

# STOSUNKI MIĘDZYNARODOWE

---

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





Wydział Nauk Politycznych  
i Studiów Międzynarodowych  
Uniwersytet Warszawski

# STOSUNKI MIĘDZYNARODOWE

---

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

Nr I   Tom 56



2020

• k w a r t a l n i k •

## Redakcja

Redaktor naczelna: *Aleksandra Jarczewska*,  
Uniwersytet Warszawski (Polska)

Zastępcy redaktor naczelnej:

*Roberto Rabel*,  
Victoria University of Wellington  
(Nowa Zelandia)

*Shantanu Chakrabarti*,  
University of Calcutta (Indie)

Sekretarz redakcji:  
*Barbara Regulska--Ingielewicz*,  
Uniwersytet Warszawski (Polska)

Członkowie redakcji:  
*Marek Madej*,  
Uniwersytet Warszawski (Polska)  
*Joanna Starzyk-Sulejewska*,  
Uniwersytet Warszawski (Polska)  
*Jakub Zajączkowski*,  
Uniwersytet Warszawski (Polska)

Adres redakcji:  
„Stosunki Międzynarodowe  
– International Relations”  
Wydział Nauk Politycznych  
i Studiów Międzynarodowych UW  
ul. Żurawia 4, 00-503 Warszawa  
tel. 22 55 31 635, fax 22 55 31 636

Copyright © by Wydział Nauk Politycznych  
i Studiów Międzynarodowych  
Uniwersytetu Warszawskiego, 2019

Publikacja dofinansowana przez Wydział Nauk  
Politycznych i Studiów Międzynarodowych  
Uniwersytetu Warszawskiego

**Wersja pierwotna czasopisma: papierowa**

ISSN 0209-0961

Realizacja:  
Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o.  
ul. Oboźna 1, 00-340 Warszawa  
tel. 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  
Redakcja: *Marta Olasik* (j. ang.), *Jerzy Lewiński* (j. pol.)  
Skład i łamanie: *Jerzy Łazarski*  
Druk i oprawa: Totem, Inowrocław  
Nakład: 100 + 40 egz.

## Rada naukowa

*Amitav Acharya*,  
American University Washington (USA)

*David Capie*,  
Victoria University of Wellington (Nowa  
Zelandia)

*Józef M. Fiszer*,  
Polska Akademia Nauk (Polska)

*Andrew Hurrell*,  
University of Oxford (Wielka Brytania)

*Peter J. Katzenstein*,  
Cornell University (USA)

*Konstantin Khudoley*,  
Saint Petersburg State University (Rosja)

*Chintamani Mahapatra*,  
Jawaharlal Nehru University (Indie)

*Markiyani Malsky*,  
University of Lviv (Ukraina)

*Andrzej Mania*,  
Uniwersytet Jagielloński (Polska)

*John J. Mearsheimer*,  
University of Chicago (USA)

*Rahul Mukherji*,  
University of Heidelberg (Niemcy)

*Marek Pietras*,  
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej (Polska)

*Jorge A. Schiavon*,  
Centro de Investigación y Docencia Económicas,  
Mexico City (Meksyk)

*Jivanta Schöttli*,  
Dublin City University (Irlandia)

*Elżbieta Stadtmüller*,  
Uniwersytet Wrocławski (Polska)

*Kate Sullivan De Estrada*,  
University of Oxford (Wielka Brytania)

*Arlene B. Tickner*,  
Universidad de los Andes, Bogota (Kolumbia)

*Wang Jisi*,  
Peking University (Chiny)

*Katarzyna Żukrowska*,  
Szkoła Główna Handlowa (Polska)

Poglądy i opinie formułowane w artykułach są  
wyrazem wiedzy i osobistych przekonań auto-  
rów i nie reprezentują poglądów Redakcji ani  
Rady Naukowej czasopisma „Stosunki Między-  
narodowe”.

W 2020 roku ukazują się  
cztery numery czasopisma tworzące tom 56.

## Spis treści

### A R T Y K U Ł Y

- 7 Wielka Brytania na kolanach wchodziła do Wspólnot Europejskich.  
Z Unii Europejskiej wychodzi w nieznane  
*Stanisław Parzymies*
- 25 Norway's Attitudes to European Integration Within Foreign Policy:  
Dilemmas of Non-EU European States in the Light of Developing the EU's  
Common Foreign and Security Policy  
*Piotr Kobza*
- 39 The Interregional Relationship Between the European Union and Latin America  
and the Caribbean  
*Roberto Peña Guerrero*
- 65 Sztuczna inteligencja w polityce bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej  
*Karol Kumalski*
- 91 Towards a Cybersecurity Zone in North America: Exploring the Creation  
of a Regional Cybersecurity Complex Under the USMCA  
*Marco Antonio Lopátegui Torres*

### R E C E N Z J E

- 115 **Helen Ramscar, Michael Clarke**, *Tipping Point: Britain, Brexit and Security  
in the 2020s*  
*Alexander Parmee*
- 120 **Elizabeth Freund Larus**, *Politics & Society in Contemporary China*  
*Piotr Dutkiewicz*

## Table of Contents

### A R T I C L E S

- 7 Great Britain Entered the European Communities on Its Knees and Exits the European Union into the Unknown  
*Stanisław Parzymies*
- 25 Norway's Attitudes to European Integration Within Foreign Policy: Dilemmas of Non-EU European States in the Light of Developing the EU's Common Foreign and Security Policy  
*Piotr Kobza*
- 39 The Interregional Relationship Between the European Union and Latin America and the Caribbean  
*Roberto Peña Guerrero*
- 65 Artificial Intelligence in the Security Policy of the Russian Federation  
*Karol Kumalski*
- 91 Towards a Cybersecurity Zone in North America: Exploring the Creation of a Regional Cybersecurity Complex Under the USMCA  
*Marco Antonio Lopátegui Torres*

### B O O K R E V I E W S

- 115 **Helen Ramscar, Michael Clarke**, *Tipping Point: Britain, Brexit and Security in the 2020s*  
*Alexander Parmee*
- 120 **Elizabeth Freund Larus**, *Politics & Society in Contemporary China*  
*Piotr Dutkiewicz*

## A r t y k u ł y

# Wielka Brytania na kolanach wchodziła do Wspólnot Europejskich. Z Unii Europejskiej wychodzi w nieznane

Stanisław Parzymies

*Uniwersytet Warszawski*

Przez 47 lat członkostwa we Wspólnotach Europejskich, a potem w Unii Europejskiej Wielka Brytania dbała o to, aby było to członkostwo na specjalnych zasadach. Od początku wiązało się z wieloma trudnościami. Po latach żmudnych negocjacji Zjednoczone Królestwo ostatecznie w 1973 r. wraz z Danią i Irlandią stało się członkiem Wspólnot. Związki Wielkiej Brytanii ze Wspólnotami były zawsze podporządkowane specyficznym interesom brytyjskim, a w mniejszym stopniu interesom całej Europy. Po decyzji Brytyjczyków w referendum o brexicie w 2016 roku Zjednoczone Królestwo stało się pierwszym państwem, które postanowiło wystąpić z Unii Europejskiej. Trudno w tej chwili jednoznacznie ocenić, jakie będą ostateczne tego skutki dla gospodarki Wielkiej Brytanii i Unii Europejskiej. Analitycy nie są w tej kwestii zgodni, tym bardziej że ogromny wpływ na sytuację ekonomiczną krajów europejskich wywiera także pandemia COVID-19.

*Słowa kluczowe:* Wielka Brytania, brexit, Unia Europejska, Wspólnoty Europejskie, COVID-19, Margaret Thatcher, Theresa May, Boris Johnson.

Po bojkocie przez Wielką Brytanię integracji europejskiej w jej początkowej fazie, gdy w końcu w 1961 r. zgłosiła do niej akces, 12 lat czekała, upokarzana przez de Gaulle'a, aby 1 stycznia 1973 r. stać się członkiem Wspólnot Europejskich. Zdecydowały o tym względy gospodarcze. Po trudnych negocjacjach i przewyciężeniu sprzeciwu Francji od samego początku swojego członkostwa we Wspólnotach Europejskich, a następnie w Unii Europejskiej przez 47 lat Wielka Brytania starała się, aby było to członkostwo na specjalnych warunkach. Wywalczyła więc specjalny rabat, jeśli chodzi o jej wpłaty do budżetu Wspólnoty/Unii Europejskiej, nie weszła do strefy Schengen, odmówiła rezygnacji z funta szterlinga na rzecz wspólnej waluty euro, wreszcie z zastrzeżeniem ratyfikowała Kartę praw podstawowych.

Brexit był ostatnim aktem świadczącym, jak bardzo Wielkiej Brytanii było nie po drodze z integracją europejską. Ale jak napisano w brytyjskim tygodniku *The Economist* w numerze z 1–7 lutego 2020 r., uczyniła to, udając się w nieznanne (*into the unknown*). „Przyszłość Wielkiej Brytanii jest bardzo niepewna – pisano w tygodniku. – Nie będąc dalej częścią jednego z dużych bloków globalnych, musi znaleźć [dla siebie] nową rolę w świecie”. Profesor Jan Zielonka z Uniwersytetu w Oxfordzie, komentując wpływ pandemii koronawirusa na przyszłość Unii Europejskiej, stwierdził: „Brexit pokazuje, że wyjście z Unii kosztuje tak dużo, iż jest bez sensu. Koszty brexitu były olbrzymie, teraz są jeszcze wyższe z powodu koronawirusa”<sup>1</sup>.

Celem tego artykułu jest ukazanie, że przez 47 lat członkostwa we WE/UE Wielka Brytania starała się zapewnić sobie udział w integracji europejskiej na specjalnych warunkach, jak bardzo było jej nie po drodze z integracją europejską, a także że brexit był ostatnim aktem potwierdzającym ten stan.

## Historia uczestnictwa Wielkiej Brytanii w integracji europejskiej

Duże znaczenie dla upowszechnienia idei integracji europejskiej miało wystąpienie 19 września 1946 r. na uniwersytecie w Zurychu byłego premiera Wielkiej Brytanii Winstona Churchilla, który zaproponował utworzenie europejskiej wspólnoty narodów, „coś w rodzaju Państw Zjednoczonych Europy”<sup>2</sup>. Churchill zaskoczył wszystkich stwierdzeniem, że pierwszym krokiem do budowy zjednoczonej Europy musi być współpraca pomiędzy Francją i Niemcami, które w tym pilnym do realizacji przedsięwzięciu „muszą razem przejąć kierownictwo”. Brytyjski polityk nie widział w Państwach Zjednoczonych Europy miejsca dla Wielkiej Brytanii, która posiada „własną Wspólnotę Narodów”.

Ważnym przedsięwzięciem w rozwoju idei integracji europejskiej był Kongres Europejski, który z inicjatywy Churchilla odbył się w Hadze w dniach 7–10 maja 1948 r. Uczestniczyło w nim reprezentujących różne opcje polityczne ok. 800 przedstawicieli ruchów federalistów z 19 krajów. W orędziu skierowanym 10 maja 1948 r. do mieszkańców Europy kongres deklarował: „Chcemy Europy zjednoczonej, gdzie na całym obszarze istnieć będzie swobodny przepływ ludzi, idei i dóbr”<sup>3</sup>. Doprowadziło to do powstania w Londynie w maju 1949 r. Rady Europy, organizacji współpracy międzyrządowej.

Impulsem przyspieszającym jednoczenie się Europy była pomoc przyznana Europie Zachodniej przez Stany Zjednoczone w ramach Planu Marshalla. Napływała ona na Stary Kontynent od 4 kwietnia 1948 r. do 30 czerwca 1952 r., a jej największym beneficjentem była Wielka Brytania<sup>4</sup>. W celu redystrybucji pomocy w ramach Planu Marshalla

<sup>1</sup> Cyt. za *Rzeczpospolita*, 14.04.2020, A9.

<sup>2</sup> *Integracja europejska w dokumentach* (Warszawa: PISM, 2008), 56.

<sup>3</sup> *Integracja europejska*, 84.

<sup>4</sup> *Integracja europejska*, 60–64.



powstała w kwietniu 1948 r. Europejska Organizacja Współpracy Gospodarczej (OECE), która odegrała bardzo ważną rolę w procesie integracji europejskiej.

Pierwszą europejską organizacją o charakterze integracyjnym była Europejska Wspólnota Węgla i Stali. Projekt w tej sprawie, oparty na zasadach współpracy ponadnarodowej, lansowanej przez europejskich federalistów, przedstawił 9 maja 1950 r. francuski minister spraw zagranicznych Robert Schuman<sup>5</sup>. Plan Schumana przewidywał oddanie całej produkcji węgla i stali we Francji i w Niemczech pod nadzór niezależnego od rządów organu w ramach organizacji otwartej dla innych państw zachodnioeuropejskich. Planu nie zaakceptowała Wielka Brytania, argumentując, że nie był wcześniej z nią konsultowany.

Prawnym wyrazem planu Schumana był Traktat o Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali, zawarty na okres 50 lat w Paryżu 18 kwietnia 1951 r. przez Francję, RFN, Włochy, Belgię, Holandię i Luksemburg<sup>6</sup>. Wszedł on w życie 25 lipca 1952 r. Jego specyfika polega na tym, że stworzył organ ponadnarodowy, Wysoką Władzę, formalnie niezależny od rządów, mający prawo podejmowania decyzji leżących w gestii państw. Wielka Brytania nie chciała podporządkować organowi ponadnarodowemu tak ważnych wówczas dla jej rozwoju gałęzi gospodarki, jakimi były przemysł stalowy i węglowy, i nie została członkiem EWWiS. Nawiązała natomiast współpracę ze Wspólnotą, ustanawiając 1 września 1952 r. przy niej delegację. W grudniu 1954 r. utworzyła w porozumieniu z EWWiS Stałą Radę Współpracy o charakterze konsultacyjnym<sup>7</sup>.

Gdy w 1955 r. państwa członkowskie EWWiS podjęły pracę nad utworzeniem wspólnego rynku, wywołało to zaniepokojenie pozostałych członków OECE. Obawiały się one gospodarczego rozbicia Europy Zachodniej i postanowiły do tego nie dopuścić poprzez utworzenie nowej wspólnej instytucji. Z inicjatywy Wielkiej Brytanii w lipcu 1956 r. powstała specjalna grupa w ramach OECE, która zgłosiła projekt utworzenia strefy wolnego handlu w odniesieniu do artykułów przemysłowych bez ustanowienia wspólnych тариф zewnętrznych. Przeciw projektowi wystąpiła przede wszystkim Francja. Rokowania w sprawie strefy wolnego handlu były jednak kontynuowane pod przewodnictwem twórcy projektu, brytyjskiego ministra Reginalda Mauldinga. Ostatecznie w końcu 1958 r. rzecznik prezydenta Francji oświadczył na konferencji prasowej, że dla jego kraju podstawy tych negocjacji są w całości nie do przyjęcia<sup>8</sup>. Natomiast Wielka Brytania, przeciwna integracji ponadnarodowej, nie chciała się wiązać z trzema już wspólnotami europejskimi ze względu na uprzywilejowany charakter swoich stosunków ze Stanami Zjednoczonymi oraz preferencyjne stosunki handlowe z krajami Brytyjskiej Wspólnoty Narodów.

---

<sup>5</sup> *Integracja europejska*, 100–103.

<sup>6</sup> *Integracja europejska*, 112–133.

<sup>7</sup> Szerzej zob. Dirk Spierenburg i Raymond Poidevin, *Histoire de la Haute Autorité de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier* (Bruxelles: Bruylant, 1993), 272–295.

<sup>8</sup> Uwe Kitzinger, „Introduction”, w: *Britain and the Common Market* (London, 1962), 3; Spierenburg, Poidevin, *Histoire de la*, 463–520.

Poza Wspólnotami Europejskimi pozostawała ciągle duża grupa państw Europy Zachodniej przeciwnych integracji, którym przewodziła Wielka Brytania. Austria, Szwajcaria, Portugalia, kraje skandynawskie i Irlandia również traktowały unię celną Wspólnot Europejskich jako zagrożenie dla swojej wymiany handlowej z zagranicą. Od 1956 r. Wielka Brytania, która podejmowała działania, aby nie dopuścić do przystąpienia tych krajów do EWWiS, a po 1 stycznia 1958 r. do kolejnych Wspólnot Europejskich, postanowiła kontynuować realizację inicjatywy w sprawie utworzenia strefy wolnego handlu pod nazwą Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu. Zaproponowała utworzenie EFTA z udziałem sześciu państw nienależących do Wspólnot oraz z EWG, która miała wejść do strefy jako członek kolektywny. Zainteresowanie propozycją brytyjską wyraziła spośród członków EWG jedynie Holandia, a Francja była jej zdecydowanie przeciwna.

Układ o utworzeniu Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) parafowany został w Sztokholmie 20 listopada 1959 r. i podpisany 4 stycznia 1960 r. Jego sygnatariuszami były Austria, Dania, Norwegia, Portugalia, Szwajcaria, Szwecja i Wielka Brytania. Wszedł on w życie 3 maja 1960 r.<sup>9</sup> W przeciwieństwie do EWG EFTA ograniczyła swoje cele do wymiany handlowej między krajami członkowskimi, nie formułując ani wspólnych polityk, ani nie ustanawiając wspólnych taryf zewnętrznych. Strefa wolnego handlu obejmowała wyłącznie artykuły przemysłowe i nie dotyczyła ani artykułów rolnych, ani rybołówstwa.

Istnienie EFTA nie stanowiło poważnej konkurencji dla EWG. Wielka Brytania, która zainicjowała utworzenie EFTA, szybko uznała niepowodzenie tego przedsięwzięcia i sama 9 sierpnia 1961 r. zgłosiła akces do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, a w 1962 r. do Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali i do Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej. W ślad za Wielką Brytanią poszły Irlandia, Dania i Norwegia, domagając się akcesji, natomiast Austria, Szwajcaria, Szwecja i Portugalia zainteresowane były tylko stowarzyszeniem ze Wspólnotami. Kraje Beneluksu i Włochy dostrzegały korzyści handlowe w członkostwie Wielkiej Brytanii, a nawet swego rodzaju przeciwwagę dla dominacji francusko-niemieckiej. Również niemieckie koła przemysłowe i handlowe dostrzegały dzięki temu możliwości zwiększenia eksportu do Wielkiej Brytanii i krajów skandynawskich. Francuski przemysł i rolnictwo obawiały się natomiast konkurencji ze strony przemysłu brytyjskiego oraz perturbacji w prowadzonych właśnie pracach nad Wspólną Polityką Rolną we Wspólnotach Europejskich<sup>10</sup>.

Decyzja konserwatywnego rządu w Londynie o akcesji Wielkiej Brytanii do EWG podyktowana była zarówno względami gospodarczymi, jak i politycznymi. Decydował przede wszystkim fakt, że w latach 1960–1961 gospodarka brytyjska odnotowała

---

<sup>9</sup> *Integracja europejska*, 200–205.

<sup>10</sup> Dominique Hamon i Ivan Serge Keller, *Fondements et étapes de la construction européenne* (Paris: PUF, 1997), 214–215.

wzrost rządu dwóch lub co najwyżej 3%, podczas gdy średni wzrost gospodarczy w EWG wynosił 5%. Pozostawanie poza Wspólnotami Europejskimi przestało się Wielkiej Brytanii po prostu opłacać. Gotowa była zaakceptować, z pewnymi wyjątkami, zarówno instytucje, jak i regulacje Wspólnot. W związku z konsolidacją w marcu 1960 r. wspólnego rynku Szóstka stała się głównym partnerem Wielkiej Brytanii w jej wymianie handlowej.

Premier Wielkiej Brytanii i szef Partii Konserwatywnej w owym czasie Harold Macmillan miał wielu przeciwników we własnym ugrupowaniu w kwestii przystąpienia do Wspólnot Europejskich. Przeciwno temu projektowi – a ściślej: przeciwko warunkom jego realizacji – była również Partia Pracy, na której czele stał Hugh Gaitskell. Jak wynikało z Oświadczenia Krajowego Komitetu Wykonawczego Partii Pracy z 29 września 1962 r. zatytułowanego *Labour and the Common Market*, brytyjscy socjaliści uzależniali zgodę na wejście Wielkiej Brytanii do EWG od pięciu następujących warunków: zagwarantowania interesów handlowych i innych jej partnerom z Commonwealthu, możliwości prowadzenia jak dotąd niezależnej polityki zagranicznej, utrzymania stowarzyszenia z EFTA, planowania własnej gospodarki, uzyskania gwarancji dla pozycji brytyjskiego rolnictwa<sup>11</sup>.

Perspektywa akcesji Zjednoczonego Królestwa do Wspólnot budziła niepokój przede wszystkim we Francji. Według prezydenta de Gaulle'a Wielka Brytania nie była „wykrojona z tego samego drzewa co Francja i Niemcy”. Dlatego premier Macmillan przekonywał francuskiego przywódcę podczas jego wizyty w Wielkiej Brytanii w listopadzie 1961 r., że rząd brytyjski, przeciwny współpracy ponadnarodowej we Wspólnotach, nie widzi przeszkód, aby przystąpić do współpracy politycznej<sup>12</sup>.

Negocjacje Wielkiej Brytanii w sprawie jej akcesji do Wspólnot Europejskich okazały się niezwykle trudne. Szczególnie niełatwe były rozmowy dotyczące rolnictwa, zewnętrznych тариф celnych oraz stosunków z Commonwealthem. Brytyjczycy domagali się okresu przejściowego od 12 do 15 lat na artykuły rolne i zmniejszenia o 20% zewnętrznych тариф celnych. Największy sprzeciw negocjatorów ze strony Wspólnot budziło natomiast brytyjskie żądanie otwarcia rynku Wspólnot dla bezcłowego napływu surowców z krajów Commonwealthu. Wielka Brytania domagała się prawa do stowarzyszenia ze Wspólnotami swoich krajów partnerskich z Azji, czyli Indii, Pakistanu i Cejlonu. Przyjęcie tych żądań nie oznaczałoby – pisał Pierre Gerbet, profesor z Instytutu Studiów Politycznych w Paryżu – wejścia Wielkiej Brytanii do Wspólnego Rynku, lecz wejście Wspólnego Rynku do Commonwealthu.

Dostrzegając przychylność dla swoich oczekiwań Belgii i Holandii, a w pewnym momencie nawet Niemiec, Wielka Brytania była przekonana, że wbrew stanowisku Francji osiągnie sukces w rokowaniach akcesyjnych. Sprzeciwił się temu de Gaulle, który uznał, że akcesja Wielkiej Brytanii do Wspólnot Europejskich byłaby sposobem

<sup>11</sup> *Britain and the Common*, 14.

<sup>12</sup> Jean Lacouture, *De Gaulle*, t. III: *Le souverain, 1950–1970* (Paris: du Seuil, 1986), 318.

narzucenia im amerykańskiego przywództwa i amerykańskich wpływów gospodarczych. Traktując Zjednoczone Królestwo jako „konia trojańskiego” USA, de Gaulle oświadczył na konferencji prasowej 14 stycznia 1963 r., że Wielka Brytania powinna przede wszystkim sama dostatecznie się przekształcić, aby stać się członkiem Wspólnot Europejskich. Zaproponował więc Brytyjczykom stowarzyszenie ze Wspólnotami na upokarzających dla nich warunkach, na jakich stowarzyszyły się kraje afrykańskie. W tej sytuacji 29 stycznia 1963 r. Rada Ministrów WE postanowiła przerwać negocjacje akcesyjne z Wielką Brytanią, a także z innymi krajami EFTA<sup>13</sup>.

Wielka Brytania przystąpiła więc ponownie w latach 1963–1966 do umacniania EFTA, doprowadzając 1 stycznia 1967 r. do utworzenia strefy wolnego handlu artykułami przemysłowymi między członkami Stowarzyszenia. Jednocześnie odnotowała w tych latach stagnację w swojej wymianie handlowej ze strefą funta szterlinga i mimo że była poza Wspólnotami Europejskimi, więcej niż podwoiła swój handel z krajami Szóstki<sup>14</sup>. Postanowiła więc w 1967 r. ponowić starania o przystąpienie do Wspólnot. 11 maja 1967 r. rząd brytyjski ponownie złożył wniosek o przyjęcie Wielkiej Brytanii do Wspólnot Europejskich, kierując się praktycznie podobnymi względami jak w roku 1961. Argumenty gospodarcze za akcesją sprowadzały się do tego, że udział Commonwealthu w handlu zagranicznym Wielkiej Brytanii malał, a handel z krajami EFTA rozwijał się w mniejszym tempie niż z krajami Szóstki. Na akcesję naciskały przede wszystkim brytyjskie koła przemysłowe i finansowe, dostrzegając w tym szansę na ożywienie będącej w stagnacji gospodarki.

