytują dobre zagraniczne uniwersytety, mogą rozwijać bez ograniczeń kontakty międzynarodowe, mają dostęp do każdej

literatury (ja dobrze pamiętam czasy „prohibitów", czyli książek, do których dostęp mieli wybrani). Publikacja książki w zachodnim wydawnictwie to dziś głównie sprawa pieniędzy, a teraz są i one. Więc są to ludzie, których rozwój zawodowy jest od początku umiędzynarodowiony. I jest sporo talentów, osób twórczych, widzę to choćby u siebie w zakładzie. I w ich karierach i badaniach nie przeszkodzi żaden „feudalizm", o którym pisze na okładce książki prof. Jan Zielonka, rzekomo „blokujący rozwój intelektualny ludzi młodych". To twierdzenie wyssane z palca. Prof. Zielonka wyraźnie nie zna sytuacji pod tym względem. Powiedziałbym nawet, że jest odwrotnie: procedury awansowe w tej chwili są niewystarczająco selektywne i w górę przedostają się łatwo także ludzie niedouczeni.

Mam jakieś inne drobne uwagi. Myślę, że nie doszacowano roli prof. Kukułki dla rozwoju dyscypliny, zwłaszcza jeśli chodzi o badania teoretyczne. Bo tu nie chodzi tylko o jego publikacje, ale też ogromną aktywność inspiratorską, inicjowanie niezliczonych konferencji, seminariów czy innych dyskusji poświęconych teorii czy korzystaniu z teorii w badaniu życia międzynarodowego. I robił to nierzadko przy sceptycyzmie czy wręcz drwinach ze strony swoich bardziej klasycznych kolegów z różnych uczelni. Myśmy z tej jego pasji bardzo korzystali, bo to była przy tym nauka porządnego myślenia oraz zaznajamianie się z dorobkiem zachodnim, z takimi nazwiskami jak Hans Morgenthau, Raymond Aron czy Stanley Hoffman. I to była zasługa Kukułki, niezależnie od jego wyborów politycznych czy ideowych, których ja akurat nie podzielałem, ale jemu to nie przeszkadzało. Jego *Problemy teorii stosunków międzynarodowych* z 1978 r. wyprzedzały swój czas[4]. To była nie tylko recepcja zachodnich szkół w tej dyscyplinie, ale też oryginalna, autorska propozycja, o czym świadczą tytuły poszczególnych części: *Epistemologia*, *Polistrategia*, *Systemy*, *Prognostyka*, *Synoptyka*. Można się było z tym nie zgadzać, polemizować, ale było z czym! I nadwartościowano w tym opracowaniu rolę prof. Longina Pastusiaka w odniesieniu do teorii. On się sam teorią nie zajmował, choć czasem istotnie pisał o tym, czym w teorii zajmowano się na Zachodzie. Jego główne publikacje nie dotyczyły teorii.

Myślę też, że może w pracy trójki autorów, przecież świetnej, trochę demonizuje się znaczenie „fizycznej" obecności teorii czy metody w pracach po to, aby można je było uznać za dobre. Owszem kulturę metodologiczną i świadomość teoretyczną warto, a nawet trzeba mieć, ale nie zawsze trzeba to deklarować na dzień dobry. Przecież tak nie robią najwięksi – zobaczmy głośne prace Henry'ego Kissingera, Zbigniewa Brzezińskiego czy Samuela Huntingtona. Nie wydaje mi się także, aby można było mówić o „intelektualnej dominacji Warszawy". Może ilościowej, ale są świetne rzeczy i ciekawi badacze w Krakowie, Lublinie czy Wrocławiu. Owszem wszędzie na świecie stosunki międzynarodowe są najbardziej obecne w stolicy, taka uroda dyscypliny, ale nie mam wrażenia, aby w Polsce to było jakoś szczególnie widoczne. Badacze spoza

[4] J. Kukułka, *Problemy teorii stosunków międzynarodowych*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1978.

Warszawy mniej czasu poświęcają na inne sprawy, w które tu, w stolicy, jesteśmy często wciągani, i dlatego bardziej mogą się poświęcić czystej nauce.

Jacek Raciborski: Dziękuję za zaproszenie do dyskusji o tej ważnej książce. Jestem tu w podwójnej roli: jako wydawca i jako osoba żywo zainteresowana niektórymi tematami nauki o stosunkach międzynarodowych. Książka prof. Czaputowicza, dr. Ławniczaka i dr Wojciuk jest dla Wydawnictwa Naukowego Scholar źródłem wielkiej satysfakcji. Zawiera m.in. podsumowanie ankiety przeprowadzonej wśród badaczy zajmujących się stosunkami międzynarodowymi, w której wytypowano najważniejszych autorów z tej dyscypliny i ich książki. Czołowe miejsca w tym rankingu zajęły prace wydane w WN Scholar. Czerpiemy z tego zachętę, aby podtrzymywać i rozwijać ten nurt w działalności wydawnictwa. Wróciło do nas zadanie wydawania na zlecenie Instytutu Stosunków Międzynarodowych (ISM) UW kwartalnika „Stosunki Międzynarodowe". W nowej, prawie monograficznej formule kwartalnik zapowiada się świetnie.

Jako wydawca mam też pewne obserwacje, które niepokoją. Otóż wydaje mi się, że w obrębie omawianej dyscypliny zbyt mały nacisk kładzie się na teorię, w szczególności teorię państwa. A niezależnie od faktu, że państwa przestały być jedynymi aktorami polityki międzynarodowej, nie trzeba być ortodoksyjnym zwolennikiem realizmu, aby twierdzić, że nadal jest to aktor najważniejszy – i bez jakiejś teorii państwa prowadzenie badań nad stosunkami międzynarodowymi jest niemożliwe. Tymczasem dwie bardzo ważne dla dyscypliny książki: Alexandra Wendta *Społeczna teoria stosunków międzynarodowych* i Kennetha Waltza *Struktura teorii stosunków międzynarodowych*, wydane przez nas kilka lat temu z inicjatywy prof. Wojciecha Kosteckiego, sprzedały się w bardzo skromnych nakładach, studenci nie czytają tych prac[5]. Wprawdzie nie wiem, czy im się tych lektur nie zadaje czy po prostu nie czytają, bo wszystko załatwia podręcznik Czaputowicza – oczywiście nic nie ujmując temu podręcznikowi. Relatywnie rzadko prace ściśle teoretyczne są też przywoływane przez młodych adeptów dyscypliny. A przeglądam wiele prac doktorskich i habilitacyjnych z całej Polski, bo na ich selekcjonowaniu do publikacji polega moja robota w wydawnictwie. Wendta chyba nawet częściej przywołują socjologowie, bo rzeczywiście jest znakomity i bardzo nowoczesny w sposobie stawiania pytań, jak istnieje państwo i jak działa państwo. Wydaje mi się, że jest pewien deficyt teorii w sposobie uprawiania nauki o stosunkach międzynarodowych. I nie sądzę, aby było to reakcją na dominację marksizmu w PRL-owskim okresie rozwoju dyscypliny. Minęło już tak wiele lat, a marksizm w końcowej fazie PRL był na uniwersytetach polskich właściwie martwy; jako ideologia PZPR obumarł – jak to wykazał Andrzej Walicki w pracy *Marksizm*

[5] A. Wendt, *Społeczna teoria stosunków międzynarodowych*, tłum. W. Derczyński, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008; K.N. Waltz, *Struktura teorii stosunków międzynarodowych*, tłum. R. Włoch, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2010.

i skok do królestwa wolności – jeszcze wcześniej, bo w latach gierkowskich[6]. Poza tym marksizm otwarty czy analityczny (akademicki) był i jest nadal ważną teorią dla politologii, w tym dla stosunków międzynarodowych, że przywołam takie nazwiska jak Immanuel Wallerstein, Bob Jessop, Adam Przeworski czy Ulrich Beck.

Na marginesie tej kwestii chciałbym przytoczyć opinię prof. Jerzego Wiatra pochodzącą z recenzji książki, o której dyskutujemy (będzie opublikowana w „Studiach Socjologiczno-Politycznych. Seria Nowa"). W recenzji tej zgadza się z oceną autorów, że w nauce o stosunkach międzynarodowych w okresie PRL marksizm był bardziej narzędziem ideologicznej propagandy niż paradygmatem naukowym, ale zarazem zarzuca autorom, iż przeoczyli kilka ważnych prac napisanych w paradygmacie neomarksistowskiej teorii zależności. Przywołuje pracę Henryka Szlajfera *Modernizacja zależności* napisaną na podstawie doktoratu obronionego w 1977 r. w Instytucie Socjologii UW (Wiatr był promotorem tego doktoratu), publikacje Ryszarda Stemplowskiego i swoją książkę *Drogi do wolności. Polityczne mechanizmy rozwoju krajów postkolonialnych*[7].

Mówię o pewnym deficycie teorii w polskiej nauce o stosunkach międzynarodowych. Ale ta dyscyplina ma sens nawet jako ściśle idiograficzna. Ktoś musi przecież dokładnie opisywać te wszystkie traktaty i umowy międzynarodowe, wojny i porozumienia i co z tego wszystkiego wynika dla państw, firm i zwykłych ludzi. Patrzę więc optymistycznie na rozwój nauki o stosunkach międzynarodowych w Polsce. Mam zresztą wrażenie, że ostatnie lata przyniosły duży postęp. Widzę też z pewną satysfakcją, że obecna jest u wielu badaczy perspektywa socjologiczna. W książce odnotowano wkład Jerzego Wiatra jako autora artykułów o fundamentach subdyscypliny pod nazwą „socjologia stosunków międzynarodowych" – artykułów bardzo ważnych i później upowszechnionych w literaturze światowej. Teraz podejmowanie takich zagadnień jak opinia publiczna a działanie państw w przestrzeni globalnej, migracje i ich konsekwencje, religijność i jej skutki, ruchy społeczne, nierówności, ideologie, czyli charakterystycznych niegdyś dla socjologii, jest czymś codziennym w nauce o stosunkach międzynarodowych. Pewien problem ma ona natomiast z metodologią – w szczególności z metodologią badań ilościowych. Pod tym względem pozostaje w tyle za socjologią, nie wspominając nawet o ekonomii, która wśród nauk społecznych dzierży prym, gdy idzie o metody ilościowe.

Organizatorzy spotkania prosili mnie, abym odniósł się porównawczo do kwestii międzynarodowej pozycji socjologii i nauki o stosunkach międzynarodowych. Niewiele wiem o pozycji tej drugiej. Natomiast pozycja socjologii była kiedyś wysoka. Stanisław Ossowski był wiceprzewodniczącym International Sociological Association (ISA), Jan Szczepański nawet przewodniczącym ISA (1966–1970), a w III RP taki zaszczyt spotkał Piotra Sztompkę (2002–2006). Wysoka była pozycja międzynarodowa Juliana

[6] A. Walicki, *Marksizm i skok do królestwa wolności*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996.

[7] H. Szlajfer, *Modernizacja zależności. Kapitalizm i rozwój w Ameryce Łacińskiej*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1985; J. Wiatr, *Drogi do wolności. Polityczne mechanizmy rozwoju krajów postkolonialnych*, Książka i Wiedza, Warszawa 1982.

Hochfelda, któremu bliskie były nauki polityczne (był zresztą po 1956 r. dyrektorem Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych przez dwa lata), a jeszcze wyższa kilku jego uczniów. Bo warto wiedzieć, że tacy uczeni jak Zygmunt Bauman, Jerzy Wiatr, Włodzimierz Wesołowski, Maria Hirszowicz, Aleksandra Jasińska-Kania – to wszystko uczniowie Hochfelda. Zasadnie do szkoły Hochfelda można zaliczyć też Adama Przeworskiego, który wyjechał do USA jako już praktykujący badacz. Na czołowych uniwersytetach amerykańskich pracuje obecnie wielu socjologów wykształconych w Polsce, ale mam wrażenie, że w ostatnim dziesięcioleciu pozycja międzynarodowa polskiej socjologii maleje i w moim pokoleniu nie widzę karier na miarę naszych mistrzów. Po części to konsekwencja ogólnego zmniejszenia zainteresowania w świecie naszym krajem, które w komunistycznych czasach i w pierwszych latach transformacji było daleko większe, po części wzrostu konkurencji, a pewnie i tego, że nasz pęd do zakorzeniania się na zachodnich uniwersytetach osłabł, bo nie jest to już finansowy raj.

Kończąc, raz jeszcze gratuluję autorom i autorce książki, o której wiem, że już wywołała spory o stanie nauki o stosunkach międzynarodowych. A takie spory są dla dyscypliny ożywcze i skądinąd dobrze świadczą o jej kondycji.

Anna Wojciuk: Po pierwsze chciałabym odnieść się do krytyki prof. Kuźniara dotyczącej uwzględnienia kobiet w analizie empirycznej. Widziałam bowiem, że profesor spoglądał na mnie. W przypadku naszego badania, odmiennie niż można byłoby być może sądzić po składzie zespołu autorskiego, to nie ja byłam inicjatorką podjęcia tego wątku, lecz prof. Czaputowicz. Początkowo byłam przeciwna temu pomysłowi, jednak po zrealizowaniu tej części analizy stwierdziłam, że mój współautor miał rację. Uważam, że nasze wyniki są interesujące – po pierwsze w odniesieniu do udziału kobiet wśród pracowników naukowych na różnych szczeblach awansu. Wyraźnie widać, że o ile wśród doktorów proporcje są wyrównane, to na poziomie doktorów habilitowanych uwidacznia się przewaga liczebna mężczyzn, a wśród profesorów kobiet jest bardzo mało. Obecna struktura na wyższych szczeblach kariery naukowej zapewne wynika z faktu, że w przeszłości niewiele kobiet w dziedzinie podejmowało karierę naukową, a nieliczne z tych, które ją podjęły, dotarły do najwyższego szczebla. Natomiast duży odsetek kobiet z tytułem adiunkta jest efektem polityki kadrowej czasów boomu edukacyjnego, kiedy znacznie zwiększając zatrudnienie, przyjęto też do pracy dużo kobiet. Ciekawa będzie analiza tej struktury za kilka czy kilkanaście lat celem porównania.

Drugi wątek dotyczy słabości teoretyczno-metodologicznej i potencjału młodszego pokolenia badaczy. Chciałabym podzielić się refleksją, że nadrobienie tej luki nie będzie proste. O ile bowiem teorię można przyswoić sobie, czytając książki, o tyle nie prowadzi to automatycznie do wytworzenia się aktywnego do niej podejścia. Można znać różne paradygmaty, umieć je zestawiać i porównywać, a mimo to nie być w stanie zaprząc ich do własnych analiz ani nie umieć w sposób innowacyjny i twórczy dokonywać analizy konceptualnej czy samodzielnie teorię budować. Moje doświadczenie

wskazuje, że jest to trudne, podobnie zresztą jak umiejętność zastosowania metod. Przez ostatnie pięć lat starałam się samodzielnie zbudować u siebie kompetencję aktywnego wykorzystywania teorii oraz rozwinąć warsztat metodologiczny. Mimo udziału w najbardziej prestiżowych szkołach letnich (jakościowych oraz ilościowych) i organizacji w Warszawie warsztatów dla młodych badaczy poświęconych stricte projektowaniu badań (*research design*) nie czuję się na tym gruncie pewnie. Zadanie okazało się znacznie trudniejsze, niż się spodziewałam. Podczas udziału w tych szkołach letnich zaobserwowałam natomiast, że siła nauki zachodniej leży w bardzo starannym kształceniu doktorantów. Młodzi badacze przez cały rok, systematycznie biorą udział w seminariach, wzajemnie doskonaląc swoje koncepcje badawcze, udzielając informacji zwrotnej, często bardzo krytycznej. Na bieżąco są też prowadzeni przez swoich promotorów. Szkoła letnia jest dla nich tylko okazją, by skonfrontować swój pomysł z szerszym gronem, a u najlepszych ekspertów o wąskich specjalizacjach metodologicznych doszlifować te elementy koncepcji badawczych, co do których nie umieją doradzić metodolodzy z własnej uczelni. Byłam zaskoczona, że program kształcenia doktorantów jest tak wymagający i sprofesjonalizowany. Wyjaśnia to jednak, w jaki sposób pięć lat wytężonej pracy prowadzić ma do publikacji artykułu w najbardziej prestiżowych i obleganych czasopismach branżowych.

Kamil Ławniczak: Prof. Kuźniar słusznie zauważył, że podejście teoretyczne i metodologiczne nie zawsze jest, nawet w bardzo wartościowych publikacjach, wykładane wprost. Ten fakt wzięliśmy jednak pod uwagę w naszej pracy. Można wyróżnić trzy rodzaje przesłanek, którymi kierowaliśmy się, klasyfikując badane teksty pod względem teorii. Po pierwsze zwracaliśmy uwagę na takie właśnie, czynione wprost, deklaracje. Warto zauważyć, że w przypadku wielu rozpraw doktorskich deklaracje te nie znajdowały pokrycia w faktycznym wykorzystaniu danego podejścia. Dana teoria była omawiana na wstępie, ale trudno było zauważyć, jaki ma ona wpływ na prezentowane badania. Po drugie poszukiwaliśmy charakterystycznych dla danego podejścia elementów: pojęć, koncepcji czy sposobów wyjaśniania. Po trzecie braliśmy pod uwagę odwołania do literatury. W ten sposób, jak sądzimy, wyodrębniliśmy te prace, które w mniejszym lub większym stopniu korzystały z jakiegoś podejścia teoretycznego. Jak pokazują jednak zawarte w książce tabele, nawet przy tak elastycznym podejściu zdecydowanej większości prac nie mogliśmy określić inaczej niż jako ateoretyczne. Pokazuje to istniejące wciąż niedostatki w dziedzinie teorii.

Myślę jednak, że trudniejszym do rozwiązania problemem polskich stosunków międzynarodowych i studiów europejskich są braki dotyczące umiejętności posługiwania się przyjętymi w naukach społecznych metodami badawczymi, tzn. prowadzenia badań, czy to empirycznych, czy teoretycznych, które będą właściwie zaprojektowane i przeprowadzone w sposób przynoszący oryginalne rezultaty. O ile bowiem teorię jako taką można przyswajać z dużym powodzeniem z lektur, to znajomość metod badawczych stanowi wiedzę wymagającą praktyki. Stąd niezwykle ważne są wszelkie

inicjatywy o charakterze warsztatów lub szkół metodologicznych, jak np. organizowane od 2010 r. coroczne warsztaty europeistyczne. Poważnym problemem pozostają wysokie koszty udziału w międzynarodowych wydarzeniach tego typu, np. w szkołach metodologicznych European Consortium for Political Research.

Chciałbym jeszcze odnieść się do pytania o cel, do którego powinniśmy dążyć. Sądzę, że kluczowe znaczenie ma taka poprawa jakości naszych badań, aby ich wyniki były publikowalne w prestiżowych czasopismach i wydawnictwach o zasięgu międzynarodowym. Wymaga to zarówno wspomnianego wyżej podniesienia poziomu metodologicznego, jak również biegłości językowej oraz, co równie ważne, stworzenia na poziomie krajowym warunków dla rozwoju naukowego badaczy w takim kierunku. Istotnym wyzwaniem jest tu faktyczne, a nie jedynie deklaratywne wprowadzenie w Polsce (np. w czasopismach naukowych) przyjętych na świecie standardów naukowych, dotyczących m.in. rzetelności recenzji.

Edward Haliżak: Na początku mojej wypowiedzi chciałbym odnieść się do opinii prof. Jana Zielonki o nieprzezwyciężonej do końca tradycji okresu realnego socjalizmu oraz jej wpływie na stan badań w naukach społecznych. Opinia w tym względzie jest może surowa, ale należy mieć na uwadze fakt, że w dziedzinie nauki o polityce i nauki o stosunkach międzynarodowych nadal funkcjonują samodzielni pracownicy nauki ukształtowani w okresie PRL, dla których zachodnie standardy uprawiania nauki są zupełnie obce, nie mówiąc już o tym, że wielu z nich nie przebywało w jakiejkolwiek zachodniej instytucji badawczej.

Brak tradycji międzynarodowej współpracy nie pozostaje bez wpływu na stan kontaktów z Zachodem w chwili obecnej. Nowe pokolenie badaczy na coraz większą skalę włącza się w obieg międzynarodowy, o czym zaświadcza rosnąca liczba uczestników z Polski w dorocznych konwencjach International Studies Association i European International Studies Association. Tym, co martwi, jest znikomy udział badaczy z Polski we władzach międzynarodowych stowarzyszeń naukowych i kolegiach redakcyjnych czasopism. Niemniej jednak obecny poziom umiędzynarodowienia badań stosunków międzynarodowych należy uznać za satysfakcjonujący. Podobnie rzecz ma się w sferze dydaktyki, która oparta jest na zachodnich wzorcach, a jedynym ograniczeniem jest niedoinwestowanie infrastrukturalne.