Brytyjska opinia publiczna nie w pełni podzielała stanowisko rządu w tej sprawie. Dziennik *The Daily Telegraph* opublikował w maju 1967 r. wyniki odpowiedzi na następujące pytanie zadane Brytyjczykom: „Czy aprobowiesz lub odrzucasz wystąpienie rządu o członkostwo w europejskim Wspólnym Rynku?”. Niewielka większość, 41%, była przeciwko decyzji rządu, 36% aprobowало decyzję, a 23% nie miało zdania w tej sprawie<sup>15</sup>. Jednak powoli stanowisko opinii publicznej zaczęło się zmieniać na rzecz akcesji, w czym istotną rolę odegrała Partia Pracy. W 1961 r. była przeciwna akcesji do Wspólnot Europejskich, a w roku 1967 w zdecydowanej większości opowiedziała się za nią, podobnie jak większość konserwatystów i liberalów.

Akcesja do Wspólnot Europejskich stwarzała szanse na odbudowę mocarstwowej roli Wielkiej Brytanii w stosunkach międzynarodowych. Tym razem Wielka Brytania spuściła więc z tonu w rokowaniach akcesyjnych, zaakceptowała traktaty rzymskie *acquis communautaires* oraz Wspólną Politykę Rolną. Ograniczyła swoje żądania dotyczące uprzywilejowanego traktowania na wspólnym rynku artykułów z obszaru Commonwealthu. Z zaakceptowała zewnętrzne taryfy celne Wspólnot, zrezygnowała z żądania blokowego przyjęcia do nich krajów zrzeszonych w EFTA i zgodziła się,

<sup>13</sup> Hamon i Keller, *Fondements et étapes*, 216.

<sup>14</sup> *Britain and the Common*, 8.

<sup>15</sup> *The Daily Telegraph*, 18.05.1967.

aby niepodległe państwa Commonwealthu same starały się o status stowarzyszenia ze Wspólnotami.

O ile pięciu partnerów Francji gotowych było na tych warunkach zaakceptować akcesję Wielkiej Brytanii do Wspólnot Europejskich, o tyle de Gaulle oświadczył 16 maja 1967 r., że debata na ten temat powinna być poprzedzona „głęboką i długą dyskusją” w łonie Szóstki na temat generalnej polityki w sprawie jej rozszerzenia. Na konferencji prasowej 27 listopada 1967 r. prezydent Francji sprzeciwił się rozpoczęciu negocjacji akcesyjnych z Wielką Brytanią<sup>16</sup>. W tej sytuacji Rada Ministrów Wspólnot uznała 19 grudnia 1967 r. niemożność wszczęcia negocjacji z Wielką Brytanią ze względu na rozbieżność stanowisk między Francją i jej pięcioma krajami partnerskimi ze Wspólnot Europejskich.

Zjednoczone Królestwo musiało czekać na szansę przyjęcia do Wspólnot Europejskich aż do 1973 r. Trzecie podejście do członkostwa, po nieudanych próbach w 1961 i w 1967 r., podjęła Wielka Brytania w roku 1970, po rezygnacji z władzy we Francji w 1969 r. przez prezydenta Charles’a de Gaulle’a. Kolejny prezydent Francji Georges Pompidou aprobował akcesję Wielkiej Brytanii do Wspólnot Europejskich. Negocjacje akcesyjne zakończyły się pozytywnie i 22 stycznia 1972 r. premier Edward Heath podpisał w Brukseli porozumienie o wstąpieniu Zjednoczonego Królestwa do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Jednak traktat akcesyjny przyjęto w Izbie Gmin 20 stycznia 1972 r. większością zaledwie 21 głosów.

W opozycyjnej Partii Pracy silne było przekonanie, że rokowania akcesyjne do EWG konserwatyści prowadzili niewłaściwie. W 1974 r. Partia Pracy w manifestie wyborczym zapowiedziała, że po powrocie do władzy doprowadzi do „fundamentalnych renegotjacji” warunków akcesji. Po wygraniu wyborów parlamentarnych w lutym 1974 r. Partia Pracy wystąpiła do Wspólnoty o obniżenie brytyjskiej składki do wspólnego budżetu oraz utrzymanie specjalnych zasad handlu Wielkiej Brytanii z krajami Commonwealthu, co w pewnym zakresie zostało przez Wspólnoty zaakceptowane.

Przywódca Partii Pracy i nowy premier Wielkiej Brytanii Harold Wilson, chcąc wykorzystać ten sukces, w rozmowach z popierającymi laburzystów związkami zawodowymi, które wciąż domagały się wystąpienia ze Wspólnoty, czyli brexitu, zarządził referendum w tej sprawie. Na postawione w nim w 1974 r. pytanie: „Czy uważasz, że Wielka Brytania powinna pozostać we Wspólnocie Europejskiej”, aż 67,23% głosujących odpowiedziało „tak”<sup>17</sup>. Pozytywnie zagłosowano we wszystkich czterech częściach Zjednoczonego Królestwa: w Anglii za akcesją było 68,7%, w Walii 64,8%, w Szkocji 58,4%, a w Irlandii Północnej 52,1%. Partia Pracy ponownie zaczęła kwestionować członkostwo Wielkiej Brytanii we Wspólnotach Europejskich po utracie władzy w 1979 r.

---

<sup>16</sup> Hamon i Keller, *Fondements et étapes*, 217–218; Philippe De Gaulle, *Mémoires accessoires*, t. II: 1946–1982 (Paris: Plon, 2000), 179; Christopher Johnson, „De Gaulle face aux demandes d’adhésion de la Grande Bretagne à la CEE”, w: *De Gaulle en son siècle.5. L’Europe* (Paris: Plon, 1992), 215; *Britain and the Common*, 143–144.

<sup>17</sup> Igor Rakowski-Kłós, „Brexit po raz pierwszy”, *Gazeta Wyborcza–Nasza Europa*, 1–2.06.2019, 3.

Charakter członkostwa Wielkiej Brytanii we Wspólnotach Europejskich dosadnie określiła premier Wielkiej Brytanii w latach 1979–1990, szefowa Partii Konserwatywnej Margaret Thatcher. Wsławiła się żądaniem: *I want my money back!* (domagam się z powrotem moich pieniędzy). Rabat dla Wielkiej Brytanii, czyli obniżenie składki płaconej do budżetu Wspólnot Europejskich, wyniósł w 1984 r. równowartość 4,6 mld euro z 1997 r., a od 2004 r. 5,3 mld euro rocznie. Była to rekompensata za niewielkie korzyści, jakie Wielka Brytania uzyskała ze wspólnej polityki rolnej. Thatcher domagała się specyficznego statusu dla swojego kraju w integracji europejskiej. Była zdecydowaną przeciwniczką pogłębionej integracji politycznej. Przeciwwstawiała się wszelkim planom federacyjnym oraz wszelkim projektom o charakterze ponadnarodowym<sup>18</sup>. Przemawiając 20 września 1988 r. do słuchaczy Kolegium Europejskiego w Brugii, skrytykowała Wspólnoty Europejskiej jako „superpaństwo” i przedstawiła swoją ideę „Europy [...] przy zachowaniu różnych tradycji, uprawnień parlamentów (narodowych) i dumy z własnego kraju”<sup>19</sup>. Po odejściu z urzędu wykorzystywała każdą okazję do wypowiedzania się w imieniu Partii Konserwatywnej przeciwko przewidzianym w Traktacie o UE z Maastricht regulacjom o unii gospodarczej i walutowej. Była to kulminacja jej wcześniejszych sporów ze Wspólnotami Europejskimi w dziedzinach „politycznej, filozoficznej i ideologicznej”.

W tym samym duchu wypowiadał się po latach inny premier Wielkiej Brytanii, lider Partii Pracy Tony Blair. W swoim wystąpieniu 6 października 2000 r. w gmachu giełdy w Warszawie opowiedział się za wizją Unii Europejskiej jako struktury międzyrządowej obejmującej partnerskie państwa narodowe, która może stać się supermocarstwem, ale nie superpaństwem. Podkreślił, że w Unii Europejskiej zamiast prawnie wiążącej europejskiej konstytucji należy opracować polityczną deklarację zasad, która będzie zbiorem kompetencji<sup>20</sup>.

Związki Wielkiej Brytanii z integracją europejską były zawsze niezwykle złożone, podporządkowane głównie specyficznym interesom brytyjskim, a w mniejszym stopniu interesom całej Europy. Wielka Brytania od początku członkostwa we Wspólnotach Europejskich, a następnie w Unii zabiegała o jak najkorzystniejsze warunki dla swojego uczestnictwa w integracji europejskiej.

### **Wielka Brytania – pierwszy kraj członkowski, który wystąpił z Unii Europejskiej**

Decyzja podjęta przez Brytyjczyków w referendum 23 czerwca 2016 r. o tzw. brexicie, czyli wystąpieniu Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej, to pierwszy przypadek w historii integracji europejskiej, gdy państwo członkowskie zdecydowało się

<sup>18</sup> *Encyclopedia of the European Union*, red. Desmond Dinan (London: Macmillan, 2000), 453.

<sup>19</sup> *Encyclopedia*, 342.

<sup>20</sup> Stanisław Parzymies, „Kontrowersje wokół przyszłości Unii Europejskiej”, *Rocznik Strategiczny 2000/2001* (2001), 168–169.

na opuszczenie europejskiej struktury integracyjnej<sup>21</sup>. Chodzi przy tym o państwo, którego gospodarka stanowiła 16% gospodarki unijnej. Nasuwa się pytanie, co się takiego stało, że po 47 latach Brytyjczycy zmienili zdanie w sprawie członkostwa ich kraju w Unii Europejskiej, że aż 51,89% biorących udział w referendum zagłosowało przeciwko dalszemu członkostwu Wielkiej Brytanii w Unii Europejskiej, będącej kontynuatką Wspólnoty Europejskiej, do której wstąpiła 1 stycznia 1973 r. Najwięcej zwolenników wyjścia z Unii było w Anglii (53,4%) oraz w Walii (52,5%). Natomiast 62% uczestników referendum w Szkocji i 55,8% w Irlandii Północnej zagłosowało za pozostaniem Wielkiej Brytanii w Unii Europejskiej<sup>22</sup>.

Strategia premiera Camerona, który zorganizował referendum, zmierzając do podwójnego sukcesu: wynegocjowania ustępstw ze strony Unii Europejskiej, przy utrzymaniu w wyniku referendum Wielkiej Brytanii w Unii, poniosła klęskę<sup>23</sup>. Wieloletnie, *Brussels bashing*, obrzucanie błotem Brukseli przez różne osobistości brytyjskie i media, zrobiło swoje. Sam premier Cameron, który przed referendum nawoływał do głosowania przeciwko brexitowi, wcześniej przez całe lata mówił o Unii Europejskiej, że jest „zbyt duża, zbyt arogancka i zbyt wścibska”. U podłoża brexitu leżało więc przekonanie większości uczestników referendum, że członkostwo w Unii Europejskiej przynosiło Wielkiej Brytanii niewielkie korzyści przy wysokich kosztach gospodarczych i społecznych.

W referendum wzięło udział 33,5 mln Brytyjczyków, z czego 17,4 mln, czyli 27% uprawnionych, głosowało za brexitem. Warto dodać, że jego zwolennikami byli głównie ludzie starsi oraz mniej wykształceni mieszkańcy wsi, natomiast wykształceni ludzie z miast oraz młoda generacja głosowali w większości przeciw. Przeciw brexitowi głosowały w referendum również osoby związane z biznesem przemysłowym i bankowym oraz mieszkańcy Gibraltaru. Przeciwnicy brexitu znaleźli się jednak w mniejszości<sup>24</sup>.

Sceptycyzm brytyjskiego społeczeństwa wobec integracji europejskiej, niezadowolenie części Brytyjczyków z napływem imigrantów z Europy Środkowej i Wschodniej, finansowe świadczenia kraju na rzecz budżetu UE (10 mld euro rocznie, którymi po brexicie zamierza się uzdrowić brytyjską służbę zdrowia) oraz ograniczanie przez Unię brytyjskiej suwerenności – to główne motywy głosowania Brytyjczyków przeciwko członkostwu w Unii Europejskiej.

Tymczasem *The Economist* przypomniał 6 lipca 2019 r., że Brytyjczycy głosujący w referendum za brexitem prawdopodobnie nie brali pod uwagę tego, że ich globalne PKB w 14% gwarantowane jest przez eksport na obszar Unii Europejskiej, podczas gdy

---

<sup>21</sup> Stanisław Parzymies, „Polityczne i gospodarcze konsekwencje decyzji Wielkiej Brytanii o wystąpieniu z Unii Europejskiej”, w: Stanisław Parzymies, *Stosunki międzynarodowe w Europie 1945–2019* (Warszawa: Dialog, 2019), 449–463.

<sup>22</sup> *Miejdunarodnaja żyżń*, 04.2019, 39.

<sup>23</sup> Keith Dixon, „Un vote qui annonce la fin prochaine du Royaume Uni”, *Le Monde*, 26–27.06.2016, 25.

<sup>24</sup> „EU Referendum Results”, w: *The Electoral Commission*, <https://goo.gl/K9Wtq2>, dostęp 2.04.2018.

eksport Unii do Wielkiej Brytanii stanowi zaledwie 4% jej globalnego PKB. Tygodnik zwracał uwagę, że jednolity rynek europejski jest największym rynkiem zbytu dla brytyjskich produktów.

Tymczasem wśród części kierowniczych elit społeczeństwa brytyjskiego powstało przekonanie, że wystąpienie z Unii Europejskiej pozwoli Wielkiej Brytanii na umocnienie jej pozycji jako wielkiego mocarstwa. Odżyło przeświadczenie o specyficznej „wyspiarskiej mentalności” Brytyjczyków i kontynencie europejskim jako rywalu, a nawet wrogu Zjednoczonego Królestwa. Gdy David Cameron ogłosił referendum w sprawie wyjścia Wielkiej Brytanii z UE, skrajne poglądy o potrzebie brexitu lansowało zwłaszcza dwóch brytyjskich polityków, którzy w swojej argumentacji uciekali się nawet do kłamstw i niedomówień. Byli to Boris Johnson, występujący w imieniu znacznej części Partii Konserwatywnej, będący w okresie referendum merem Londynu, obecny premier Wielkiej Brytanii, oraz Nigel Farage, lider utworzonej w 2000 r. przez ultrakonserwatyistów Partii Niepodległości Zjednoczonego Królestwa (UKIP).

Obaj byli przeciwnikami swobodnego przepływu siły roboczej w Unii Europejskiej, mimo że brytyjski rynek pracy potrzebował imigrantów. Kiedy mówili o obciążeniach finansowych Wielkiej Brytanii z powodu członkostwa w Unii Europejskiej, pomijali milczeniem fakt, że z funduszy unijnych dofinansowywane było brytyjskie rolnictwo, badania naukowe oraz strefy poprzemysłowe w centrum kraju. Krytykowali unijne formy i kierunki globalizacji, domagając się *Global Britain* z własną strategią handlową, wychodzącą poza ramy strategii handlowej Unii Europejskiej. Premier Theresa May, która po referendum zastąpiła Camerona na stanowisku premiera, twierdziła, że brexit pozwoli „myśleć o globalnej Brytanii jako kraju z wiarą w siebie i możliwością spojrzenia poza kontynent europejski, który wykorzysta możliwości, jakie stwarza szeroki świat”. Brytyjski tygodnik *The Economist* z 15 marca 2018 r. skomentował tę wypowiedź następująco: „Mówienie o «globalnej Brytanii» buduje niebezpieczne złudzenia”<sup>25</sup>.

Zafascynowani możliwością „odzyskania suwerenności” pod hasłem *take back control* brytyjscy zwolennicy brexitu nie przewidzieli wewnętrznych następstw tego kroku w Zjednoczonym Królestwie. Wyniki referendum spowodowały, że powróciły kwestie niepodległości Szkocji i zjednoczenia Irlandii Północnej z Republiką Irlandii. Brytyjski historyk Norman Davies, mając na myśli Zjednoczone Królestwo w obecnym kształcie, stwierdził, „że kraj, w którym przeżył całe życie, niebawem zniknie z mapy świata”<sup>26</sup>.

Po referendum w sprawie brexitu wstrząsu doznała brytyjska gospodarka, spadek wartości do najniższego poziomu od 30 lat odnotował funt, a City, czyli europejskie centrum finansowe, zastanawiało się nad swoją przyszłością w Londynie. Niektóre obce

---

<sup>25</sup> Cyt. za: Ivan T. Berend, *Against European Integration. The European Union and its Discontents* (New York: Routledge, 2019), 53.

<sup>26</sup> *Gazeta Wyborcza—Magazyn Świąteczny*, 9–10.02.2019, 12.



banki zapowiedziały przeniesienie swoich siedzib na kontynent, a europejskie centra finansowe: Frankfurt, Paryż, Luksemburg i inne, wyraziły gotowość ich przyjęcia.

Zdaniem *The Economist* brexit rzucił cień na wizerunek Wielkiej Brytanii w świecie<sup>27</sup>. Reakcje świata na to wydarzenie były zróżnicowane. Zadowolenie z brexitu wyraził prezydent Stanów Zjednoczonych Donald Trump. Stosunek Rosji nie był pozbawiony sprzeczności – z jednej strony panowało zadowolenie, że Unia Europejska się osłabia, a z drugiej doszła do głosu obawa, że osłabienie gospodarcze po brexicie UE, ważnego partnera Rosji, odbije się negatywnie na gospodarce tego kraju<sup>28</sup>. Decyzja Brytyjczyków w sprawie brexitu komentowana była jako pierwszy krok w kierunku rozpadu Unii Europejskiej, zwłaszcza ze względu na jego entuzjastyczne przyjęcie przez takie antyunijne partie, jak Front Narodowy Marine Le Pen we Francji, Partia Wolności Geerta Wildersa w Holandii i Alternatywa dla Niemiec Alexandra Gaulanda w Niemczech, mające nadzieję na wycofanie ich krajów ze strefy euro.

Brexit spotkał się z różną reakcją państw członkowskich Unii Europejskiej. Część z nich, na czele z Francją, uznała, że stwarza to okazję do przebudowy UE. W Niemczech dominowało przekonanie, że obiektywną konsekwencją brexitu będzie umocnienie Niemiec na pozycji lidera Unii Europejskiej. Inne państwa członkowskie dostrzegały w tym wydarzeniu utratę ważnego partnera i namawiały Brytyjczyków do pozostania w Unii. W krajach Europy Środkowej, tworzących Grupę Wyszehradzką, czyli w Polsce, Republice Czeskiej, na Słowacji i na Węgrzech, obawiano się, że brexit oznacza dla nich utratę sojusznika w podejściu do kwestii przyszłości integracji europejskiej<sup>29</sup>.

Państwa członkowskie UE niepokoiły negatywne konsekwencje brexitu dla jednolitego rynku europejskiego, a także los 3,3 mln, a według niektórych źródeł 4,5 mln obywateli Unii, w tym 1 mln Polaków czy 350 tys. Francuzów zamieszkałych w Wielkiej Brytanii. Mimo zapewnień rządu brytyjskiego, że brexit nie zmieni statusu cudzoziemców rezydujących w Zjednoczonym Królestwie, spodziewany jest odpływ z wysp około 750 tys. cudzoziemców<sup>30</sup>.

Na nieformalnym szczycie Unii Europejskiej 29 czerwca 2016 r. określono zasady, na których powinny opierać się jej stosunki z Wielką Brytanią po brexicie. Wyrażono nadzieję, że Zjednoczone Królestwo zostanie bliskim partnerem Unii, a przyszłe porozumienie będzie zrównoważone pod względem praw i obowiązków obu stron. Komisja Europejska stwierdziła, że negocjacje w sprawie wystąpienia Wielkiej Brytanii powinny się rozpocząć na podstawie art. 50 lizbońskiego TUE<sup>31</sup>. Zgodnie z nim Wielka Brytania miała dwa lata od momentu notyfikacji Radzie Europejskiej swojej decyzji o wystąpieniu na wynegocjowanie i zawarcie umowy określającej warunki tego wystąpienia i ramy jej przyszłych stosunków z Unią. Komisja Europejska chciała

<sup>27</sup> *The Economist*, 2–8.07.2016; *Le Monde*, 3–4.07.2016, 1.

<sup>28</sup> *Le Monde*, 26–27.07.2016, 4.

<sup>29</sup> Berend, *Against European*, 5.

<sup>30</sup> *Le Canard enchaîné*, 7.08.2019, 4.

<sup>31</sup> *Integracja europejska*, 536–557.

zakończyć procedurę wystąpienia przed początkiem 2019 r., czyli przed kolejnymi wyborami do Parlamentu Europejskiego i ukonstytuowaniem się nowego jej składu<sup>32</sup>.

Premier Theresa May wyraźnie nie radziła sobie ze sprawą brexitu, zwłaszcza mając naprzeciw siebie stanowcze, zjednoczone państwa oraz instytucje UE. Swoje stanowisko wyraziła w przemówieniu z 17 stycznia 2017 r. Wyeksponowała trzy kwestie najważniejsze dla Wielkiej Brytanii: wystąpienie ze wspólnego rynku, aby nie podlegać regulacjom, o których decydowali inni, odmowa akceptacji wyroków Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, zahamowanie nieograniczonego napływu osób z państw Unii na terytorium brytyjskie. Przekonywała ponadto, że dla Wielkiej Brytanii bardziej korzystny będzie rozwód z UE bez porozumienia niż z niedobrym porozumieniem (*No deal is better than a bad deal*). Opowiedziała się natomiast za utrzymaniem ścisłych więzi z Unią Europejską w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, co akurat nie budziło w Unii zastrzeżeń<sup>33</sup>.

Premier nie potrafiła natomiast zaproponować możliwego do akceptacji przez Unię Europejską rozwiązania po brexicie kwestii granicy między brytyjską Irlandią Północną i Republiką Irlandii, które nie naruszałoby porozumienia wielkopiątkowego w tej sprawie z 2008 r. Jak twierdził Michel Barnier, główny negocjator ze strony Unii Europejskiej w sprawie brexitu, bez właściwego rozwiązania tej kwestii „nie jest możliwe porozumienie w sprawie handlu bez barier”<sup>34</sup>. Takim porozumieniem zainteresowana jest brytyjska Irlandia Północna, Republika Irlandii, a także wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej, zwłaszcza niektóre z nich: Belgia, Holandia, Dania i Szwecja, mające szczególnie ścisłe związki z Wielką Brytanią.

Porozumienie w sprawie wystąpienia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej zostało zawarte 25 listopada 2018 r. Premier May poprosiła o przesunięcie o rok terminu opuszczenia Unii przez Zjednoczone Królestwo. Brytyjska Izba Gmin nie uszanowała wniosku szefowej gabinetu i nie zaakceptowała większością 230 głosów wynegocjowanego i przedłożonego jej w styczniu 2019 r. przez rząd porozumienia o brexicie<sup>35</sup>. Główną przeszkodą była sprawa tzw. *backstop*, czyli uzgodnienia z UE, że jeśli Wielka Brytania i UE nie wypracują innego rozwiązania, to Zjednoczone Królestwo pozostanie tymczasowo w unii celnej, a Irlandia Północna będzie objęta regulacjami wspólnego rynku. Większość w Izbie Gmin obawiała się, że takie połowiczne rozwiązanie będzie trwało w nieskończoność.

Wbrew stanowisku premier May ponowne głosowanie w Izbie Gmin nad porozumieniem z UE, które odbyło się 12 marca 2019 r., również nie przyniosło pozytywnego wyniku. Wielka Brytania rozpoczęła więc 29 marca 2019 r. proces wyjścia z Unii Europejskiej bez umowy. W konsekwencji Brytyjczycy wzięli udział 26 maja 2019 r. w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Jednocześnie Rada Europejska wyraziła

<sup>32</sup> *Le Monde*, 3–4.07.2016, 5.

<sup>33</sup> *Ramses 2018* (Paris: IFRI, 2017), 257.

<sup>34</sup> *The Sun*, 30.09.2016.

<sup>35</sup> *Gazeta Wyborcza*, 13.03.2019, 8.

zgodę, aby Wielka Brytania miała czas na podjęcie ostatecznej decyzji w sprawie brexitu do 31 października 2019 r. Zgodnie z wynegocjowanym porozumieniem, którego parlament brytyjski nie zaakceptował, wszystkie dotychczasowe zasady współpracy Wielkiej Brytanii z Unią Europejską miały obowiązywać do 31 grudnia 2020 r.

Uznając swoją porażkę, premier May podała się 7 czerwca 2019 r. do dymisji. Na nowego premiera Wielkiej Brytanii Partia Konserwatywna wyznaczyła Borisa Johnsona, który stanął na czele brytyjskiego rządu 23 lipca 2019 r. Analizując na początku lipca 2019 r. plany Johnsona w sprawie brexitu, zanim został on premierem, *The Economist* pisał, że jego celem było wyprowadzenie Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej za wszelką cenę, nawet bez umowy z UE. Jednocześnie tygodnik oceniał w tym samym numerze, że Wielka Brytania nie była przygotowana do brexitu, zwłaszcza do opuszczenia jednolitego rynku europejskiego, rezygnacji z unii celnej czy z Trybunału Sprawiedliwości UE. Nie znaleziono także dotąd rozwiązania w sprawie tzw. irlandzkiego bezpiecznika, czyli statusu granicy celnej między Republiką Irlandii i brytyjską Irlandią Północną, pozwalającego na uniknięcie kontroli granicznych po brexicie. Brytyjczycy chcieliby uregulować tę kwestię w ramach umowy bilateralnej między obu sąsiadującymi krajami, ale strona unijna stała na stanowisku, że powinna to być umowa między Wielką Brytanią i Unią Europejską<sup>36</sup>.

W miarę upływu czasu od podjęcia decyzji o brexicie rosła w Wielkiej Brytanii świadomość kosztów tego przedsięwzięcia dla brytyjskiej gospodarki. W weekendowym wydaniu z 6–7 lipca 2019 r. opiniotwórczy brytyjski dziennik *The Financial Times* zamieścił artykuł „Chmury brexitu zbierają się nad gospodarczymi nadziejami Zjednoczonego Królestwa”. W konkluzji tego redakcyjnego artykułu napisano, że w oczekiwaniu na planowaną datę brexitu 31 października 2019 r. brytyjska gospodarka znajduje się w obliczu kryzysu (*is facing a cliff edge*).

Również w kolejnych numerach, poprzedzających wybór Borisa Johnsona na stanowisko szefa Partii Konserwatywnej i premiera Wielkiej Brytanii, *The Financial Times* negatywnie oceniał perspektywy brexitu. W numerze z 12 lipca 2019 r. rozważano, czy będzie to brexit bez umowy i jakie będą tego konsekwencje dla Unii i dla Wielkiej Brytanii. Przypomniano, że Unia Europejska nie ma zamiaru otwierać ponownych negocjacji nad liczącym 585 stron, zawartym wcześniej z Wielką Brytanią porozumieniem o jej wystąpieniu.

Wbrew zapowiedziom premierowi Borisowi Johnsonowi nie udało się przeprowadzić brexitu 31 października 2019 r. On z kolei nie zgodził się też na drugie referendum w sprawie brexitu w obawie, że tym razem Brytyjczycy zagłosują za pozostaniem w Unii Europejskiej. Doprowadził natomiast do wcześniejszych wyborów parlamentarnych, które odbyły się 12 grudnia 2019 r. Partia Konserwatywna odzyskała w Izbie Gmin bezwzględną większość (365 na 650), którą utraciła w 2017 r. Było to najwyższe zwycięstwo tej partii w wyborach do Izby Gmin od 1987 r., czyli od czasów

<sup>36</sup> *The Economist*, 6.07.2019, 25.

Margaret Thatcher. Dało to premierowi możliwość uzyskania aprobaty Izby Gmin dla porozumienia o brexicie wynegocjowanego z Unią Europejską. W ten sposób z dniem 1 lutego 2020 r. Wielka Brytania przestała być członkiem Unii, a Boris Johnson zrealizował swoją obietnicę *Get Brexite done*. Niemniej jednak, nie będąc częścią Unii Europejskiej, Wielka Brytania do 31 grudnia 2020 r. należy do jednolitego rynku, stosuje jego przepisy oraz płaci składkę do budżetu Unii.

### Wpływ pandemii COVID-19 na brexit

Czas pokaże, jaki będzie wpływ pandemii koronawirusa na proces wdrażania brexitu. Wielka Brytania z opóźnieniem, bo 16 marca 2020 r., wprowadziła zamrożenie życia gospodarczego i społecznego związane z koronawirusem, o którym premier Boris Johnson wypowiadał się z lekceważeniem, zanim sam nie padł jego ofiarą. Koronawirus był już w maju 2020 r. sprawcą w Wielkiej Brytanii około 35 tys. ofiar śmiertelnych, powodując również ogromne straty materialne. Na wspieranie gospodarki i walkę z pandemią rząd brytyjski wydał kilkadziesiąt miliardów funtów, a setki miliardów przeznaczył na nisko oprocentowane i nieoprocentowane pożyczki dla przedsiębiorstw. Bank Anglii liczy się z podwojeniem bezrobocia oraz spadkiem PKB o 14% w stosunku do roku 2019<sup>37</sup>.

Ani premier Boris Johnson, ani szef brytyjskich negocjatorów David Frost mimo epidemii koronawirusa nie dopuszczają możliwości przedłużenia jedenastomiesięcznego okresu przejściowego, który upływa 31 grudnia 2020 r. i przeznaczony jest na wynegocjowanie z Unią Europejską i ratyfikację umowy określającej kształt przyszłych stosunków gospodarczych. Jeśli do tego czasu taka umowa nie wejdzie w życie, to 1 stycznia 2021 r. dojdzie do brexitu bez umowy, a między Unią Europejską i Wielką Brytanią odtworzona zostanie normalna granica, wymiana zaś towarów i usług objęta będzie wysokimi cłami. Jednak umowa o wystąpieniu daje obu stronom na pół roku przed końcem negocjacji, czyli do 30 czerwca 2020 r., prawo przedłużenia okresu przejściowego maksymalnie o dwa lata. Strona unijna opowiada się za takim przedłużeniem okresu przejściowego, natomiast rząd brytyjski wyklucza takie rozwiązanie, nawet jeśli do połowy maja 2020 r., po przerwanych negocjacjach z powodu epidemii, nie ustalono nawet podstawowych zrębów porozumienia.

Unia Europejska opowiada się w negocjacjach za prostą umową handlową, taką, jaką ma z UE m.in. Norwegia. Brytyjczycy nie zgadzają się na to, gdyż oznaczałoby to jednak dostęp do jednolitego rynku unijnego tylko w zamian za utrzymanie prawa dla obywateli Unii Europejskiej do swobodnego wjazdu do Wielkiej Brytanii i kontynuowanie brytyjskich wpłat do budżetu UE. Rząd brytyjski stoi natomiast na stanowisku, że najlepszym wzorem byłaby umowa handlowa Kanady z Unią, chociaż jej wynegocjowanie zajęło obu stronom ponad siedem lat i sfinalizowanie jej do końca

---

<sup>37</sup> S. Skrzyński, „Brexit na ostro”, *Gazeta Wyborcza*, 19.05.2020, 7.

2020 r. byłoby po prostu niemożliwe. Tym bardziej że rząd brytyjski jest zdecydowanie przeciwny przedłużeniu rokowań z UE poza 1 stycznia 2021 r., a brytyjski negocjator David Frost zalecił już przygotowania do „wyjścia według modelu australijskiego”, czyli bez żadnej umowy. Całkowite zerwanie przez Wielką Brytanię związków z UE oznaczałoby koniec z uprzywilejowanym dostępem Zjednoczonego Królestwa do jednolitego rynku europejskiego. W tej sytuacji również secesja Szkocji i Irlandii Północnej stałaby się bardziej prawdopodobna.

Po wyjściu z Unii Europejskiej Wielka Brytania tylko w 2,19% uczestniczyć będzie w światowym PKB, reprezentując 1,9% światowego handlu dobrami i 4,9% usługami, z trudem utrzymując pozycję szóstej gospodarki w świecie, wyprzedzona przez Indie, co oznacza spadek do drugiej ligi światowej. Kłopotliwy dla niej jest także fakt, że po wystąpieniu z Unii Europejskiej będzie musiała renegotjować 729 swoich porozumień międzynarodowych, w tym 295 dwustronnych, 69 dotyczących rybołówstwa, 65 transportu, 49 kontroli celnej oraz 34 rolnictwa. Nie bez znaczenia jest też i to, że zgodnie z wynegocjowaną z Unią umową o brexicie Wielka Brytania będzie musiała jej zapłacić 40 mld euro *for its previous commitments as a member state* (za swoje wcześniejsze zobowiązania jako państwa członkowskiego)<sup>38</sup>.

Brexit stanowi zagrożenie dla Unii w trzech sferach jej funkcjonowania: ekonomicznej, instytucjonalnej i politycznej. Stał się źródłem niepewności dla stabilności strefy euro; mimo że Wielka Brytania nie była jej częścią, spowodował zagrożenie dla dynamiki inwestycyjnej w Unii oraz dla budżetu tej organizacji, którego ewentualne straty oceniano na 7 do 10 mld euro. Brexit osłabia instytucje i organy unijne, zagrażając płynności ich funkcjonowania, gdyż tylko Komisję Europejską musiało opuścić 1126 brytyjskich urzędników, stanowiących 3,4% jej składu, a ponadto powstała konieczność rozdzielenia pomiędzy 27 pozostałych państw członkowskich 27 z 73 mandatów po brytyjskich eurodeputowanych. Należało również zagospodarować miejsca po brytyjskich przedstawicielach w Komitecie Regionów oraz w Komitecie Ekonomiczno-Społecznym. Wreszcie trzeba było przenieść z Wielkiej Brytanii do innych krajów Unii siedziby tych agencji unijnych, które się tam znajdowały, czyli Europejskiej Agencji Leków oraz Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego<sup>39</sup>.

Wielu analityków uważa, że brexit będzie poważnym wyzwaniem dla Unii Europejskiej i znaczącym elementem jej egzystencjalnego kryzysu. Zwracano uwagę, że spowodował utratę przez Unię politycznej siły, zmniejszenie zasobów budżetowych i prestiżu związanego z posiadaniem w swoim gronie jednego z najsilniejszych państw

---

<sup>38</sup> Elvire Fabry, „Brexit: the Knowns Amongst the Unknowns. For the UK, the EU and Third Countries, notably South Korea”, w: *The European Union in Crisis. What Challenges Lie ahead and why in Matters for Korea*, red. Heungchong Kim i François B. Nicolas (Sejong-si: Korea, 2018), 39–45.

<sup>39</sup> Michał Dulak, „Strategiczne zarządzanie kryzysem członkostwa w Unii Europejskiej na przykładzie Brexitu”, w: *Kryzysy w Unii Europejskiej w drugiej dekadzie XXI wieku. Uwarunkowania – przebieg – implikacje*, red. Tomasz Kubin i Mieczysław Stolarczyk (Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 2018), 277–300; Yves Petit, „Brexit et désintégration de l’Union européenne”, *AFRI* (2017): 461–485.

w Europie, a nawet w świecie. Bez wątpienia Unię osłabi więc wyjście z niej ważnego, silnego kraju zachodnioeuropejskiego. Niektórzy analitycy uważali, że brexit stanie się punktem zwrotnym w historii UE. Jedni sądzą, że będzie początkiem jej rozpadu, inni, że przyspieszy jej reformę i modernizację<sup>40</sup>.

Amerykański analityk z Uniwersytetu Kalifornijskiego Ivan T. Berend sądzi z kolei, że brexit nie będzie poważnym kryzysem Unii Europejskiej. Przede wszystkim dlatego, że trudności, z jakimi musiała się zmierzyć Wielka Brytania, występując z Unii Europejskiej, są poważnym ostrzeżeniem dla innych krajów członkowskich i sił antyintegracyjnych. Poza tym Wielka Brytania była zawsze wahającym się i niezdecydowanym członkiem Unii, swego rodzaju ciałem zewnętrznym, i po opuszczeniu UE nie będzie już mogła hamować dalszej integracji. Paradoksalnie więc jej wyjście z Unii sprzyjać będzie dalszemu jednoczeniu się jej członków<sup>41</sup>. Sondaże przeprowadzone w Wielkiej Brytanii przed 1 lutego 2020 r. wskazywały, że opinia publiczna opowiedziałaby się w referendum niewielką większością, 53 do 47%, za pozostaniem w Unii.

### Podsumowanie

Analitycy oceniają, że po brexicie brytyjski biznes będzie tracił rocznie 65,5 mld funtów, co spowoduje w ciągu 15 lat obniżenie PKB Zjednoczonego Królestwa od 5,4 do 9,5%. Zwracają uwagę, że Wielka Brytania będzie miała trudności ze znalezieniem rekompensaty dla dochodów z handlu z Unią. Zwolennicy brexitu upatrywali taką możliwość w zawarciu Porozumienia o wolnym handlu Commonwealthu, czy szerzej z Anglosferą, chociaż *The Financial Times* nazwał brytyjską iluzją możliwość zastąpienia po brexicie handlu z jednolitym rynkiem UE handlem z oddzielnymi krajami. W istocie 53 kraje tworzące Commonwealth, liczące 2,4 mld ludności, odbierają jedynie 9,5% brytyjskiego eksportu, czyli tyle, co same Niemcy. Analitycy oceniają, że ograniczenie dostępu Wielkiej Brytanii do europejskiego rynku finansowego może kosztować 38 mld funtów strat brytyjski biznes, 10 mld funtów strat z tytułu podatków i ponad 70 tys. miejsc pracy. Pośpiech, z jakim premier Johnson pragnie zrealizować brexit, komentowany jest m.in. jako próba uwolnienia się od odpowiedzialności za negatywne skutki brexitu, które pragnie ukryć w ogromnych kosztach, jakie brytyjska gospodarka poniosła w związku z pandemią<sup>42</sup>.

Tony Blair, były laburzystowski premier Wielkiej Brytanii, który był przeciwny brexitowi, kiedy już do niego doszło, w wywiadzie dla prasy międzynarodowej, w tym dla *Gazety Wyborczej*, oświadczył, że wprawdzie żałuje, iż do niego doszło, ale dodał, że Zjednoczone Królestwo powinno w rozmowach z Unią Europejską na temat przyszłych stosunków zacząć od tego, w czym się zgadzamy i gdzie współpraca służyć

<sup>40</sup> Józef M. Fiszer, „Megakryzys w Unii Europejskiej, przesłanki i implikacje dla integracji Europy w drugiej dekadzie XXI wieku”, w: *Kryzysy w Unii*, 55.

<sup>41</sup> Berend, *Against European*, 57.

<sup>42</sup> Jędrzej Bielecki, „Brexit tonie w pandemii”, *Rzeczpospolita*, 22.05.2020, A6.

będzie obu stronom. Za takie obszary współpracy uznał: bezpieczeństwo i obronność, energetykę, ochronę środowiska, technologie, edukację i szkolnictwo wyższe oraz pomoc rozwojową dla Afryki, z czym się wiąże kwestia wspólnego bezpieczeństwa<sup>43</sup>.

### **Great Britain Entered the European Communities on Its Knees and Exits the European Union into the Unknown**

Over the 47 years of its membership in the European Communities and later in the European Union, Great Britain made sure that its membership was based on special conditions. From the very beginning, this was a source of great difficulties. After many years of laborious negotiations, Great Britain ultimately became a member of the Communities in 1973, along with Denmark and Ireland. The relationships of Great Britain with the European Communities were always ancillary to specific British interests, with the European interests regarded to a lesser extent. After the British citizens' referendum decision in 2016, the United Kingdom became the first country which chose to leave the European Union. It is now difficult to unequivocally assess what its long-term and definitive consequences will be for the economies of Great Britain and the European Union. The analysts are not in agreement in this regard, especially since the COVID-19 pandemic also exerts a massive impact on the economic situation of European countries.

*Keywords:* Great Britain, Brexit, European Union, European Communities, Margaret Thatcher, Theresa May, Boris Johnson.

---

<sup>43</sup> *Gazeta Wyborcza*, 1–2.02.2020, 6.





# Norway's Attitudes to European Integration Within Foreign Policy: Dilemmas of Non-EU European States in the Light of Developing the EU's Common Foreign and Security Policy

Piotr Kobza

Taking Norway as an example and a point of departure, this article looks at the ways in which the EFTA countries tackled dilemmas connected with the necessity to safeguard their interests in foreign policy against the background of the developing integration in foreign policy between the EC and, later, the EU members. The author argues that Norway, as a non-EU European country, consistently pursued a strategy typical for a 'small country' of the Nordic region vis-à-vis the ongoing integration of the EC/EU in the area of foreign affairs. After the end of the Cold War, Norway faced a potential threat of declining interest of the transatlantic community and the NATO in the Northern area. The EU enlargement in 1995 considerably limited the possibilities for Norway to coordinate foreign policy with other Nordic countries. For these reasons, Norway supported the development of the EU's CFSP/CSDP as a tool complementary to the NATO in order to enhance its security. Institutionally, it chose a pragmatic model of selected approximation to the EU's foreign and defence policy, especially for political dialogue, declarations, sanctions, as well as the CDSP's civilian and military operations.

*Keywords:* Norway, the European Union, Common Foreign and Security Policy, European Free Trade Association, the Nordics, foreign policy, small states.

Dilemmas surrounding the United Kingdom (UK) leaving the European Union (EU) in January 2020 and, in particular, the ongoing discussions on the model of future cooperation between the United Kingdom and the European Union in the domain of foreign policy<sup>1</sup> direct attention to an interesting but not so frequently analysed aspect of the external dimension of European integration, namely the attitudes adopted by the states which remained outside the main integration processes in Europe towards the recurrent attempts made by the European Communities' (EC) members to coordinate their foreign policies. Such attempts, visible within the EC at least since the 1970s, were

---

**Piotr Kobza, PhD** – an employee in the Ministry of Foreign Affairs (Poland). The contents of this article represent the views of the author, not that of the institution that employs him.

<sup>1</sup> *Alternatives to Membership: Possible Models for the United Kingdom Outside the European Union*, HM Government, March 2016.

later transformed into the Common Foreign and Security Policy/Common Security and Defence Policy of the European Union (the EU's CFSP/CSDP). In contrast to the EC, the countries which participated in the parallel and at times competing European integration project, i.e. the European Free Trade Association (EFTA), had no intention of extending their cooperation to foreign policy issues. Nevertheless, the EFTA countries could not turn a blind eye to this feature of the EC as it developed substantially over the years, the more so as the consecutive waves of EC/EU enlargement began to absorb also EFTA members, i.e. United Kingdom, Denmark, and other Nordic countries. In particular, the EFTA being left in 1973 by its largest and most influential member, the United Kingdom, and the development of the European Political Cooperation (EPC) within the EC following the Copenhagen conclusions<sup>2</sup> posed a question for the remaining EFTA members on how to properly address these political facts. The emergence of the EU's CFSP in 1993 was another sign of the EU's growing potential to coordinate its foreign affairs. These dilemmas of the EFTA countries were further deepened after the 'Nordic' EU enlargement in 1995, which included two more EFTA members from Northern Europe, namely Finland and Sweden.

The purpose of this article is to look at the ways in which the EFTA countries typically tackled dilemmas connected with the necessity to safeguard their interests in foreign policy in the new European political and security environment following the Cold War, especially through building a community of aims with the EC member states. This analysis will mostly concentrate on Norway, since this country was historically closest to obtaining formal membership in the EC and, due to its geographical location, was also closest to the EC in terms of its foreign policy. Analytically, this article is based on the presumption that Norway as a 'small state' of Northern Europe pursued foreign policy strategies typical of this type of state in order to maximise its interests. As is known from extensive research on small states' foreign policies in the Nordic context,<sup>3</sup> the predominant factors of their foreign policies were usually about the feeling of regional specificity and strong adherence to independence, combined with the awareness of their relatively small political and economic potential, which was to be remedied by regional and international alliances, and reinforced by 'status-building' efforts. In the post-Cold-War realities, the main partnerships available stemmed from the transatlantic and the European axes. As Bailes and Thorhallsson observed, the EU's security policy was perceived as offering especially attractive, soft

---

<sup>2</sup> "Second report on European political cooperation in foreign policy matters", Copenhagen, 23 July 1973, *Bulletin of the European Communities*, September 1973, no. 9, 14.

<sup>3</sup> See, e.g., Clive Archer, Alyson J.K. Bailes and Anders Wivel (eds.), *Small States and International Security. Europe and Beyond* (London: Routledge, 2014); Baldur Thorhallsson and Alyson J. K. Bailes, "Do Small States Need 'Alliance Shelter'? Scotland and the Nordic Nations," in *Security in a Small Nation: Scotland, Democracy, Politics*, ed. Andrew W. Neal (Edinburgh: Open Book Publishers, 2017). For background reading, see, e.g.,: Werner Bauwens, Armand Clesse and Olav F. Knudsen (eds.) *Small States and the Security Challenge in the New Europe* (London: Potomac Books, 1996) as well as the literature cited there.

options that were unavailable in other international formats.<sup>4</sup> Norway fits into this general picture in that it pursued a close relationship with the EU in its foreign and security policy predominantly in order to maximise its security interests and develop additional assurances beyond the North Atlantic Treaty. Similarly, pursuing a 'status-seeking strategy', Norway aimed at strengthening its international reputation and thus extending the country's foreign policy options.<sup>5</sup> Institutionally, since the perspective of full membership in the EC/EU was not realistic for Norway due to the persistent scepticism of most Norwegians and the two lost accession referenda, the maximal goal could only be to create and maintain mechanisms of close cooperation with the EU in that domain. Such mechanisms were supposed to be based on flexibility and a lack of automatism. Looking at the process in broader terms, mechanisms of cooperation on foreign policy constituted an element of the Norwegian strategy of participation in the European integration without any formal membership being gained, which was referred to by former Norwegian Prime Minister Gro Harlem Brundtland as "European integration through a backdoor".<sup>6</sup> Rieker called this phenomenon "an adaptive EU membership".<sup>7</sup>

### **The amplification of Norway's foreign policy aims through cooperation with the EC**

Historically, the EFTA member states remaining in the organisation after 1995 – especially Norway and Iceland, and to some extent also Lichtenstein – pursued foreign policies which in general terms were concurrent with the EC/EU members regarding the basic values, aims, and main vectors of interest. Therefore, it was in the interest of these countries to multiply their own potential through close cooperation with other European states in the field of foreign policy. That is why, over the years, they developed various mechanisms of consultation and coordination in selected areas of foreign and defence policy. Among the EFTA countries, undoubtedly the most advanced one in this respect was Norway. Its geographical location, often described as peripheral, as well as its relatively small power of influence on the neighbours, combined with practical challenges that would guarantee credible defence to its elongated territory, its dependence on the United States and the NATO with respect to security (dating since the end of the Second World War), its geographical proximity to the USSR/Russia (treated as a factor of instability or even as a security concern), and its

---

<sup>4</sup> Alyson J.K. Bailes, Baldur Thorhallsson, "Instrumentalizing the European Union in Small State Strategies," *Journal of European Integration* 35, no. 2 (2013).

<sup>5</sup> Rasmus Brun Pedersen, "Bandwagon for Status: Changing Patterns in the Nordic States Status-Seeking Strategies?," *International Peacekeeping* 25, no. 2 (2018).

<sup>6</sup> Cf. Kristin Haugevik, "Diplomacy Through the Back Door: Norway and the Bilateral Route to EU Decision-Making," *Global Affairs* 3, no. 3 (2017), 278.