Istotnym elementem naukowego dyskursu w nauce o stosunkach międzynarodowych w Polsce jest historiografia – to ważny element, przesądzający o tożsamości danej dyscypliny naukowej. Monografia autorstwa prof. Jacka Czaputowicza, dr Anny Wojciuk i dr. Kamila Ławniczaka jest ważnym etapem w dyskursie o stanie tej dyscypliny w naszym kraju, gdyż w oparciu o akceptowane kryteria oceny dokonano udanej w moim przekonaniu diagnozy stanu badań. Stanu badań obciążonego mocno tradycją wywodzącą się z PRL. Jednym z tego przejawów jest odwoływanie się do dorobku naukowego prof. Józefa Kukułki, który był ideologiem i politykiem, a także profesorem UW. Nie mogło to nie mieć wpływu na treść tych publikacji, odwołujących

się do urzędowego marksizmu. Pisząc o nauce zachodniej, konstatował, że w zachodniej nauce kryteria definiowania pojęć nie odpowiadają marksistowskim kryteriom definiowania, gdyż nie są idealnymi abstrakcjami stosunków międzynarodowych[8]. W innym miejscu pisał, że rzekomo bogaty rozwój zachodniej nauki stosunków międzynarodowych, jeśli sądzić po ilości publikacji, nie powinien nas z tego powodu niepokoić. Nic nie wskazuje na to, że ilość ma wyraźną tendencję przekształcania się w jakość[9].

Brak rozpoznania stanu badań w zachodniej nauce o stosunkach międzynarodowych przez prof. Kukułkę, o czym zaświadcza monografia *Teoria stosunków międzynarodowych* wydana w 2000 r., w której nie dostrzega trzech teorii głównego nurtu, tj. realizmu, liberalizmu i konstruktywizmu, dowodzi słabości jego teoretycznych koncepcji[10]. Nie spełnia zatem minimalnych wymogów, aby uznać ją za wnoszącą jakikolwiek wkład w rozwój badań stosunków międzynarodowych w naszym kraju.

Marek Tabor: Przyłączam się do tych dyskutantów, którzy pracę komplementują. Jest to pierwsze od wielu lat opracowanie, które w tak szerokim zakresie przedstawia i analizuje rozwój instytucjonalny i badania nauki o stosunkach międzynarodowych oraz studiów europejskich w Polsce. Zaangażowanie autorów budzi szacunek. Jest to monografia bardzo potrzebna nie tylko w sensie poznawczym, ale również dydaktycznym. Wydanie książki w języku angielskim, o czym autorzy powinni pomyśleć i o co zabiegać, będzie sprzyjać upowszechnieniu znaczącego dorobku polskich badaczy w obu objętych książką obszarach poza granicami naszego kraju. Jest to monografia bardzo potrzebna i ważna.

Obszar badany przez autorów nie wyczerpuje całego zakresu przedmiotowego mieszczącego się w ramach nauki o stosunkach międzynarodowych i studiów europejskich. Analiza empiryczna autorów (rozdziały czwarty i piąty) jest wyraźnie skoncentrowana na pracach z zakresu stosunków politycznych. Wyraźnie niedocenione zostały prace z zakresu międzynarodowych stosunków gospodarczych, ekologicznych, kulturalnych. Obraz nie jest zatem pełny.

Przedstawiony w pracy rozwój instytucjonalny nauki o stosunkach międzynarodowych w Polsce budzi pewne zastrzeżenia metodologiczne i merytoryczne. Nie widzę uzasadnienia dla umieszczenia w jednym rozdziale (drugim) dwóch, jakże różniących się od siebie, okresów rozwoju instytucjonalnego polskiej nauki: II RP (okres międzywojenny) i PRL. W rozdziale liczącym zaledwie 17 stron przedstawiono prawie 70-letni okres rozwoju stosunków międzynarodowych. Nic więc dziwnego, że znajdujemy tu wiele uproszczeń i zbyt lakonicznych ocen. W szczególności dotyczy to okresu PRL. Zdanie, że „[w] epoce zimnej wojny polskie SM, tak jak SM w całym

[8] J. Kukułka, *Główne kategorie nauki stosunków międzynarodowych w szkołach zachodnich*, w: J. Pałyga, J. Symonides (red.), *Marksistowska nauka stosunków międzynarodowych*, Instytut Gospodarki Krajów Rozwijających się Szkoły Głównej Planowania i Statystyki, Warszawa 1979, s. 38.

[9] Ibidem, s. 37.

[10] Idem, *Teoria stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2000.

obozie państw socjalistycznych, rozwijały się według wzoru radzieckiego" (s. 47), jest jednym z tego przykładów.

Moim zdaniem niedoszacowany został w rozwoju badań teoretycznych okresu PRL dorobek Józefa Kukułki i Ziemowita J. Pietrasia. To oni i ich uczniowie tworzyli tzw. warszawską i lubelską szkoły stosunków międzynarodowych – ośrodki wyraźnie w tamtych czasach przodujące, szczególnie w badaniach dotyczących teorii.

Omawiając dorobek teoretyczny Kukułki, autorzy przywołują (ibidem) jego *Wprowadzenie do teorii stosunków międzynarodowych* (praca nie została uwzględniona w zestawie bibliograficznym!) z 1976 r., która miała ograniczony obieg naukowy (wydana jako skrypt przez Centralny Ośrodek Metodyczny Studiów Nauk Politycznych)[11]. Nie wspominają natomiast o wydanej dwa lata później przez Państwowe Wydawnictwo Naukowe publikacji (ze względu na wydawnictwo mającej szeroki obieg) będącej rozszerzeniem i modyfikacją tej pierwszej: *Problemy teorii stosunków międzynarodowych*[12]. To właśnie *Problemy…*, a nie *Wprowadzenie…*, „przybliżyły polskiemu środowisku naukowemu teorie zachodnie" (ibidem). Niezależnie od tych pewnych uchybień, ocenę wyrażoną przez autorów w pełni podzielam. Natomiast uznanie za słabość podejścia Kukułki równoprawnego traktowania teorii ważnych i o marginalnym znaczeniu jest oceną niesprawiedliwą, bowiem podstawowym celem badacza nie była ich hierarchizacja, lecz zaznajomienie z nimi polskiego czytelnika. W tym sensie *Problemy…* znakomicie spełniły to zadanie.

Mój sprzeciw budzi przestawienie okoliczności zaprzestania przyznawania nagrody im. Józefa Kukułki za najlepszą pracę naukową. Pogląd, że stało się to „wskutek wątpliwości co do kwalifikacji moralnych patrona" (s. 62), jest nadużyciem. Pogląd taki wyrażał jedynie dyrektor ISM prof. Edward Haliżak (nie wyrażała go ani Rada Naukowa ISM, ani kapituła nagrody) i to on, z naruszeniem prawa (pomijając Radę Naukową ISM), w trybie jednostronnym, doprowadził do zawieszenia prac kapituły nagrody im. Kukułki.

PRL skończyła się ćwierć wieku temu. Jednak rzetelne i obiektywne przedstawienie rozwoju nauki o stosunkach międzynarodowych tego okresu jeszcze przed nami. Myślę, że jest to zadanie do wykonania przez badaczy, dla których tamten okres jest jedynie historią.

Iwona Wyciechowska: Dwadzieścia pięć lat po odzyskaniu przez państwa bloku wschodniego suwerenności, w dobie dynamicznie zmieniających się stosunków międzynarodowych niezwykle potrzebna jest refleksja na temat stanu nauki o stosunkach międzynarodowych, kierunków jej rozwoju, a także jej gotowości do podjęcia pogłębionej analizy zmian, jakie zachodzą w stosunkach międzynarodowych po roku 1989. Odpowiedzią na

[11] Idem, *Wprowadzenie do teorii stosunków międzynarodowych*, Centralny Ośrodek Metodyczny Studiów Nauk Politycznych, Warszawa 1976.

[12] Idem, *Problemy teorii stosunków międzynarodowych*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1978.

to zapotrzebowanie jest książka trójki autorów: Jacka Czaputowicza, Kamila Ławniczaka i Anny Wojciuk. Wiele pozytywnych ocen książki padło już w debacie.

Chcę zwrócić uwagę na trzy zagadnienia. Po pierwsze na ahistoryzm, jaki wdarł się do rozdziału omawiającego stosunki międzynarodowe w okresie PRL. Otóż należy zwrócić uwagę na brak w tamtym czasie dostępu do literatury i do osiągnięć zachodniej nauki o stosunkach międzynarodowych, a także bardzo ograniczone możliwości kontaktu ze środowiskami naukowymi świata zachodniego. Mimo to ówczesny dyrektor ISM Józef Kukułka napisał i wydał pionierską po tej stronie żelaznej kurtyny pracę – nie tylko przedstawiającą teorie stosunków międzynarodowych, ale także w sposób prekursorski analizującą dorobek teoretyczny światowej nauki o stosunkach międzynarodowych. Nieocenionym osiągnięciem były także, dyskutowane na seminariach prof. Kukułki i pod jego opieką promotorską bronione, prace doktorskie analizujące dorobek teoretyczny poszczególnych państw Zachodu, o których w omawianej książce zresztą wspomniano (s. 51).

Nie uważam za prawdziwe zdania, że nauka o stosunkach międzynarodowych „rozwijała się w PRL według wzoru radzieckiego". Autorzy nie wyjaśniają, co mianowicie miałoby to zdanie znaczyć, nie dokonują porównania tego wzoru z nauką o stosunkach międzynarodowych rozwijaną w PRL. Nie rozumiem też, po co na koniec wspomnianego rozdziału znalazł się akapit o naukach politycznych i o rekrutacji wykładowców tych nauk spośród wykładowców marksizmu-leninizmu i aparatu partyjnego (ibidem). Uznałam ten akapit za tendencyjny i stronniczy, bo coś sugeruje, a jednocześnie nie dotyczy kadry stosunków międzynarodowych.

Uważam za zbędny przypis trzeci, który dotyczy prof. Stanisława Huberta, który w latach 50. i 60. kierował Katedrą Prawa Międzynarodowego na Uniwersytecie Wrocławskim. Czy informacje w przypisie o antyustrojowej działalności profesora mają usprawiedliwić jego kierownictwo katedrą w okresie mroków stalinizmu? Sądzę, że dorobek profesora jest już wystarczającą tarczą.

I jeszcze jedna refleksja. Podejście marksistowskie do badania stosunków międzynarodowych może być inspirującym i pomagającym zrozumieć niektóre procesy zachodzące w środowisku międzynarodowym. Coraz szerzej jest wykorzystywane w nauce zachodniej. Zgadzam się, że gdy jest jedynym, zawęża pole widzenia i możliwości wszechstronnej analizy. Uważam jednak, że nawet w PRL w stosunkach międzynarodowych nie było ono jedynym, które było wykorzystywane przez badaczy stosunków międzynarodowych. Nawet gdy zdanie na temat tego podejścia znajdowało się we wstępie wywodu.

I tu wracam do ahistoryzmu. W czasach PRL należało dokładnie czytać teksty, nie koncentrując się jedynie na pierwszym akapicie, często pisanym dla kamuflażu. Takie to były czasy.

Tomasz Pugacewicz: Z wielką radością przyjmuję publikację omawianej monografii. Odegra ona ważną rolę w postrzeganiu stanu nauki o stosunkach międzynarodowych

w Polsce oraz w wyznaczaniu kierunków rozwoju tej dyscypliny w naszym państwie. Stanie się tak z kilku powodów.

Po pierwsze publikacja ta potwierdza wiele wcześniejszych (głównie pesymistycznych) intuicji dotyczących stanu nauki o stosunkach międzynarodowych w Polsce. Żyjemy w epoce, gdy dane ilościowe traktujemy jako argumenty rozstrzygające debatę merytoryczną. W tym kontekście wydaje się, że wspomniana publikacja zakończy (w wybranych obszarach) dyskusję o stanie nauki o stosunkach międzynarodowych w Polsce.

Po drugie o ile ta publikacja zamyka w wielu kwestiach debatę co do stanu, to jednocześnie otwiera spór na temat metod przyspieszenia rozwoju dyscypliny. W tym jednak przypadku rozwiązanie poprzedziło diagnozę. W 2012 r. w ramach konferencji Central and East European International Studies Association w Krakowie zorganizowano debatę na temat ścieżek rozwoju nauki o stosunkach międzynarodowych w Europie Środkowej i Wschodniej. Opublikowana właśnie monografia oraz zapis wspomnianej debaty, który ukazał się w 2013 r. w „Przeglądzie Europejskim", stanowią dwa wzajemnie uzupełniające się elementy jednej całości: diagnozy i propozycji wyjścia z kryzysu. Z tego powodu oba te teksty powinny wejść do kanonu literatury obowiązkowej takich kursów jak wprowadzenie do przedmiotu oraz teorie i metody nauki o stosunkach międzynarodowych.

Po trzecie wspomniane w omawianej monografii przykłady państw z regionu Europy Środkowej i Wschodniej, które potrafiły umiędzynarodowić interesującą nas dyscyplinę, będą zachęcać do prowadzenia studiów porównawczych nad różnicami między Polską a państwami, które przezwyciężyły charakterystyczne dla naszego kraju problemy. Chodzić będzie o wskazanie różnic nie co do stanu obecnego, ale procesu, który do niego doprowadził. I winno to dotyczyć państw podobnych do Polski (np. co do wielkości), nie zaś np. odległych potencjałem i kulturowo USA. W tym względzie wydaje się, że omawiana publikacja zostałaby wzbogacona, gdyby opublikowano w niej model nauki o stosunkach międzynarodowych w wybranych postkomunistycznych państwach Europy Środkowej i Wschodniej. Zaprezentowany model rosyjski, z uwagi na różnice w potencjale i doświadczeniu totalitaryzmu, nie dostarcza idealnego typu do porównań.

Po czwarte wspomniana monografia stanowi świetny wzorzec w zakresie planowania badań. Nie tylko jasno wskazano problem, strategię badawczą i zastosowane metody, ale tak dobrano założenia na temat materiału empirycznego, że trójka badaczy mogła w ograniczonym czasie poddać go rzetelnej (podwójnej) analizie. Można jedynie zastanowić się, czy publikacja nie powinna być uzupełniona o jasną deklarację, z jakiej teorii tłumaczącej kształt poszczególnych dyscyplin autorzy skorzystali. Poprzestanie na wyliczeniu czynników budzić może niedosyt.

Miłosz Pieńkowski: Prof. Kuźniar podkreślił rolę prof. Kukułki jako osoby organizującej życie naukowe i ogniskującej wokół siebie młodszych naukowców.

Czy nie należałoby jednak w takim razie patrzeć dzisiaj na prof. Kukułkę jako na kaowca, animatora badań i człowieka nadającego impuls, w mniejszym stopniu zaś jako naukowca? Z punktu widzenia studenta istnienie jego książek i wpływ na naukę (zwłaszcza światową) o stosunkach międzynarodowych jest nadzwyczaj subtelny.

Warto zwrócić uwagę, że nawet w macierzystym ISM UW na zajęciach nie korzysta się z podręczników prof. Kukułki. *Wstęp do nauki o stosunkach międzynarodowych* został wyparty przez *Stosunki międzynarodowe – geneza, struktura, dynamika* pod redakcją Haliżaka i Kuźniara[13]. Podręcznik Kukułki do międzynarodowych stosunków politycznych tak bardzo nie daje się czytać, że prof. Ryszard Zięba wolał zredagować *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie* zupełnie od nowa, zamiast uaktualniać *Historię współczesną stosunków międzynarodowych*[14]. Z kolei teorię studenci poznają z monografii prof. Czaputowicza. Książki Kukułki bywają nawet przedmiotem żartów wykładowców. Szczęśliwie dla Kukułki istnienie takiego *Leksykonu pokoju* jest dyskretnie przemilczane[15]. Efekty widać – w tym roku na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych obroniono kilka prac doktorskich z zakresu nauk o polityce, w tym jedną u prof. Kuźniara, gdzie książki Kukułki nie są wzmiankowane nawet w bibliografii.

Autorzy zdiagnozowali stan obecnej nauki o stosunkach międzynarodowych i studiów europejskich w Polsce – jest źle. Chciałbym więc spytać o receptę: skąd ma wychodzić impuls ku rozwojowi i doganianiu Zachodu? Czy realna jest jakakolwiek oddolna ewolucja? A jeśli tak, to czy ISM i pozostałe jednostki w Polsce muszą niczym Izraelici wędrować przez 40 lat po pustyni intelektualnej, aż odejdzie pokolenie do tej pory petryfikujące system? I czy upływ czasu jest tutaj w ogóle rozwiązaniem, wziąwszy pod uwagę, że spora część aktualnie młodej kadry w wyniku chowu wsobnego kształtowana jest na obraz i podobieństwo swoich mentorów, przejmując ich złe nawyki? W książce autorzy wskazują Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego jako w pewnym zakresie inicjatora pozytywnych zmian. Czy należy przez to rozumieć, że jakakolwiek ewolucja możliwa jest tylko w wyniku odgórnie wymuszanych reform?

Wojciech Kostecki: Książka stawiająca sobie za cel „przedstawienie stanu" (s. 10) – na niecałych 200 stronach! – polskiej nauki o stosunkach międzynarodowych i studiów europejskich z istoty skazana jest na nader emocjonalny odbiór. Tym bardziej jeśli prezentacja ta odbywa się, jak wskazują autorzy, na gruncie socjologii nauki, a więc nie ogranicza się – jeśli w ogóle można mówić o ograniczaniu w przypadku tak

[13] Idem, *Wstęp do nauki o stosunkach międzynarodowych*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2003; E. Haliżak, R. Kuźniar (red.), *Stosunki międzynarodowe – geneza, struktura, dynamika*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2006.

[14] R. Zięba (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008; J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2003.

[15] Idem, *Leksykon pokoju*, Krajowa Agencja Wydawnicza, Warszawa 1987.

ogromnego zadania – do kwestii zakresu, treści, istoty tych dwóch dziedzin wiedzy ani do dorobku zajmujących się nimi badaczy, ale obejmuje też szerszy, społeczny kontekst prowadzenia badań i kumulacji wiedzy, w tym „charakterystykę osób trudniących się nauką" (s. 7). W takiej sytuacji nieuchronnie bowiem zderza się z żywą materią – ogromem indywidualnych wizji tych wszystkich, którzy w proces badawczy i upowszechnianie jego rezultatów są czynnie zaangażowani, a więc mają swoje opinie, swoje aspiracje i sympatie, są przywiązani do swojego dorobku i opartej na nim roli w środowisku.

Nie zmienia tego faktu dążenie autorów do maksymalnej obiektywizacji czy może neutralności pracy, której znaczna część oparta jest na podejściu empirycznym i metodach ilościowych. Jako źródło informacji na wskazany w tytule temat książka ma dwie warstwy: ilościowej analizy wybranego zbioru publikacji i tzw. prac awansowych z okresu ok. 20 lat, opartej na obiektywnych wskaźnikach, oraz jakościowej charakterystyki znacznie szerszej puli dokonań polskich badaczy (publikacji, ale też działalności organizatorskiej) w pięciokrotnie dłuższym okresie. Szczególnie ta druga warstwa pobudza do gorących dyskusji i polemik – ale przecież na tym właśnie polega jej wielka zaleta. Można i warto spierać się i zastanawiać nad ocenami zamieszczonymi w książce, nad sformułowanymi w niej twierdzeniami, nad trafnością odniesień do nauki światowej, ale o ile trudniej byłoby to robić, gdyby ta książka nie powstała. Oczywiście tego typu dyskusje toczą się w naszym środowisku od lat, ostatnio choćby przy okazji kolejnych konferencji i spotkań Polskiego Towarzystwa Studiów Międzynarodowych, teraz jednak mamy do tego dodatkową systematyczną, erudycyjną, osadzoną w kontekście nauki światowej podstawę. I ponadto jest to zaproszenie autorów, by spisywać i publikować swoje myśli, pogłębiając tym samym, rzec można, zbiorową samoświadomość nauki o stosunkach międzynarodowych i studiach europejskich.

Korzystając z tego zaproszenia, ja do takiej zbiorowej autorefleksji dorzuciłbym uwagi, że omawiany w książce stan wiedzy dotyczy raczej zaawansowania teoretycznego nauki o stosunkach międzynarodowych niż jej kompleksowej charakterystyki, zbyt skromnie została przedstawiona problematyka badań nad polityką zagraniczną jako swoistym pomostem między nauką o polityce a nauką o stosunkach międzynarodowych. Obraz światowego tła polskiej nauki jest dla mnie zbyt optymistyczny – na Zachodzie od lat mamy do czynienia z inflacją teorii, podyktowaną w dużym stopniu względami komercyjnymi (pod hasłem *I have a theory!* znacznie łatwiej opublikować książkę czy artykuł). Nie została w książce wymieniona ciekawa, choć niedoceniona praca z wcześniejszego okresu Janusza (nie Józefa, jak w tekście) Stefanowicza *Stary nowy świat* z 1978 r.[16]

Ważniejsze jednak jest moim zdaniem pytanie, czy tego typu prace są potrzebne tu i teraz, czyli w obecnym okresie dyskusji nad potrzebą, sensem i konsekwencjami

[16] J. Stefanowicz, *Stary nowy świat*, Instytut Wydawniczy Pax, Warszawa 1978.

ewentualnego usamodzielnienia się nauki o stosunkach międzynarodowych jako odrębnej dyscypliny naukowej. Otóż uważam, że zdecydowanie tak, są potrzebne – właśnie ta praca dostarcza wiele materiału i bodźców, by wyrobić sobie zdanie w tej materii, rozważając tak argumenty merytoryczne, jak i instytucjonalne. Sami autorzy w tej kwestii nie zajmują zdecydowanej pozycji, raczej wskazują odrębne stanowiska, jakie wystąpiły w naszym środowisku. Jako *insider* dorzuciłbym tu jeszcze jeden czynnik – historyczny. Mianowicie już w latach 70. na UW podejście „politologiczne", oparte na kategorii działania (politycznego), zderzało się z podejściem „autonomicznym" i jego naczelną kategorię oddziaływania (międzynarodowego), podkreślającym specyfikę stosunków międzynarodowych.

To, że po 40 latach możemy wrócić do tych problemów w nowej rzeczywistości społecznej, politycznej, akademickiej, że mamy solidny impuls, by o nich rozmawiać z młodszym pokoleniem badaczy, dla których znajomość języka angielskiego, dostęp do literatury światowej, udział w zagranicznych konferencjach to chleb powszedni, jest dla mnie znaczącym wkładem autorów tej książki, zasługującym na podziękowanie.

Anna Wojciuk

Anna Wojciuk – doktor, Instytut Stosunków Międzynarodowych, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Uniwersytet Warszawski.

Sprawozdanie z międzynarodowej konferencji naukowej Instytutu Stosunków Międzynarodowych UW nt. „Realism and the Great Powers Politics in Europe and the Asia–Pacific”, Warszawa, 11 grudnia 2015 r.

We współpracy z Polskim Towarzystwem Studiów Międzynarodowych oraz Fundacją Współpracy Polsko-Niemieckiej Instytut Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego zorganizował 11 grudnia 2015 r. międzynarodową konferencją naukową „Realism and the Great Powers Politics in Europe and the Asia–Pacific”. Jej centralnym tematem była ocena użyteczności paradygmatu elastycznego do analizy współczesnych stosunków międzynarodowych, zwłaszcza w wymiarze globalnym. Spotkanie miało prawdziwie międzynarodowy charakter, gdyż oprócz badaczy z Polski uczestniczyli w nim naukowcy z renomowanych ośrodków akademickich i analitycznych z USA, Wielkiej Brytanii, Niemiec, Ukrainy, Chin oraz Indii, w tym zarówno wybitni przedstawiciele szkoły realistycznej, jak choćby prof. John Mearsheimer z Uniwersytetu w Chicago, jak i cieszący się światowym uznaniem badacze identyfikowani z innymi podejściami teoretycznymi do stosunków międzynarodowych, w tym prof. Peter J. Katzenstein z Cornell University, prof. Andrew Hurrell z Uniwersytetu Oksfordzkiego czy prof. Knud E. Jørgensen z Yasar University w Izmirze (Turcja). Koordynatorami naukowymi konferencji byli prof. Edward Haliżak i dr hab. Jakub Zajączkowski. Otwarcia konferencji w krótkich wystąpieniach powitalnych uroczyście dokonali prof. Marta Kicińska-Habior, prorektor UW ds. studentów i jakości kształcenia, a także dyrektor ISM prof. Edward Haliżak. Sama konferencja, choć jednodniowa, miała bardzo bogaty program, składała się bowiem z aż czterech świetnie obsadzonych paneli.

Pierwszy panel, zatytułowany „Realism and Power Politics in Europe”, poświęcony był problematyce polityki siły (*power politics*) w Europie. Prof. Mearsheimer, którego wystąpienie pt. *Why realism always matters for Europe?* otworzyło merytoryczną część konferencji, skupił się na znaczeniu realizmu dla zrozumienia dynamiki i ewolucji sytuacji politycznej w Europie. Okres po 1989 r. – do czasu aneksji Krymu przez Rosję – został przezeń określony jako „wakacje od realizmu”. Ten ostatni tłumaczy dynamikę rzeczywistości międzynarodowej poprzez czynniki materialne, potencjał poszczególnych aktorów. W polityce międzynarodowej mocarstwa nie mogą być pewne zmiennych intencji swoich rywali. Potencjał materialny jest dużo bardziej jednoznaczny. Badacz zastrzegł, że realizm – jak każde podejście teoretyczne – jest uproszczeniem rzeczywistości i bywają sytuacje, których nie jest w stanie wytłumaczyć. Tym niemniej równie dużym błędem byłoby odrzucanie go jako podejścia teoretycznego tylko z uwagi na chwilową słabość eksplanacyjną. Realizm dobrze tłumaczył sytuację w Europie przed 1989 r. i pozostanie pomocny w dalszym jej wyjaśnianiu. Po 1989 r. system międzynarodowy w Europie pozostał anarchiczny, niezależnie od rosnącej instytucjonalizacji stosunków międzynarodowych, współzależności i promocji demokracji. Zdaniem Mearsheimera europejskie elity znalazły się po 1989 r.

w swego rodzaju schizofrenii: z jednej strony uwierzyły w liberalną zmianę, określoną przez Francisa Fukuyamę jako „koniec historii", z drugiej – obawiały się powrotu polityki siły, a wraz z nią realizmu. Główną przyczyną wakacji od realizmu była materialna potęga amerykańska, której wyrazem pozostała obecność Organizacji Paktu Północnoatlantyckiego (NATO) w Europie. Przewaga amerykańska gwarantowała, że państwa europejskie nie powrócą do polityki równowagi sił. Mearsheimer zakończył swoje wystąpienie optymistycznym z punktu widzenia Starego Kontynentu akcentem, wskazując, że Stany Zjednoczone pozostaną gwarantem europejskiego bezpieczeństwa z uwagi na ogromną przewagę. Ani Rosja, ani Niemcy nie są w stanie, z uwagi na niekorzystne tendencje strukturalne, rzucić im wyzwania. USA mogłyby porzucić Europę z uwagi na zagrożenie ze strony Chin, ale jest to kwestia odległej przyszłości.

Kolejne wystąpienie – prof. Jørgensena zatytułowane *Promises and pitfalls of realist explanations* – stanowiło wyraźną polemikę z przedmówcą. Badacz skupił się na obietnicach i pułapkach, jakie niesie ze sobą realizm. Zaczął od analizy trzech fenomenów, które łączy stopniowy upadek: realizm jako ujęcie teoretyczne; Europa jako aktor polityczny w regresji od 100 lat; polityka siły w Europie. Do najważniejszych zagrożeń dla polityki siły Jørgensen zaliczył fakt, że realizm składa się z wielu nurtów, które często oferują odmienne diagnozy i recepty. Uznał on, że wartość eksplanacyjna tradycji realistycznej jest zerowa, gdyż co najwyżej poszczególne teorie w jej ramach mogą służyć wyjaśnianiu rzeczywistości międzynarodowej. Kolejny problem wiąże się z nieprecyzyjną naturą polityki siły. Należą bowiem do niej wszelkie polityki oparte na użyciu tej ostatniej. Klasyczny realizm bazował przede wszystkim na doświadczeniu historii XIX-wiecznej Europy. Wszystkie wątpliwości nie równały się jednak rezygnacji z polityki siły jako elementu popularnego w wyjaśnianiu rzeczywistości. Pojęcie *power politics* jest używane przez dziennikarzy dla uczynienia ich doniesień bardziej atrakcyjnymi. Polityka siły zniknęła wprawdzie w Europie, ale nie poza nią. Pojawia się natomiast pojęcie *middle power politics*, które Jørgensen odniósł do sytuacji Polski na europejskiej scenie politycznej. Interwencje humanitarne również należy klasyfikować jako politykę siły. Co więcej, można o niej mówić w odniesieniu do integracji europejskiej (*power politics of European integration*). Rosja jest z kolei często przedstawiana jako przykład powrotu polityki siły, na co wskazywał „The Economist" już w 2006 r. Wszystkie te przykłady wskazywały, że nie sposób przypisać pojęcia *power politics* wyłącznie do jednej tradycji teoretycznej. W dalszej części wystąpienia Jørgensen zwrócił uwagę na globalną strukturę współczesnych stosunków międzynarodowych. Przez ostatnie 25 lat uwarunkowania strukturalne pozostawały takie same, z trwającą dominacją amerykańską. Chiny i Unia Europejska jawiły się jako potencjalne wyzwania. Tym niemniej ta druga przestała nim być. Rosja z kolei nie kwalifikuje się jako globalne mocarstwo. W kolejnej części swojego referatu Jørgensen skupił się na kondycji realizmu w Europie. Wskazał, że mała część badaczy prowadzi studia w tym nurcie. Przypisał to brakowi innowacji teoretycznych, które mógłby zaoferować realizm, w tym w kategoriach koncepcyjnych. W efekcie analiza

tradycji realistycznej zastąpiła analizę realistyczną. Wpływ realizmu można co najwyżej przypisać importowi związanych z nim idei ze Stanów Zjednoczonych. Jørgensen zakończył swoje wystąpienie przedstawieniem objawów powrotu do polityki siły. Po pierwsze interwencje Rosji w Gruzji i na Ukrainie czy relacje rosyjsko-amerykańskie wciąż są wyjaśniane w kategoriach *power politics*. Wzrost potencjału politycznych sił skrajnie prawicowych też może prowadzić do wzrostu znaczenia tej polityki. Tym niemniej warto porzucić twierdzenia o supremacji paradygmatu realistycznego.

Autor trzeciego wystąpienia pt. *Realism, institutions and integration in Europe* prof. Hurrell podjął tematykę relacji między realizmem, rozwojem instytucji i procesami integracji w Europie. Badacz rozpoczął od zauważenia, że każda liberalna porażka jest tłumaczona jako powrót polityki siły. Do takich porażek, a zarazem przykładów „przelewania się" (*spillover*) polityki siły należą sytuacja w cyberprzestrzeni, konflikty o zasoby naturalne, wojna w Syrii czy wzrost nacjonalizmu. Hurrell odwołał się do liberalnej narracji o polityce międzynarodowej, która ma korzenie w latach 90. XX w. Punktem wyjścia dla polemiki stała się definicja potęgi (*power*). Referent argumentował, że nie wystarczy argumentować powrotu do realizmu czynnikami materialnymi i zmianą w rozkładzie materialnej równowagi sił. Potęga bowiem musi być rozumiana w kategoriach społecznych, a nie wyłącznie materialnych. Przejście potęgi (*power transition*) prowadzi do zmiany istniejącego porządku międzynarodowego (*order transition*). Tym samym polityka siły powinna być rozumiana jako kwestia społeczna, nie zaś tylko jako kwestia materialnej równowagi sił. W dalszej części swojego wywodu Hurrell argumentował za szerszym rozumieniem *power politics* niż tylko jako części paradygmatu realistycznego. Pojęcie to jest bowiem do pogodzenia z innymi ujęciami teoretycznymi. Polityka siły ma miejsce również wewnątrz instytucji, w kontekście teorii instytucjonalnych. W wymiarze instytucjonalnym polityka ta skupia się na normach międzynarodowych i ich kształcie – to wartości normatywne napędzają konflikty i rozwiązania siłowe. Co więcej, polityka siły musi być umieszczana w kontekście historycznym. Jej formy ulegają bowiem ewolucji. W przypadku Europy należy je rozpatrywać w odniesieniu do zmiennych realiów instytucjonalnych. Tym samym należałoby oddzielić politykę siły jako koncepcję teoretyczną od realizmu jako tradycji teoretycznej. Kierunkiem badawczym, któremu trzeba poświęcić więcej uwagi, jest rola tej polityki w integracji europejskiej i regionalizmie europejskim. Niemcy są państwem, które odzyskuje potęgę w ramach integracji, nie poza nią. Badacze powinni także zwrócić uwagę na różnice w aspektach wewnątrz- i pozaeuropejskim. Podczas gdy Europie udało się przełamać logikę hobbesowską w relacjach wewnętrznych, w polityce zewnętrznej okazało się to niemożliwe. Nie udało się jej zarządzać peryferiami i wykazała brak zdolności do myślenia w kategoriach granic zewnętrznych. Hurrell zakończył swoje wystąpienie, apelując o rozszerzenie koncepcji polityki siły o rolę, jaką odgrywają w niej czynniki społeczne, przede wszystkim kapitalizm.

W roli dyskutantów wystąpili dr Jerzy Ciechański oraz dr Anna Wojciuk. Ciechański skupił się w swoich komentarzach na dwóch aspektach. Pierwszym był przypadek

Niemiec i ewolucji polityki tego państwa w różnych kontekstach polityki siły. Drugim były kwestie roli małych państw w polityce siły i ich zdolności do samodzielnego kształtowania polityki, a nie bycia wyłącznie przedmiotem. Wojciuk skoncentrowała się w swoim wystąpieniu na znaczeniu realizmu dla rozwoju teorii stosunków międzynarodowych. Wskazała, że poziomy działania i obserwacji bywają często mieszane. Teoria realizmu i zachowanie politycznych elit zgodnie z realistycznym paradygmatem są często połączone w wypowiedziach badaczy stosunków międzynarodowych. Ponadto kwestia potęgi nie może być monopolizowana przez paradygmat realistyczny. Wszystkie koncepcje odwołują się do potęgi, nadając jej różne znaczenia.

W trakcie sesji pytań i odpowiedzi główne wątki dotyczyły relacji między realizmem jako teorią a realizmem jako sposobem prowadzenia polityki. Mearsheimer podkreślał, że realizm nie pozwala wiele powiedzieć o innych aktorach poza państwami, przede wszystkim mocarstwami. Hurrell argumentował, że część ujęć teoretycznych świadomie odrzuca pojęcie potęgi, a zarazem że nie należy go utożsamiać wyłącznie z realizmem. Jorgensen wskazywał na zagrożenia wiążące się z upadającymi mocarstwami (*declining powers*), przede wszystkim z uwagi na frustracje i resentymenty ich elit.

Równie interesujący okazał się panel drugi, zatytułowany „The United States and the new international order". Było to w dużej mierze zasługą autorów wygłoszonych referatów, prof. Petera Katzensteina i Edwarda Haliżaka oraz dr. Martyna de Bruyna. Jako pierwszy głos zabrał Katzenstein. Centralnym zagadnieniem jego wystąpienia była różnorodność sposobów interpretacji pojęcia potęgi (*power*) na gruncie nauki o stosunkach międzynarodowych i dyscyplin pokrewnych, a także próba oceny ich użyteczności i adekwatności w analizach relacji międzynarodowych, szczególnie w ujęciu regionalnym, oraz w wypadku USA jako mocarstwa globalnego. Badacz podkreślił na wstępie, że sama potęga – kategoria centralna dla paradygmatu realistycznego – pozostaje, wbrew potocznym sądom i powszechnemu użyciu mierników odwołujących się do wartości niejako materialnych (np. liczba ludności, wybrane wskaźniki ekonomiczne itd.), pojęciem przede wszystkim relacyjnym i zależnym od kontekstu, a więc różnie rozumianym w odniesieniu do poszczególnych regionów. To zaś utrudnia dokonywanie merytorycznie uzasadnionych i metodologicznie poprawnych porównań między regionami, jak i generalizujących w charakterze analiz. W swym referacie Katzenstein przedstawił też rozmaite możliwości rozumienia kategorii potęgi, akcentując m.in. istotne rozróżnienie między „zdolnością do kontroli" (*power to control*) i „zdolnością do burzenia/zakłócania" (*power to disrupt*), przy czym w jego opinii obecnie na znaczeniu zyskuje ta druga. Intrygującym było wyrażone przez profesora przekonanie, iż w wypadku USA mamy obecnie do czynienia z sytuacją, w której ich potęga jako państwa (imperium), z reguły ukierunkowana na posiadanie kontroli (*power to control*), z rozmaitych względów topnieje, podczas gdy potęga amerykańskiego społeczeństwa obywatelskiego, bazująca na jego zdolności do oddziaływania kulturowego i normatywnego, mająca zarazem charakter przede wszystkim zakłócający, wzrasta (*vide* inspiracja arabskiej wiosny wartościami w dużej

mierze amerykańskimi). Mimo to ta druga wciąż pozostaje niedoceniana przez badaczy i polityków. Kontynuując ocenę pozycji USA w świecie w kategoriach potęgi, Katzenstein uznał, iż tylko w jednym regionie – w Ameryce Środkowej – udało się im uzyskać pozycję faktycznego hegemona (ze złym *notabene* skutkiem dla stabilności i rozwoju krajów tej części świata), w pozostałych natomiast były one niewątpliwie ważnym, często centralnym podmiotem, ale w pełni warunków nie dyktowały.

Autor kolejnego wystąpienia prof. Haliżak w swoim referacie pt. *US–China relations: New emerging tight or loose bipolar system?* skoncentrował się na relacjach w układzie Stany Zjednoczone–Chiny. Uznając je za jeden z najważniejszych (jeśli nie najważniejszy) wyróżnik współczesnego porządku światowego, Haliżak zaproponował, by postrzegać je jako formę „luźnego bipolaryzmu". Powstał on do pewnego stopnia wbrew intencjom USA, które od początku okresu pozimnowojennego, po uzyskaniu pozycji jedynego światowego supermocarstwa (tzw. *unipolar moment*) starały się zapobiec pojawieniu się równorzędnego rywala (*peer competitor*). Ostatecznie jednak właśnie tym stały się obecnie Chiny, w pełni zasługujące w opinii profesora na miano mocarstwa globalnego. Luźny bipolaryzm w relacjach USA–Chiny miałby się charakteryzować wysokim poziomem współzależności między oboma państwami oraz znaczną instytucjonalizacją (zwłaszcza w wymiarze ekonomicznym), a w konsekwencji nieobecnością dylematu bezpieczeństwa i czytelnej konfrontacji ideologicznej. Jednocześnie cechuje go rozwinięty systemem komunikacji oraz brak intencji z obu stron do budowy wrogich bloków sojuszniczych. Wszystko to zaś oznacza niewielkie ryzyko powstania w relacjach USA z Chinami napięcia o intensywności zbliżonej do ich zimnowojennej konfrontacji z ZSRR.

Ostatnie z wystąpień: *Realism, transatlanticism and trade* dr. de Bruyna z Northeastern Illinois University w Chicago, poświęcone było merkantylizmowi jako swoistej manifestacji realistycznej *power politics* w sferze stosunków ekonomicznych. Podkreślając swego rodzaju nieoczywistość korzystania z realistycznego paradygmatu przy analizie problemów światowego handlu, badacz starał się ukazać, na ile elementy merkantylistyczne i protekcjonistyczne, świadczące o zorientowaniu nawet największych potęg gospodarczych na maksymalizację własnych korzyści (także kosztem tempa rozwoju czy stabilności ekonomicznej), były i są obecne we współczesnym międzynarodowym życiu gospodarczym, zbudowanym przede wszystkim wokół wartości wolnorynkowych i dążenia do eliminacji barier. Za „merkantylistyczne skamieniałości" (*mercantilist fossiles*) uznał m.in. takie rozwiązania jak regulacje dotyczące żywności modyfikowanej genetycznie czy własności intelektualnej (wykorzystywane do zamykania niektórych rynków na zewnętrzną konkurencję). Równocześnie de Bruyn podkreślił, iż państwa godzą się na takie suboptymalne z perspektywy ekonomicznej rozwiązania głównie z uwagi na wynikające z nich korzyści w sferze tradycyjnie definiowanego bezpieczeństwa polityczno-wojskowego.

Występujący w panelu w roli dyskutanta Mearsheimer odniósł się pokrótce do wszystkich trzech wystąpień. W nawiązaniu do referatu Katzensteina docenił, nie

szczędząc pochwał, zawarty w nim przegląd sposobów rozumienia potęgi, uznał jednak, iż tego rodzaju „ćwiczenie intelektualne", choć wyjątkowo wartościowe, powinno prowadzić do czytelniejszych konkluzji i wskazywać, które z ujęć potęgi w danym kontekście należałoby uznać za preferowane (co Mearsheimer z typową dla siebie lakoniczną, ale celną bezpośredniością wyraził słowami, iż „na coś w końcu trzeba się jednak zdecydować"). Polemizował on również z tezą o nieprzystawalności poszczególnych regionów i niemożności dokonywania między nimi porównań, wskazując m.in. na analizy Stephena Walta dotyczące Bliskiego Wschodu. Odnosząc się do wystąpienia Haliżaka, Mearsheimer wyraził wątpliwość, czy Chiny już obecnie można uznawać za światowe supermocarstwo, uznając tym samym budowanie modelu luźnego bipolaryzmu do opisu ich relacji z USA za przedwczesne. Rozwijając te stwierdzenie, wskazał, iż wysoki poziom współzależności ekonomicznych nie wyklucza oparcia wzajemnych relacji między państwami na bazie *power politics* (*vide* lata 30. XX w. w Europie). Podważył również przekonanie o ostatecznym priorytecie w takich warunkach względów gospodarczych nad potrzebami tradycyjnie (geopolitycznie) rozumianego bezpieczeństwa w procesach decyzyjnych, a co za tym idzie o woli Chin odgrywania roli państwa zainteresowanego zachowaniem dotychczasowego ładu w stosunkach międzynarodowych (*status quo power*). Z kolei nawiązując do wystąpienia de Bruyna, Mearsheimer generalnie zgodził się z jego konkluzjami, wskazał jednak również, odwołując się do przykładu relacji brytyjsko-niemieckich na przełomie XIX i XX w., iż rywalizacja nie musi prowadzić do przyjęcia przez silniejsze w takim układzie mocarstwo (wówczas Wielką Brytanię) postawy merkantylistycznej ani dążenia do zniszczenia gospodarki rywala (choćby z uwagi na koszty, jakie by to przyniosło dla jego własnej stabilności ekonomicznej).