<sup>7</sup> Pernille Rieker, *Europeanization of National Security Identity: The EU and the Changing Security Identities of the Nordic States*, (London: Routledge, 2006), 151 et seq.

institutional separation from the main currents of European integration all constituted main factors shaping the Norwegian foreign and security policy in the post-war times. In particular, the feeling of necessity to reduce costs of political isolation – or even at times marginalisation – in Europe was a recurrent preoccupation of Norwegian policy-makers.<sup>8</sup> The close political and economic partnership with the United Kingdom – in place since long before the reunification of Europe in the 1990s – paired with scepticism towards closer relations with West Germany, meant that Norway was inclined to follow intuitively the British path in European and Euro-Atlantic integration.<sup>9</sup>

This is why – among the Nordic countries – Norway, along with Denmark, was perhaps the closest one to the process of the Euro-Atlantic cooperation on terms similar to those of other Western European countries. As a NATO founding member, an active participant in the original ‘big’ EFTA – and as a country pursuing an increasingly active foreign policy since the 1970s, one reaching beyond the European continent, especially in selected areas of multilateral diplomacy such as peacekeeping and development aid – Norway naturally took some interest in the emerging methods of the EC member states’ foreign policy coordination and, in particular, in the perspectives of the European Political Cooperation established in 1970, even though this was not perhaps the most direct preoccupation from the Norwegian European policy viewpoint in the early 1970s. At that time, the Norwegian political circles were more engaged in general discussions on the future model of Norwegian membership in the EC, which seemed to be likely and even imminent, especially after the country submitted a formal application for EC membership in 1962 and then again in 1967. To give an example, the recommendations of the Davignon Report on future cooperation in foreign policy between the EC states, adopted by the EC foreign ministers in October 1970,<sup>10</sup> received only a lukewarm response in Oslo (as opposed to a visible interest shown by Copenhagen). The Norwegian foreign ministry even concluded that the implementation of the institutional recommendations of the report would be difficult and would not happen overnight, and that such a mechanism would not offer much more than the regularisation of consultations between the EC member states on foreign policy, which were taking place anyway. Likewise, the debates in Storting dedicated to the conditions of the future EC membership for Norway showed only a limited interest in the question of institutional alignment on foreign policy with the EC countries, even though the parliamentary majority seemed to share the government’s view that such

<sup>8</sup> See, e.g., Alyson J.K. Bailes and Baldur Thorhallsson, “Iceland and the European Security and Defence Policy,” in *The Nordic Countries and the European Security and Defence Policy*, eds. Alyson J.K. Bailes, Gunilla Herolf, Bengt Sundelius (Oxford: Oxford University Press, 2006).

<sup>9</sup> See: Stefan Gänzle and Thomas Henökl, “From ‘Awkward Partner’ to ‘Awkward Partnership’? Explaining Norway’s Paradoxical Relations with the European Union,” in *Nordic States and European Integration: Awkward Partners in the North?*, eds. Malin Stegmann McCallion and Alex Brianson (London: Palgrave Macmillan, 2017).

<sup>10</sup> “Report by the Foreign Ministers of the Member States on the Problems of Political Unification,” *Bulletin of the European Communities*, no. 11 (1970).

a cooperation could in principle prove to be of some value for sure, provided that Norway successfully joined the EC.<sup>11</sup> However, the failure of the 1972 Norwegian accession referendum meant that detailed issues – such as the mechanisms of foreign policy approximation – were understandably off the table. Instead, Norway used individual channels to promote its viewpoints on foreign policy in selected European capitals and in Brussels. One of the most important preoccupations was guaranteeing that Norwegian interests would be taken under consideration in the transatlantic context. Transatlantic unity was even treated as a precondition to convincing the Norwegian society that EC membership would not be detrimental to the country. Symptomatically, Johan Jørgen Holst, a prominent member of the Norwegian Labour Party, predicted in 1973 that the next Norwegian application for the EC membership would only be possible following institutional convergence between the EC and the United States as well as following a necessary progress in relations between the West and the East.<sup>12</sup> This showed that the development of the European identity in foreign policy was important to Norway, provided that it was to be achieved in close connection with the United States.

The end of the Cold War brought about three major strategic and institutional challenges for Norwegian foreign policy. The first one was the demise of the Soviet Union and the launching of a new stage of cooperation between the NATO and Russia in the 1990s, which was interpreted in Norway as a process which could potentially give rise to new challenges for its foreign and security policy. On the one hand, the stabilisation of the big Eastern neighbour was in the interest of Norway, but on the other, Norwegians feared that a thaw in relations between the West and Russia might result in the lowering of the importance of defending Northern Europe among NATO priorities.<sup>13</sup> Secondly, the interest of Sweden and Finland – the two Nordic neighbours of Norway – in full EU membership, which finally materialised in 1995, meant that Norway, after another negative accession referendum in 1994, had to face the situation in which its closest Nordic partners were able to participate in creating an important pillar of the EU integration, its foreign and defence policy, whereas Norway was not. Thirdly, from the institutional point of view, building the EU security dimension had a mixed effect on Norwegian interests. Norway had been aware of the potential connected with re-launching the Western European Union (WEU) long before the end of the Cold War. It welcomed the reactivation of this policy following

---

<sup>11</sup> Knut Erling, *En rapport til besvær? Norske, danske og svenske reaksjoner på Davignon-rapporten, Landet Masteroppgave i historie, Institutt for arkeologi, konservering og historie, Universitetet i Oslo*, unpublished Master Thesis (Oslo, 2011), 113, <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/23394/Landet-master.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

<sup>12</sup> See: Nils A. Røhne, "De førsteskrittinn i Europa, Norsk Europa-politikkfra 1950," *Forsvarsstudier* 5 (1989), 114.

<sup>13</sup> See: Ingemar Dörfer, *The Nordic Nations in the New Western Security Regime* (Washington: Woodrow Wilson Center Press, 1997).

the Rome Declaration of October 1984.<sup>14</sup> Also in 1984, on the initiative of the German Presidency of the EC Council, the government of Norway was invited to start cyclical informal consultations with the WEU on security issues. Finally, in 1992, Norway became an associated member of the WEU. All those steps were motivated by the need to obtain additional influence on the strategic direction of European security as well as to open a channel of communication with Europeans on security issues parallel to the NATO. Norway formally welcomed the emergence of the European Security and Defence Policy in 1999 in a positive tone. It also declared its willingness to participate in the EU's crisis management missions. The status which was offered to Norway – that of a third country – was certainly less favourable than the one Norway had enjoyed until 1999 in the WEU, since, as an associated member, Norway had had the right to participate basically in works of all main bodies of this organisation, i.e. the Ministerial Council, the Committee of Permanent Representatives, the Military Committee, and the Parliamentary Assembly. These privileges were not available to Norway as a third country in the framework of the EU's CSDP. Norwegian policy-makers were acutely aware of this unfavourable course of events.<sup>15</sup> In spite of that, Norway generally perceived the development of the EU security dimension as a positive phenomenon which also helped advance Norwegian interests; in the spirit of pragmatism, the country accepted (unlike e.g. Turkey) new conditions of participation in the preparation for European peacekeeping missions. It also considered its participation in the developing European defence as yet another insurance against the odds that the attention and the capabilities of the NATO would be at some point redirected from the North towards other regions. The EU was perceived as the only organisation potentially able to fill this gap.

There was also another factor in the Norwegian foreign policy which potentially had a mitigating effect on the country's perception of European defence, namely the traditional concern with refraining from any steps which could damage the security bond with the United States. Indeed, in the period of 1999–2005, the dominating view in the Norwegian government was that the development of the security dimension of European integration could be potentially unfavourable to transatlantic cohesion. This perception gradually changed after a new government had taken office in Oslo in 2006 under Prime Minister Stoltenberg (the red–green coalition). The European Union began to be perceived more as a part of the transatlantic security community and less as its counterweight. From this perspective, membership in the European Economic Area was also a part of the process of anchoring Norway in the transatlantic context. At the beginning of the red–green coalition rule, in 2006, the foreign minister Jonas Gahr Støre defined the interests of Norway and those of the EU as 'concurrent'

---

<sup>14</sup> *Declaration by the WEU Foreign and Defence Ministers*, Rome, 27 October 1984.

<sup>15</sup> See: Clive Archer, *Norway Outside the European Union: Norway and European Integration from 1994 to 2004* (London: Routledge, 2005), 193.

in selected areas of foreign policy, such as human rights, codification of international law, and climate and environmental policy. Some reservations on the part of Støre with regard to these issues, e.g. the security policy, stemmed undoubtedly from caution, but perhaps also from the fact that the EU member states differed as to the desirable direction in which the EU security dimension should develop. In the years that followed, Norwegian ministers – such as Espen Barth Eide, who succeeded Støre as the foreign minister – openly pointed to close relations with the EU in the context of Euro-Atlantic relations. A generally favourable approach of Norway towards European integration in the field of foreign and security policy did not change after 2013, when the centre-right government of Erna Solberg took office. In 2013, Vidar Helgesen, the minister on Europe in that government, underlined that the convergence between Norway and the EU in the field of foreign policy issues was significant.<sup>16</sup> Norway was keen to welcome further development in that area, concluding that the EU's role was inevitably bound to intensify. Nevertheless, it remained strategically important for Norway that such a development should be fostered without detriment to the transatlantic relations in the spirit of a division of labour between the EU and the NATO. Norway also welcomed the common declaration on the EU–NATO relations adopted in 2016 at the Warsaw NATO Summit.<sup>17</sup>

### **The institutional dimension of the EU–Norway cooperation in the area of foreign and security policy**

Norwegian researchers Svendsen and Rieker once described the foreign policy cooperation between the EU and Norway as a spin-off of the integration in the framework of the European Economic Area (EEA).<sup>18</sup> This is a somewhat far-fetched perception, since, as stated above, Norway's interest in the EC/EU's external dimension predated the entry-into-force of the EEA Agreement. The first agreement on establishing a mechanism of informal consultations between Norway and the rotating presidency of the European Political Cooperation was signed in 1988.<sup>19</sup> No doubt, the EEA was also established with the intention to introduce cooperation on foreign policy onto the EU–Norway (and other EFTA countries') agenda. This intention was even formalised in a short declaration on political dialogue that was annexed to the EEA

---

<sup>16</sup> See: Ingrid Ulberg Sommer, *Definerer EU norsk sikkerhetspolitikk? En analyse av EUs betydning for norsk sikkerhetspolitikk i perioden 1999–2015*, Masteroppgave i Europastudier, Trondheim, May 2016, 29.

<sup>17</sup> *Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization*, Warsaw, 8 July 2016.

<sup>18</sup> Øyvind Svendsen and Pernille Rieker, "Spin-off av EØS? Norge ogeuropeiskutenriks-, sikkerhets- og forsvarssamarbeid," *Internasjonal Politikk* 77, no. 4 (2019).

<sup>19</sup> Helene Sjørven, "Reinforcing Executive Dominance: Norway and the EU's Foreign and Security Policy," in *The European Union Non-Members: Independence Under Hegemony?*, eds. Erik O. Eriksen and John Erik Fossum (London–New York: Routledge, 2015), 194.

Agreement.<sup>20</sup> The document provided for an informal exchange of views on foreign policy between both parties at the ministerial level, i.e. during the meetings of the EEA Council. Both parties further agreed to cooperate informally within the framework of international organisations and conferences, using diplomatic channels, including through diplomatic representations of the EU presidency in third countries. This declaration was purposefully formulated in general terms and as such constituted a broad and flexible basis for cooperation with the EU on issues of common interest.

From the standpoint of the EU's legal system, the framework of cooperation on foreign policy established in the EEA Agreement and in the 1994 Declaration was rather loose and offered considerable flexibility, without *per se* paving the way for any further commitments. In spite of the existing EU's *acquis* setting a model for the institutional cooperation of the EU with third countries in the domain of the EU's CFSP, both parties visibly refrained from applying any further-reaching solutions, such as those known from, e.g., the Association Agreements between the EU and the Eastern European countries, or from the Stabilisation and Association Agreements between the EU and the Western Balkans, which, among other things, provided for the gradual convergence with the EU in the field of foreign policy. It seems that it was Norway's intention to avoid any further-reaching formalisation of cooperation with the EU in foreign policy in order to maintain flexibility in choosing issues and joining EU positions in areas of special interest to Norway. On the other hand, any further-reaching commitment to, e.g., the gradual convergence of the Norwegian foreign policy with the EU's view could be assessed in Norway as a relationship of an unequal nature, one close to the model of the European Neighbourhood Policy or even the EU accession policy. The EU seemed to accept this approach and not to pressure Norway to adopt solutions it did not desire.

From the institutional point of view, Norway chose a model of partial agreements, which covered selected elements of cooperation. Generally, the EU–Norway cooperation on foreign and security policy encompassed five areas: 1) political dialogue on general issues relating to foreign policy; 2) Norway's adherence to selected EU/CSFP political declarations; 3) cooperation on international sanctions (the EU's restrictive measures) and classified information; 4) collaboration on international development cooperation; 5) cooperation on security and defence issues, including with the European Defence Agency. In this regard, Norway signed a number of sectorial agreements with the EU, such as the agreements on establishing the EU Satellite Centre (2001),<sup>21</sup> on exchange of classified information (2004),<sup>22</sup> on participation in EU's crisis management

---

<sup>20</sup> "Declaration by the Governments of the Member States of the EC and the EFTA States on Political Dialogue," *Official Journal of the European Communities*, 3.1.1994, no. L 1/545.

<sup>21</sup> *Agreement between Norway and the European Union on Norway's accession to the Council's joint action of 20-07-2001 establishing an EU satellite center*, Brussels, 19.12.2001, [https://lovdata.no/dokument/TRAKTATEN/traktat/2001-12-19-1/ARTIKKEL\\_3#ARTIKKEL\\_3](https://lovdata.no/dokument/TRAKTATEN/traktat/2001-12-19-1/ARTIKKEL_3#ARTIKKEL_3).

<sup>22</sup> "Agreement Between the Kingdom of Norway and the European Union on Security Procedures for the Exchange of Classified Information," *Official Journal of the European Union*, 9.12.2004, L 362.



operations (2004),<sup>23</sup> on participation in the EU's battle groups (2005), or on cooperation with the European Defence Agency (2006).<sup>24</sup>

With regard to the political dialogue between the EU and Norway on foreign and defence policy, it must be remembered that the tradition of organising meetings between the Norwegian foreign minister and representatives of the EU's rotating presidency – and later the EU's High Representative (*ad hoc* meetings) – dated back to 1995. Additionally, in 2000 it was decided that biannual meetings between the EU and the European NATO's member states should be held, including at least one on the ministerial level. The entry into force of the EEA Agreement in 2005 led to the establishing of yet another format of dialogue on foreign policy issues at the margin of the EEA Council (as stipulated in the above-mentioned declaration). Concurrently, the parties organised informal meetings between the EU Council's working groups – and later the staff members of the European External Action Service – and Norwegian experts, which concerned selected geographical and thematic issues, such as the Middle East, the Western Balkans, Russia, Central Asia, Africa, and the OSCE.

Another tool of cooperation on foreign policy was Norway's adherence to selected EU common positions and declarations relating to international issues. As K. Traavik – the secretary of state for Europe in the Bondevik government – once observed, even though Norway did not choose to become a European Union member state, the country shared the view that – similarly to Europeans – Norwegians were obliged to bear their share of responsibility for keeping peace and stability on the continent. In that spirit, in 2002 the EU offered the EFTA countries, including Norway, a possibility to join EU declarations issued in the framework of the CFSP – originally, declarations made by the EU rotating presidency on behalf of the EU, and later, declarations made by the EU High Representative on foreign and security policy. On a side note, such a possibility was extended over time to the Western Balkans and the selected countries participating in the Eastern Partnership (primarily Ukraine, Moldova, Georgia, Armenia). In parallel with other EFTA countries, Norway took advantage of this possibility in most cases. Norway's annual convergence rate with declarations issued by the EU for the last five years oscillated between 80% and 90%. This demonstrates a clear convergence in terms of the perception of challenges faced by the European continent.

Table 1 below shows the number of the EU High Representative's declarations on the CFSP, joined by Norway between 2015–2019.

---

<sup>23</sup> "Agreement Between the European Union and the Kingdom of Norway Establishing a Framework for the Participation of the Kingdom of Norway in the European Union Crisis Management Operations," *Official Journal of the European Union*, 14.3.2005, L 67.

<sup>24</sup> *Administrative Arrangement to govern the relationship between the European Defence Agency (EDA) and the Ministry of Defence of the Kingdom of Norway (MoD Norway)*, (exchange of letters), Innsbrück-Oslo, 7 March 2006.

**Table 1.** Declarations of the rotating EU presidency and the EU High Representative (2015–2019) on the CFSP, joined by Norway

Year	Number of EU declarations	Number of EU declarations adhered to by Norway	Percentage of EU declarations adhered to by Norway	Exceptions
2019	79	67	84%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• counterterrorism, Daesh</li> <li>• the internal conflict in Venezuela</li> </ul>
2018	58	52	89%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• EU sanctions imposed on Congo</li> <li>• counterterrorism, Daesh</li> <li>• EU–Tanzania relations – expulsion of the EU ambassador</li> </ul>
2017	41	32	78%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• EU sanctions on Bosnia–Herzegovina</li> <li>• the internal situation in Congo</li> <li>• the internal situation in Ethiopia</li> <li>• Sudan – visit of President Bashir to other countries despite the arrest warrant issued by the International Criminal Court</li> </ul>
2016	26	24	92%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• the situation in the South China Sea</li> <li>• the declaration on Human Rights Day</li> </ul>
2015	22	20	90%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Palestinian camps in Syria</li> <li>• the declaration on Human Rights Day</li> </ul>

Source: own calculations based on data from the Website of the EU Council: [consilium.europa.eu](http://consilium.europa.eu).

It is evident that Norway – while deciding whether to join or not to join the EU’s CFSP declarations – tried to align its position in most cases, but every now and then followed its own preferences and subtleties stemming from specific aims of its foreign policy. For instance, there was a considerable level of convergence of the Norwegian foreign policy with the EU’s aims within its Eastern policy, especially concerning sanctions imposed in relation to the activities of Russia towards the territorial sovereignty of Ukraine. Norway joined both the EU’s sanctions imposed after the annexation of Crimea and the ones following the Donbass crisis. It was also a partner for the EU in sanctions imposed on representatives of Belarus. Out of the three EFTA countries, it showed the highest level of convergence with the EU’s sanctions policy in general

and the EU's Eastern policy in particular. As for the geographical and thematic areas relating to other continents, some restrictions on the part of Norway were visible as to the EU's declarations concerning the internal situation in selected countries. In most cases, it stemmed from Norwegian attempts to secure the country's status of a mediator or a peace broker in peace processes, or of an important donor of foreign aid. On occasion, Norway did not join certain sanction regimes or more robust EU's declarations on internal situations in some African countries, such as Congo and Sudan. These decisions could have stemmed also from the need to keep a broader field of manoeuvre for Norway as a political actor and a foreign aid donor in this region. Similar motivations might have played a role with regard to the internal conflict in Venezuela, i.e. while Norway agreed with the EU on facts, it chose not to articulate its stance openly in view of its mediation efforts undertaken within the framework of the Oslo Process in 2019.<sup>25</sup>

### **Norway's cooperation with the EU's Common Security and Defence Policy**

One of the specialisations of Norway within the EU's CFSP was its participation in crisis management missions and in projects financed by the European Defence Agency. Since the 1990s, Norway has been one of the most active non-EU contributors to civilian and military EU missions carried out in the framework of the EU's CSDP. The acceleration of Norwegian participation in the defence dimension of the European integration was visible especially after the Labour Party had taken power in 2000. The Stoltenberg government decided to reorient the role of Norway in cooperation with the EU in various fields – and especially in security – and Norway became an important contributor to the EU's missions abroad.<sup>26</sup> After 2003, Norway participated in twelve EU missions: EUFOR Althea, EULEX Kosovo, EUPM BH, EUPOL Afghanistan, EUNAVFOR Atalanta, EUPOL COPPS, EUPOL Proxima, Concordia, AMM Aceh, EUJUST LEX, EUCAP Nestor, EUCAP Sahel Mali. Norway also offered 3500 soldiers for the EU's Rapid Reaction Force in 1999. Since 2005, it has participated in the Nordic Battle group, in readiness in 2008, 2011, and 2015 (though was never actually used in combat). From the legal point of view, the participation of Norway in civilian and military CSDP missions was formalised in a standard framework agreement signed between the EU and Norway in 2004. Politically, Norwegian participation was intended as an acknowledgement of the EU's predominant role in coordinating efforts of European countries in crisis management, and was also aimed at demonstrating the solidarity between members of the Euro-Atlantic security community in bearing the burdens

---

<sup>25</sup> See: *Announcement about Venezuela*, Ministry of Foreign Affairs of Norway, 'Press release', 28.09.2019.

<sup>26</sup> Nina Graeger, "Norway Between Europe and the US," in *New Security Issues in Northern Europe: The Nordic and Baltic States and the ESDP*, ed. Clive Archer (London–New York: Routledge, 2008), 97.

of peacekeeping in unstable regions.<sup>27</sup> On the other hand, the way of commanding the missions, and especially the way their mandate was formulated, was perceived by Norway as far from perfect, and this concern was even raised publicly by the Norwegian Ministry of Defence in 2004.<sup>28</sup> The problem was that, in spite of the efforts made in the 1990s, the EU's norms and regulations excluded Norway, along with other third countries, from decision-making when formulating mandates of CSDP missions. Thus, Norway, as a third country, was barred from the process of conceptualising the shape of the ESDP/CSDP, in which other Nordic countries effectively participated.<sup>29</sup> This problem was, however, of a broader nature, as it was related to the status of third countries in planning the EU's CSDP missions.

Another area perceived in Norway as important for its cooperation with the EU's CSDP was participation in developing common European scientific and technical capabilities that would aid crisis management operations. Such a cooperation had already been in place under the Western European Union. Since 1996, Norway, as a WEU associated member, participated, practically on equal terms, in the Western European Armament Group, which was an institution established as the WEU's armament agency (albeit, in fact, it never fully achieved this status).<sup>30</sup> Again, the position of Norway as a third country within the CSDP meant that this country was not allowed to participate automatically in the European Defence Agency, created in 2005, as a founding member, even though Norway had actually signed a cooperation agreement with that agency as the first non-EU country relatively quickly, i.e. in March 2006. The agreement reopened the way for Norway to participate in programmes and projects carried out under the EDA, especially in research. However, the competences of Norway did not encompass strategic planning of the EDA's activities. The EEA membership created another legal basis for cooperation of Norway with the EDA, which was formalised in Protocol 31 to the EEA Agreement.<sup>31</sup> Other EFTA member states, Iceland and Lichtenstein, did not express any interest in participating in that form of cooperation.

<sup>27</sup> Thierry Tardy, "CSDP: Getting Third States on Board," *EUISS Issue Brief*, no. 6 (March 2014).

<sup>28</sup> Nina Graeger, "Veivalg og spenninger i norsk sikkerhets politikk: Norges forhold til NATO og EU," *Internasjonal Politikk* 77, no. 1 (2019). See also: Graeger, "Norway Between Europe...", 99.

<sup>29</sup> Peter Viggo Jakobsen, "Small States, Big Influence: The Overlooked Nordic Influence on the Civilian ESDP," *Journal of Common Market Studies* 47, no. 1 (2009).

<sup>30</sup> See: Burkard Schmitt, "The European Union and Armaments: Getting a Bigger Bang for the Euro," *Chaillot Paper* 63 (August 2003).

<sup>31</sup> *Decision of the EEA Joint Committee No 208/2017 of 27 October 2017 amending Protocol 31 to the EEA Agreement, on cooperation in specific fields outside the four freedoms*, Art. 1.

### **Concluding remarks: Dilemmas about the future institutionalisation of cooperation between Norway and the European Union on foreign and security policy**

The cooperation between the EU and Norway on foreign and security policy has had an intensive but fragmented character. As Norwegian scholar Nina Graeger duly observed, progress in creating the European security pillar made Norway feel obliged to take into consideration the possibilities that the EU created in the field of international security and, thus, Norway's security. In this context, one can talk about the inevitable 'Europeanisation' of the Norwegian discourse on security and also, to a lesser extent, of Norwegian foreign policy.<sup>32</sup> This 'Europeanisation' was, however, rather cautious, as Norway attempted to maintain its cooperation on a case-by-case basis in areas identified as potentially advantageous. The country also pragmatically avoided making further-reaching declarations as to any future cooperation with the EU on foreign policy. This approach, one needs to observe, is also characteristic, *toutes proportions gardées*, of the British line of thinking with regard to cooperation with the EU in that area after Brexit.<sup>33</sup>

It would seem that for Norway, the main advantage of its sectorial approach to participation in elements of the EU's CFSP/CSDP was the possibility of keeping up to date with the development of these EU policies, and also of building a positive image of Norway as a trusted partner within the so-called 'Western system'. From the EU's perspective, it was of value to be able to cooperate with Norway on the CSDP missions and the EU's sanctions policy. In spite of Norway having only a limited possibility of influencing the final shape of sanction regimes adopted in the EU Council, this subject was raised in bilateral political dialogue. In view of the Norwegian membership in the EEA, its participation in the EU's sanction regimes concerning, e.g., financial restrictions was of importance and of value, and prevented the possibility of the Norwegian financial institutions being used as a channel for redirecting operations forbidden in the EU's internal market.<sup>34</sup> This shows a mutual interception of various aspects of European integration between the EU and the EFTA/EEA member states, concerning in particular the single market, industrial policy, and the CFSP/CSDP. Norwegian participation in the European Defence Agency's projects also reveals how the deepening of cooperation in the CSDP is starting to encompass areas connected purely with community policies, which are, in turn, subject to the EEA Agreement. This is tantamount to saying that for countries such as Norway, European integration and European legislation usually comes in clusters, as it is not so easy or desirable to cherry-pick some elements of the European *acquis* while leaving others aside.

<sup>32</sup> Graeger, "Norway Between Europe...", 100.

<sup>33</sup> Charlie Duxbury, "Norway's Brexit Rethink," *Politico* (28 March 2019).

<sup>34</sup> Christophe Hillion, *Norway and the Changing Common Foreign and Security Policy of the European Union*, NUPI Report, no. 1 (2019).



# The Interregional Relationship Between the European Union and Latin America and the Caribbean

Roberto Peña Guerrero

*Autonomous National University of Mexico*

The interregional relationship between the European Union and Latin America as well as the Caribbean in 2020 can be described as a ‘renewal’, given the relative loss of interest on both sides, which has prevailed in recent years. This relationship has a solid structure that has been built since the 1990s and it stands out from any other relationships between regions in the world. This study has four sections. The first one addresses the issue of the structure of the interregional relationship, which is characterised by asymmetry, but which does not fully represent the vertical-monolithic ‘North-South’ model. The second section focuses on the three strategic negotiating fronts that have been promoted: bilateral, subregional, and regional. The third section proposes the periodisation of the historical evolution of the relationship during its sixty years of existence, which went through four stages. Finally, in the conclusions I situate the interregional relationship in the framework of the ‘variable geometry’, imposed by the EU Strategy, which responds to the new ‘pragmatic’ approach to the EU’s foreign activities.

*Keywords:* interregional relationship, European Union, Latin America, the Caribbean, asymmetries, bi-regional summits, flexibility

## Introduction

The interregional relationship between the European Union (EU) and Latin America and the Caribbean (LAC) in 2020 can be described as a ‘renewal’, given the relative loss of interest on both sides, which has prevailed in recent years, i.e. since after the bi-regional summit held in Brussels in 2015. In this scenario, the obligatory question is about what causes have generated the relative loss of interest from both sides in their bi-regional relationship. The answer is summarised in the following general hypothesis guided by this study: the interregional relationship is a process with unique characteristics, which began in the 1960s and has been advancing in stages from lesser to greater intensity, which has allowed the building of a solid structure, currently distinguished from any other relationships between regions of the world.

However, in the last five years there have been three types of problems that have caused the relationship to lose political-diplomatic relevance for both sides: firstly, the relationship-specific problems, such as the North-South ‘vertical vision’ sometimes assumed by the LAC countries; the division of the LAC states at the bi-regional summits arising from the ideological confrontation between right-wing and left-wing governments; the meagre results of these summits, where rhetorical documents with bombastic and unrealistic desires have been issued as well as the absence of roadmaps; the reduction of the EU’s historical market share in LAC by the greater commercial presence of China in the region; secondly, problems of an adverse international context, such as changes in the correlation of trade forces, the economic crisis of 2008–2016, new populist nationalisms, etc.; and, thirdly, internal problems in each region, e.g. Brexit in the EU or the case of the fractures in the Community of Latin American and Caribbean States (CELAC) related to the cases of Venezuela and Nicaragua.

The interregional relationship must be promoted towards a new stage of development in the third decade of the 21st century, which is about to begin, even in the context of the critical global economic situation that has been generated by the COVID-19 pandemic. As already mentioned, the EU–LAC relationship has a solid structure that has been built since the 1990s and it stands out from any other relationships between regions in the world.

This study is organised into four sections and concluding part. The first section addresses the issue of the structure of the interregional relationship, which is characterised by asymmetry – but which does not fully represent the vertical-monolithic ‘North-South’ model – between the developed region (EU) and the underdeveloped region (LAC), since the structure has its own specificities and qualities that make it unique in the economic, political, and ideological spheres, and are unmatched by other interregional frameworks.

The second section focuses on the three strategic negotiating fronts that have been promoted in the interregional relationship: bilateral, subregional, and regional. These fronts or levels are not mutually exclusive; on the contrary, they are complementary. However, in the last five years the relationship has focused on the bilateral and subregional fronts, leaving the regional one ‘on standby’.

The third section proposes the periodisation of the historical evolution of the interregional relationship based on the hypothesis that, during its sixty years of existence, it has gone through four stages: the initial one, a ‘low profile’ (1960–1985); the second one, the qualitative leap (1986–1998); the third one, i.e. the stage of bi-regional summits (1999–2015); and the fourth one, marked by ‘flexibility’ (2017 to date). Each stage was conditioned by the international context as well as changes and problems experienced by both the EU and the Latin American and Caribbean countries and their integration processes.

In the fourth section, a balance of the interregional relationship is reached, with the emphasis put on the commercial pillar, which is based on a wide and diverse coverage



of treaties that encompass the entire LAC, except Cuba, Bolivia, and Venezuela. However, the formal solidity of such coverage has been exposed to the free play of the market economy, where competition relations prevail, which is why both the EU and the LAC subregions and countries have increased and intensified their economic relations with China.

Finally, in the conclusions I situate the interregional relationship in the framework of the ‘variable geometry’ imposed by the EU, which is the most orthodox strategy within the flexibility theory and which seems to have set in for a long time. This strategy responds to the new ‘pragmatic’ approach to the EU’s foreign activities and focuses its efforts on updating trade agreements with the ‘more profitable’ partners, where economic expectations are more attractive. On the other hand, these initiatives show that for the European Union the interregional relationship with LAC has a special place in its renewed foreign policy.

### **The structure of the interregional relationship**

The basic methodological principle to analyse all historical and social phenomena is, first, to specify their structure in order to be able to describe them and, second, to explain their moment, evolution, and changes over time. The structure of the interregional relationship between the EU and LAC is characterised by asymmetry, and its contradictions are manifested in all areas of the relationship. However, it does not fully represent the classic ‘centre-periphery’ scenario – nor does it represent the vertical-monolithic ‘North-South’ model – of the developed region (EU) versus the underdeveloped region (LAC), since the structure of this asymmetric relationship has specificities and qualities of its own that make it unique in the economic, political, and ideological spheres, and thus unmatched by other interregional frameworks. Also, their results have been beneficial to both parties.

In the economic sphere, despite the fact that the relationship exists between ‘blocks of countries’ characterised by substantial differences in terms of their relative economic development levels,<sup>1</sup> the situation of the structural dependence of an underdeveloped periphery and a developed hegemonic centre is not reproduced with all the economic, political, and social consequences, as is the case with the relationship between the vast majority of the LAC countries and the United States. Obviously, the asymmetric relationship favours the EU in terms of the economic, commercial, and financial exchange.

In the political sphere, the asymmetric relationship has many facets; here, however, I am interested in highlighting three aspects. The first one is that the relationship occurs between ‘blocks of countries’ whose nature as a political organisation differs by virtue of the fact that the EU is an international intergovernmental organisation (IGO)

---

<sup>1</sup> While the EU remains in the second place in world GDP – with the average of 20% (integrating the twenty-seven economies of its member states) and being preceded only by the United States – the set of thirty-three economic LACs reaches almost 8% of GDP.

supported by a binding agreement (currently the Treaty of Lisbon), with consolidated supranational bodies and bodies that distinguish it from any other regional integration structure in the world,<sup>2</sup> giving it an organisational and administrative strength as well as advantages in its interregional relations with LAC. In contrast to the ‘bloc’ of thirty-three countries, LAC has not managed to establish itself as an IGO and, therefore, it lacks any binding agreement. Faced with this situation, the EU has as its partner LAC, which is atomised into thirty-three sovereign states or, in the best of cases, into four subregional economic integration organisations,<sup>3</sup> which do meet the formal requirements of IGOs, but lack the supranational bodies that the EU possesses.

The second aspect that reinforces the asymmetric relationship is that the EU has become the active party, which is why LAC has been subordinated to being the reactive party, but this should not be interpreted as a negative trait for the region; moreover, some LAC countries have not been entirely passive in the relationship. The active part is attributed to the EU insofar as its political initiatives and objectives have determined the course, rhythm, adjustments, and changes of the interregional relationship during its six decades of existence.

The third aspect of the political field, which is connected to the previous one, is the EU’s unilateral deployment of international cooperation programmes for the development of LAC; their plan, formulation, and scope in terms of amounts, themes, sectors, countries, and selected subregions are determined in the corresponding internal bodies of the EU. Obviously, since it is the EU that is the donor, its cooperation policies are based on objectives that favour the interests and presence in LAC of both the Union itself and its member states. However, this situation is secondary if the benefits that LAC has obtained from the EU’s cooperation policy towards the region are considered.

Regarding the asymmetric relationship in the ideological field, the processes of deepening and enlarging the EU recognised LAC as a regional counterpart, with whom the EU shares cultural and ideological identities as a result of the fact that several of its member states had long-lasting historical experiences of a ‘colonial pact’, especially Spain and Portugal, whose heritage in terms of language, religion, and political culture place Latin America and the Caribbean as part of the ‘Western World’.<sup>4</sup> This has been capitalised on by the EU for the sake of the political-ideological

---

<sup>2</sup> Roberto Peña Guerrero, “La naturaleza de la Unión Europea como actor internacional,” *Perspectiva Integral* 6, no. 10 (Spring 2018).

<sup>3</sup> The four subregional economic integration organisations are: the Central American Integration System (SICA), the Southern Common Market (MERCOSUR), the Andean Community of Nations (CAN), and the Caribbean Forum (CARIFORUM).

<sup>4</sup> See: Carlos Malamud, *Las relaciones entre la unión europea y américa latina en el siglo XXI: Entre el voluntarismo y la realidad*. Working Paper, no. 6 (July 2010): 1, as well as José Briceño Ruiz, “The study of regional integration and regionalism in Latin America: Between European influence and self-thinking,” *Rev. Political Analysis*, no. 94 (September–December 2018), 57–58. According to José Briceño, Latin America “claims the status of being Western”. However, he adds that opinions on the region’s membership in the Western culture vary: on the one hand, Samuel Huntington considers Latin America not part of the Western civilisation,

course of its neoliberal project in intraregional relations, the implementation of which began in the mid-1980s and consolidated in the beginning of the following decade, i.e. a period in which the vast majority of the LAC countries moved towards democratic regimes and respect for human rights,<sup>5</sup> and implemented neoliberal economic reforms consisting of: trade openness, reduction of the state apparatus, economic privatisation, deregulation, and reestablishment of macroeconomic balance, with special emphasis on fiscal balance.<sup>6</sup> All this has favoured the political dialogue promoted by the EU, which has been one of strategic bastions maintained to date.

The worldwide projection of a successful image of the then European Community (EC) was linked to the relevant role that the integration process had in the development of the international economy, in particular its participation in the structural adjustments of the capitalist system in the 1980s, supported by the instrumentation of neoliberal economic policies.

As noted, the asymmetric structure of the EU–LAC interregional relationship has its own specificities and qualities that make it unique. Such distinctions make the ‘North–South’ relationship more flexible, but this does not eliminate the asymmetries. This clarification is made, because it is assumed in the political and academic debates that one of the aspects that has hindered and slowed down the progress of the interregional relationship is the North–South ‘vertical vision’ shared by the LAC countries and manifested in the bi-regional summits, which has contributed to the impasse in which the continuity of this forum has found itself since 2017. In this regard, the recommendation of some analysts is that in order to overcome the impasse or ‘fatigue’ of the bi-regional relationship, the ‘North–South’ vision should be left behind in favour of a horizontal relationship between equals.<sup>7</sup> However, the structural essence of this relationship, namely the asymmetry (the condition of existence of this relationship), cannot be eliminated from an analysis with academic rigour, because it would mean accepting that the structural contradictions of the socio-historical processes are the product of the political and ideological voluntarism of the participating actors. It should be remembered that historically it was Europe – and currently the EU – that has had a tradition of studying socio-economic asymmetries within each state and between states, as well as public policies to temper those, such as the welfare state models in each country and the EU cohesion funds.<sup>8</sup>

---

while on the other hand Alain Rouquié sees the region in terms of the ‘Far West’, and Marcello Carmagnani calls it the ‘Other West’. I assume that Latin America is part of the Western culture.

<sup>5</sup> Lorena Ruano, “La Unión Europea y América Latina y el Caribe: Breve historia de la relacional birregional,” in *Revista Mexicana de Política Exterior* (México: Instituto Matías Romero, 2018), 73.

<sup>6</sup> Mónica Hirst, “Condicionantes y motivaciones del proceso de integración y fragmentación en América Latina,” *Rev. Latinoamericana* 175 (January–February 1992), 26.

<sup>7</sup> José Antonio Sanahuja, *La UE y CELAC: Revitalización de una estratégica* (Hamburg: Fundación EU–LAC, 2015), 20–21.

<sup>8</sup> Roberto Peña Guerrero, “Las Políticas sociales de la Unión Europea y México: Promotoras de la inclusión social,” in *México-Unión Europea: políticas sociales y gobernabilidad* (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2010b), 21–54.

## Strategic fronts of the interregional relationship

The strategy followed by the EU in LAC has been deployed on three fronts: bilateral, subregional, and regional. These fronts or levels are not mutually exclusive; on the contrary, they are complementary. The bilateral one is placed between the EU and each LAC state individually, thus presenting a different and variable situation regarding the particular historical development of the relationship of each of the thirty-three LAC states with the EU. For example, the EU–Mexico relationship has a unique historical experience, which differs from that of the other thirty-two LAC states. Then, the subregional front is situated between the EU and each of the LAC subregional integration processes separately: the Central American Integration System (SICA), the Southern Common Market (MERCOSUR), the Andean Community of Nations (CAN), and the Caribbean Forum (CARIFORUM). Finally, the regional front is located between the EU and the LAC region made up of its thirty-three states, which is promoted by the EU through the so-called ‘bi-regional summits’.

Before the regional strategic front was opened at the first summit in 1999, relations had been developed through bilateral and sub-regional formats. The former one began through the reciprocity of the individual initiatives undertaken by some Latin American countries in order to establish relations with the European Community (EC), recently created with the entry-into-force of the Treaties of Rome in 1958 as well as the institutionalisation efforts implemented by the EC itself to formalise relationships. In this bilateral format, the cases of Mexico<sup>9</sup>, Brazil<sup>10</sup>, and Chile<sup>11</sup> have continued to stand out for their historical continuity since the 1960s to the present day. In fact, out of the thirty-three LAC states, only these three are considered by the EU as strategic allies.

Then, the subregional strategic front began in 1972 with the Andean Community of Nations (CAN), the only formal subregional organisation that existed. Between 1972 and 1982, the EC focused on promoting trade relations in the agricultural and energy sectors within the framework of its general system of preferences (GSP), but as of December 1983, the formalisation process began, linked with the negotiation of the first cooperation agreement, which was in force until February 1987.<sup>12</sup> Central

---

<sup>9</sup> Roberto Peña Guerrero, “Fortalezas y debilidades de las negociaciones México-Unión Europea: Diez años del Acuerdo Global,” in *Logros y Retos a diez años del Acuerdo Global México-Unión Europea*, eds. Marie-Ane Coninx et al. (México: UNAM, 2010a), 78–81.

<sup>10</sup> Ana Isabel Rodríguez Iglesias, “La Asociación Estratégica UE–Brasil. Retórica y Pragmatismo en las relaciones Euro-Brasileñas,” Working Paper, no. 36/2010, 24–37, Serie Unión Europea, Instituto Universitario de Estudios Europeos Universidad de San Pablo, Brasil.

<sup>11</sup> Lorena Oyarzún Serrano, “La unión Europea y Chile: Particularidades y contenidos de una relación bilateral,” in *La Unión Europea en América Latina y el Caribe (1945–2012)*, ed. Giovanni Molano Cruz (Bogotá: Universidad Sergio Arboleda, 2013), 85–91.

<sup>12</sup> Florabel Quispe-Remón, “Las relaciones entre la Unión Europea y la Comunidad Andina de Naciones: Los tratados de libre comercio,” in *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo* (Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, 2019), 10–11.

America appeared on the EU's radar in the 1980s, i.e. when it supported the peace process in the region within the framework of the San José Dialogue. However, it was only in the following decade that the EU's subregional strategy obtained concrete results through the signing of framework agreements with Central America and the CAN in 1993, and with the Mercosur in 1995, as well as through the creation of the CARIFORUM in 1992.

Unlike in the case of the EU, the existence of a strategy on the part of LAC as a whole could not be observed in relation to the EU, since its thirty-three states are not integrated into any formal international intergovernmental organisation supported by a binding agreement or treaty, as is the case with the EU.<sup>13</sup> Notwithstanding this situation, the LAC countries 'regrouped' in 2011 in the informal, non-binding organisation called 'the Community of Latin American and Caribbean States' (CELAC), which has been recognised by the EU as a counterpart and interlocutor in bi-regional summits, to the extent that the last two sessions held were called 'CELAC–EU Summits'. However, the CELAC has only served to give them an 'artificial format' of Latin American and Caribbean regional representation vis-à-vis the EU, since it has not had the mechanisms and bodies to coordinate and represent the thirty-three member countries around the definition and development of common negotiation strategies with any international actor, including the EU.

Regarding the relationship of the LAC subregional integration processes with the EU, all LAC states have maintained a passive stance or, in the best of cases, a reactive one in the face of initiatives promoted by the EU. None of them has applied a specific strategy to strengthen and/or deepen ties with the EU. This is largely due to the fact that none of the LAC subregional organisations has managed to advance towards deeper stages of integration. They do not have supranational bodies such as the EU. However, subregional organisations have been favoured, because the EU has maintained as one of its strategic principles a preference for its relations with these organisations, as this stimulated and reinforced its integration processes, which is one of the political objectives the EU has maintained to date.

Within this general framework of strategies of both parties in intra-regional relations, it is necessary to include strategies promoted individually by the EU member states, which in several cases comprise initiatives that strengthen, justify, and give meaning to both the relations themselves and the presence, tasks, and activities of the EU's diplomatic delegations in the LAC countries.

---

<sup>13</sup> In relation to the nature and character of the EU as an international intergovernmental organisation supported by a binding agreement, currently the 'Lisbon Treaty', cf. Roberto Peña Guerrero, "The nature of the European Union as an international actor," *Integral Perspective Magazine*, no. 10 (Spring 2018).

## Stages of the interregional relationship

The interregional relationship has been positive for both parties and has gone through four stages: the initial one, a ‘low profile’ (1960–1985); the second one, i.e. the qualitative leap (1986–1998); the third one, i.e. the stage of bi-regional summits (1999–2015); and the fourth one, marked by ‘flexibility’ (2017 to date). In all of them, the contradictions of asymmetric relations are manifested with varying intensity, with the strategies and objectives of the EU prevailing. Likewise, each stage has been conditioned by the international context and the changes and problems experienced by both the EU and the Latin American and Caribbean countries as well as their subregional integration processes.

### The first stage – a ‘low profile’ (1960–1985)

It was the stage that has spanned the longest years – from the early 1960s – as an effect of the entry-into-force of the Treaties of Rome in 1958. It began with the formalisation of diplomatic representations between the European Community (EC) – today the European Union – and some Latin American countries (Mexico, Brazil, Chile), and even the institutionalisation of the ‘San José Dialogue’ in its second meeting, held in Luxembourg in 1985,<sup>14</sup> which was the product of the EC’s involvement in the Central American peace process. I chose to call this stage a ‘low profile’, because the relationship with Latin American countries was limited to foreign trade being subjected to the EC’s Generalised Scheme of Preferences. Furthermore, during the first two decades of the period, Latin America did not figure on the EC’s external agenda, which was concentrated only on non-Spanish-speaking Caribbean States and territories that were incorporated in 1975 into the ACP group (Africa, the Caribbean, and the Pacific), with whom the EC maintained strong post-colonial ties.<sup>15</sup> This scenario aimed in particular at the English-speaking Caribbean and responded to the interests of the United Kingdom, which joined the European Communities in 1973, together with Ireland and Denmark, in the first enlargement of the EU, upgrading it from six to nine member states (later, in 1981, the second enlargement would take place with the entry of Greece).

One aspect to consider in relation to the last years of this stage – which already corresponds with the first half of the 1980s – is that by that moment the external debt crisis had ‘detonated’ (in 1982), which throughout the decade dragged LAC to its worst economic crisis in its contemporary history, classified by the ECLAC as the ‘lost decade’.<sup>16</sup> At the same time, it was the period of a greater presence of the EC in LAC,

<sup>14</sup> The first meeting was held in San José, Costa Rica, in 1984.

<sup>15</sup> Lorena Ruano, “La Unión Europea y América Latina y el Caribe: Breve historia de la relacional birregional,” in *Revista Mexicana de Política Exterior* (México: Instituto Matías Romero, 2018), 72–73.

<sup>16</sup> See: Luis Maira, “América Latina y el nuevo escenario internacional,” *Revista Mexicana de Política Exterior* 31 (Summer 1991): 13, as well as Roberto Peña Guerrero, “Los proyectos latinoamericanos: ¿Libre comercio integración fragmentada?,” *Rev. Relaciones Internacionales* 56 (October–December 1992), 56.

with its participation in the pacification process in Central America and the negotiation of the first cooperation agreement with the CAN in 1983.

### **The second stage, i.e. the ‘qualitative leap’ (1986–1999)**

It began with the entry of Spain and Portugal to the EU in 1986 – the same year that the Rio Group was created – and ended in 1999 with the holding of the first EU–LAC bi-regional summit. I consider this stage as a ‘qualitative leap’, because with the entry of Spain and Portugal in the third enlargement, the EU increased its interest in LAC and promoted a process of building an ambitious agenda that permeated the entire stage, which changed the conditions of a weak intra-regional relationship, making it a strong one, which, even with ups and downs, continues to the present day. Spain is recognised as the key actor that influenced the promotion of the aforementioned agenda, whose first official record is the document adopted in 1987 by the Council of Ministers of the EC, called ‘Conclusions of the Council of Representatives of the Governments of the Member States on Relations between the Communities and Latin America’,<sup>17</sup> in which it was recommended that an agreement should be reached on a joint strategy to reinforce interregional political, economic, and cooperation relations.<sup>18</sup>

Another relevant aspect of this second stage was entry on the scene of the Rio Group in 1986<sup>19</sup>; it would become the ‘vector’ which called, shaped, and led the organisation of the LAC countries during the thirteen years that this stage covered. Since its creation, the Group has grown in presence both in the LAC region itself and within the EU. According to the European Commission, within four years the ‘Rio Group’ had become ‘the main Latin American political forum for dialogue and concrete promotion of integration’, and by 1993 it had already been ‘officially’ recognised by the EU as ‘an authentic interlocutor for Latin America at the international level’.<sup>20</sup>

Parallel to the growth of the Rio Group and to the development of its regular meetings with the EU, the latter carried out throughout this second stage several initiatives to strengthen its relations both at the bilateral level with several LAC states as well as at the subregional level with each of integration processes within LAC. Among the initiatives that confirm the EU’s interest in strengthening intra-regional relations,

---

<sup>17</sup> The EU Council of Ministers: “Conclusions of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States on Relations between the Communities and Latin America,” 7120/87 (Presse 110), of 06/22/1987.

<sup>18</sup> Ana Isabel Rodríguez Iglesias, “La Asociación Estratégica UE–Brasil. Retórica y Pragmatismo en las relaciones Euro-Brasileñas,” Working Paper, no. 36/2010, 29, Serie Unión Europea, Instituto Universitario de Estudios Europeos Universidad de San Pablo, Brasil.