Debata z udziałem słuchaczy, która nastąpiła po wypowiedziach panelistów oraz dyskutanta, ogniskowała się wokół kwestii mocarstwowości Chin (dość niespodziewanie, zważywszy na tytuł panelu). Dominował pogląd, iż nadawanie im już obecnie statusu mocarstwa globalnego jest zapewne przedwczesne, przede wszystkim z uwagi na szereg ich wewnętrznych słabości (w tym problemy demograficzne oraz relatywnie niewielkie faktyczne zaawansowanie technologiczne chińskiej gospodarki).

Trzeci panel konferencji, zatytułowany „German foreign policy – between realism and idealism", poświęcony był przede wszystkim obecności myśli realistycznej w nauce i praktyce politycznej Niemiec. Składały się nań trzy referaty. Jako pierwszy wystąpił prof. Carlo Masala z Uniwersytet Bundeswehry w Monachium, który w wystąpieniu pt. *Why realism never took off in German academia and why it has explanatory power to study German foreign policy* przedstawił dogłębną analizę przyczyn relatywnie niewielkiej popularności tego paradygmatu, jak i myślenia w kategoriach *power politics* w niemieckim środowisku akademickim. Do najważniejszych powodów zaliczył specyfikę niemieckich uwarunkowań politycznych i historycznych po 1945 r., dokonując bardzo przekonującej analizy związków między nimi a recepcją i ewolucją podejścia realistycznego w niemieckiej nauce o stosunkach międzynarodowych. Podkreślił przy

tym wagę dominacji specjalistów z dziedzin nauk historycznych, prawnych czy socjologii w początkowej fazie formowania się tej dyscypliny, niewielką ówczesną znajomość najważniejszych dzieł z nurtu realistycznego oraz swego rodzaju „ateoretyczność" prowadzonych w Niemczech badań nad polityką zagraniczną. Wskazał również na historycznie uwarunkowaną niechęć niemieckich polityków oraz badaczy po 1945 r. do posługiwania się kategoriami z zakresu *power politics*, a także – określając to jako „syndrom wieży z kości słoniowej" – swoisty brak zainteresowania „realną polityką" i „światem zewnętrznym" wśród akademików, wciąż z wielką ostrożnością podchodzących do analizowania bieżących, przyziemnych tematów. Masala przedstawił też główne jego zdaniem następstwa ograniczonej obecności realizmu w badaniach nad stosunkami międzynarodowymi dla kształtu niemieckiej polityki zagranicznej, podkreślając przywiązanie rodzimych elit do idei państwa ponowoczesnego, potęgi cywilnej i prymatu interesów ekonomicznych nad kwestiami polityki bezpieczeństwa w jej tradycyjnym ujęciu, a także przekonania o braku zagrożeń typu militarnego. Jednocześnie jednak zaznaczył, że w ostatnich latach w Niemczech zachodzi w tym względzie istotna zmiana, a praktyka polityczna nabiera bardziej realistycznego charakteru.

Doskonałym uzupełnieniem wystąpienia Masali, skoncentrowanego na niemieckim środowisku naukowym, był referat prof. Hansa Kundnaniego z German Marschall Fund of the United States zatytułowany *Idealism and realism in the foreign policy of Germany*. Podjął on kwestię obecności i przenikania się tradycji idealizmu i realizmu w praktyce niemieckiej polityki zagranicznej. Wskazując na podobne czynniki warunkujące kierunki jej rozwoju (przemiany ustrojowe i społeczne po 1945 r., wykształcenie koncepcji „mocarstwa cywilnego i normatywnego" jako wyznacznika specyficznej pozycji Niemiec w świecie zachodnim), badacz zwrócił uwagę na fakt – do pewnego stopnia zaskakujący – silniejszej obecności nurtu idealistycznego w praktyce rządów i partii wywodzących się z chrześcijańskiej demokracji, a równocześnie niemałej dozy realizmu politycznego w postawach socjaldemokracji. Odwołał się w tym wypadku do przykładu polityki kanclerza Konrada Adenauera, mocno idealistycznej i nawiązującej do wspólnoty wartości zachodnich, oraz zbudowanej na realistycznych przesłankach *Ostpolitik* socjaldemokratycznego kanclerza Willy'ego Brandta. Kundnani zgodził się przy tym ze swym przedmówcą co do tego, iż współcześnie w polityce zagranicznej Niemiec silniejszy staje się paradygmat realistyczny, a sam kraj zaczyna być postrzegany jako „normalne" mocarstwo i „pełnokrwisty" uczestnik sojuszy wojskowych, za dowód tej zmiany uznając m.in. decyzję Berlina o zaangażowaniu wojskowym w działalność ekspedycyjną NATO.

Ostatnie wystąpienie w panelu: *Power game in the triangle: Russia, Germany and Ukraine*, zaprezentował dr hab. Andrzej Szeptycki z ISM UW. Zgodnie z tytułem skoncentrował się on na analizie relacji w trójkącie Niemcy–Rosja–Ukraina, starając się określić adekwatność podejścia realistycznego do badania tego przypadku. Na wstępie badacz dokonał kompleksowej charakterystyki możliwych form tego typu układów trilateralnych, począwszy od ich postaci symetrycznej (trzech równorzędnych

partnerów – *ménage à trois*) po formy mniej zrównoważone (np. z jednym z uczestników w charakterze arbitra między dwoma pozostałymi czy z bliskim związkiem między dwoma częściami układu kontrolującymi trzeci element), a także dogłębnej analizy potencjałów Niemiec, Rosji i Ukrainy w kategoriach potęgi. Następnie wskazał na możliwe interpretacje relacji rosyjsko-niemiecko-ukraińskich, podkreślając wyraźną dominację realistycznego podejścia w sposobach ich ujmowania wśród badaczy rosyjskich, a znacznie mniejszą skłonność do tego u analityków z Niemiec oraz Ukrainy. Prezentując w tej kwestii swoją opinię, Szeptycki uznał podejście wyłącznie realistyczne, nie negując jego przydatności, za niewystarczające, choćby z uwagi na ryzyko niedocenienia złożoności wyjątkowo wielowymiarowych i skomplikowanych związków między Ukrainą a Rosją.

Wypowiadający się jako dyskutant w tym panelu Katzenstein przede wszystkim pogratulował autorom wystąpień, przyznając im w wielu punktach rację. Równocześnie jednak polemizował z jednoznacznymi ocenami poszczególnych okresów w niemieckiej polityce zagranicznej po 1945 r. jako faz dominacji idealizmu lub realizmu, a także z częścią przyjętych przez Szeptyckiego założeń przy definiowaniu potęgi i decydujących o niej potencjałów Rosji, Niemiec oraz Ukrainy. W toku relatywnie krótkiej z uwagi na ograniczenia czasowe dyskusji dominował temat obecnej sytuacji na Ukrainie i możliwych kierunków jej ewolucji w najbliższym czasie.

Ostatni panel konferencji, zatytułowany „India and China: Revisionist or *status quo* powers", poświęcony był związkom między realizmem i polityką siły w regionach Azji Wschodniej i Azji Południowej. Wystąpienie wprowadzające pt. *Chinese perception of Trans-Pacific Partnership* wygłosił prof. Biwu Zhang z Xiamen University. Zaczął on swoje wystąpienie od przedstawienia szerokiego tła obecnych stosunków chińsko-amerykańskich. Za najistotniejsze w nich wyzwanie uznał uniknięcie tzw. pułapki Tukidydesa, czyli konfliktu między dominującym i wzrastającym (aspirującym) mocarstwem. W następnej części wystąpienia badacz skoncentrował się na przedstawieniu chińskiej percepcji porządku międzynarodowego i zmiany miejsca Chin w tymże. Szczegółowo omówiona została chińska koncepcja „pokojowego wzrostu" (*peaceful rise*) oraz ewoluujące podejście Pekinu do tej wizji. Następnie Zhang zaprezentował chińskie dyskusje nt. prognoz formułowanych przez realizm w odniesieniu do relacji chińsko-amerykańskich. Szczególną uwagę poświęcił tezom realizmu ofensywnego, zwłaszcza jego kluczowego przedstawiciela – aktywnego podczas konferencji prof. Mearsheimera. Na tym tle referent przedstawił znaczenie Partnerstwa Transpacyficznego (Trans-Pacific Partnership, TPP) dla dalszego rozwoju relacji między Chinami i Stanami Zjednoczonymi. TPP stanowi dla Waszyngtonu element szerszej polityki powstrzymywania Państwa Środka, swego rodzaju ekonomiczne uzupełnienie działań o charakterze politycznym i militarnym. Zarazem Zhang wyraził sceptycyzm względem możliwości realizacji swoich celów przez USA za pomocą TPP.

Drugie wystąpienie prof. Shantanu Chakrabarti z University of Calcutta zatytułowane było *Conceptualising realism: The Indian style*. Referent skupił się na recepcji

tradycji realizmu w Indiach oraz jego znaczeniu w indyjskiej kulturze politycznej i nauce o stosunkach międzynarodowych. Chakrabarti wskazał na szereg podobieństw w zachodnim i indyjskim rozumieniu realizmu. Do najważniejszych zaliczył koncepcję interesu narodowego oraz sceptycyzm względem instytucji międzynarodowych. W dalszej części wystąpienia badacz nakreślił istotne różnice. Kontekst społeczno-polityczny został uznany za ich pierwotne źródło, w tym w sferze teoretyzowania o stosunkach międzynarodowych. Problemem, przed jakim stoi indyjska nauka o stosunkach międzynarodowych, zwłaszcza badacze pracujący w nurcie realistycznym, jest hegemonia (w rozumieniu gramsciańskim) nauki zachodniej. Stopniowe wyłanianie się pozachodniej teorii stosunków międzynarodowych w Indiach może przynieść większy pluralizm idei oraz przyczynić się do rozwoju paradygmatu realistycznego. Koncepcje, które zostały uznane za najbardziej obiecujące, to państwo-cywilizacja (*civilisational state*) oraz państwo-naród (*state-nation*). Na zakończenie swojego wystąpienia Chakrabarti podkreślił istnienie napięcia między praktyką polityczną Indii, tj. zachowywaniem się na arenie międzynarodowej jako „łagodne mocarstwo" (*benevolent power*), i przepisami zawartymi w paradygmacie realistycznym.

Kolejne wystąpienie pt. *India's, China's and U.S.' naval strategies in the Indian Ocean region: Relevance of offensive realism* wygłosił dr hab. Jakub Zajączkowski z ISM UW. W pierwszej części skupił on uwagę na specyfice realizmu ofensywnego na tle paradygmatu realistycznego jako całości. Przedstawił kluczowe założenia realizmu ofensywnego, przede wszystkim znaczenie potęgi w rozumieniu materialnym oraz rolę anarchii w motywowaniu działań państw. W dalszej części wystąpienia referent dokonał zestawienia trzech kluczowych w regionie Oceanu Indyjskiego aktorów: Indii, Chin oraz Stanów Zjednoczonych. Wprowadził przy tym pojęcie regionalnego kompleksu bezpieczeństwa (*regional security complex*) jako ram, w których odbywają się interakcje między trzema głównymi podmiotami. Po przedstawieniu ogólnych celów polityki Indii, Chin i USA w regionie Oceanu Indyjskiego analizie poddane zostały strategie morskie tych aktorów, tj. strategie zmierzające do uzyskania dominacji militarnej w tym akwenie. Zajączkowski wskazał także na ewolucję podejścia wszystkich trzech państw, w największym stopniu Chin, do zagadnienia dominacji na morzu.

Autorem ostatniego wystąpienia pt. *India in China's strategic planning: A reflection of realism and neo-liberal perspective* był prof. Arvind Kumar, reprezentujący Manipal University. Badacz zestawił dwie kluczowe perspektywy badawcze: realistyczną oraz neoliberalną, jako narzędzia dla analizy miejsca Indii w chińskiej polityce zagranicznej. Tłem dla tych rozważań stały się szersze zmiany zachodzące w porządku międzynarodowym, przede wszystkim przesuwanie się centrum dynamiki międzynarodowej z Zachodu na Wschód. Kumar wskazał na dwoistość stosunków indyjsko-chińskich. Z perspektywy neoliberalnej stosunki te cechują się wzrostem współzależności oraz zacieśnianiem współpracy ekonomicznej. Doszło przy tym do zasadniczej zmiany w interpretacji znaczenia Chin przez Indie, od realizmu w kierunku neoliberalizmu. Jednocześnie Kumar podkreślił utrzymywanie się znaczenia koncepcji realistycznej,

przede wszystkim w odniesieniu do regionalnej równowagi sił w Azji. Indie i Chiny stały się głównymi aktorami, którzy wyznaczają biegunowość regionalnego porządku międzynarodowego.

Jako dyskutant w panelu wystąpił dr Bogusław Zaleski z ISM UW. Skoncentrował się on na kontekście cywilizacyjnym polityki siły i funkcjonowania oraz recepcji paradygmatu realistycznego w Azji. Z uwagi na ograniczenia czasowe dyskusja po ostatnim panelu była krótka i dotyczyła zagadnień relacji między rozumieniem paradygmatu realistycznego a praktyką polityczną krajów azjatyckich, przede wszystkim Indii i Chin.

Obrady zwieńczyło podsumowanie dokonane przez autorów niniejszego sprawozdania. Konferencja, gromadząc tak znamienitych badaczy i podejmując tak wiele interesujących, a stosunkowo rzadko dyskutowanych w Polsce wątków, okazała się bez wątpienia ważnym wydarzeniem intelektualnym, które powinno dać impuls do dalszej refleksji teoretycznej także w ramach polskiej nauki o stosunkach międzynarodowych.

Marcin Kaczmarski, Marek Madej

Marcin Kaczmarski – doktor, Instytut Stosunków Międzynarodowych, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Uniwersytet Warszawski.

Marek Madej – doktor, Instytut Stosunków Międzynarodowych, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Uniwersytet Warszawski.

Sprawozdanie z konferencji nt. „9th Pan-European Conference on International Relations: Worlds of Violence" Europejskiego Stowarzyszenia Stosunków Międzynarodowych, Giardini Naxos, Sycylia, 23–26 września 2015 r.

Ogólnoeuropejskie konferencje nt. stosunków międzynarodowych „Pan-European Conferences on International Relations" są organizowane od 1992 r. i przyciągają coraz większą liczbę uczestników. Dotychczasowe spotkania odbyły się w Heidelbergu (1992), Paryżu (1995), Wiedniu (1998), Canterbury (2001), Hadze (2004), Turynie (2007), Sztokholmie (2010) i Warszawie (2013). Konferencja w stolicy Polski była pierwszą zorganizowaną samodzielnie przez Europejskie Stowarzyszenie Stosunków Międzynarodowych (European International Studies Association, EISA). Poprzednie edycje były organizowane przez Stałą Grupę Stosunków Międzynarodowych (Standing Group on International Relations) przy Europejskim Konsorcjum Studiów Politycznych (European Consortium on Political Research). Dziewiąta konferencja pod hasłem „Światy przemocy" („Worlds of Violence") odbyła się we wrześniu 2015 r. w Giardini Naxos na Sycylii i została zorganizowana przez EISA we współpracy z University of Catania. Wydarzenie przyciągnęło 1,3 tys. uczestników.

Mowę plenarną konferencji wygłosił prof. Nicholas Onuf, emerytowany pracownik Florida International University. Badacz, jeden z głównych proponentów konstruktywizmu społecznego w ramach dyscypliny stosunków międzynarodowych, przedstawił wykład zatytułowany *Co robimy?* (*What we do?*), w którym poddał refleksji 50 lat swojej praktyki naukowej. Wyraził jednocześnie zadowolenie, że konferencja przyciągnęła tak znaczną liczbę młodych badaczy, którym zadedykował gros osobistych porad.

Onuf rozpoczął refleksję od nawiązania do tezy Charlesa P. Snowa o „dwóch kulturach": sztuki (*art*) i nauki (*science*), intelektualisty i naukowca przyrodnika. Dodał do nich trzeci model: praktyki (*practical art and applied science*). Zasugerował, że najlepszym modelem pracy akademickiej jest łączenie tożsamości i zadań artysty, naukowca oraz rzemieślnika (*craftsperson*). Zarówno prowadzenie badań, jak i nauczanie jest swego rodzaju rzemiosłem (*craft*). Rzemiosło jest elementem sztuki i nauki – jedynie w wyidealizowanej fikcji są one samodzielne. Onuf swoją propozycję wsparł szczegółową refleksją filozoficzną, odnosząc się głównie do myśli Immanuela Kanta. Skupił się na trzech zdolnościach poznawczych charakteryzujących aktywność naukowców: wyobraźni, rozumieniu i sądzeniu (*judgement*). Reprezentowanie rzeczywistości polega na znajdowaniu i nadawaniu formy, abstrahowaniu i konceptualizacji. Obrazy zastępujemy symbolami. Sądzenie z kolei może być jedynie praktykowane, nie zaś nauczane. Działamy, dokonując wyborów, rozumujemy zaś przez analogię. Dążenie do zrozumienia jest według Onufa związane z *techne*, tak więc naukowcy powinni kultywować konkretne techniki pozyskiwania wiedzy, kierować się zasadami, jednak bez poddawania się biurokratyzmowi. Referent zamknął swoje wystąpienie podkreśleniem, iż tworzenie świata (*world-making*) jest kolektywnym i ciągłym procesem, jest tym, co robimy jako badacze stosunków międzynarodowych. Przytaczając jego słowa:

„my czynimy świat takim, jakim jest, świat czyni nas tym, kim jesteśmy". Dyskusja po wykładzie inauguracyjnym rozpoczęła się od kwestii, czy stosunki międzynarodowe rzeczywiście potrzebują więcej społecznego konstruktywizmu w rozumieniu kantowskim.

Po wystąpieniu plenarnym odbyły się trzy sesje semiplenarne poświęcone: kryzysowi kapitalizmu, problematyce imperium oraz sąsiedztwu Unii Europejskiej. W sesji drugiej pt. „After empire? New legacies for international thought", będącej głównym przedmiotem niniejszego sprawozdania, wzięli udział Navnita Behera, Gurminder Bhambra, George Lawson oraz Arlene Tickner.

Behera rozpoczęła od podkreślenia trzech problematycznych i wzajemnie powiązanych „e": empiryzmu, epistemologii i europocentryzmu. Fraza, która zdominowała jej wypowiedź, to: „każdy akt poznania przynosi nam świat". Podkreśliła wielość kosmologii i konieczność zrozumienia ich heterogeniczności z niehierarchicznego i niehegemonicznego punktu widzenia. Kto ma prawo wiedzieć? Jak wiedza jest produkowana? Badaczka wezwała do zajęcia się tymi pytaniami raczej niż tradycyjnym epistemologicznym pytaniem: „co stanowi poprawną wiedzę?".

Wystąpienie Tickner stanowiło refleksję na przykładzie własnym nt. skomplikowanego statusu amerykańskiego akademika na elitarnym uniwersytecie (Columbia), a zarazem dziennikarza i aktywisty. Tak jak jej przedmówczyni, Tickner podkreśliła potrzebę zdjęcia nowoczesnych form racjonalności z piedestału i umieszczenia ich obok – zamiast powyżej – innych form wiedzy. W słowach Johna Law zamiast „jednego świata rzeczywistości" powinniśmy stwarzać „wieloświat" (*pluriverse*) ziemskich, zbiorowych perspektyw.

Lawson podkreślił konieczność ponownego połączenia i opanowania form wiedzy historycznej. Podał przykłady zaaplikowania idei Georga W.F. Hegla do zrozumienia rewolucji na Haiti i włączenia dorobku Adama Smitha do badań brytyjskich sieci handlowych. Referent potwierdził również w bardzo przekonujący sposób, że żaden aspekt stosunków międzynarodowych nie ma imperialnego wymiaru i że imperializm powinien być zbadany w tych miejscach, gdzie nie jest powszechnie uznawany.

Bhambra mówił o kryzysie uchodźców i polityce językowej stwarzającej przeciwieństwo „uchodźców" i „imigrantów". Zwracał uwagę na zdecydowany brak jakiejkolwiek refleksji, jak takie ruchy migracyjne są powodowane i jak zachodnie kraje są współodpowiedzialne za te procesy. W szczególności wskazał na fakt, że w brytyjskim dyskursie politycznym sytuacja osób pochodzenia azjatyckiego z Ugandy jest przedstawiana jako model integracji społecznej i przykład życzliwości brytyjskiej polityki imigracyjnej. Podjął też polemikę z poprzednimi prezentacjami, opowiadając się za koniecznością „pojedynczych ram koncepcyjnych", a nie wymagających wielu kosmologii.

Najbardziej pamiętnym momentem tej sesji była emocjonalna wypowiedź tureckiego uczonego podczas dyskusji. Parafrazując go: jak możemy mówić o kosmologii, kiedy jedni ludzie toną w morzu, a inni są zgromadzeni wokół nich jak bydło?

W konferencji aktywny udział wzięli pracownicy Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Dr Anna Wojciuk, występując w panelu dotyczącym roli ekspertyzy w produkcji wiedzy, przedstawiła referat pt. *Education of the society as a source of power in international relations* dotyczący roli edukacji jako źródła potęgi państwa. Dr Rafał Ulatowski uczestniczył w panelu poświęconym perspektywom wzrostu gospodarczego krajów o średnim dochodzie, prezentując wystąpienie pt. *Petro-power in the 21st century* o państwach posiadających znaczące zasoby ropy naftowej.

Dr Marcin Kaczmarski był współorganizatorem (z Natashą Kuhrt z King's College London) sekcji poświęconej przemocy na obszarze posowieckim pt. „Violence in the post-Soviet area". Sekcja ta składała się z sześciu paneli. Pierwszy z nich, zatytułowany „Networks of violence in the post-Soviet space", był poświęcony znaczeniu aktorów niepaństwowych w generowaniu i ograniczaniu przemocy. W jego trakcie zostały przedstawione zagadnienia przestępczości zorganizowanej w Tadżykistanie, rola tzw. kadyrowców w konfliktach poza obszarem Czeczenii oraz cywilna odpowiedź na przemoc na przykładzie Kirgistanu. Drugi panel pt. „Violent state-building in the post-Soviet space" koncentrował się na roli przemocy w procesie budowy państwa. W jego ramach referenci przedstawili kwestię źródeł konfliktu rosyjsko-ukraińskiego, powiązań między systemem politycznym i przestępczością zorganizowaną na Ukrainie oraz ewolucję podejścia rosyjskiej milicji/policji do stosowania przemocy wskutek konfliktu w Czeczenii. Wystąpienia w ramach trzeciego panelu pt. „Sovereignty, secession and recognition in the post-Soviet area" ogniskowały się na znaczeniu przemocy dla suwerenności. Przedstawiona została rola Federacji Rosyjskiej w konfliktach regionalnych, stosunek elity rosyjskiej do systemu westfalskiego, rola konfliktu w Kosowie w redefiniowaniu państwowości oraz logika współczesnych ruchów secesyjnych. Panel czwarty pt. „Theorizing the sources of violence in the post-Soviet area" mierzył się z teoretycznymi podejściami do wyjaśniania fenomenu przemocy na obszarze posowieckim. Omówione zostały takie problemy badawcze jak: związek między demokratyzacją i przemocą na tle etnicznym, geneza tzw. kolorowych rewolucji, koncepcja tzw. dyktatorskiego pokoju, zgodnie z którą autorytarny system państwa nie przesądza o jego agresywności na arenie międzynarodowej, oraz zagadnienie rosyjskiej szkoły studiów nad pokojem. Panel piąty pt. „The vulnerable and the vicious circles of violence in the post-Soviet world" skoncentrował się na jednostkowym doświadczeniu przemocy. Referenci przedstawili takie zagadnienia jak: relacje między społecznościami uzbeckimi i tadżyckimi w procesie budowania pokojowego środowiska, powszechność przemocy wobec kobiet w Federacji Rosyjskiej oraz rola weteranów w procesie pokonfliktowego pojednania. Ostatni panel pt. „Regional (in)security in the post-Soviet area" był poświęcony międzynarodowemu wymiarowi przemocy na obszarze poradzieckim. Uczestnicy skoncentrowali się na kwestiach konfliktu rosyjsko-ukraińskiego i jego obrazu w mediach, rosyjskiego postrzegania zagrożeń oraz Kaukazu jako regionalnego kompleksu bezpieczeństwa. W ramach tej

sekcji Kaczmarski wygłosił referat pt. *The changing role of violence in Putin's „dual state"* poświęcony zmieniającej się roli przemocy w rosyjskim systemie władzy. W tej samej części konferencji uczestniczył dr Szymon Kardaś z referatem nt. ewolucji rosyjskiej polityki energetycznej *Energy aggressor or enlightened energy empire? Evolution of the Russia's energy policy*.

Jednym z istotnych efektów wspólnych debat w trakcie konferencji jest powołanie sekcji badawczej dla zagadnienia przemocy w regionie poradzieckim. Jej uczestnicy przygotowują właśnie numer specjalny czasopisma „Journal of Soviet and Post-Soviet Politics and Society".

Marcin Kaczmarski

Marcin Kaczmarski – doktor, Instytut Stosunków Międzynarodowych, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Uniwersytet Warszawski.

Sprawozdanie z międzynarodowej konferencji naukowej nt. „Civilians in Contemporary Armed Conflicts. Rafał Lemkin's Heritage", Lwów, 15–16 października 2015 r.

W dniach 15–16 października 2015 r. na Narodowym Uniwersytecie Lwowskim im. Iwana Franki (UL) odbyła się międzynarodowa konferencja naukowa nt. „Civilians in Contemporary Armed Conflicts. Rafał Lemkin's Heritage". Współorganizatorami tego spotkania byli Fundacja Współpracy Polsko-Niemieckiej, Instytut Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego (ISM UW) i Wydział Stosunków Międzynarodowych (WSM) UL we współpracy z Lwowskim Centrum Prawa Międzynarodowego i Praw Człowieka.

Rafał Lemkin, urodzony na Grodzieńszczyźnie polski prawnik żydowskiego pochodzenia, absolwent lwowskiego Uniwersytetu im. Jana Kazimierza, był twórcą pojęcia „ludobójstwo" i współautorem Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa (z 1948 r.). W swojej pracy zajmował się również Wielkim Głodem na Ukrainie w latach 1932–1933, podczas którego za sprawą polityki władz radzieckich śmierć poniosło kilka mln ludzi[1]. W przeszłości postać Lemkina nie była szerzej znana zarówno w Polsce, jak i na Ukrainie. Sytuacja ta uległa zmianie w ostatniej dekadzie[2]. Los ludności cywilnej podczas współczesnych konfliktów zbrojnych jest szczególnie istotnym zagadnieniem zarówno na płaszczyźnie prawnej, jak i politycznej. Ok. 80% ofiar konfliktów to obecnie cywile, w szczególności za sprawą *one side violence* (przemocy jednostronnej stosowanej wobec cywilów).

Konferencję otworzył prof. Markijan Malski, były ambasador Ukrainy w Polsce i były dziekan WSM UL, który przypomniał wielosetletnie europejskie tradycje miasta Lwowa i jego roli jako centrum nauki, podkreślił znaczenie współpracy między WSM UL i ISM UW i wyraził przekonanie, że temat konferencji jest wyjątkowo aktualny, zwłaszcza w kontekście rosyjskiej agresji przeciwko Ukrainie. Jako drugi głos zabrał prof. Edward Haliżak, dyrektor ISM UW, który przypomniał dorobek Lemkina i rolę, jaką w jego edukacji odegrały studia prawnicze na Uniwersytecie Jana Kazimierza. Następnie przemawiał Petro Kołodyi, przewodniczący lwowskiej Rady Obwodowej, który wskazał na tragiczną rolę ukraińskiej ludności cywilnej w warunkach rosyjskiej agresji. Ukraiński działacz samorządowy porównał działania Rosji do okresu Wielkiego Głodu – jego zdaniem wtedy również władze sprawiały wrażenie, że nic się nie dzieje, a śmierć zbierała obfite żniwo – i wyraził przekonanie, że trzeba podjąć niezbędne działania, by Rosja poniosła odpowiedzialność za swoje zbrodnie. Jako ostatni referat wprowadzający wygłosił prof. Ihor Byk, dziekan WSM UL, który wyraził dumę z faktu, że Lemkin był absolwentem Uniwersytetu Lwowskiego, i uznał za obowiązek studiowanie jego dorobku.

---

[1] R. Lemkin, *Soviet Genocide in the Ukraine*, Kingston 2014.

[2] A. Bieńczyk-Missala, S. Dębski (red.), *Rafał Lemkin: A Hero of Humankind*, Warsaw 2010.

Po powitaniu *key-note speech* wygłosił prof. Adam Daniel Rotfeld, były minister spraw zagranicznych Polski, który przedstawił zgromadzonym koncepcję ludobójstwa Lemkina. Mówca przypomniał, że ukute przez polskiego prawnika pojęcie ludobójstwa weszło na trwałe do języka; przez wieki jednak, mimo ujawniającej się nie raz praktyki eliminacji całych narodów, było nieznane. Dopiero zbrodnie III Rzeszy zmusiły przedstawicieli wielkiej koalicji do wprowadzenia nowych rozwiązań prawnych w tej dziedzinie. Ludobójstwo uznano za zbrodnię w świetle prawa międzynarodowego. Nie ulega wątpliwości, stwierdził Rotfeld, że Niemcy podczas II wojny światowej dokonały zbrodni ludobójstwa – w szczególności na ziemiach polskich, zwłaszcza przeciwko ludności żydowskiej. Poglądy Lemkina ukształtowały jednak również inne zbrodnie: opisane przez Henryka Sienkiewicza w *Quo vadis* prześladowania chrześcijan w Rzymie, ludobójstwo Ormian w Turcji na początku XX wieku… Obecnie, podkreślił Rotfeld, o ludobójstwie mówi wiele narodów. Odnosi się to pojęcie do Wielkiego Głodu na Ukrainie, ataków jądrowych przeciwko Hiroszimie i Nagasaki w Japonii, zbrodniom Pol Pota w Kambodży. Toczą się emocjonalne spory, czy działania władz bolszewickich były „tylko" zbrodnią przeciwko ludzkości czy też ludobójstwem. Niepokoi jednak fakt, że czyny te wykorzystywane są do relatywizacji zbrodni III Rzeszy, zwłaszcza Holokaustu. Podsumowując, mówca stwierdził, że Lemkin wniósł znaczący wkład w rozwój międzynarodowych norm moralnych i penalizacji zbrodni ludobójstwa.

Pierwszy panel konferencji poświęcony był Lemkinowi jako przedstawicielowi lwowskiej szkoły prawa. Pierwszy referat poświęcony jego mistrzom z lwowskiej szkoły wygłosili prof.prof. Adam Redzik z UW i Ihor Zeman z UL. Referenci przypomnieli, że Lemkin studiował pierwotnie na Uniwersytecie Jagiellońskim (UJ) w Krakowie, ale został dyscyplinarnie wydalony. W ten sposób trafił do Lwowa, gdzie działała renomowana szkoła prawa (Juliusz Makarewicz, Ludwik Ehrlich, Oswald Balcer i wielu innych). Po studiach Lemkin podjął pracę w Warszawie – zetknął się tu z Emilem Rappaportem i Wacławem Makowskim. W tym okresie sformułował koncepcję „aktów barbarzyństwa", które później nazwał ludobójstwem. Referenci przedstawili w zarysie dorobek wymienionych wyżej mistrzów i ich wkład w rozwój nauk prawnych. Następnie głos zabrał prof. Philippe Sands z University College London, który przedstawił referat nt. wkładu lwowskiej szkoły prawa w rozwój prawa międzynarodowego. Mówca wyraził przekonanie, że niewiele miast tego rozmiaru wniosło tak istotny wkład w ów rozwój. Sands przedstawił dwu przedstawicieli tej szkoły: Herscha Lauterpachta i Rafała Lemkina. Myślenie pierwszego naznaczyły zwłaszcza walki o Lwów w 1918 r., które skłoniły go do wniosku, że każda jednostka zasługuje na pewne jednakowe prawa. Lauterpacht był zdecydowanym przeciwnikiem koncepcji ludobójstwa, uważając, że prawa grupowe przeważą nad prawami jednostki. Lemkin zaś stał się jej głównym promotorem. Sands zwrócił uwagę na fakt, że Lemkin zawsze przeceniał swoje osiągnięcia i nie mówił o porażkach (wydalenie z UJ), co nie umniejsza jego wkładu w rozwój prawa międzynarodowego. Jako trzeci wystąpił

dr Konstiantin Savchuk z Kijowskiego Uniwersytetu Prawa Narodowej Akademii Nauk Ukrainy, który wygłosił referat poświęcony ukraińskiemu ludobójstwu – Wielkiemu Głodowi. Referent przedstawił uwarunkowania polityczno-prawne tragicznych wydarzeń na Ukrainie. Przypomniał, że wiele państw i struktur międzynarodowych uznało Wielki Głód za ludobójstwo. Pogląd ten podzielał Lemkin, który użył tego terminu w odniesieniu do tragedii na Ukrainie już w latach 50. Referent dokonał szczegółowej analizy istniejących norm prawnomiędzynarodowych w odniesieniu do Wielkiego Głodu. Jako ostatni referat – poświęcony wpływowi ludobójstwa Ormian w Turcji na koncepcje Lemkina – wygłosił dr Vladimir D. Vardanyan z Sądu Konstytucyjnego Armenii. Armeński ekspert przedstawił przebieg rzezi dokonanych na ludności ormiańskiej przez Turcję oraz prawne aspekty tej tragedii. Podkreślił, że Lemkin w niewielkim stopniu odnosił się w swoich pracach do ludobójstwa Ormian, choć uważał, że posłużyło ono za precedens, a może przykład dla zbrodniczej polityki III Rzeszy. Dyskusja wokół przedstawionych referatów skupiła się na działalności Jana Karskiego i jego wkładzie w ujawnienie zbrodni Holokaustu, współczesnej odpowiedzialności Rosji za Wielki Głód, różnicach pomiędzy zbrodnią ludobójstwa i zbrodnią przeciwko ludzkości, a także przebiegu procesu norymberskiego, w którym Lemkin brał udział jako doradca Roberta H. Jacksona, głównego oskarżyciela z ramienia Stanów Zjednoczonych.

Drugi panel poświęcony był bezpieczeństwu międzynarodowemu. Jako pierwszy głos zabrał prof. Roman Kuźniar z UW, który wygłosił referat poświęcony wojnie na Ukrainie i jej wpływowi na system bezpieczeństwa międzynarodowego. Celem rosyjskiej agresji było odzyskanie dawnych rosyjskich ziem (Krym, Donbas), ale przede wszystkim uniemożliwienie Ukrainie zbliżenia ze strukturami zachodnimi. Rosja złamała w ten sposób podstawowe zasady prawa międzynarodowego (Karta NZ), fundamenty ładu europejskiego, zobowiązania zaciągnięte przez Rosję wobec Ukrainy i zachodnich partnerów. Zachód zareagował, nakładając sankcje na Rosję, wzmacniając flankę wschodnią Organizacji Paktu Północnoatlantyckiego (NATO), angażując się w pomoc dla Ukrainy. Niemniej system międzynarodowy nie uległ zmianie – złamanie prawa nie owocuje modyfikacją prawa. Również „wojna hybrydowa" nie jest czymś nowym – o podobnej taktyce pisał już chiński myśliciel Sun Tzu. Zdaniem Kuźniara wojna na Ukrainie pokazała, że społeczność międzynarodowa ma problem, jeśli prawo międzynarodowe łamie jedno z pięciu wielkich mocarstw – stałych członków Rady Bezpieczeństwa ONZ. Dowiodła ona ponadto relatywnej słabości Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), której powierzono jedynie techniczne funkcje w trakcie konfliktu, a także Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej (UE). Konflikt doprowadził natomiast do wzmocnienia NATO. Wyzwaniem jest koncepcja, lansowana przez Rosję i pewne środowiska na Zachodzie, że powinien powstać nowy ład międzynarodowy; byłoby to swoiste wynagrodzenie Rosji za jej agresywną politykę. Drugi referat wygłosił prof. Malski. Wskazał on na zagrożenia

płynące z polityki Rosji: aneksja Krymu, wsparcie dla separatystów, destabilizacja wschodniej Ukrainy. Malski wskazał na warunki konieczne dla zapewnienia Ukrainie bezpieczeństwa: stabilną gospodarkę, właściwą analizę zagrożeń, bezkompromisową postawę wobec Rosji i wiarę w siebie. Prelegent uznał, że Ukraina właściwie stosuje dostępne instrumenty dyplomatyczne, aby zrealizować swoje cele. Dyskusja wokół obu wystąpień skupiła się na sytuacji wewnętrznej Ukrainy, międzynarodowej pozycji Zachodu, atutach i słabościach OBWE jako organizacji zbiorowego bezpieczeństwa w regionie, wreszcie rosyjskiej koncepcji porządku międzynarodowego, która w istocie ma na celu przywrócenie dawnego koncertu mocarstw i ładu jałtańskiego.

Kolejny panel dotyczył wyzwań związanych z ochroną ludności cywilnej we współczesnych konfliktach zbrojnych. Panel otworzyło wystąpienie Zhanny Lukianenko, przedstawicielki pełnomocnika Rady Najwyższej Ukrainy ds. Praw Człowieka, ombudsmana odpowiedzialnego za ochronę praw osób wewnętrznie przesiedlonych. Przedstawiła ona problemy, które występują na terytoriach kontrolowanych przez prorosyjskich separatystów z tzw. Donieckiej i Ługańskiej Republiki Ludowej (DRL i ŁRL). Ukraińskie instytucje państwowe nie mają dostępu do tych obszarów, w efekcie tamtejsza ludność nie może korzystać z pomocy społecznej. Dotyczy to również grup szczególnie wrażliwych, np. mieszkańców domów dziecka. W celu rozwiązania istniejących problemów ukraiński ombudsman powinien nawiązać kontakty z władzami nieuznawanych DRL i ŁRL. Następnie referat na temat dylematów międzynarodowego prawa humanitarnego dotyczących ludności cywilnej wygłosiła dr Patrycja Grzebyk z UW. Prawo humanitarne pozwala na użycie przemocy (lub go zabrania) w odniesieniu do konkretnych osób w zależności od ich statusu. Problem polega na tym, że współcześnie coraz trudniej rozróżnić pomiędzy członkami sił zbrojnych i ludnością cywilną, zwłaszcza jeśli chodzi o konflikty o charakterze niemiędzynarodowym. Ci pierwsi nie są objęci ochroną, o ile nie zaprzestali walki, choć współcześnie państwa dążą do zmniejszenia liczby ofiar we własnych siłach zbrojnych. Ci drudzy zasadniczo podlegają ochronie. Rozwiązaniem mogłoby być zastąpienie istniejących kategorii kryterium przynależności do zbrojnego ugrupowania wykonującego tzw. ciągłe funkcje bojowe. Kolejne wystąpienie poświęcone dostępowi do ofiar wygłosił prof. Hans-Joachim Heintze z Uniwersytetu Ruhry w Bochum. Zgodnie z prawem międzynarodowym państwo okupacyjne odpowiada za los cywilnych ofiar konfliktu zbrojnego; jeśli nie jest w stanie wywiązać się ze swych zobowiązań, musi wyrazić zgodę na międzynarodową pomoc humanitarną. Z odmienną sytuacją mamy do czynienia w przypadku konfliktów o charakterze niemiędzynarodowym; zasadniczo jest tu potrzebna zgoda państwa na pomoc międzynarodową, ale muszą istnieć uzasadnione przesłanki, by takiej zgody odmówić. Ostatni referat, poświęcony militaryzacji pomocy humanitarnej, przedstawił dr Marek Madej z UW. Pomoc humanitarna, stwierdził referent, często staje się narzędziem wojskowym, ma służyć realizacji celów wojskowych, w szczególności pomóc „zdobyć serca i dusze" lokalnej ludności cywilnej. Militaryzacji pomocy humanitarnej sprzyja

zmiana charakteru konfliktów zbrojnych, coraz szersze rozumienie bezpieczeństwa, a także kryzys ekonomiczny – donorzy mniej chętnie płacą, chyba że widzą w tym swoją korzyść. Omawiane zjawisko może mieć pewne pozytywne następstwa, ale negatywne przeważają – pomoc humanitarna przestaje kierować się obiektywnymi zasadami, traci na wiarygodności. W trakcie dyskusji nad przedstawionymi wystąpieniami podjęto kwestie terroryzmu jako zbrodni wojennej, statusu prawnomiędzynarodowego konfliktu w Donbasie i ugrupowań DRL i ŁRL, wreszcie militaryzacji pomocy humanitarnej po zakończeniu konfliktu.

Czwarty panel poświęcony był międzynarodowym instytucjom i ochronie ludności cywilnej. Pierwszy referat wygłosił prof. Mykola Gnatovsky z Komitetu Zapobiegania Torturom Rady Europy, który przedstawił jurysprudencję Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w zakresie praw ludności cywilnej podczas konfliktów zbrojnych. Mechanizmy Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności nie były zaprojektowane z myślą o ochronie ludności cywilnej jako grupy, co rodzi istotne problemy terminologiczne i metodologiczne w kwestii jej stosowanie w warunkach konfliktów zbrojnych. Kolejnym referentem był dr Ivan Horodyskyi z Ukraińskiego Uniwersytetu Katolickiego we Lwowie, który przedstawił koncepcję odpowiedzialności za ochronę i rolę Rady Bezpieczeństwa ONZ w jej ramach. Mówca przypomniał powiedzenie jednego z mistrzów Lemkina, że „ludność cywilna jest jak stado kurcząt, które rolnik może zabić i będzie to wyłącznie jego sprawa". Takie myślenie przeważało przez wiele lat. Sytuacja uległa zmianie w drugiej połowie XX w. – stąd koncepcja odpowiedzialności za ochronę. Horodyskyi przedstawił jej genezę i główne założenia. Podkreślił, że odpowiedzialność za ochronę nie może służyć jako pretekst do ingerencji w sprawy wewnętrzne innych państw. Zadaniem Rady Bezpieczeństwa jest zagwarantowanie, by instrument ten był prawidłowo używany przez społeczność międzynarodową. Trzeci referat, poświęcony międzynarodowym trybunałom karnym i wzmocnionej ochronie ludności cywilnej, wygłosił dr Vitalii Gutnyk z UL. Referent krótko przypomniał działalność poszczególnych trybunałów międzynarodowych zajmujących się tą problematyką oraz poszczególne rodzaje zbrodni, które podlegają ich jurysdykcji. Podkreślił, że nawet zabójstwo kilku osób może być uznane za zbrodnię przeciwko ludzkości. Omawiając działalność Międzynarodowego Trybunału Karnego, Gutnyk wyjaśnił, że Ukraina nie ratyfikowała statutu rzymskiego, gdyż wymaga to uprzedniej zmiany konstytucji tego państwa, co nie jest prostym zadaniem. Ostatni referat wygłosiła dr Agnieszka Bieńczyk-Missala z UW, która przedstawiła działania ONZ na rzecz zapobiegania zbrodni przeciwko ludzkości. Omówiła istniejące rozwiązania w tym zakresie, jak i problemy utrudniające efektywne zapobieganie zbrodniom przeciwko ludzkości: brak efektywnej współpracy między poszczególnymi organami ONZ, niechęć władz poszczególnych państw do podejmowanie przez Narody Zjednoczone tej problematyki.