<sup>19</sup> The Group was created in 1986, when eight States signed the “Declaration of Rio de Janeiro” – four that formed the ‘Contadora Group’ in 1983 to promote peace in Central America (Mexico, Panama, Colombia, and Venezuela) and four that formed the ‘Lima Group’ or the ‘Support to the Contadora Group’ (Brazil, Argentina, Peru, and Venezuela). It is an informal, non-binding group, i.e. it lacks a treaty.

<sup>20</sup> The European Commission, “EC-Rio Group Relations”. Information note (Memo 93/16), April 22, 1993, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/memo\\_93\\_16](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/memo_93_16).

the following stood out: the establishment of diplomatic relations with Cuba in 1988; the incorporation of the Dominican Republic and Haiti into the Lomé Convention in 1989; the creation of the CARIFORUM in 1992; the framework agreements with the CAN in 1993, with the Mercosur in 1995, and with Chile in 1996; the signing of the Agreement on Economic Association, Political Concentration, and Cooperation with Mexico in 1997 (entered into force in 2000); and, finally, the celebration of the First Summit of the EU–LAC Heads of State and Government in Rio de Janeiro in 1999, where the ‘Bi-regional Strategic Association’ was created.

During the second stage, the most important world event of the second half of the 20th century occurred, which generated profound changes in the international correlation of forces at all levels, but particularly in the context of regional forces in Europe, namely the end of the Cold War. Faced with this new scenario, the EU would respond through a series of actions and internal restructuring measures to meet the initiatives aimed at deepening its integration and the expectations of its expansion.<sup>21</sup>

To sum it all up, in the qualitative leap stage three factors were combined that established the foundations for moving towards a new stage of the EU–LAC relations, namely: the signing of bilateral and subregional trade agreements covering the whole of Latin America and the Caribbean; a broad and diversified development cooperation; and a political dialogue at the highest level through launching bi-regional summits. It was from the moment of entry on the scene of this forum in 1999 that the interregional relationship was formalised and given meaning and structure. Thus, from the mid-1980s and throughout the 1990s, the aforementioned factors triggered the process of rapprochement between the EU and LAC, whose solid foundations have deepened and maintained the binding inertia to date.

### **The third stage – the ‘bi-regional summits’ (1999–2017)**

This stage, in turn, began with the First Summit of the EU–LAC Heads of State and Government in Rio de Janeiro – an event that is considered a ‘hinge’ between stages, since with its celebration the second stage ended and the third one began. The latter stage came to an end in 2017, with the cancellation of the 9th bi-regional summit, scheduled to be held that year in El Salvador. It is called the stage of ‘bi-regional summits’, because it focused on meetings at the highest level, attended by the Heads of State and Government of all the EU member states and the thirty-three states of LAC; they were intended to figuratively symbolise the relationship between both regions. The bi-regional summits have been the most ambitious forum to which the EU has aspired in its relations with LAC.

---

<sup>21</sup> Juan José Martín Arribas, ed., “Introducción,” in *La asociación estratégica entre la Unión Europea y América Latina* (Madrid: Catarata, 2006), 20.



The bi-regional summit forum was formalised through periodic meetings every two years, beginning from 1999. To date, eight of them have been held, with the last one in 2015. During the first six summits, the following *sui generis* format prevailed: a unitary actor, the EU, vis-à-vis thirty-three counterparts, the LAC countries. However, this format was modified when the Community of Latin American and Caribbean States (CELAC) entered the scene as an informal, non-binding organisation that ‘regrouped’ the thirty-three LAC states in 2011. It was recognised by the EU as a counterpart and interlocutor in bi-regional summits, which was why they took the ‘classic format’: a unitary actor, the EU, compared to another ‘unitary’ actor, CELAC. Hence, the last two meetings held were called the ‘EU–CELAC Summits’. Nevertheless, the change in format did not cause the summits to deepen the bi-regional relationship, since – although it was expected that with the entry into the scene of CELAC progress would be made in the internal regional cohesion of LAC – this organisation did not manage to form a unified bloc of concentration and regional action as desired and encouraged by the EU itself.

The agenda of each summit varied and was adjusted to the proposal of topics that the host state promoted, as it was in charge of the Pro Tempore Secretariat for that moment. For example, the summit that has had the fewest topics was the one held in Spain in 2002, with thirty-three topics, while the one that took place in Mexico in 2004 registered 114 topics (see Table 1).

**Table 1.** Summits and variable agendas

<b>Bi-regional summits: European Union–Latin America and the Caribbean</b>			
<b>Summit</b>	<b>Year</b>	<b>Place</b>	<b>Topics</b>
<b>I</b>	1999	Rio de Janeiro, Brazil	55
<b>II</b>	2002	Madrid, Spain	33
<b>III</b>	2004	Guadalajara, Mexico	114
<b>IV</b>	2006	Vienna, Austria	59
<b>V</b>	2008	Lima, Peru	57
<b>VI</b>	2010	Madrid, Spain	43
<b>VII</b>	2013	Santiago, Chile	48
<b>VIII</b>	2015	Brussels, Belgium	75

Source: Declarations of the bi-regional Summits European Union–Latin America and the Caribbean, 1999–2015.

The agenda and its breakdown of topics, proposed by the host state, had previously been consulted and endorsed by all parties, and recorded in the final document issued at the end of each forum, which was called the ‘Summit Declaration...’. In this document, the topics and the approach to them were listed at each summit, with their importance and frequency of recurring in the political dialogue at the highest level taken into

account. In the order of their recurrence in all eight summits, Table 2 below lists sixteen topics, out of which the most frequently addressed ones have been: democracy and human rights, trade, bi-regional cooperation, social cohesion (poverty), sustainable development, and climate change.

**Table 2.** Topics in the eight summits

Eight bi-regional summits UE–ALC	
Topics	Appeared at summits
Bi-regional cooperation	6
Climate change	5
Commerce	6
Democracy and human rights	7
Economic crisis	2
Education, science, and technology	4
Energy	4
Gender	3
International security	2
Migration	3
Multilateralism	4
Organised crime	2
Regional integration	4
Social cohesion (poverty)	6
Sustainable development	5
Terrorism	4

Source: Declarations of the bi-regional Summits European Union–Latin America and the Caribbean, 1999–2015.

Despite the political relevance of the summits, the bi-regional relationship has not been raised to the level of priority for any of the parties, which is reflected in the agenda of the meetings, which have focused on the political-institutional dialogue, where rhetorical documents have been issued with bombastic and unrealistic wishes, accompanied by the absence of roadmaps. This discouraging balance between the summits has raised serious doubts about the relevance of continuing this forum. In addition, a problem that has contributed to the impasse in which this forum finds itself, and that has been presented at all summits, with or without the CELAC, has been the division of the LAC states, stemming from the ideological confrontation between right-wing and left-wing governments, which has resulted in a deep polarisation around the political crisis in Venezuela, where the EU has also taken a position.

The polarisation around the case of Venezuela led to the breakdown of the CELAC, as fourteen LAC countries joined the so-called ‘Lima Group’, which met in the Capital of Peru in August 2017 and issued a document condemning the breakdown of the democratic order in Venezuela as well as appealed for its urgent restoration. The rupture of the CELAC strengthened the trend against the relevance of continuing the summits, cancelling the one scheduled for October of that year in El Salvador.

However, the case of Venezuela is only one of various problems that the summits had to face during the eighteen years of that stage of the interregional relationship, which was conditioned by changes in world trade and, especially, by the international economic crisis that began in 2007 in the United States, configuring a complex context that has influenced the development of endogenous regional integration processes in both the EU and LAC in different ways.

During this period, the EU faced significant challenges in its enlargement and deepening policies. In 2004, the extension towards Eastern Europe took place, with the incorporation of ten states: the Czech Republic, Cyprus, Slovakia, Slovenia, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Malta, and Poland. In addition, Romania and Bulgaria joined in 2007 and Croatia in 2013, upgrading the EU to twenty-eight member states. The enlargement towards Eastern Europe implied a geopolitical change of the borders of the EU, which reduced its interest in LAC. Furthermore, with the exception of some of these states, such as the members of the Visegrad Group,<sup>22</sup> their historical relations with the LAC countries are either non-existent or of a very low profile, which did not favour the interregional relationship with LAC.

As soon as the Lisbon Treaty entered into force, the international financial and economic crisis that began in 2007 in the United States manifested itself in a profound way in the EU, particularly in the countries that participate in the euro system. This crisis dominated the recent history of the EU. It exposed the structural weaknesses of the euro system, which dragged all the member states into difficult economic situations, the culmination of which was the Brexit phenomenon. In addition to the economic crisis, which seemed almost over in 2015, at the beginning of the Brexit process problems of various kinds emerged, e.g. unemployment, migration, terrorism, populism, xenophobia, energy security, democratic deficit, etc. As a whole, such problems threatened the institutional stability of the EU.<sup>23</sup>

In the case of LAC, the economic crisis did not have the same impact as it did in the EU, which was due to more efficient macroeconomic policies, continuous growth rates, and the international revaluation of the main raw materials exported by

---

<sup>22</sup> Roberto Peña Guerrero, “Relaciones de México con los países del Visegrado,” in *La relación de México con la Unión Europea en el marco de sus ampliaciones*, eds. Roberto Peña Guerrero and Teresa del Socorro Pérez Rodríguez (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2016), 134–136.

<sup>23</sup> César Molinas and Fernando Ramírez, *La crisis existencial de Europa: ¿Es la Unión Europea el problema o la solución?* (Bilbao: Deusto, 2017).

the countries in the region.<sup>24</sup> Therefore, no Latin American economy was subjected to austerity and adjustment programmes in the way that the European ones were, with the effect that the problems of poverty and social exclusion in the region continue to be serious there, unlike in Europe.

The bi-regional-summits phase began with great optimism, but ended with pessimism due to the meagre results of this forum, to the point of questioning its future viability. It should be noted that since long before the cancellation of the summit scheduled for 2017, the EU had been reviewing its general foreign policy strategy in the fields where adjustments to the interregional relationship had already been anticipated.

### **The fourth stage, marked by ‘flexibility’ (2017 to date)**

This phase began with the cancellation of the bi-regional Summit scheduled to be held in El Salvador in 2017, and continues to date. I choose to call it the ‘flexibility’ stage, because the EU, as the active and dominant part of the relationship, has been adopting a more pragmatic stance to maintain and strengthen its ties with LAC, either at the subregional level or bilaterally with specific countries – without privileging any of these strategic negotiating fronts – where agendas and issues of mutual interest between the parties can be articulated and agreed upon. Under this new approach, the regional strategic front based on bi-regional summits has been eliminated or, in the best of cases, suspended.

This current stage of flexibility highlights and overcomes the dilemma which the EU’s doctrine had faced in its relationship with LAC since the 1990s, namely the fact that – in its traditional effort to promote regional integration – the EU had maintained the theory that it only negotiated with subregional integration entities and resisted doing the same with individual countries.<sup>25</sup> However, the concrete foundations of the interregional relationship have been about the combination of bilateral and subregional agreements.

On the other hand, it must be taken into account that the EU has a long tradition of planning and applying flexible policies in scenarios where a diversity of economic conditions and a plurality of political positions prevail, as is the case with differences between the member states of the European Union; this has promoted the development of the ‘theory of flexibility’ for several decades now<sup>26</sup> as one more general theoretical heritage of European integration.

---

<sup>24</sup> Carlos Malamud, “América Latina 2011: Sorteando los efectos de la crisis económica, buscando una mayor inserción internacional,” in *Panorama Estratégico 2012*, ed. Ministerio de Defensa (Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos y Real Instituto Elcano, 2012), 197–201.

<sup>25</sup> Carlos Malamud, *Las relaciones entre la unión europea y américa latina en el siglo XXI: Entre el voluntarismo y la realidad*. Working Paper, no. 6 (July 2010), 31.

<sup>26</sup> The theory of flexibility comprises what has been called “Europe of different speeds”, “Europe on demand”, “Europe of variable geometry”, or “differentiated integration”. One can consider as pioneering

I believe that for LAC – in correspondence with its diversity of relative economic levels and the political plurality among its countries – the flexible policy that the EU has been implementing at the bilateral and subregional levels has been, to some extent, favourable, since concrete progress has been made in recent years in renewing and updating the existing agreements as well as concluding new ones. The EU has paid special attention to updating all the trade agreements it had signed with LAC. In this context, some negotiations stand out. On the one hand, subregional negotiations were held on the new agreement with the Mercosur and concluded in June 2019, and, on the other hand, bilateral negotiations were held on the updating of the Global Agreement with Mexico. Both were finalised in 2018 and both are currently in the legal reviewing phase; it is estimated that they will be signed at the end of the year 2020, which will enable the start of the ratification process by the EU member states.

The international context in which all the updating processes of the EU agreements with LAC have been carried out has not favoured the ideal functioning of the international trade regime, which for many analysts had been consolidated in 1994 with the creation of the World Trade Organization (WTO). Among the elements that characterise this context, the following stand out:

- a new correlation of economic forces, where the so-called emerging economies<sup>27</sup> have increased their participation in international trade, in which context China should be distinguished, whose economy in the world's GDP went up from 2%–3% in the 1980s to 20% today;
- a return to protectionist policies, where two economic powers, the United States and the United Kingdom – which, paradoxically, were the promoters of neoliberal globalisation – are now adopting nationalist initiatives;
- a readjustment of the global cooperation agenda through replacing the 'Millennium Development Goals' programme at the UN in 2015 with the '2030 Sustainable Development Goals' programme.

This adverse global context reshapes the complex endogenous scenario that the EU has been going through recently, in particular in the form of the Brexit process, which has kept it busy and concerned since the results of the referendum in the United Kingdom on 23 June, 2016, a terrible date for the EU. However, in the face of this adverse exogenous and endogenous scenario, the European Union has responded with a new project to readjust and fully adapt its external relations, which practically begins with the 'Global Strategy for Foreign and Security Policy' of June 2016, presented by the then High Representative Federica Mogherini shortly after the referendum had been held in the United Kingdom. This Strategy is more reactive and pragmatic, since instead of aspiring to the leadership of the world it tries to adapt to the different crises

---

the studies of this theoretical current by Louis Armand and Drancourt, Michel La bet *Europea* (1969) as well as Willy Brandt "Rede des Vorsitzenden der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands" vor der Organisation Française du Mouvement Européen in Paris am 19 (1974).

<sup>27</sup> Integrated in the BRICS group: Brazil, Russia, India, China, and South Africa.

that are occurring and only seeks to advise or supervise and govern indirectly through diplomatic actions and agreed initiatives.<sup>28</sup>

The ‘Global Strategy’ promotes a process for evaluating the results of the EU’s foreign activity, which led to the approval of the so-called ‘European Consensus on Development’ (CED) in January 2017.<sup>29</sup> It has been the central instrument for developing a total ‘administrative reengineering’ of the EU’s relations with the world, framed in a new narrative of its cooperation policy based on the segmentation (differentiation) strategy of four types of countries: emerging (non-aid recipients); upper-middle-income or ‘graduates’ (recipients of grant aid); poor (candidates for official development aid); and ‘fragile’ (requiring official development assistance).

In this framework, the LAC region is subjected to a meticulous review and a ‘differentiation’ of the countries is made based on the relative economic development of each of them, i.e. on their national income. The result is that out of the total of thirty-three Latin American states, the EU has awarded the status of upper-middle-income countries to eleven: Argentina, Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Mexico, Panama, Peru, Uruguay, and Venezuela. The remaining twenty-two countries are among the poor and fragile segments.

The CED influenced the elaboration of the project of the Multiannual Financial Framework (MFF) 2021–2027, whose negotiation between the twenty-seven member states was concluded last July, allocating a historical amount of 1.1 billion euro. In addition, a recovery fund for 750 billion euro was approved in order to alleviate the economic damages generated by the COVID-19 pandemic.<sup>30</sup> The bad news for LAC is that in the MFF proposal, which refers to international cooperation by geographical programmes, the smallest funds were assigned to ‘the Americas and the Caribbean’, which at constant prices reached the amount of 3,540 million euro, i.e. well below other regions of the world, as can be seen in Table 3. Resources could be added to the allocated amount through ‘thematic programmes’ (human rights and democracy, civil society organisations, peace and stability, and global challenges).

As can be seen, the allocation for Latin America and the Caribbean – provided for in the IVDCI agreement in the amount of 4,000 million euro at current prices – is 12% less in real terms compared with that allocated in the previous period, and is less than half of that planned for Asia and the Pacific, i.e. regions which will be endowed with 10,000 million euro.<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> Pol Bargañés-Pedreny, *La polarización de la acción exterior: ¿Una sombra sobre la visión pragmática de la UE?* (Barcelona: CIDOB, 2019), 2.

<sup>29</sup> José Antonio Sanahuja and Erika Ruiz Sandoval, “La Unión Europea y la Agenda 2030 en América Latina: Políticas de cooperación en una región de ‘desarrollo en transición,’” Working Paper, 8/19, 2019, 4–8.

<sup>30</sup> Bernardo de Miguel and Luis Pellicer, “La UE pacta un salto histórico en su modelo presupuestario para frenar la crisis de la covid-19,” in *El País*, 27 July 2020, <https://elpais.com/economia/2020-07-21/la-ue-pacta-un-salto-historico-en-su-modelo-presupuestario-para-frenar-la-crisis-de-la-covid-19.html>.

<sup>31</sup> Sanahuja and Sandoval, “La Unión Europea y la Agenda 2030,” 18.

**Table 3.** Proposals for instruments in Item VI and allocation of funds 2021–2027 (billions of euro)

Item VI	Allocated funds (current prices)	Allocated funds (constant prices)
<b>The Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument (NDICI)</b>	<b>89.200</b>	<b>8.950</b>
• The geographical pillar	68.000	60.186
– Americas and the Caribbean	4.000	3.540
– Asia and the Pacific	10.000	8.851
– Neighbourhood	22.000	19.472
– Sub-Saharan Africa	32.000	28.323

Source: José Antonio Sanahuja and Erika Ruiz Sandoval, “La Unión Europea y la Agenda 2030 en América Latina: Políticas de cooperación en una región de ‘desarrollo en transición,’” Working Paper 8/19, 2019, 19.

### A balance of the interregional relationship – the ‘commercial pillar’

At present, the formal structure of the interregional relationship is based on a wide and diverse coverage of treaties in force that encompass the entire LAC, where the agreements that regulate trade relations stand out, with the exception of Cuba, Bolivia, and Venezuela. The current trade agreements – as well as those that are being updated and the new ones, for which negotiations have been concluded – include the following:

- the Agreement with the Andean Community, signed in 2012 only with Colombia and Peru. Ecuador joined it in 2017 and Bolivia remains out of it, retaining its participation in the EU’s GSP;
- the Association Agreement with Central America, signed in 2012, applying the commercial pillar only ‘provisionally’ since 2013, as the Agreement is still awaiting ratification. Despite the ‘provisional application’ of the trade pillar, the European Commission is scheduled to review and update it in the last quarter of this year or the first quarter of 2021<sup>32</sup>;
- the Economic Association Agreement with the CARIFORUM, in force since 2008, incorporating the principle of reciprocity in the EU’s trade relations with the ACP countries. In February 2019, the European Commission launched an evaluation of the 2013–2018 period and of the impact on sustainable development, which will be incorporated into the joint review of the Agreement, scheduled to take place in 2020<sup>33</sup>;

<sup>32</sup> “Trade with the six Central American countries: Assessment,” *European Commission*, May 13, 2019.

<sup>33</sup> “Evaluation of the CARIFORUM Economic Partnership Agreement,” *European Commission*, July 19, 2018; “Ex-post evaluation of the EPA between the EU and its Member States and the CARIFORUM

- the Political Dialogue and Cooperation Agreement with Cuba, signed in 2016 and applied provisionally since November 2017, until it is ratified by all the EU member states;
- the Interregional Cooperation Framework Agreement with the Mercosur, in force since 1999, originally conceived as the basis for negotiating a more ambitious bi-regional association agreement which would divide free trade between the parties. After two decades of unsuccessful negotiations, an ‘agreement in principle’ was finally reached in June 2019; it is currently in the legal reviewing phase and is expected to be signed by the Council and the European Parliament at the end of the year 2020 so that the ratification process by the EU member states can start;
- the Economic Association, Political Agreement, and Cooperation Agreement with Mexico (Global Agreement), in force since 2000, which served as a model for the Association Agreements that the EU signed with other Latin American countries. Since 2013, works have begun to modernise the commercial pillar, which led to the negotiation of a new and updated Global Agreement in 2016, which was finalised in 2018 and went through to the legal reviewing phase. Last July, it was announced that its signing is scheduled for the end of the year 2020<sup>34</sup> so that the ratification process by the EU member states can be started;
- the Association Agreement with Chile, in force in its entirety since 2005, because the trade pillar entered into force in 2003. In the framework of the EU–CELAC Bi-regional Summit held in 2013, the EU and Chile agreed to modernise the Agreement, but it was not until November 2017 that negotiations began; they have progressed rather slowly and there is no estimated date for their completion.

This wide and diverse coverage of the existing treaties, which practically encompasses the last two decades, is functional in terms of the regulation of commercial relations. However, the formal solidity of such a coverage has been exposed to the free play of the market economy, where competition relations prevail, with both the EU as well as the subregions and individual LAC countries increasing and intensifying their economic relations with China. In the last twenty years, China has become one of their main commercial partners to the extent of being the main competitor of the United States, both in Europe and in LAC, i.e. traditional markets for US companies. Within this framework, the United States and China – as the main vectors of the correlation of international economic forces – permeate both the EU and LAC, which inevitably influences the priorities of each region.

The process of reducing the EU’s market share in the LAC trade began in the mid-1990s and accelerated in the first decade of the 21st century. While in 1990

---

Member States. post of the EPA between the Union and its Member States and the CARIFORUM Member States,” *Initial Report*, Ecorys, June 2019.

<sup>34</sup> “México y UE aceleran firma de Acuerdo Global a fin de 2020 o inicio de 2021”, *dw.com*, July 23, 2020, <https://www.dw.com/es/m%C3%A9xico-y-ue-aceleran-firma-de-acuerdo-global-a-fin-de-2020-o-inicio-de-2021/a-53904064>.



the EU represented 24.8% of the LAC trade, in 2011 its share fell to 13.7%.<sup>35</sup> Since then, its level has remained more or less in the same range.<sup>36</sup>

From the LAC’s position vis-à-vis its main trading partners, the EU has been displaced by China both in the most important subregional economies and in individual countries including: the Mercosur, the CAN, Mexico, and Chile (see Table 4). Due to their trade volume, the two most important cases are that of the Mercosur – where since 2017 the EU has moved from the first to the second place – and that of Mexico, where at the end of the first decade of the 21st century the EU fell from the second to the third place.

**Table 4.** The EU’s trade with the LAC groups/states and the ranking of the LAC’s trade partners in 2018

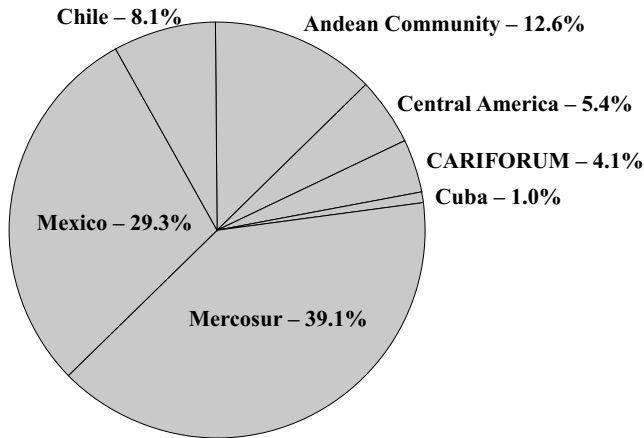
LAC countries/ subregional groupings	EU total trade (exports and imports) in goods, value in billion €	Ranking of LAC’s trading partners		
		US	China	EU
Andean Community	28.0	1	2	3
Cariforum	9.1	1	3	2
Central America	12.1	1	3	2
Chile	18.0	2	1	3
Cuba	2.4	(lower ranking)	2	1
Mercosur	86.4	3	1	2
Mexico	64.9	1	2	3

Source: EPRS/Eurostat; the Mercosur excludes data for Venezuela. Data extracted on 3 September, 2019, from Gisela Grieger, *EU trade with Latin America and the Caribbean Overview and models*, Secretariat of the European Parliament, November 2019, retrieved August 2020 from [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/644219/EPRS\\_IDA\(2019\)644219\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/644219/EPRS_IDA(2019)644219_EN.pdf).