Ostatni panel poświęcono analizie *case studies* z zakresu ochrony ludności cywilnej we współczesnych konfliktach zbrojnych. Pierwszy referat, dotyczący wojny na

Bałkanach, wygłosił prof. Roman Wieruszewski z Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk. Prelegent wyjaśnił, czemu w byłej Jugosławii nie zadziałały mechanizmy prewencyjne, omówił słabość mechanizmów międzynarodowych w czasie pierwszych lat wojny (aktywność misji pokojowej ONZ UNPROFOR), wreszcie przypomniał, że dopiero decyzja o użyciu siły w 1995 r. pozwoliła na szybkie rozwiązanie konfliktu. Jego zdaniem powstrzymanie wojny wymaga gotowości do jej prowadzenia. Po zakończeniu konfliktu na Bałkanach nie było zgody co do tego, czy osądzenie winnych wniesie wkład w stabilizację regionu. Zdaniem Wieruszewskiego takie rozwiązanie zasługuje jednak na pozytywną ocenę. Jako kolejny głos zabrał prof. Oleksandr Zadrożnyj z Ukraińskiego Stowarzyszenia Prawa Międzynarodowego, który omówił sytuację ludności cywilnej podczas konfliktu na Ukrainie. Mówca krótko przypomniał, jaka jest sytuacja na wschodzie kraju, kładąc w szczególności nacisk na konieczność ochrony tamtejszej ludności cywilnej. Zadrożnyj podkreślił odpowiedzialność państw za popełnione zbrodnie wojenne i zbrodnie przeciwko ludzkości: nie chodzi tu wyłącznie o Rosję, ale o również o Ukrainę, która nie była w stanie chronić swoich obywateli. Mówca wskazał również na możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności konkretnych jednostek i przestrzegał przed nadużywaniem amnestii jako środka budowania pokoju. Lepszym mechanizmem wydają się rozwiązania pozaprawne, takie jak znane z innych państw komisje prawdy. Ostatni referent dr Gilad Ben-Nun z Uniwersytet w Lipsku przedstawił losy uciekinierów w Azji Mniejszej na przestrzeni ostatniego wieku: 100 lat temu Ormianie uciekali przed tureckimi prześladowaniami do Syrii, dziś Syryjczycy uciekają do Turcji i dalej na Zachód. Nadal uciekinierami są w znaczącej większości kobiety i dzieci. Niezmiennie kluczowym uwarunkowaniem obu konfliktów jest dążenie Rosji do zdobycia dostępu do Morza Śródziemnego. Być może rozwiązaniem byłoby utworzenie w regionie nowych państw narodowych na gruzach obecnych, ale wedle prelegenta trudno uznać, że jest to rozwiązanie właściwe. W trakcie dyskusji uczestnicy konferencji skupili się na przyszłości Syrii, konieczności ewentualnego osądzenia za zbrodnie w Donbasie przedstawicieli Ukrainy, wreszcie potrzeby rzeczywistej zgody na użycie siły w celu efektywnej ochrony ludności cywilnej w trakcie konfliktów zbrojnych.

Podsumowania konferencji dokonali prof. Kuźniar i Cornelius Ochmann z Fundacji Współpracy Polsko-Niemieckiej. Kuźniar podkreślił wkład Lemkina w rozwój prawa humanitarnego, znaczenie historyczne lwowskiej szkoły prawa międzynarodowego, a współcześnie – dwustronnej polsko-ukraińskiej współpracy naukowej. Ochmann podkreślił europejską tożsamość Lwowa i wyraził gotowość Fundacji Współpracy Polsko-Niemieckiej do dalszego wspierania polsko-ukraińskich projektów.

Należy stwierdzić, że w drugiej połowie lat 40. XX w. Rafał Lemkin dokonał znaczącego wkładu w rozwój prawa międzynarodowego; jego poglądy odegrały fundamentalną rolę w rozwoju międzynarodowego prawa karnego. Wprowadzone jednak w tamtym okresie rozwiązania tylko w ograniczonym stopniu odpowiadają

wyzwaniom konfliktów o charakterze niemiędzynarodowym, które odgrywają coraz większą rolę w postzimnowojennym świecie.

Andrzej Szeptycki

Andrzej Szeptycki – doktor habilitowany, Instytut Stosunków Międzynarodowych, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Uniwersytet Warszawski.

Stosunki Międzynarodowe – International Relations ISSN 0209-0961
nr 4 (t. 51) 2015

R E C E N Z J E

Karol Żakowski, *Wewnątrzpartyjne uwarunkowania polityki japońskiej Partii Liberalno-Demokratycznej wobec Chin w latach 1955–2006*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012, 381 s.

Opracowanie *Wewnątrzpartyjne uwarunkowania polityki japońskiej Partii Liberalno-Demokratycznej wobec Chin w latach 1955–2006* autorstwa dr. Karola Żakowskiego to z pewnością wyróżniająca się pozycja, zasługująca na uważną lekturę. Stanowi jedną z bardzo niewielu książek w rodzimej literaturze naukowej, które w dogłębny sposób opisują mechanizmy partyjnego oddziaływania na japońską politykę. Dotychczasowe polskojęzyczne prace traktujące o Japonii koncentrowały się przede wszystkim na historii oraz problematyce kulturowej i socjologicznej japońskiego społeczeństwa lub też na tematyce powojennej polityki wewnętrznej i zagranicznej. Autor podejmuje dogłębną analizę czynników wewnętrznych, w tym układów personalnych i frakcyjnych, w rządzącej przez dekady Partii Liberalno-Demokratycznej (PLD). Przy czym tą tematyką zajmuje się on od lat.

Żakowski bardzo dobrze orientuje się w realiach japońskiej sceny politycznej. Zawdzięcza to zapewne, obok znajomości języka, licznym stażom naukowym odbytym w Japonii, a szczególnie wywiadom przeprowadzonym z deputowanymi w tamtejszym parlamencie, gdzie realia i kulisy państwowej polityki mógł poznać z pierwszej ręki. Osobiste relacje bezpośrednich uczestników wydarzeń, wygłaszających swoje opinie nieoficjalnie, są nierzadko cenniejsze i bardziej wzbogacające niż lektura suchych opisów lub oficjalnych, standardowych dokumentów dotyczących tego, co wydarzyło się w przeszłości.

Mocną stroną książki jest częste powoływanie się na opinie i oceny konkretnych polityków. Imponuje niezwykle bogata bibliografia i liczne odwołania do źródeł, przede wszystkim japońskich, ale także zagranicznych, i to nie tylko tych anglojęzycznych. Autor przywołuje analizy i opracowania, ale także pamiętniki, przytacza barwne anegdoty, często posługuje się cytatami ze wspomnień japońskich mężów stanu, co dobrze oddaje atmosferę decyzji podejmowanych w cieniach gabinetów. W pracy użyta jest oryginalna japońska terminologia, co zwiększa wiarygodność przekazywanej wiedzy i prezentowanych opinii. Książka rzuca światło na nagłe zwroty w polityce Tokio wobec Pekinu, opisując zmieniające się układy personalne na szczytach władzy i zakulisowe ustalenia między japońskimi politykami.

Opracowanie ma charakter specjalistyczny, jest świadectwem bogatej wiedzy na temat japońskiej sceny politycznej oraz świetnej orientacji w opisywanych zagadnieniach. Jest przeznaczone dla lepiej przygotowanych czytelników, a dla części osób może być zbyt hermetyczne ze względu na stopień szczegółowości (co jest równocześnie jego

niewątpliwą zaletą), ale także charakter tematu. Stanowi ważny krok w pogłębieniu naszej wiedzy o tajnikach współczesnej polityki japońskiej.

Niewątpliwie Partia Liberalno-Demokratyczna odcisnęła największe piętno na wewnętrznej i zagranicznej polityce kraju po II wojnie światowej i dlatego tego typu opracowanie – i na takim poziomie – jest nader potrzebne. Nie należy jednak zapominać, że partia ta nie była i nie jest jedyną siłą polityczną, która wpływała na państwowe i międzynarodowe realia, ani tym bardziej nie może być uznawana za formację reprezentującą poglądy wszystkich obywateli kraju.

Wewnętrzne uwarunkowania… stanowią na pewno bardzo ważny wgląd w historię PLD. Autor przedstawia nam dzieje tej formacji, w rozdziale pierwszym szczegółowo pisze o jej strukturze – zarówno oficjalnych ciałach w ramach ugrupowania, jak i nieformalnych podziałach w partii (tych, które opierają się na różnicach merytorycznych, jak i tych opartych na relacjach osobistych). Kreśli także przedwojenny rodowód określonych frakcji i profil socjologiczny ich członków. Poznajemy charakterystykę „głównego" i „bocznego nurtu konserwatywnego", „biurokratów" i „ludzi partii", „jastrzębi" i „gołębi" itd. Istotne jest, że opisuje także kulturowo-socjologiczne tło, dzięki czemu szczególnie niezaznajomiony z japońską kulturą czytelnik może zorientować się w realiach funkcjonowania formacji. Dowie się on m.in., że grupy w japońskich partiach politycznych działają nie według zasad, lecz więzi emocjonalnych.

Dalsze części książki to podrozdziały, które zatytułowano nazwiskami kolejnych polityków kształtujących politykę zagraniczną Tokio wobec Pekinu w następujących po sobie okresach. Szczegółowo omówione zostają czasy rządów Ichiro Hatoyamy, Tanzana Ishibashiego, Nobusuke Kishiego, Hayato Ikedy, Eisaku Sato itd. Autor skupia się w nich na japońskich kulisach rozgrywanych wydarzeń. Warto zauważyć, że co prawda odnosi on je do kontekstu chińskiego i międzynarodowego, jednak pozostaje pewien niedosyt prezentacji polityki chińskiej, takiej by obraz stosunków z Pekinem był bardziej pogłębiony. Nacisk jest położony na historię i interakcje wewnątrz PLD. Również osoby zainteresowane bardziej sytuacją w samej Japonii i ruchami społeczno-politycznymi w kraju powinny sięgnąć także po inne pozycje na ten temat. Chwilami można odnieść wrażenie, że wątek chiński jest jedynie tłem do opisanych rozgrywek w partii.

Żakowski zdecydował się omówić zagadnienie nie w oparciu o konkretne problemy w dwustronnych stosunkach, ale na bazie chronologii z perspektywy kadencji kolejnych szefów japońskiego rządu. Pozwala to zachować logiczną ciągłość narracji i pokazuje wagę tej problematyki w polityce japońskiej, a także kulisy postawy PLD.

Autor analizuje z tego punktu widzenia główne problemy w stosunkach wzajemnych z Chinami, takie jak kwestie japońskich podręczników do historii, wizyt oficjeli tego kraju w świątyni Yasukuni, kobiet „pocieszycielek" i inne kwestie historyczne. Zostały one jednak omówione przede wszystkim z perspektywy japońskiej i zanalizowane właśnie pod kątem układów personalnych w rządzącej formacji. O wiele więcej można by napisać natomiast o wpływie na te stosunki problemu zbrojeń w obu krajach,

sojuszu japońsko-amerykańskiego czy też sporu terytorialnego o wyspy Senkaku, przez Chińczyków nazywane Diaoyutai. Zagadnienia te są bardzo istotnymi elementami w polityce obu krajów, tak w wymiarze bilateralnym, jak i międzynarodowym.

Żakowski w swojej prezentacji koncentruje się na zderzeniu dwóch wizji polityki Japonii wobec Chin, które zdominowały ją na dekady. Przedstawione zostają uwarunkowania i postawy osób opowiadających się za jak najściślejszymi związkami z Republiką Chińską na Tajwanie, jak i stronników Chińskiej Republiki Ludowej, którzy wychodzili z założenia – jak np. premier Shigeru Yoshida – że niezależnie od ustroju politycznego należy ułożyć się z chińskim rządem na kontynencie. Szefowie rządów tacy jak Nobusuke Kishi czy Eisaku Sato zapisali się z kolei na kartach japońskiej historii powojennej jako nieprzejednani oponenci tego poglądu, sprzeciwiający się komunizmowi na gruncie tak krajowym, jak i zagranicznym. Ten spór znalazł swoje odzwierciedlenie w walce o władzę pomiędzy Kakuim Tanaką a Takeo Fukudą. Poznajemy też dalsze dyskusje toczące się w łonie partii odnośnie do tematyki chińskiej aż do czasów deregulacji jej systemu frakcyjnego za rządów Junichiro Koizumiego. Autor bardzo skrupulatnie, posiłkując się statystykami i partyjnymi dokumentami, m.in. w formie tabel i diagramów, odnotowuje, jak zmieniała się liczebność konkretnych frakcji w PLD, jak one same ewoluowały, łącząc się z innymi, rozszerzając się bądź zanikając, a także szczegółowo opisuje zmianę nastawienia wobec problematyki chińskiej. Obserwujemy również ewolucję struktury PLD i charakteru władzy w partii – śledzimy zmiany od konsolidacji frakcji wpływowych polityków po utratę ich znaczenia na rzecz silnego lidera, przemianę, która dokonała się za kadencji Koizumiego.

Wyłania się z tej analizy obraz formacji, której członkowie zorganizowani są w hierarchiczne struktury, oparte na autorytecie i pozycji ich przywódcy. Jego stanowisko w znacznym stopniu determinuje nastawienie pozostałych członków frakcji w stosunku do Chin i nie tylko. Relacje z Pekinem i Tajpejem często stają się kartą przetargową, elementem wtórnym wobec wewnętrznych rozgrywek w partii. Pokazuje to, że kwestia chińska dla wielu postaci PLD, nawet czołowych, przez dekady pozostawała drugorzędna w stosunku do problematyki wewnętrznej i zabiegania o poparcie poszczególnych grup wyborców czy zbierania funduszy wyborczych. Członkowie formacji często nie kierowali się kwestiami merytorycznymi czy programowymi przy wyborze frakcji, lecz tym, z kim i gdzie łatwiej można było zrobić karierę.

Książka nie tylko dostarcza wielu informacji o postrzeganiu tematyki chińskiej wewnątrz PLD. Autor nie boi się analizy i prezentowania własnych wniosków. Przedstawia je na koniec każdego rozdziału, jak i podsumowując całą pracę. Konkluduje, że zmiany w partii zachodziły w dużym stopniu niezależnie od środowiska międzynarodowego, a kwestia chińska, szczególnie w latach 1955–1972, nie była traktowana priorytetowo. W latach 1945–1955 jej kierunek i charakter były określane przez Waszyngton, ale i w późniejszym okresie wpływ amerykański pozostawał bardzo silny.

Bardzo pomocny jest indeks wybranych osób znajdujący się na końcu książki, który umożliwia poruszanie się w gąszczu nazwisk, dzięki czemu w każdym momencie

nietrudno sprawdzić polityczny rodowód omawianych postaci. Dużym ułatwieniem dla czytelnika jest podsumowanie zamieszczone na końcu każdego rozdziału, które pozwala zapamiętać najważniejsze elementy z wielu przytoczonych faktów i nazwisk.

Publikacja autorstwa Karola Żakowskiego jest swoistym kompendium wiedzy o japońskiej Partii Liberalno-Demokratycznej, bardzo przydatnym dla osób, które posiadają już pewną znajomość polityki Japonii. Będzie stanowiła nader wartościowe uzupełnienie dla osób interesujących się stosunkami chińsko-japońskimi, oferując im perspektywę zza japońskich kulis rządowych.

Ewa Dryjańska

Ewa Dryjańska – doktorantka na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Uniwersytet Warszawski.

Łukasz Gacek, Ewa Trojnar, *Pokojowe negocjacje czy twarda gra? Rozwój stosunków ponad Cieśniną Tajwańską*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2012, 206 s.

Relacje pomiędzy Tajwanem a Chinami kontynentalnymi są jednymi z najbardziej istotnych dla bezpieczeństwa i stabilności Azji Wschodniej. Szerzej zaś, poprzez geostrategiczne położenie („brama do Chin") i powiązania polityczne, przede wszystkim ze Stanami Zjednoczonymi, są one w określonym stopniu globalne. Między innymi z tego względu warto, by polski czytelnik miał dostęp do najnowszej literatury w tym zakresie. Lukę próbuje wypełnić książka *Pokojowe negocjacje czy twarda gra? Rozwój stosunków ponad Cieśniną Tajwańską*.

Jak piszą autorzy Łukasz Gacek i Ewa Trojnar, opracowanie powstało na potrzeby nauczania akademickiego. Stąd też jego podręcznikowy i – biorąc pod uwagę złożoność problematyki – dość zwięzły charakter (ok. 130 s. tekstu, nie licząc aneksów, o których za chwilę).

Książka składa się z czterech rozdziałów. Pierwszy opisuje dialog między dwiema stronami Cieśniny Tajwańskiej na temat formuły ponownego zjednoczenia „obu części Chin" i obejmuje wyłącznie polityczny aspekt relacji. Podział tej części odpowiada najważniejszym wydarzeniom oraz zagadnieniom związanym z historycznym rozwojem relacji między Pekinem a Tajpejem, z naciskiem na okres po 1992 r. Z kronikarskiego punktu widzenia nie pominięto w zasadzie żadnych istotnych treści. Drogę ku pokojowemu (jak na razie) kształtowaniu stosunków ponad Cieśniną Tajwańską otwiera tzw. konsensus 1992 r. („jedne Chiny, odrębne interpretacje"). Następnie autorzy prowadzą nas przez kolejne, mniej lub bardziej udane, próby porządkowania relacji: ośmiopunktową deklarację przewodniczącego Chińskiej Republiki Ludowej Jiang Zemina (1995), „szarpaną" politykę prezydenta Tajwanu Lee Teng-huia (1991–2000), pierwszą od 1949 r. zmianę ekipy rządzącej na Tajwanie w 2000 r. i rządy Demokratycznej Partii Postępowej (DPP), które istotnie przyczyniły się do proklamowania ustawy antysecesjonistycznej przez władze w Pekinie (2005) oraz do intensyfikacji dialogu Kuomintang (KMT)–Komunistyczna Partia Chin (KPCh). W konsekwencji władzę na wyspie ponownie przejął KMT, a kolejny przywódca ChRL Hu Jintao (2002–2012) przedstawił swoje „sześć punktów". Za plus należy uznać, iż wydarzenia współczesne (od elekcji w 2008 r. Ma Ying-jeou na prezydenta Tajwanu) zajmują znaczną część rozdziału (blisko 1/3). Oprócz opisu czytelnik znajdzie w nim również aspekt analityczny, ujawniający szersze tło relacji między dwiema stronami cieśniny. Chodzi o kilka fragmentów, w których podkreśla się m.in. rolę rosnącej dozwolonej (ustalanej odgórnie) liczby turystów z obszaru Chin kontynentalnych odwiedzających wyspę, co ułatwia zdaniem tajwańskich służb specjalnych działania wywiadowcze Pekinowi (bardzo ciekawa jest wzmianka o innym od zachodniego podejściu do zbierania informacji). Autorzy wskazują ponadto znaczenie miękkiego oddziaływania Chin kontynentalnych na wyspę: „kluczowym elementem w strategii działania Chin wobec Tajwanu pozostaje ciągłe podkreślanie wspólnoty kulturowej, historycznej i etnicznej" (s. 29). Nie

bez znaczenia w tym kontekście, co nie umknęło uwadze autorów, a jest swoistym tematem tabu w ChRL, pozostaje także oddziaływanie młodej demokracji tajwańskiej na kontynent, uznawanej na nim za przykład ewolucji prowadzącej od autorytaryzmu ku systemowi demokratycznemu; aspekt ten jest szczególnie ważny, bo taki proces ma miejsce w Chinach (zgodnie z konsensusem 1992 r.). Na kontynencie ten kierunek ewolucji ustrojowej, nie bez podstaw i obaw, jest kwestionowany, a wdrażany według wzorców zachodnich – odrzucany jako pomijającej korzenie kulturalno-cywilizacyjne, tradycję i specyfikę Chin lub niedostatecznie je uwzględniający.

W drugim rozdziale eksplorowane są relacje chińsko-amerykańskie z odniesieniem do czynnika tajwańskiego. Ponownie posłużono się kluczem chronologicznym. Poruszono niezbędne zagadnienia, takie jak amerykańskie wsparcie dla Tajwanu po wybuchu wojny koreańskiej czy nastawienie USA do kwestii podmiotowości prawnomiędzynarodowej Tajpeju w latach 70. XX w. Dokonano omówienia Taiwan Relations Act (TRA), stanowiska administracji prezydenta Billa Clintona wobec aktorów Cieśniny Tajwańskiej, implikacji wzrostu siły militarnej ChRL dla systemu międzynarodowego w tej części globu oraz podstawowych założeń amerykańskiego zwrotu/korekty (*pivot*/*rebalance*) ku Azji i Pacyfikowi, czyli politykę Waszyngtonu za kadencji prezydenta Baracka Obamy.

Rozdział trzeci dotyczy ekonomicznego wymiaru relacji pomiędzy obiema stronami Cieśniny Tajwańskiej. Znaczną część poświęcono kluczowemu porozumieniu Economic Coopertaion Frament Agreement (ECFA) z 2010 r., które doprowadziło do częściowej liberalizacji handlu w wybranych dziedzinach oraz stworzyło podstawy do dalszego uwolnienia handlu w cieśninie. Przedstawiono kontrowersje, jakie ECFA wzbudziło na Tajwanie (np. utrata miejsc pracy), dokonano jego omówienia w przejrzysty sposób (pomocne tabele) oraz wstępnej oceny implementacji postanowień. W aspekcie analitycznym rozdział prezentuje rolę *taisheng*, czyli tajwańskich przedsiębiorców, oraz innych grup (studenci, turystyka medyczna itd.) w rozwoju relacji ponad cieśniną, jednym słowem – społeczny wymiar stosunków. Za słabość tej części (niedopatrzenie autorów) można poczytać np. brak dotarcia do całości fundamentalnego źródła ekonometrycznego dotyczącego implikacji ECFA, tj. *The Implications of China–Taiwan Economic Liberalization*[1], cytowanego w pracy jedynie z dostępnych w internecie fragmentów (a dokładniej jednego z pięciu rozdziałów), podczas gdy było ono osiągalne w Polsce od 2012 r. poprzez np. bazę książek w formie cyfrowej Ebrary.

Ostatni rozdział poświęcony został analizie zmian władz KPCh w ChRL, czyli nastaniu piątej generacji przywódców Chin (przewodniczący i premier). Opisuje różnice między czwartym (Hu Jintao, Wen Jiabao) i piątym pokoleniem (Xi Jinping, Li Keqiang), wskazuje na rozkład sił frakcji partyjnych, przybliża nowe podstawy legitymizacji chińskiej władzy.

[1] D. Rosen, W. Zhi, *The Implications of China–Taiwan Economic Liberalization*, Peterson Institute for International Economics, Washington 2011.

Na osobną uwagę zasługuje *postscriptum*, w którym relacje w Cieśninie Tajwańskiej przedstawiane są z perspektywy trzech głównych orientacji teoretycznych w nauce o stosunkach międzynarodowych: realizmu, liberalizmu i konstruktywizmu.

Jak już wspomniano, *Pokojowe negocjacje*… są swoistym podręcznikiem, zawierają minimum wiedzy niezbędnej do orientacji w problematyce relacji w Cieśninie Tajwańskiej. Poszczególne zagadnienia ujęte są generalnie w ramach jedno-, dwustronicowych podrozdziałów. Taka forma przywodzi na myśl rozszerzone, ale jednak hasła encyklopedyczne, pogłębione o element analityczny. Nie jest to zarzut, ponieważ taka była intencja autorów (por. s. 5). W związku z tym *Pokojowych negocjacji*… nie można uznać za monografię w klasycznym rozumieniu, gdyż nie została spełniona przesłanka traktowania omawianego zjawiska w sposób wyczerpujący. Wobec tego poszczególne części pracy należy uznać za punkt wyjścia do dalszych, pogłębionych badań we własnym zakresie. Wiąże się z tym fakt, iż dla doświadczonych badaczy pozycja ta nie będzie *novum*, co nie znaczy, że będzie nieprzydatna. Jako podręcznik akademicki *Pokojowe negocjacje*… sprawdzają się znakomicie. W uporządkowany, klarowny i przystępny sposób prezentują krok po kroku i bez zbędnych dygresji najważniejsze zagadnienia (co nie znaczy, że wszystkie lub że ich wybór nie budzi żadnych zastrzeżeń). Dużym atutem są również aneksy: w pierwszej ich części znajdują się anglojęzyczne teksty źródłowe, np. TRA, komunikat o nawiązaniu stosunków dyplomatycznych pomiędzy USA i ChRL, tzw. komunikat szanghajski czy tekst ECFA. Dokumenty mogą być użyte przez akademików na zajęciach ćwiczeniowych, umieszczenie ich obok tekstu podręcznika ułatwia pracę nie tylko studentom. Druga część aneksów zawiera informacje o władzach ChRL i Republiki Chińskiej (oficjalna nazwa Tajwanu) na przestrzeni lat, rozkładzie miejsc w tajwańskim parlamencie czy szefach „oficjalnie nieoficjalnych" agencji odpowiedzialnych za negocjacje między rządami z Pekinu i Tajpeju (odpowiednio Association for Relations Across the Taiwan Straits i Straits Exchange Foundation).

Podsumowując, *Pokojowe negocjacje*… to ważna i potrzebna publikacja, spełniająca cel, jaki postawili sobie jej autorzy, czyli stworzenie podręcznika dla osób, które albo pierwszy raz stykają się z tematyką relacji w Cieśninie Tajwańskiej, albo szukają skrótowego kompendium porządkującego informacje.

Rafał Tuszyński

Rafał Tuszyński – doktorant na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Uniwersytet Warszawski..

Piotr Kubiak, *System partyjny i partie polityczne zjednoczonych Niemiec (1990–2013)*, Instytut Zachodni, Poznań 2014, 306 s.

Piotr Kubiak pracuje w poznańskim Instytucie Zachodnim, jest absolwentem Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, a jego dysertacja doktorska dotyczyła niemieckiego liberalizmu w latach 1918–1933[1]. Aby badać niemieckie partie polityczne, które funkcjonowały w XIX, XX i XXI w., zbudował warsztat, w którym wykorzystuje metody typowe w różnych dyscyplinach, np. w pracy historyka, politologa, prawnika czy socjologa. Analizy badacza dotyczące niemieckich partii politycznych ukazywały się m.in. w czasopismach naukowych[2], pracach zbiorowych[3], „Biuletynach Instytutu Zachodniego"[4]. Recenzowana monografia stanowi ósmy tom projektu „Republika Federalna Niemiec 20 lat po zjednoczeniu. Polityka–gospodarka–społeczeństwo", realizowanego pod kierownictwem prof. Andrzeja Saksona. Książka Kubiaka *System partyjny i partie polityczne zjednoczonych Niemiec (1990–2013)* wypełnia lukę w całościowych polskich analizach niemieckiego systemu partyjnego, prowadzonych w latach 70. przez Lecha Janickiego oraz Zbigniewa A. Maciąga[5]. Chociaż od lat powstają prace zbiorowe dotyczące niemieckiego systemu partyjnego[6], pewni badacze w swoich analizach skupiają się na konkretnych ugrupowaniach z niemieckiej sceny politycznej[7]

---

[1] P. Kubiak, *Liberalizm niemiecki w czasach Republiki Weimarskiej: ugrupowania liberalne w systemie politycznym Niemiec 1918–1933*, niepublikowana praca doktorska, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, 2006.

[2] Idem, *Uwagi o niemieckim systemie partyjnym i partiach politycznych. Część pierwsza: lata 1871*, „Res Politica et Historica" 2010, nr 2, s. 45–65.

[3] Idem, *W cieniu wielkiej koalicji. SPD w latach 2005–2009*, w: A. Kruk, M. Sus (red.), *Niemiecka scena polityczna 2009–2013. Aktorzy, zagadnienia, wyzwania*, Oficyna Wydawnicza Atut, Wrocław 2013, s. 55–65; idem, *Przemiany niemieckiego systemu partyjnego po 2009 roku*, w: E. Kuczyński, M. Tomczyk (red,), *Polityka – kultura – społeczeństwo. Niemcy, Austria, Szwajcaria w pierwszej dekadzie XXI wieku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013, s. 46–65.

[4] Por. idem, *Wybory do Parlamentu Europejskiego w Niemczech – komentarz do wyników*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego" 2014, nr 165.

[5] L. Janicki, *Partie polityczne w systemie prawnym Republiki Federalnej Niemiec*, Instytut Zachodni, Poznań 1975; Z.A. Maciąg, *System partyjny Republiki Federalnej Niemiec*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1979. Powstawały również prace, w których analizowano konkretne niemieckie partie polityczne. Por.: M. Chmaj, *System partyjny Republiki Federalnej Niemiec*, „Przegląd Politologiczny" 1997, nr 3/4, s. 93–103; I. Janicka, *Niemieckie partie polityczne. Vademecum*, Państwowa Wyższa Szkoła im. S. Staszica w Pile, Piła 2008; M. Witkowska, *Partie polityczne w krajach związkowych Republiki Federalnej Niemiec*, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2003. Wiele analiz miało charakter podsumowujący wybory do Bundestagu. Por.: P. Szpak, J. Gołąb, *Jeszcze raz o wyborach parlamentarnych w Niemczech*, „Zbliżenia Polsko-Niemieckie" 1997, nr 2, s. 197–205; A. Wolff-Powęska, *Wybory do Bundestagu 2002: z dziejów kultury politycznej Niemiec*, „Przegląd Zachodni" 2002, nr 4, s. 3–31.

[6] A. Kruk, M. Sus (red.), op.cit.; S. Sulowski, K.A. Wojtaszczyk (red.), *System polityczny Republiki Federalnej Niemiec*, Elipsa, Warszawa 2005; K. Bachmann, P. Buras, S. Płóciennik, *Republika bez gorsetu: Niemcy po wyborach 2005*, Oficyna Wydawnicza Atut, Wrocław 2005.

[7] J. Miecznikowska, *Partie chadeckie w Niemczech*, w: K.A. Wojtaszczyk (red.), *Partie polityczne w Niemczech*, Elipsa, Warszawa 2004, s. 75–113; M.E. Szetlach, *Wielka koalicja CDU/CSU i SPD – odmienne koncepcje polityczne a sposób podejmowania decyzji*, w: M. Kosman, S. Sadowski (red.), *Niemcy w XXI wieku. Wybrane problemy polityczne i społeczne. Szkice historyczne i politologiczne*, Uniwersytet

czy tworzą kompendia[8], to brakowało pracy, która pokazywałaby przeobrażenia tej sceny po zjednoczeniu w 1990 r.

Praca Kubiaka składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów, zakończenia, aneksu, bibliografii, a uzupełniają ją spis rysunków, tabel i wykresów oraz streszczenie w języku angielskim. Podstawą rozważań nad systemem partyjnym i jego elementami stały się badania Jeana Blondella i Giovanniego Sartoriego. Zamiarem autora było pokazanie, jak zmienił się system niemiecki w wyniku zjednoczenia, oraz podjęcie rozważań nad problemami poruszanymi przez badaczy tamtejszych partii, jak m.in. kwestie ich genezy czy prawnych aspektów ich funkcjonowania lub znaczenia państwa partyjnego w Republice Federalnej Niemiec. Stąd autor w pierwszym rozdziale analizował ewolucję niemieckiego systemu partyjnego do zjednoczenia Niemiec w 1990 r. W drugim rozdziale omówił prawnokonstytucyjny wymiar funkcjonowania niemieckich partii. Trzeci rozdział to analiza konkretnych ugrupowań: Unii Chrześcijańsko-Demokratycznej (CDU) i Unii Chrześcijańsko-Społecznej (CSU), Socjaldemokratycznej Partii Niemiec (SPD), Wolnej Partii Demokratycznej (FDP), Sojuszu 90/Zieloni, Partii Demokratycznego Socjalizmu (PDS)/Partii Lewicy oraz mniejszych. W kolejnym rozdziale autor pokazał przejście niemieckiego systemu partyjnego od układu dwubiegunowego do systemu pięciu ugrupowań. W ostatnim rozdziale Kubiak analizował wybory do Bundestagu z 22 września 2013 r.

W pierwszym rozdziale, mającym charakter wprowadzający do rozważań nad przemianami niemieckiego systemu partyjnego po zjednoczeniu Niemiec, autor wyodrębnił trzy podrozdziały. Nie wyróżnił osobno części o systemie partyjnym w II Rzeszy czy Niemczech Weimarskich, ale napisał podrozdział na temat systemu partyjnego w Rzeszy Niemieckiej (1871–1933). W ten sposób pokazał wpływ początków tworzenia partii politycznych na kształtowanie życia politycznego w Rzeszy, podkreślając znaczenie pierwszego ugrupowania, tzn. Niemieckiej Partii Postępowej (DFoP). Konstytucja z 1871 r. nie pozwalała Reichstagowi pozbawić władzy kanclerza, co utrwalało system rządów kanclerskich. Było to rozwiązanie tworzące podwaliny dla demokracji kanclerskiej w 1949 r., gdzie kanclerz stojący na czele rządu posiadał szereg kompetencji. W 1933 r. Hitler zakazał istnienia innych partii politycznych niż NSDAP, w konsekwencji od 1933 do 1945 r. w Niemczech obowiązywał system jednopartyjny. Następnie Kubiak przedstawił system partyjny Republiki Federalnej Niemiec w latach 1949–1990. Przede wszystkim zależało mu na pokazaniu kolejnych etapów jego kształtowania. Badacz zaznaczył, że nie tylko na gruncie badań niemieckich powstało wiele klasyfikacji (Ulrich von Alemann, Oskar Niedermayer, Wolfgang Rudzio, Ekhard

---

Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2009; A. Kopka, *Populizm lewicowy na drodze do sukcesu? Profil ideowo-programowy Partii Lewicy i jej rola w systemie partyjnym RFN*, w: A. Kruk, M. Sus (red.), op.cit., s. 35–54; W. Miziniak, *Zieloni w republice Federalnej Niemiec*, Instytut Zachodni, Poznań 1990; J.J. Węc, *CDU/CSU wobec polityki niemieckiej Republiki Federalnej Niemiec 1949–1969*, Wydawnictwo i Drukarnia Pijarów, Kraków 2000.

[8] I. Janicka, op.cit.

Jesse, Konstanty A. Wojtaszczyk). W opinii autora po II wojnie światowej niemieckie partie najpierw wkroczyły w etap formowania (1945–1953), później koncentracji, a od 1980 do 1990 r. znajdowały się w fazie transformacji. Etap formowania zakończył się w 1953 r. wraz z przeprowadzeniem drugich wyborów do Bundestagu. Etap koncentracji cechowało zdominowanie niemieckiej sceny partyjnej przez CDU, CSU, SPD i FDP oraz utrwaleniem systemu dwu- i półpartyjnego. Natomiast faza transformacji wynikała w dużej mierze z wejścia do Bundestagu Zielonych. System partyjny Niemiec Zachodnich w latach 1949–1990 cechowała stabilność, a podziały polityczne były czytelne. Socjaldemokraci reprezentowali interesy robotników i związków zawodowych, a CDU/CSU – niemieckiej prawicy. Wśród liberałów, będących w dużej mierze przedstawicielami niemieckiej klasy średniej, rywalizowały frakcje lewicowa oraz opowiadająca się za zwiększeniem liberalizmu w życiu społeczno-politycznym. Ostatni podrozdział pierwszej części książki dotyczy systemu partyjnego Niemieckiej Republiki Demokratycznej (1949–1990). Kubiak zwrócił uwagę, że był on podobny do systemów partyjnych w państwach socjalistycznych, tzn. cechowała go niedemokratyczność, legitymizowanie władzy poprzez wymuszanie na obywatelach uczestniczenia w wyborach, deklarowanie pluralizmu politycznego przy rzeczywistym poparciu dominacji Socjalistycznej Partii Jedności Niemiec (SED). Autor pokazał formowanie się ruchów protestu w Niemieckiej Republice Demokratycznej oraz nawiązywanie współpracy w 1989 r. między partiami z Niemiec wschodnich i zachodnich. Wskutek społecznej aprobaty dla zjednoczenia niedemokratyczny system partyjny w NRD stracił rację bytu.

Wychodząc ze słusznego założenia, że dla ukazania prawnego wymiaru systemu partyjnego trzeba oprzeć się na konstytucji z 1949 r. i ustawie o partiach politycznych z 1967 r., Kubiak rozpoczął rozważania w drugim rozdziale od analizy obu źródeł. Na początku zajął się definicjami państwa partyjnego, podobnie jak czynili to Everhard Holtmann czy Lech Janicki. Następnie autor zwrócił uwagę, jakie uprawnienia partie polityczne otrzymały na mocy art. 21 konstytucji, oraz podkreślił, że ich funkcjonowanie niejednokrotnie wzbudzało kontrowersje, które w RFN rozstrzygał, zgodnie z literą ustawy zasadniczej Federalny Trybunał Konstytucyjny. Analiza ustawy o partiach politycznych z 1967 r. pozwoliła na omówienie roli i celów partii oraz sposobu ich zorganizowania. Autor rozważania na bazie ustawy uzupełnił o analizy tekstów prawnych i politologicznych oraz statutów wybranych partii politycznych. Jeden z podrozdziałów dotyczy metod ich finansowania. Kubiak pokazał, jak zmieniał się system finansowania partii – dopiero od 1959 r. został on oparty również na środkach z budżetu. Ciekawą częścią źródeł jest załączona lista największych donatorów, na której znalazły się m.in. Verband der Bayerischen Metall- und Elektro-Industrie, Daimler AG czy Bayerische Motoren Werke AG. Następnie Kubiak odniósł się do federalnej ordynacji wyborczej, której specyfika polega na wybieraniu posłów zarówno z list krajowych, jak i w jednomandatowych okręgach wyborczych. Ostatni z podrozdziałów o tematyce prawnej dotyczy oddziaływań między niemieckimi partiami a rodzimym

federalizmem, gdzie znalazło się miejsce na oceny znaczenia Bundesratu w polityce RFN.

Trzeci rozdział dotyczy ewolucji partii niemieckich w latach 1990–2013. Kubiak zrelacjonował najważniejsze wydarzenia po 1990 r. w CDU/CSU, SPD, FDP, Sojuszu90/Zieloni, PDS (później zwanej Linkspartei oraz Die Linke) oraz w kilku mniejszych partiach, tj. Republikanach, Narodowodemokratycznej Partii Niemiec i Niemieckiej Unii Ludowej, ruchu „Za" (Pro-Bewegung), partii Ronalda Schilla, Partii Piratów i u Wolnych Wyborców. Analizując zachodzące w nich procesy, Kubiak zwracał uwagę przede wszystkim na wpływ wydarzeń wewnętrznych i międzynarodowych na wyniki osiągane w wyborach. Obserwował nie tylko plebiscyty na szczeblu federalnym, ale też w krajach związkowych oraz wybory do Parlamentu Europejskiego. Zwracał uwagę, co w jego odczuciu stanowiło przyczyny klęsk i sukcesów wyborczych. Analizował postulaty i programy partyjne oraz pokazywał najważniejsze walki o przywództwo w partiach. Informując o zmianach personalnych, nie przedstawiał biogramów polityków, ale z komentarzy i ocen wynika ich znajomość. Ciekawie opisał napięcia między Edmundem Stoiberem a Theo Waigelem. Mocną stroną tego rozdziału są analizy dotyczące małych ugrupowań, których geneza na niemieckiej scenie partyjnej jest skutkiem obecnych problemów w RFN, a w przypadku ruchów „Za" ich geneza przypomina częściowo sposób formowania się Zielonych.

Czwarty rozdział to analiza zmian zachodzących w niemieckim systemie partyjnym po zjednoczeniu. Autor oceniał zaproponowane przez niektórych badaczy ramy czasowe, podkreślał różnice w preferencjach wyborców ze wschodu i zachodu, wskazywał na konflikty i możliwości tworzenia koalicji po 1990 r., a w końcu zwrócił uwagę na problem zniechęcenia niemieckiego społeczeństwa do partii politycznych. Uznał, że po zjednoczeniu Niemiec partie konkurują o głosy wyborców, skupiając się na kwestiach ekonomicznych i relacjach między sferą wolności a sferą autorytaryzmu. Przede wszystkim Kubiak uznał za przełomowe dla niemieckiego systemu partyjnego wybory z 2005 r., które zakwestionowały utrwalany podział niemieckiej sceny partyjnej na dwa bloki: chadecko-liberalny i złożony z SPD i Sojuszu 90/Zielonych. Zaprezentował badania von Alemanna, Niedermayera i Rudzio o fazach rozwoju w niemieckim systemie partyjnym, by wyróżnić etapy: „integracji" (1990–1993), „kształtowania systemu pięciu partii" (1994–2004) oraz „płynnego systemu pięciu partii" (2004–2013).

Analizując w ostatnim rozdziale wybory do Bundestagu z 22 września 2013 r., autor zwrócił uwagę na wpływ wewnętrznej polityki na kampanię wyborczą, a następnie prześledził wyniki wyborcze. Omówił przyczyny i konsekwencje klęski FDP, która nie przekroczyła 5-procentowego progu wyborczego i znalazła się w opozycji pozaparlamentarnej. Kubiak uznał za dobry, choć niegwarantujący miejsc w Bundestagu, wynik Alternative für Deutschland (4,7%). Podczas gdy po wyborach w 2009 r. politolodzy zaznaczali, że może nastąpić kryzys partii ogólnospołecznych, chadeckiej i socjaldemokratycznej, to w 2013 r. ta pierwsza osiągnęła poparcie rzędu 41,5% głosów.