As can be seen in Chart 1, in total trade (exports–imports) of the EU with LAC, the first place is occupied by the Mercosur as a subregional group, with 39.1%, followed by Mexico in the second place, with 29.3%. There is a significant distance to the other trading partners, which, in the order of importance, include: the CAN 12.6%, Chile 8.1%, Central America 5.4%, CARIFORUM 4.1%, and Cuba 1%.

<sup>35</sup> CEPAL, *La Unión Europea y América Latina y el Caribe: Inversiones para el crecimiento, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental* (UN–Chile, 2012), 52, [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3083/1/S1200748\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3083/1/S1200748_es.pdf).

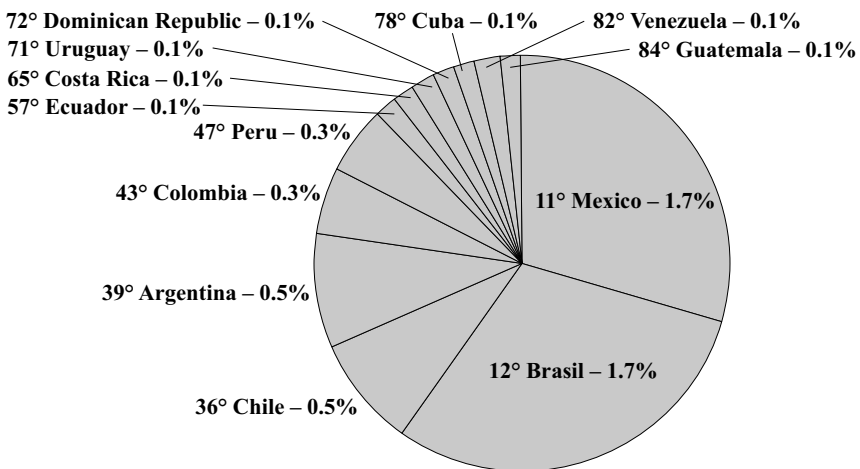
<sup>36</sup> CEPAL, *La Unión Europea y América Latina y el Caribe: Estrategias convergentes y sostenibles ante la coyuntura global* (UN–Chile, 2018), 81, [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43740/6/S1800903\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43740/6/S1800903_es.pdf).



**Chart 1.** Total trade (exports–imports) of the EU with the LAC 2018 (%)

Source: EKPRS/Eurostat; Mercosur excludes data for Venezuela. Data extracted on 3 September 2019, in Gisela Grieger. EU trade with Latin America and the Caribbean Overview and figures. Secretariat of the European Parliament, November 2019, retrieved August 2020 in [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/644219/EPRS\\_IDA\(2019\)644219\\_EM.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/644219/EPRS_IDA(2019)644219_EM.pdf).

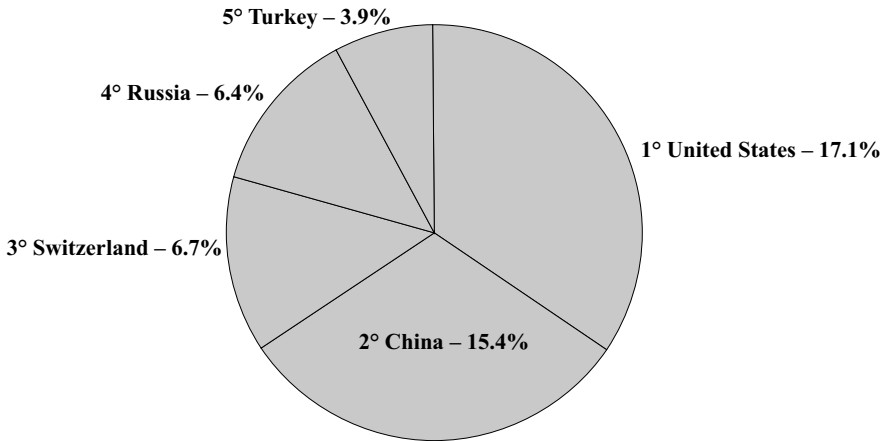
Likewise, in the total EU trade at the level of the LAC countries, Mexico and Brazil compete for the first place (1.7%), while more distant places are taken by Chile (0.5%), Argentina (0.5%), Colombia (0.3%), and Peru (0.3%) – the third, fourth, fifth, and sixth places respectively. The remaining countries do not exceed one-tenth of a percentage point (Chart 2). It should be noted that the percentage share of Brazil is approximately 70% of the trade with the Mercosur.



**Chart 2.** Total trade (exports–imports) of the EU at the level of the LAC countries 2018 (%)

Source: European Commission. DG Trade Statistical Guide, [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_122530.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_122530.pdf), retrieved 11 October 2019.

Regarding the total trade (exports–imports) of the EU with the world, Mexico and Brazil compete for the eleventh or the twelfth place, with 1.7%. The EU’s top five trading partners are, in the order of importance: the United States (17.1%), China (15.4%), Switzerland (6.7%), Russia (6.4%), and Turkey (3.9%) (see Chart 3). If in the light of its exit from the EU the UK maintains the level of trade with its former community partners from recent years, it will become the Union’s third partner, displacing Switzerland, Russia, Turkey, and beyond.



**Chart 3.** The main trading partners of the European Union 2018 (%)

Source: European Commission. DG Trade Statistical Guide, [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_122530.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_122530.pdf), retrieved 11 October 2019.

Finally, the total trade (exports–imports) of the EU with each of the subregional groups and the LAC countries from 2002 to 2018 had the following characteristics:

- With regard to the Mercosur, it went up from 46 billion euro in 2002 to 86.4 billion in 2018, which constitutes an increase of 88%. In the first ten years, it was the EU that had a trade deficit, but as of 2012 it has maintained a trade surplus.
- With Mexico, it went up from 23 billion euro in 2002 to 64.9 billion in 2018, which constitutes an increase of 182%. The historical trend of the balance has always shown a surplus for the EU.
- With the CAN, it went up from 10 billion euro in 2002 to 28 billion euro in 2018, which constitutes a growth of 180%. The historical trend of the balance has always shown a deficit for the EU.
- With Chile, it went up from 8 billion euro in 2002 to 18 billion in 2018, which constitutes an increase of 125%. In the first eleven years, the EU had a trade deficit, but as of 2012 it has maintained a trade surplus.
- With Central America, it went up from 8.3 billion euro in 2002 to 12.1 billion in 2018, which constitutes a growth of 46%. The historical trend of the balance has always shown a deficit for the EU.

- With the CARIFORUM, it went up from 8.6 billion euro in 2002 to 9.1 billion in 2018, which constitutes a growth of 6%. It is a relationship with the lowest growth for a subregional group. The historical trend of the balance has always shown a surplus for the EU.
- With Cuba, it went up from 1.7 billion euro in 2002 to 2.4 billion in 2018, which constitutes a growth of 41%. The historical trend of the balance has always shown a surplus for the EU.

**Table 5.** Growth of the total EU trade with the LAC subregions and countries 2002–2018 (in billions of euro)

LAC countries/subregional groupings	2002		2010		2018	
	Export	Import	Export	Import	Export	Import
Andean Community	4.9	5.1	7.5	11	13	15
CARIFORUM	4.9	3.7	5.1	3.5	5.3	3.8
Central America	4	4.3	4.5	5.5	6	6.1
Chile	3	5	5	9	9.9	8.1
Cuba	1.2	0.5	1.3	0.4	2.1	0.3
Mercosur	20	26	37.4	40.5	44.1	42.3
Mexico	16	7	20	14	39	25.9

Source: EPRS/Eurostat; the Mercosur excludes data for Venezuela. Data extracted on 3 September, 2019, from Gisela Grieger, *EU trade with Latin America and the Caribbean Overview and models*, Secretariat of the European Parliament, November 2019, retrieved August 2020 from [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/644219/EPRS\\_IDA\(2019\)644219\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/644219/EPRS_IDA(2019)644219_EN.pdf)

As can be seen in Table 5, the increase in the total EU trade with each of the subregional groups and individual LAC countries has generally been moderate if one takes as a reference point the growth in the world's trade during the same period. However, regardless of the proportions of the increase in the amounts of money, the cases of Mexico, the CAN, and Chile stand out here, as they have experienced an increase of more than 100%.

Finally, bi-regional trade relations have had a decisive strategic supplement that acts in favour of economic ties in a comprehensive manner, namely the foreign direct investment (FDI) flowing between both parties. In the period of 2015–2017, the EU's FDI to LAC reached the amount of 2,177.1 billion euro, while LAC's FDI to the EU reached 661 billion euro.<sup>37</sup>

<sup>37</sup> Gisela Grieger, *El comercio de la Unión con América Latina y el Caribe* (Servicio de Estudios para los Diputados, Secretaría General del Parlamento Europeo, noviembre, 2019), 37, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/644219/EPRS\\_IDA\(2019\)644219\\_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/644219/EPRS_IDA(2019)644219_ES.pdf).

## Concluding Remarks

The EU–LAC interregional relationship is currently immersed in the ‘variable geometry’ scheme, which is the most orthodox one within the flexibility theory, and it seems that it will remain so for a long time. What is prevailing is that the new ‘pragmatic’ strategy of the EU’s foreign activity promotes initiatives selectively, which is why it is focusing its efforts to renew and update trade agreements with those who are most profitable ‘partners’ (the ‘graduate’ countries) and where economic expectations are more attractive, regardless of whether the partners represent subregional or bilateral fronts.

In this regard, in the 2015 European Commission trade policy document, titled ‘Trade for All’, priorities for LAC were established, namely concluding the long negotiations of an association agreement with the Mercosur and modernising the agreements with Mexico and Chile.<sup>38</sup> The cases of the Mercosur and Mexico stand out, since both partners represent more than two-thirds of the total EU trade with LAC (68.4%).

With concrete actions, such as those indicated in the previous paragraph, it was shown that for the European Union, LAC remains a region with a potential in its renewed foreign policy. It is worth remembering that for several years many analysts have assumed that a loss of interest of the EU in LAC is taking place, and they have attributed it mainly to the reduction of its market share in the region in the last two decades. However, such a quota reduction is a problem of competitiveness for the EU, which has not been an obstacle for an increase in the bi-regional global trade relationship. In fact, the increase has become the reality, whose empirical evidence is the growth of the exchange of goods and services, and, consequently, the increase in profits reflected in the amounts in monetary value. In addition, regarding the economic interests, the trade pillar is supplemented with the FDI pillar, which has made the EU the main investor in LAC,<sup>39</sup> moving the United States into the second place.

The interregional relationship has been conditioned both by international factors (changes in the correlation of trade forces, the 2008–2016 economic crisis, the new populist nationalisms, etc.) and by internal problems that arose in each region (mainly Brexit in the EU and the CELAC’s fracture related to the case of Venezuela in LAC). This conditioning can be perceived as negative for the relationship, which possibly contributes to the ‘loss of interest’ in maintaining and promoting the bi-regional front, and focusing on the bilateral strategy, which some analysts had been recommending

---

<sup>38</sup> Gisela Grieger, *El comercio de la Unión con América Latina y el Caribe* (Servicio de Estudios para los Diputados, Secretaría General del Parlamento Europeo, noviembre, 2019), 10–11, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/644219/EPRS\\_IDA\(2019\)644219\\_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/644219/EPRS_IDA(2019)644219_ES.pdf).

<sup>39</sup> CEPAL, *La Unión Europea y América Latina y el Caribe: Estrategias convergentes y sostenibles ante la coyuntura global* (UN–Chile, 2018), 100, [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43740/6/S1800903\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43740/6/S1800903_es.pdf).

for years.<sup>40</sup> However, until now the only negative effect has been the suspension of the bi-regional summits. Due to their meagre results, they were the negotiating front that did not manage to resist challenges, which is why it is considered by many to be a non-essential forum, whose disappearance will not lead to negative consequences.

I disagree with the idea of the summits being eliminated, since it was a forum that has contributed to the structuring of the interregional relationship, which has become an ongoing process and as such must be periodically nurtured to retain its functionality and development. Only then will it be able to adapt to the dynamics of change in the international correlations of forces in all areas (economic, political, and social). It is true that the documents that were issued at the end of each summit were rhetorical, with good wishes, but unrealistic and without roadmaps, which – according to some analysts – has resulted in a loss of relevance of these diplomatic summits; there is a general perception of ‘fatigue’ of both actors in promoting the bi-regional relationship.<sup>41</sup> Underlying this perception is the idea that the summits did not fulfil their ‘mission’, because they did not serve to advance the economic, political, and social objectives that had been expected.

The EU–LAC interregional relationship must be capitalised on by both parties, because the structural links that have been built since the 1990s distinguish it not only from any other relationship between regions in the world, but also from the traditional centre–periphery dynamics that prevails on different levels between the United States and the LAC countries. The following six elements or factors stand out, making the EU–LAC relationship unique:

- a wide and diverse coverage of the existing treaties all over LAC, covering the triad: trade, political dialogue, and cooperation;
- shared cultural identity with regard to religion (Christianity – uses and customs), languages (mainly Spanish and Portuguese), and political systems;
- a multilevel and institutionalised political dialogue – from the summits between heads of state and government, with the participation of the EU’s senior executives, to bilateral dialogues between organised civil societies, and the parliamentary dialogue formalised in 2006 through the Assembly Eurolat;
- a broad and multi-thematic cooperation agenda that encompasses all the LAC countries and includes all modalities in correspondence with the differentiation scheme established by the EU by country type, i.e. ‘graduates’, ‘poor’, and ‘fragile’;
- the contribution of the EU and its member states constituting more than 60% of the Official Development Assistance that LAC receives;
- the potential to increase diversification in all areas of the bi-regional relationship, since it manifests in practically all fields of international relations: social, economic,

---

<sup>40</sup> Celestino del Arenal, *Las relaciones entre la UE y América Latina: ¿Abandono del regionalismo y apuesta por una nueva estrategia de carácter bilateralista?* (Madrid: Real Instituto Elcano, 2009).

<sup>41</sup> José Antonio Sanahuja, *La UE y CELAC: Revitalización de una estratégica* (Hamburg: Fundación EU–LAC, 2015), 23.

political, cultural, diplomatic, cooperation for development, security, scientific and technological, academic, sports, etc.<sup>42</sup>

All these elements make the bi-regional strategic association relevant and viable, and unique in its conception and structure, which is unparalleled in the LAC's relationship with the United States, and even more unparalleled when it comes to China.

I wish to reiterate the recommendation that the EU and LAC should capitalise on their bi-regional strategic relationship, which is why it is necessary to recover the programme of the bi-regional summits every two years. Regardless of their results and criticisms they have received, they have served to carry out comprehensive regular evaluations regarding the progress achieved and the update of the old and new issues that the relationship development has faced. There is an ideal mechanism in place to reactivate the summit forum, namely the ministerial meetings between the heads of the foreign ministries or secretaries of the EU member states and the LAC countries, who all must agree on the short-, medium-, and long-term strategic planning programmes that urgently require the bi-regional strategic relationship.

It is necessary that each party should perform its task within its region. The EU must achieve the consensus and recognition from all its member states on the economic and political potential that LAC represents for its international projection, convincing in particular the countries of Eastern Europe, which have little interest in LAC. In this regard, the EU would have to reconsider – even from the perspective of its flexible strategy – the bi-regional front, which is functional as supplementary to, and not exclusive of, the bilateral and sub-regional fronts. The EU must exercise its dominant role that sets the course, pace, adjustments, and changes of the interregional relationship in order to strengthen it and upgrade it to new stages of development in the third decade of the 21st century that is about to begin.

For its part, Latin America and the Caribbean must fully recover the CELAC project, whose fracture deepened after the presidential election in Venezuela on 20 May, 2018, polarising the region and the world, since ten countries recognised the triumph of Nicolás Maduro (five from LAC: Bolivia, Cuba, Ecuador, El Salvador, and Nicaragua; and five extra-continental: China, Iran, Russia, Syria, and Turkey). The rest of the countries disqualified the electoral process, including the rest of the CELAC as well as the EU and its member states. Even with the CELAC divisions, the EU–CELAC Ministerial Meeting was held in Brussels in July of that same year and it was perceived as a positive signal confirming that the bi-regional relationship could be maintained at that level. However, with the political crisis in Nicaragua, the CELAC has become more paralysed, which is why the annual summits of heads of state and government as well as ministerial and sectoral meetings remain suspended.

In this complex scenario, Mexico assumed the Pro Tempore Presidency in January this year during a ministerial-level event, with the participation of twenty-nine States

---

<sup>42</sup> Carlos Malamud, ed., *Por qué importa América Latina* (Madrid: Real Instituto Elcano, 2017), 7.

out of the thirty-three that make up the CELAC, which is symptomatic of the regional interest in recovering the functionality and presence of this organisation. The meeting did not address the issue of political and ideological differences between states which had endorsed the principle of respect for differences, which should be the basis for restarting the CELAC's recovery process. If the LAC countries advance in this direction in order to achieve unity in diversity, and if the EU supports and recognises this effort, the interregional relationship will be strengthened and will move through to a new stage.



# Sztuczna inteligencja w polityce bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej

Karol Kumalski

Postęp technologiczny tradycyjnie znajduje się wśród czynników wpływających na stosunki międzynarodowe i ich bezpieczeństwo. Aktualnie kolejna fala rewolucji informatycznej wprowadza nową jakość tworzącą szybsze, bliższe i mniej przewidywalne środowisko interakcji. Pojawiają się w nim nowe rodzaje zagrożeń, tj. sztuczna inteligencja (AI), kreujące wyzwania dla tradycyjnego postrzegania problematyki bezpieczeństwa międzynarodowego. AI ze względu na swoją unikatowość staje się ogromnym wyzwaniem dla różnych wymiarów bezpieczeństwa międzynarodowego. Sprzyja temu jej istota i specyfika zawierająca się w zdefiniowaniu jej jako instrumentu autonomicznego procesu decyzyjnego, opierającego się na przetwarzaniu olbrzymiej ilości danych, umożliwiających wykształcenie uczenia się, i działaniu zgodnie z własną logiką. Znaczenie AI zostało dostrzeżone przez największych graczy międzynarodowych, w tym także przez rosyjskie władze. Od 2017 r. odniesienia do tej technologii można znaleźć w kilku dokumentach państwowych oraz w projektach rządowych. Widoczny jest również wzrost koncentrowania się na AI, w szczególności w sektorze wojskowym. Niemniej podejmowane działania i przygotowywane strategie są konfrontowane z opóźnieniami technologicznymi oraz ograniczonymi zasobami finansowymi, co sprawia, że Rosja jest wciąż w tyle za liderami badań nad AI, czyli USA i Chinami.

*Słowa kluczowe:* sztuczna inteligencja, bezpieczeństwo międzynarodowe, Federacja Rosyjska, Rosja, nowoczesne technologie.

## Wstęp

Celem tego artykułu jest zbadanie miejsca, roli i znaczenia sztucznej inteligencji (AI) w polityce bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej. Wybór tej technologii do dalszej analizy był podyktowany jej unikatową istotą i specyfiką, a także rosnącą obecnością w codziennym życiu. AI znajduje się również w grupie czynników określanych w literaturze anglosaskiej terminem *emerging threats*. Czynniki te są w polskich uwarunkowaniach rzadko przedmiotem pogłębionej analizy. Dlatego też, dostrzegając rosnące znaczenie sztucznej inteligencji, autor postanowił przeanalizować rolę i znaczenie tej technologii w polityce bezpieczeństwa Rosji, która stale ewoluuje, a także stanowi źródło napięć w stosunkach międzynarodowych.

Autor, uwzględniając założenia polityki bezpieczeństwa Rosji oraz globalne trendy rozwoju społeczno-gospodarczego, stanowiące pochodną trzeciej rewolucji przemysłowej, przyjął hipotezę o wzrastającym zainteresowaniu rosyjskich ośrodków decyzyjnych sztuczną inteligencją jako technologią mogącą oddziaływać na politykę bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej. W weryfikowaniu założonej hipotezy skoncentrował się na przekrojowym spojrzeniu na płaszczyzny bezpieczeństwa międzynarodowego, które są istotne dla rosyjskiej polityki zagranicznej, opierającej się na realistycznej wizji stosunków międzynarodowych. Przyjął także twierdzenie o potrzebie zrezygnowania z występującego w teoriach bezpieczeństwa podziału na to, co międzynarodowe i narodowe. Drugą przyjętą hipotezą badawczą jest założenie o relatywnie niższym znaczeniu AI w polityce bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej w porównaniu ze Stanami Zjednoczonymi czy Chińską Republiką Ludową.

Dla weryfikacji przyjętych hipotez zostanie wykorzystana synteza następujących metod i technik badawczych:

- analizy dostępnych źródeł, w tym oficjalnych dokumentów z zakresu strategii bezpieczeństwa oraz polityki zagranicznej i wypowiedzi decydentów politycznych;
- analizy porównawczej związanej z wypukleniem znaczenia AI w polityce bezpieczeństwa Rosji na tle jej głównych konkurentów geopolitycznych;
- analizy czynnikowej, w której sztuczna inteligencja stanowi jeden z czynników wpływających na postrzeganie przez Rosję bezpieczeństwa międzynarodowego oraz jego kształtowanie zgodnie z własnymi interesami. Punktem wyjścia dla wykorzystania tej metody badawczej jest próba uchwycenia tego, czy sztuczna inteligencja jako czynnik z grupy czynników naukowo-technicznych może determinować podejmowane przez Federację Rosyjską działania w zakresie bezpieczeństwa oraz czy jest czynnikiem na tyle istotnym, aby wymuszać na Rosji taką konieczność. Z drugiej strony spojrzenie na omawianą problematykę z tej perspektywy ma także na celu określenie, w jaki sposób podejmowane oraz wdrażane przez Rosję strategie i działania mogą dzięki sztucznej inteligencji wpłynąć na znaczenie tego państwa.

Sztuczna inteligencja jest wciąż nowym, nieugruntowanym czynnikiem wpływającym na bezpieczeństwo międzynarodowe. Powoduje to naturalne ograniczenia związane z relatywnie niewielką liczbą źródeł pierwotnych poświęconych tej technologii. Z pomocą przychodzą tu jednak źródła wtórne publikowane głównie w Stanach Zjednoczonych i w Europie Zachodniej. Autor starał się także korzystać ze źródeł rosyjskojęzycznych przy zachowaniu odpowiedniego dystansu uzasadnionego koniecznością krytycznej ich analizy. Należy też odnotować, iż wciąż niewielka liczba opracowań badających relacje przyczynowo-skutkowe pomiędzy sztuczną inteligencją a bezpieczeństwem międzynarodowym warunkuje konieczność zastosowania myślenia indukcyjnego.

Artykuł jest podzielony na cztery części, z których pierwsza jest poświęcona istocie i specyfice sztucznej inteligencji, natomiast trzy kolejne prezentują AI jako czynnik strategii, zagrożeń oraz działań w polityce bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej. Taka

konstrukcja artykułu jest rezultatem przyjęcia podejścia Marka Pietrasia do analizy bezpieczeństwa międzynarodowego. Zgodnie z nim nowe rozumienie bezpieczeństwa jest dynamicznym procesem w „trójkącie”: zagrożenia i wyzwania powstające w środowisku międzynarodowym, wizje i koncepcje, w tym także strategie bezpieczeństwa, oraz podejmowane działania<sup>1</sup>.

## Sztuczna inteligencja – istota i specyfika

Na wstępie należy zaznaczyć, iż jak dotąd nie wypracowano jednolitej, powszechnie przyjętej definicji sztucznej inteligencji. Ten stan utrzymuje się od 1956 r., gdy po raz pierwszy określenie sztuczna inteligencja pojawiło się w nauce. Rozwój sztucznej inteligencji przypomina sinusoidę, na której szczycie są okresy jej rozkwitu, jak i momenty, w których badania nad nią były praktycznie zawieszane<sup>2</sup>. Tym samym w ciągu ostatnich 60 lat rozumienie tego pojęcia ulegało ewolucji, na którą wpływ miał postęp technologiczny w informatyce. Takim przykładem jest definicja sztucznej inteligencji przyjęta przez Ziemowita Jacka Pietrasia pod koniec lat 80. XX w. na fali popularności systemów eksperckich. Analizując różne modele definicyjne, Z.J. Pietraś przyjął, iż istotą sztucznej inteligencji jest tworzenie komputerowych systemów niealgorytmicznego przetwarzania symboli, w pewnym zakresie zdolnych do adaptacji. Utożsamiał on więc sztuczną inteligencję systemu z jego samodzielną zdolnością do adaptacji<sup>3</sup>.