Kubiak analizował frekwencję wyborczą i przepływy elektoratu, podkreślając podziały między wyborcami ze wschodu i zachodu. W wyniku wyborów została utworzona Wielka Koalicja (CDU/CSU i SPD), a proporcja siły głosów rządzących do opozycji w Bundestagu wyniosła 504 : 127. Opozycja w parlamencie, jak i ta pozaparlamentarna stanęły przed trudnymi wyzwaniami artykułowania swoich żądań i celów. Kolejne wybory do Bundestagu zostały przewidziane na 2017 r., a na ich rezultat wpłynie zdolność reagowania partii politycznych na wydarzenia w polityce międzynarodowej i wewnętrznej.

W bibliografii Kubiak uwzględnił książki i artykuły publikowane w „Zeitschrift für Politik", „Zeitschrift für Parlamentsfragen", „Przeglądzie Zachodnim", „Państwie i Prawie", „Polityce i Społeczeństwo", „Roczniku Bezpieczeństwa Międzynarodowego", „Politische Vierteljahresschrift", „Biuletynach Instytutu Zachodniego", „Roczniku Polsko-Niemieckim", „Politeji". Część wykorzystanych źródeł nie została tam wykazana, np. artykuły prasowe czy programy partii. Dane liczbowe autor czerpał ze stron Federalnego Kierownika Wyborów w RFN.

Spośród polskich studiów nad niemieckim systemem partyjnym pracę Kubiaka wyróżnia pokazanie wielu problemów i zagadnień, które zajmują badaczy partii politycznych. Książkę warto polecić nie tylko środowisku akademickiemu, ale również ekspertom zajmującym się polityką i społeczeństwem Niemiec.

Aleksandra Kruk

Aleksandra Kruk – doktor, Instytut Politologii, Uniwersytet Zielonogórski.

Marta Szuniewicz (red.), *Mare nostrum. Księga jubileuszowa prof. dr. hab. Leonarda Łukaszuka*, Fundacja Promocji Przemysłu Okrętowego i Gospodarki Morskiej, Gdańsk 2015, 483 s.

W dniu 25 września 2015 r. na Wydziale Dowodzenia i Operacji Morskich w Akademii Marynarki Wojennej jubileusz 85. urodzin świętował prof. dr hab. Leonard Łukaszuk. Prezentem od grona przyjaciół, wychowanków oraz osób uznających jubilata za swego mentora była – kolejna już – księga pamiątkowa pod pięknym i ważnym dla „środowiska morskiego" tytułem *Mare nostrum*. Prof. Łukaszuk jest istotną postacią dla prawników specjalizujących się w międzynarodowym prawie morza oraz prawnym kontekście konfliktów prowadzonych na akwenach morskich. Część pracy naukowej poświęcił właśnie tym zagadnieniom, a jako wykładowca akademicki często przekazywał swą wiedzę słuchaczom na Akademii Marynarki Wojennej, zwłaszcza kadrze oficerskiej, mającej możliwość praktycznego stosowania zapisów prawa morza w toku służby.

Prezentowana publikacja jest swoistym ukłonem i hołdem kierowanym do jubilata, ale również zbiorem tekstów naukowych. Prezentuje prace o charakterze analitycznym, koncentrujące się na trzech obszarach aktywności naukowej prof. Łukaszuka, czyli problematyce sporów i konfliktów morskich, prawie (i prawnych aspektach funkcjonowania gospodarki morskiej) oraz sposobach rozwiązywania sporów międzynarodowych. Same nazwiska autorów prezentujących analizy i opinie na wybrane tematy, a jednocześnie w ten sposób składających jubilatowi urodzinowe życzenia, zachęcają do wnikliwej lektury. O konfliktach morskich i stosowaniu w ich trakcie prawa międzynarodowego oraz prawnych formach rozwiązywania sporów piszą m.in. prof. Janusz Symonides, Stanisław Pawlak, Stanisław Bieleń, Andrzej Makowski, Krzysztof Kubiak i Dariusz R. Bugajski. Kwestie prawno-gospodarcze w kontekście morskim przedstawiają prof. Tadeusz Palmowski, Michał Pluciński, Dorota Pyć (w tym okresie nie tylko prof. Uniwersytetu Gdańskiego, ale także minister odpowiadająca za kwestie polityki morskiej), Zbigniew Godecki oraz George Penchev. Prof. Tadeusz Jasudowicz, Kazimierz Lankosz i Piotr Łaski odnoszą się, często krytycznie, do zapisów prawa międzynarodowego i praktyki jego stosowania. Jednym słowem autorzy to grono uznanych ekspertów i specjalistów.

Wymieniając tylko część autorów, warto podkreślić ich zaangażowanie w tworzeniu merytorycznego poziomu niniejszej publikacji. W nadaniu jej ostatecznego kształtu, co jest widoczne przy lekturze, znacząca była także rola redaktora naukowego – dr Marty Szuniewicz. Zapraszając osoby bliskie jubilatowi do przygotowania opracowań, dr Szuniewicz zadbała zarówno o jakość naukową tych ostatnich, jak i stworzyła z nich komplementarną całość. W wyniku wspólnego wysiłku redaktor i autorów powstała praca zbiorowa o wysokim poziomie merytorycznym i stanowiącą spójną całość. Spełniając swą zasadniczą rolę, jaką było złożenia hołdu naukowego

prof. Łukaszukowi, jest także dobrym źródłem wiedzy o prawie morza i formach wykorzystania akwenów morskich.

Publikacje zbiorowe często przyjmują charakter intertematyczny, co w przypadku *Mare nostrum* jest uzasadnione także przez cel jej powstania. Zawsze stwarza to recenzentowi trudność, gdyż wymaga specyficznego podejścia, uwzględniającego zarówno treść publikacji, jak i jej zbieżność z tytułem oraz zakresem tematyki poruszanym przez wszystkich autorów. W swojej prezentacji dokonam oceny, dzieląc poszczególne opracowania pod kątem ich tematyki oraz sposobu prezentacji treści, niezależnie od struktury niniejszej publikacji.

Na całość *Mare nostrum* składa się 19 opracowań obejmujących problematykę międzynarodowego prawa morza, międzynarodowego prawa humanitarnego, pokojowego rozstrzygania sporów, bezpieczeństwa morskiego w różnych jego obszarach oraz szczegółowych zagadnień szeroko rozumianej gospodarki morskiej. W publikacji wyróżnić można opracowania o walorach aplikacyjnych, które są krytyczną analizą danego zjawiska (Symonides, T. Jasudowicz, Pawlak, Piotr Łaski, Mateusz Łaski), oraz opracowania o charakterze poznawczym – równie ciekawe i w sposób dogłębny prezentujące wybrane problemy. W pierwszej części książki niezaprzeczalny walor aplikacyjny ma opracowanie prof. Symonidesa, który wskazuje na proces gwałtownej rozbudowy potencjału sił morskich Chin i Rosji. Zgadzam się z generalną tezą autora, że jest to przejaw rywalizacji z USA i wynika z tego, iż kontrola głównych szlaków globalnej wymiany towarowej jest obecnie jednym z czynników określających międzynarodowy status państwa. Równocześnie uznaję za słuszny pogląd, że rywalizacja ta zakończyła się (w przypadku Chin) i zakończy się (w odniesieniu do Rosji) porażką. W tym miejscu chciałbym wskazać – inny niż przytaczane przez Symonidesa – argument. Zasadniczym powodem tej porażki są nie tyle różnice w potencjale i możliwościach finansowych, ile brak baz morskich pozwalających na swobodę działań na wybranych akwenach. Chińska koncepcja budowy systemu kontroli szlaków na Pacyfiku rozbiła się nie o możliwości budowy okrętów konkretnych typów, lecz o brak akceptacji państw leżących w pobliżu cieśniny Malakka i wysp Spratly na stałą obecność chińskiej marynarki wojennej (oczywiście powodem była rywalizacja regionalna tamtejszych państw). Niemożność ulokowania w tym regionie baz morskich, nawet wobec potencjalnej możliwości ich budowy w państwach północno-wschodniej Afryki i w Iranie, spowodowała fiasko polityki poszerzenia strefy kontroli akwenów morskich wokół południowej części Azji kontynentalnej. W odniesieniu do Rosji natomiast należy podkreślić, że państwo to dysponuje potencjałem pozwalającym na kontrolę akwenów arktycznych i północnego szlaku żeglugowego. Natomiast słabością jest brak kontroli pasa południowego, czyli Morza Śródziemnego i środkowej części Atlantyku oraz południowej części Pacyfiku. W odróżnieniu od Chin Rosja podjęła jednak trud budowy systemu baz, wykorzystując możliwości polityczne. Zapowiedziana w 2014 r. koncepcja przewiduje powstanie takich ośrodków do roku 2020 (Kuba, Wenezuela, Nikaragua, Wietnam, Singapur, Seszele). Wskazując

na powyższe zjawiska, chcę podkreślić, iż Symonides dokonał ciekawej i dogłębnej analizy rozbudowy potencjału morskiego państw zainteresowanych uzyskaniem swoich interesów narodowych w obydwu regionach, a zaprezentowane tezy i konkluzje znacząco poszerzają zakres wiedzy o rywalizacji mocarstw morskich w tych regionach i okalających ich akwenach morskich.

W części trzeciej szczególne zainteresowanie wzbudzają analityczne i miejscami polemiczne – w stosunku do istoty funkcjonowania czy też stosowania prawa – opracowania Jasudowicza, Pawlaka oraz P. i M. Łaskich. Prof. Jasudowicz w swym opracowaniu skoncentrował się na omówieniu możliwości wykorzystania instytucji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka do obrony praw handlarzy narkotyków zatrzymanych na otwartym morzu. Jest to istotne zagadnienie, wynikające z zasady stosowania konwencji o prawie morza w walce z tym rodzajem działalności przestępczej. Jej zapisy pozwalają na zastosowanie prawa wizyty, ale w ściśle określonym zakresie przedmiotowym. Autor prezentuje wyroki trybunału oceniające, czy zatrzymanie przemytników nie naruszało ich prawa do wolności i bezpieczeństwa osobistego. Jasudowicz polemizuje z kilkoma orzeczeniami i ich konkluzjami, prezentując własne interpretacje konkretnych zapisów prawnych. Podkreślić należy także konkluzję autora, iż problem zwalczania nielegalnego handlu narkotykami i środkami psychotropowymi trzeba postrzegać w szerokim kontekście, w tym prawnym. Miałby on obejmować obok unormowań uniwersalnych, regionalnych i bilateralnych także uzgodnienia *ad hoc* oraz praktykę współdziałania państw (s. 313). W pełni zgadzam się z tą konstatacją.

Należy przywołać także artykuł, który zaliczam do grupy opracowań poznawczych, autorstwa dr Szuniewicz. Koresponduje on z tekstem Jasudowicza, ukazując spectrum problemu w kontekście prawnym, co pozwala czytelnikowi nie tylko dogłębnie poznać stan prawny, ale także lepiej zrozumieć rozważania tego drugiego. Zwłaszcza istotę jego polemicznych wobec przytaczanych wyroków i interpretacji uwag. Tekst Szuniewicz stanowi autorskie i kompetentne omówienie problemu, ale także pozwala na uzyskanie wiedzy pozwalającej na głębsze zrozumienie ważnych analiz Jasudowicza.

Kolejny z omawianych tekstów – w mojej ocenie o charakterze *stricte* analitycznym – to opracowanie prof. Pawlaka. Autor dokonał analizy sposobu rozstrzygania sporów morskich przez Międzynarodowy Trybunał Prawa Morza. Jest to zagadnienie znane stosunkowo ograniczonej liczbie specjalistów, ale ważne, gdyż ukazuje możliwe podejścia do problemu. Artykuł jest wartościowy zarówno dla polityków państw morskich, jak i strategów, zwłaszcza że Pawlak dokonuje szczegółowej analizy poszczególnych przypadków, osadzając je w reżimie prawnym oraz praktyce stosowania prawa.

Do tej subiektywnie stworzonej grupy zaliczam także opracowanie P. i M. Łaskich, koncentrujące się na problemie procedury składania skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Autorzy koncentrują się na kwestii sposobu formułowania zarzutu o naruszenie praw i wolności jednostki w oparciu o zapisy Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Pozostałe teksty zawarte w tej księdze jubileuszowej mają charakter poznawczy. Omawiają w sposób dogłębny konkretne rozwiązania prawno-organizacyjne, sposoby kreowania poszczególnych polityk i rozwiązań szczegółowych, osadzając je w reżimie prawnym czy też wskazując powody zaistnienia konkretnego *status quo*. Niezaprzeczalnym walorem tych artykułów jest osadzenie prezentowanego problemu w szerszym kontekście niż prawna analiza rozwiązań. Zawierają one zestawienie zapisów prawa z komentarzem dotyczącym praktyki ich stosowania oraz ukazaniem praktycznej formuły ich wdrażania. Podejście to pozwala nie tylko na dogłębne przedstawienie problemów – w efekcie jego stosowania powstały opracowania, które z powodzeniem spełniają rolę poznawczą i mogą być wykorzystywane np. jako kierowany do praktyków materiał analityczny do rozważań nad przygotowywanymi lub wdrażanymi rozwiązaniami. Stanowią także ciekawy zbiór materiałów do nauki dla studentów różnych form kształcenia. Dotyczy to zwłaszcza części drugiej pt. *Gospodarka i prawo morskie*, w której poruszono szereg istotnych kwestii dotyczących sposobów i uwarunkowań wykorzystania (eksploatacji i eksploracji) morza. Wiele stwierdzeń i konkluzji autorów, szczególnie prof. Plucińskiego, Palmowskiego i Pyć, powinny stać się elementem rozważań nad kształtem polskiej polityki morskiej. Podkreślić należy zwłaszcza uwagi Plucińskiego dotyczące sposobu budowy strategii rozwoju portu południowego Bałtyku. W mojej ocenie wart nagłośnienia jest zwłaszcza problem lądowej infrastruktury transportowej jako determinanty koncepcji rozwoju portu. Z tymi tezami korespondują teksty autorstwa Pyć i prof. Janiny Ciechanowicz-McLean. Ta pierwsza w swojej publikacji wyeksponowała rolę planowania przestrzennego, obszaru często pomijanego w przedsięwzięciach definiowanych jako polityka morska państwa. Natomiast Ciechanowicz-McLean omówiła problem uwarunkowań prawnych dotyczących ochrony brzegu morskiego – również kwestii marginalizowanej w całokształcie polityki morskiej państwa.

Przedstawione teksty odnoszą się do kontekstu bałtyckiego, a niekiedy do ogólnej sytuacji w Polsce. Drugą grupę ściśle związaną z powyższą tematyką stanowią opracowania autorstwa prof. Zbigniewa Godeckiego, Marty Bizewskiej oraz – zamieszczone w części trzeciej publikacji – prof. Pencheva. Godecki dokonał szczegółowej analizy rozwiązań Unii Europejskiej w zakresie regulacji dotyczących połowu ryb na Bałtyku, a Bizewska – omówienia naukowego podejścia do sposobu finansowania rybołówstwa. Obie publikacje stanowią uzupełniającą się wzajemnie całość, pozwalającą na zrozumienie kwestii sterowania rynkiem połowowym w UE. Z wymienionymi powyżej opracowaniami odnoszącymi się do gospodarki morskiej koresponduje ciekawy tekst Pencheva, omawiające sposób działania władz bułgarskich ukierunkowany na ochronę środowiska morskiego. Poza walorem poznawczym jego analiza w zestawieniu z powyższymi opracowaniami pozwala na znalezienie uniwersalnych zasad, którymi powinniśmy się kierować w kreowaniu procesów gospodarczych na akwenach morskich i działań z nimi związanych.

Dwie pozostałe części publikacji jubileuszowej: *Spory i konflikty międzynarodowe* oraz *Rozwiązywanie sporów międzynarodowych*, korespondują ze sobą i trudno przedstawić je oddzielnie. W części pierwszej prof. Makowski zaprezentował szerokie omówienie prawnych regulacji dotyczących stosowania blokady morskiej jako formy działań militarnych na morzu. Wzbogacił analizę prawną o kontekst historyczny, co – zwłaszcza dla młodszego czytelnika, np. studenta – ma dodatkowy walor poznawczy. Natomiast w części trzeciej prof. Bieleń przedstawił wręcz kompendium wiedzy o istocie negocjacji dyplomatycznych jako formie prowadzenia polityki zagranicznej i sposobie realizowania interesów narodowych. Z kolei prof. Lankosz podjął się omówienia stosunkowo mało znanego problemu, jakim jest wykorzystanie prawa religijnego (w tym przypadku islamskiego) jako podstawy w stanowieniu prawa regulującego stosunki między państwami. W tym ciekawym opracowaniu ważniejsze są jednak pytania otwarte, które stawia autor: czy stosowanie prawa zwyczajowego lub wynikającego z respektowanych norm religijnych może być wykorzystane w prawodawstwie międzynarodowym oraz – chyba kwestia ważniejsza – czy prawo międzynarodowe przestaje mieć charakter europocentryczny? Ponadto jakie konsekwencje niosą za sobą te zmiany?

W tej grupie na osobne omówienie zasługuje publikacja prof. Bugajskiego. Autor koncentruje się na prezentacji procesu kształtowania się statusu Morza Azowskiego i zasad prowadzenia żeglugi w Cieśninie Kerczeńskiej. Kwestia ta, obecnie bezprzedmiotowa po aneksji Krymu, staje się istotna ze względu na rosyjskie koncepcje zapewnienia sobie kontroli nad Morzem Czarnym w kontekście interesów strategicznych związanych z prowadzeniem wymiany handlowej z wykorzystaniem Morza Śródziemnego. Sama analiza procesu, będąca w istocie *case study*, ukazuje, w jaki sposób kwestie polityczne mogą wpływać na proces kształtowania rozwiązań prawnych.

Kończąc omówienie zawartości księgi jubileuszowej prof. Łukaszuka, warto zaprezentować artykuły prof. Tomasza Szubrychta, Kubiaka, Mirosława H. Kozińskiego oraz Leopolda Ciborowskiego. Nie dotyczą one wprost międzynarodowego prawa morza czy prawa międzynarodowego, ale doskonale wpisują się tematycznie w tytułową problematykę. Wskazanie przez Szubrychta założeń teoretycznych strategii morskiej państwa jest doskonałym wprowadzeniem w zakres treściowy całej publikacji. Stanowi także ważny ze względu na zawartość merytoryczną materiał do studiowania, zwłaszcza dla polityków kreujących politykę morską państwa. Doskonałym rozszerzeniem tego opracowania są artykuły Kubiaka i Kozińskiego. Pierwszy prezentuje istotę sporu o łowiska i sposób wykorzystania sił morskich w tego typu rywalizacji państw. Natomiast artykuł tego drugiego został poświęcony kwestii dosyć istotnej dla kształtu polityki morskiej państwa, czyli sposobowi definiowania pojęcia „bezpieczeństwo morskie". Koziński stawia z pozoru proste pytanie: czym jest w istocie bezpieczeństwo morskie? Czy jest to wyłącznie problem bezpieczeństwa żeglugi i życia na morzu, czy ogranicza się ono do ochrony interesów morskich czy też powinno uwzględniać kwestię zapewnienia ich realizacji? Autor stawia też pytanie, czy istnieje sens kompleksowego

definiowania tego pojęcia. Uważa on, że owszem i że definicja ta powinna odnosić się do kwestii konsekwencji wynikających z całokształtu działalności ludzkiej na akwenach morskich oraz ze sposobu osiągania przez graczy międzynarodowych swoich celów z wykorzystywaniem morza. Mam świadomość kontrowersyjności tej tezy, ale tylko w toku naukowej dyskusji możliwe jest wypracowanie konkluzji pozwalających na jednoznaczne określenie tego pojęcia. Artykuł Ciborowskiego dotyczący dychotomii postępu dosadnie uzmysławia czytelnikowi, że nie wystarczy tylko dążyć do celu. Przede wszystkim należy go precyzyjnie określić i nabyć umiejętności jego pełnego osiągnięcia oraz właściwej konsumpcji sukcesu. Wydaje mi się, że to przesłanie doskonale opisuje działalność naukową prof. Łukaszuka.

Osobną częścią niniejszej publikacji jest zestawienie najważniejszych osiągnięć naukowych jubilata. Z oczywistych względów nie zostanie ona przeze mnie zaprezentowana, powinna być źródłem osobistej refleksji każdego z czytelników. Chciałbym jedynie podkreślić, że wypełnia ona dodatkową rolę. Stanowi bowiem doskonały materiał bibliograficzny dla osób poszukujących informacji o problematyce morskiej w kontekście funkcjonowania regulacji tworzonych przez poszczególne zapisy międzynarodowego prawa morza.

Zachęcając do lektury *Mare nostrum*, chciałbym podkreślić walor merytoryczny tej publikacji, jej autorom zaś pogratulować umiejętnego powiązania zasadniczego celu książki (dar składany jubilatowi) z prezentacją ważkich problemów naukowych. Znając osobiście prof. Łukaszuka, z pełnym przekonaniem mogę stwierdzić, że dla niego obydwa te cele były równie ważne, a wręcz sądzę, że wartość merytoryczna opracowań sprawiła mu większą radość. W związku z tym pozwalam sobie zwrócić się bezpośrednio do Pani Redaktor i Autorów, gratulując i przyznając, że z czystym sumieniem mogą Państwo powiedzieć sobie: *acti labores iucundi*.

Piotr Mickiewicz

Piotr Mickiewicz – profesor doktor habilitowany, Wydział Dowodzenia i Operacji Morskich, Akademia Marynarki Wojennej.