Współcześnie rozumiana sztuczna inteligencja opiera się przede wszystkim na architekturze głębokich sieci neuronowych. Mają one co najmniej kilka warstw neuronów, które dzięki algorytmom propagacji wstecznej<sup>4</sup> stopniowo przekazują sygnał do wyższych poziomów, „ucząc się” przy tym. Proces ten, zakładający automatyczne ulepszenie komputerowego algorytmu poprzez doświadczenie, nazywany jest uczeniem maszynowym<sup>5</sup>. System potrzebuje nawet milionów przykładów, aby z sukcesem zakończyć proces uczenia. Pełni funkcję zadaniową, a więc może być wykorzystywany wyłącznie w określonym celu. Jego zaletą jest szybkość przetwarzania informacji oraz

---

<sup>1</sup> Marek Pietraś, „Bezpieczeństwo międzynarodowe”, w: *Międzynarodowe stosunki polityczne*, red. Marek Pietraś (Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, 2006), 348.

<sup>2</sup> Zob. szerzej: Nick Bostrom, *Superinteligencja. Scenariusze, strategie, zagrożenia*, tłum. Dorota Konowrocka-Sawa (Gliwice: Helion, 2016), 23–31.

<sup>3</sup> Ziemowit Jacek Pietraś, *Sztuczna inteligencja w politologii. Heurystyczne modelowanie procesów adaptacji politycznej* (Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, 1990), 104.

<sup>4</sup> Metoda uczenia sieci wielowarstwowej, w której błąd ostatniej warstwy jest przesyłany wstecz i wykorzystywany do zmiany przez system wartości parametru wartości sygnałów wejściowych (tzw. wag połączeń) w poprzednich warstwach. Parametr ten jest zmieniany poziom po poziomie wstecz, dzięki czemu system się uczy.

<sup>5</sup> Uczenie maszynowe jest uważane obecnie za najprostsze rozwiązanie prowadzące do osiągnięcia sztucznej inteligencji. Przy poruszaniu tej tematyki często pojawia się także pojęcie głębokiego uczenia (*deep learning*). Jest ono jednym ze sposobów uczenia maszynowego obok takich rozwiązań jak: uczenie drzew decyzyjnych, uczenie Bayesowskie, uczenie przez wzmacnianie. Zob. szerzej: Thomas M. Mitchell, *Machine Learning* (New York: McGraw-Hill, Inc., 1997).

bardzo duża skuteczność – w niektórych zastosowaniach przerastającą ludzkie możliwości. W rezultacie dla Michaela C. Horowitza sztuczna inteligencja to użycie komputera w sposób symulujący inteligentne zachowanie człowieka<sup>6</sup>. Mary L. Cummings, świadomie upraszczając problem właściwego zdefiniowania tego pojęcia, uważa, iż jest to zdolność systemów komputerowych do wykonywania zadań na co dzień wymagających ludzkiej inteligencji, takich jak przetwarzanie obrazu, rozpoznawanie mowy czy podejmowanie decyzji<sup>7</sup>. Calum McClelland postrzega tę technologię dwojako. W ujęciu ogólnym jako wszystkie zdolności ludzkiej inteligencji, w tym planowanie, zrozumienie języka, rozpoznawanie obiektów, dźwięków, uczenie się i rozwiązywanie problemów, natomiast w ujęciu wąskim sztuczna inteligencja ma określoną zaawansowaną specjalizację w jednym z ww. obszarów<sup>8</sup>. Inne, bardzo szerokie spojrzenie na sztuczną inteligencję definiuje ją jako zaprogramowanie urządzenia sterowanego przez komputer w taki sposób, aby było możliwe dostrzeżenie, rozumowanie i działanie lub automatyzacja inteligentnego zachowania<sup>9</sup>. Bardzo prostą definicję zaproponował Max Tegmark, dla którego jest ona po prostu inteligencją niebiologiczną<sup>10</sup>.

Powyższe definicje określają sztuczną inteligencję przez pryzmat antropocentryczny. Charakteryzuje się on poszukiwaniem podobieństw i porównań z inteligencją ludzką. Taki kierunek myślenia został poddany zdecydowanej krytyce przez Johna Searle’a, profesora filozofii na Uniwersytecie Kalifornijskim w Berkeley. Jego zdaniem komputery nie mogą myśleć tak jak ludzie, gdyż symulują one myślenie, ale nie duplikują go jako procesu<sup>11</sup>. Tok rozumowania odległy od podejścia antropocentrycznego zaprezentowali również eksperci z waszyngtońskiego Centre for Strategic and International Studies. Ich definicja AI brzmi następująco: skonkretyzowany algorytm stworzony pod kątem osiągnięcia konkretnego celu lub rozwiązania określonego problemu. Innymi słowami, jest to oprogramowanie, którego kod zawiera algorytmy podejmujące decyzje na podstawie przetworzonych danych w celu implementacji świadomego wykonywania zadań przez maszyny. Oznacza to więc, że sztuczna inteligencja nie musi „myśleć” w sposób odpowiadający ludzkiej inteligencji bądź świadomości, a realizacja postawionych przed nią zadań może nie mieć związku z tym, co powszechnie uważane jest za logiczne

---

<sup>6</sup> Michael C. Horowitz, „Artificial Intelligence. International Competition and Balance of Power”, *Texas National Security Review*, 1(3) (2018), 40.

<sup>7</sup> Mary L. Cummings, „Artificial Intelligence and the Future of Warfare”, w: red. Mary L. Cummings et al., *Artificial Intelligence and International Affairs. Disruption Anticipated* (London: The Royal Institute of Foreign Affairs, 2018), 7.

<sup>8</sup> Calum McClelland, *The Difference Between Artificial Intelligence, Machine Learning, and Deep Learning*, 4 stycznia 2017, dostęp 21.09.2018, <https://medium.com/iotforall/the-difference-between-artificial-intelligence-machine-learning-and-deep-learning-3aa67bff5991>.

<sup>9</sup> Stephan De Spiegeleire, Mathijs Maas i Tim Sweijts, *Artificial Intelligence and the Future of Defence* (The Hague: The Hague Centre for Strategic Studies, 2017), 27.

<sup>10</sup> Max Tegmark, *Życie 3.0. Człowiek w erze sztucznej inteligencji*, tłum. Tomasz Krzysztóń (Warszawa: Prószyński i S-ka, 2019), 58.

<sup>11</sup> Jerry Kaplan, *Sztuczna inteligencja. Co każdy powinien wiedzieć*, tłum. Sebastian Szymański (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2019), 95–98.

myślenie<sup>12</sup>. Podejście to rozwija N. Bostrom. Uważa on, że sztuczna inteligencja nie musi znacząco przypominać sposobu działania ludzkiego mózgu. Zaawansowane systemy AI będą bowiem prawdopodobnie skrajnie różne, a pod względem architektury poznawczej mogą być całkiem odmienne niż biologiczne istoty rozumne<sup>13</sup>.

Zdaniem autora takie ujęcie omawianej problematyki wydaje się bardziej trafne i bliżej oddające jej istotę. Wydaje się mieć także potwierdzenie w praktyce. Wykorzystanie sieci neuronowych opartych na procesie głębokiego uczenia sprawiło, że decyzje podejmowane przez algorytmy wykraczają często poza zakres wiedzy człowieka i możliwości ich klasycznej interpretacji. Proces przetwarzania olbrzymich ilości danych przez tego typu algorytmy prowadzi bowiem do dostrzegania wyników lub zależności wcześniej nieodkrytych przez człowieka. Słuszność takiego rozumowania potwierdza też zachowanie AI w grze w szachy czy w grze Go, gdzie stosowane przez nią strategie uznawane powszechnie za przegrywające doprowadzały komputer do zwycięstwa. W eksperymentach przeprowadzanych z udziałem sztucznej inteligencji zaobserwowano także inną ciekawą i zarazem niebezpieczną cechę. Gdy podczas testów rywalizowała ona z człowiekiem w warunkach ograniczonego dostępu do zasobów, nie miała żadnych oporów przed stosowaniem agresywnych strategii, włączając w to fizyczną eliminację podmiotu kierowanego przez człowieka. Takie zachowanie nie było natomiast obserwowane w warunkach normalnego dostępu do zasobów<sup>14</sup>. Oznacza to, iż AI rozpatrywana w kategoriach algorytmu decyzyjnego jest pozbawiona wrażliwości i emocji, w całości koncentrując się na efektywności zrealizowanego zadania, co będzie implikować nowe wyzwania i zagrożenia dla bezpieczeństwa międzynarodowego. Reasumując rozważania dotyczące prawidłowego zdefiniowania sztucznej inteligencji, autor tego artykułu proponuje następujące sformułowanie: sztuczna inteligencja to uprzednio zaprogramowany przez człowieka algorytm zdolny do autonomicznego podejmowania decyzji na podstawie zautomatyzowanego przetwarzania olbrzymiej ilości danych, pozbawiony bufora hierarchii wartości lub wpływu czynnika emocjonalnego.

Rozwój AI doprowadził do wyodrębnienia kilku poziomów tej technologii w ujęciu zarówno podmiotowym, jak i przedmiotowym. Z podmiotowego punktu widzenia zasadniczo rozróżnia się trzy rodzaje sztucznej inteligencji. Obecnie stosowane systemy opierające się na omawianej technologii są określane mianem wąskiej/słabej sztucznej inteligencji (ang. *Artificial Narrow Intelligence*). Są to automatyczne systemy działające poza zasięgiem człowieka, wyspecjalizowane w realizacji konkretnego zadania. Ich zaprogramowana inteligencja jest równa lub wyższa od ludzkiej właśnie w danym realizowanym zadaniu, np. grze w szachy czy Go, filtrach sieciowych,

---

<sup>12</sup> Lindsey Sheppard et al., *Artificial Intelligence and National Security. The Importance of the AI ecosystem* (Washington: CSIS, 2018), 6.

<sup>13</sup> Bostrom, *Superinteligencja*, 55.

<sup>14</sup> Ryan Whitwam, *Google's DeepMind Survival Sim Shows How AI Can Become Hostile or Cooperative*, 16.02.2017, dostęp 21.08.2019, <https://www.extremetech.com/extreme/244564-googles-deepmind-survival-sim-shows-ai-can-become-hostile-cooperative>.

translatorach internetowych, systemach tradingowych stosowanych m.in. na giełdach papierów wartościowych itp. Za drugi, wyższy poziom sztucznej inteligencji uważa się tzw. generalną (mocną) sztuczną inteligencję (ang. *Artificial General/Strong Intelligence*). Są to systemy zaprogramowane w sposób odpowiadający ludzkiemu działaniu w każdym zadaniu lub celu. Za trzeci, najwyższy poziom uważa się sztuczną superinteligencję (ang. *Artificial Superintelligence*), czyli taką, która przewyższa jej ludzki punkt odniesienia w każdym wymiarze funkcjonowania człowieka<sup>15</sup>. Patrząc z perspektywy przedmiotowej, w pojęciu AI zawierają się wszystkie technologie zdolne do współdziałania ze sobą i wygenerowania nowej jakości w zakresie technologii informatycznych, w tym m.in. uczenie maszynowe, *big data*, Internet Rzeczy (*Internet of Things*) i różnorakie urządzenia cyfrowe<sup>16</sup>.

Sztuczna inteligencja jest zaliczana do grupy zagrożeń określanych terminem *emerging threats*<sup>17</sup>. Są one definiowane jako czynniki, które na skutek prowadzonych badań naukowych i rozwoju technologii mogą się przyczynić do powstania zagrożenia o charakterze istotnym dla funkcjonowania płaszczyzn aktywności uczestników stosunków międzynarodowych. Ivan Danilin zastrzega, że mowa jest o technologiach, które wciąż są bardziej kwestią przyszłości, niż wpływają na teraźniejszość, a analiza ich wpływu na stosunki i bezpieczeństwo międzynarodowe koncentruje się raczej na ich prognozowanym niż rzeczywistym oddziaływaniu. Jak słusznie jednak zauważa, przy obecnym tempie zmian wyraźne rozgraniczenie faktycznego wpływu technologii na stosunki międzynarodowe od prognozowanego staje się coraz mniej klarowne<sup>18</sup>.

Technologia staje się czynnikiem, który po II wojnie światowej z gwałtownie rosnącą dynamiką oddziałuje na stosunki międzynarodowe, w tym na ich aspekt związany z bezpieczeństwem. Bardzo długo taka rola technologii postrzegana była jako zmienna niezależna<sup>19</sup>. Dopiero zwrócenie uwagi na globalizację i dynamiczny rozwój cyberprzestrzeni odwróciły ten sposób myślenia. Dostrzeżono, iż dostęp do technologii i umiejętność jej wykorzystania odgrywają kluczową rolę w rozwoju państwa, a przez to w stałym umacnianiu jego bezpieczeństwa. Zaawansowanie technologiczne stało się jednym z wyznaczników pozycji państwa w stosunkach międzynarodowych. Postęp technologiczny można nawet uznać za megatrend cywilizacyjny, który w różnej formie i skali wpływa na wszystkie płaszczyzny bezpieczeństwa międzynarodowego, wymuszając na systemie procesy adaptacyjne wobec nowych wyzwań i zagrożeń<sup>20</sup>.

<sup>15</sup> Zob. szerzej: Bostrom, *Superinteligencja*, 46–94; De Spiegeleire, Maas i Sweijts, *Artificial*, 30.

<sup>16</sup> Nicholas D. Wright, „The Technologies what Specifically is New?”, w: *Artificial Intelligence, China, Russia and Global Order*, red. Nicholas D. Wright (Montgomery: Independently Published, 2019), 2–4.

<sup>17</sup> Zob. szerzej: Ivan Danilin, „Emerging Technologies and Their Impact on International Relations and Global Security”, *Governing in an Emerging New World* 118 (2018).

<sup>18</sup> Danilin.

<sup>19</sup> Zob. szerzej: Yong Ja Bae, „Information Technology and the Empowerment of New Actors in International Relations”, *Journal of International and Area Studies* 10(2) (2003), 80–82.

<sup>20</sup> Bolesław Balcerowicz, „Megatrendy rozwojowe a bezpieczeństwo międzynarodowe”, w: *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Polska–Europa–Świat*, red. Justyna Zając, Agata Włodkowska-Bagan

Taki sposób postrzegania rozwoju technologicznego był charakterystyczny dla Alvina Tofflera, który historii ludzkości ujmował w trzech następujących po sobie falach technologicznych: agrarnej, przemysłowej oraz związanej z nieograniczoną komunikacją. Jednym z najważniejszych instrumentów trzeciej fali jest komputer mający nieograniczone możliwości przechowywania danych. A. Toffler uważał, że stanie się on strumieniem nowych teorii, idei, ideologii, wynalazków i politycznych innowacji w sposób, który przekracza naszą wyobraźnię. Dzięki niemu przyspieszone zostaną historyczne przeobrażenia, dla których będzie on jedną z sił napędowych współczesnych stosunków międzynarodowych oraz społeczeństwa trzeciej fali<sup>21</sup>. Jednym z rozwinięć poglądów A. Tofflera na rolę technologii w stosunkach międzynarodowych jest koncepcja RMA (*Revolution in Military Affairs*). Jej zwolennicy podkreślają, że sposób prowadzenia wojen podlega zmianom zachodzącym właśnie pod wpływem pojawienia się nowych technologii, choć kwestią sporną pozostaje, na ile stanowi ona czynnik decydujący<sup>22</sup>. W toczonym dyskursie warto odnotować prognozy Michaela Raski. Jego zdaniem dominacja militarno-technologiczna Stanów Zjednoczonych, ChRL i Rosji zmierza do rywalizacji w kontrolowaniu pojawiających się zaawansowanych technologii (*emerging advanced technologies*). Wśród nich znajduje się m.in. sztuczna inteligencja, uważana za kluczowy element przyszłej efektywności i przewagi militarnej. Korzystanie z niej będzie oznaczać większą skuteczność uzbrojenia, większą siłę militarną, a w konsekwencji większą siłę geopolityczną<sup>23</sup>. Tego rodzaju konsekwencje dostrzega również Tomasz Stępień, który w kontekście oddziaływania technologii pisze o powstaniu interakcjonizmu (*interactionism*) polegającego na wzajemnych połączeniach i współzależnościach pomiędzy procesami naukowymi, technologicznymi, społecznymi i politycznymi. Interakcjonizm zastępuje determinizm technologiczny i umożliwia nadanie technologii właściwych ram dla uwypuklenia jej roli w stosunkach międzynarodowych<sup>24</sup>. Tym samym technologia kreuje instrumenty pozwalające państwu na osiągnięcie przewagi nad innymi uczestnikami stosunków międzynarodowych.

W przypadku sztucznej inteligencji prognozuje się, iż dzięki swoim unikatowym atrybutom umożliwi ona osiągnięcie strategicznej przewagi temu państwu, które jako pierwsze zaimplementuje ją na szeroką skalę. Na przykład Kenneth Payne uważa, iż

---

i Marcin Kaczmarek (Warszawa: Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych. Uniwersytet Warszawski, 2015), 92.

<sup>21</sup> A. Toffler, *Trzecia fala*, tłum. Ewa Woydyło (Warszawa: PIW, 1997), 27–278.

<sup>22</sup> Por. Tomasz Wójtowicz, „Rewolucja w sprawach wojskowych (RMA). Porównanie koncepcji Alvina Tofflera, Andrew Krepinevicha i Jeremy’ego Blacka”, w: *Od wojny sprawiedliwej do wojny robotów. Rozważania o stałości i zmienności fenomenu wojny*, red. Arkadiusz Nyzio (Kraków: Krakowska Oficyna Naukowa TEKST, 2018), 129–140.

<sup>23</sup> Michael Raska, „Strategic Competition for Emerging Military Technologies. Comparative Paths and Patterns”, *Prism* 8(3) (2019), 66–67.

<sup>24</sup> Zob. szerzej: Tomasz Stępień, „Technological Turn and the New Framework of International Relations”, w: *New Technologies as a Factor of International Relations*, red. Monika Szkarłat i Katarzyna Mojska (Cambridge: Cambridge Scholars Publishing, 2016), 2–20.

możliwość wykorzystania sztucznej inteligencji zapewni danemu państwu osiągnięcie strategicznej przewagi, jaką dziś zapewnia posiadanie broni atomowej<sup>25</sup>. M. Horowitz stwierdza, że jest to technologia o podobnym znaczeniu dla ludzkości jak silnik parowy czy elektryczność<sup>26</sup>. W ocenie autora wpływ sztucznej inteligencji na bezpieczeństwo międzynarodowe należy postrzegać również jako algorytm autonomicznego podejmowania decyzji przełamujący monopol człowieka w tym zakresie.

Choć zdaniem większości ekspertów nie jest możliwe w najbliższej przyszłości pojawienie się tej technologii w wymiarze odpowiadającym ludzkim zdolnościom intelektualnym<sup>27</sup>, nie oznacza to, iż nie będzie ona coraz wyraźniej wpływać na stosunki międzynarodowe. Ich historia dowodzi bowiem, że zmiany technologiczne mają wpływ na stabilność całego systemu, w szczególności w wymiarze militarnym i ekonomicznym, o ile zostają spełnione określone warunki. Można do nich zaliczyć m.in. zdolność podmiotów do wykorzystania danej technologii, tempo jej rozprzestrzeniania się oraz jej rzeczywisty wpływ na daną płaszczyznę stosunków międzynarodowych, w tym na sposób prowadzenia wojen. Obecny poziom badań nad sztuczną inteligencją znajduje się na początkowym etapie, a kierunek ich rozwoju zależy od zdolności intelektualnych osób ją tworzących, nakładów finansowych, nakładanych barier i ograniczeń oraz granic rozbudowy możliwości obliczeniowych obecnych komputerów. Zainteresowanie państw tą technologią, ale także jej specyfika pozwalają postrzegać ją jako wielowymiarowy czynnik zagrożenia dla bezpieczeństwa międzynarodowego. Wstępne analizy pokazują, iż jej potencjał jest w stanie wpływać na różne płaszczyzny bezpieczeństwa międzynarodowego. Dotyczą one specyfiki sztucznej inteligencji, a w szczególności jej autonomiczności, zdolności do samodzielnego myślenia, wyciągania wniosków czy interpretacji zdarzeń, stając się źródłem zaniepokojenia społeczności międzynarodowej oraz środowisk opiniotwórczych.

### **Sztuczna inteligencja jako czynnik strategii bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej**

Na wstępie należy podkreślić, iż autor postrzega termin strategią bezpieczeństwa w znaczeniu *sensu stricto* odnoszącym się do ram polityczno-prawnych definiujących rolę i znaczenie sztucznej inteligencji dla bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej. Podejście to jest uwarunkowane kilkoma czynnikami. Najważniejszym z nich jest dynamika rozwoju sztucznej inteligencji wymuszająca konieczność adaptacji założeń

<sup>25</sup> Por. Kenneth Payne, „Artificial Intelligence: A Revolution in Strategic Affairs?”, *Survival* 60(5) (2018), 7–32, DOI: 10.1080/00396338.2018.1518374.

<sup>26</sup> Horowitz, *Artificial*, 39.

<sup>27</sup> Zakładają oni bezpieczną perspektywę czasową przekraczającą 30–50 lat. Zob. szerzej: Vincent Müller i Nick Bostrom, „Future Progress in Artificial Intelligence: A Survey of Expert Opinions”, w: *Fundamental Issues of Artificial Intelligence*, red. Vincent Müller (Berlin: Springer, 2014); Seth D. Baum, Ben Goertzel i Ted G. Goertzel, „How Long Until Human-Level AI? Results from an Expert Assessment”, *Technological Forecasting & Social Change* 78(1) (2011), 185–195.



bezpieczeństwa państwa do nowej rzeczywistości. Następnie należy uwzględnić horyzont czasowy omawianej problematyki. Sztuczna inteligencja jest technologią wciąż niedopracowaną, choć stan ten może ulec zmianie w nadchodzących latach. Utrudnia to więc analizowanie jej wpływu na bezpieczeństwo Federacji Rosyjskiej w ujęciu wąskim, ograniczającym się wyłącznie do omówienia treści i znaczenia „Strategii bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej” zatwierdzonej 31 grudnia 2015 r. Logikę takiej argumentacji potwierdzają też zapisy wspomnianego dokumentu. W „Strategii bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej” (art. 2) znajduje się zapis, iż „podstawą prawną niniejszej Strategii są Konstytucja Federacji Rosyjskiej, ustawy federalne z dnia 28 grudnia 2010 r., nr 390-FZ, «O bezpieczeństwie» i z dnia 28 czerwca 2014 r., nr 172-FZ, «O planowaniu strategicznym w Federacji Rosyjskiej», inne ustawy federalne i akty prawne Prezydenta Federacji Rosyjskiej”<sup>28</sup>. Przyjęcie takiego spojrzenia na omawianą tematykę uzasadnia również fakt niezdefiniowania sztucznej inteligencji *expressis verbis* w oficjalnych dokumentach poświęconych polityce zagranicznej czy polityce bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej.

Należy jednak odnotować, iż w „Strategii bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej” (art. 70) sformułowane jest odniesienie do rozwoju przyszłościowych wysoko rozwiniętych technologii, wśród których wymieniono m.in. robotykę, technologie informacyjne oraz technologie kognitywne<sup>29</sup>. Te technologie według autorów dokumentu będą wykorzystane w realizacji zadań związanych z bezpieczeństwem narodowym w zakresie nauki, technologii i edukacji, które są w grupie priorytetów narodowych wspierających modernizację i konkurencyjność gospodarki, obronność kraju, bezpieczeństwo państwa oraz zwiększenie mobilności społecznej i jakości wykształcenia (art. 67)<sup>30</sup>. Tym samym, mając na uwadze charakterystykę wymienionych technologii (robotyka, technologie informacyjne oraz kognitywne), można wysunąć uzasadniony wniosek, iż właśnie w nich zawiera się sztuczna inteligencja.

Pojęcie sztucznej inteligencji nie występuje obecnie w najnowszej koncepcji polityki zagranicznej, w doktrynie wojennej czy w doktrynie bezpieczeństwa informacyjnego Federacji Rosyjskiej. Choć oficjalne rosyjskie dokumenty określające kształt polityki zagranicznej i bezpieczeństwa nie odnoszą się wprost do AI, to należy odnotować dostrzeżenie w nich zmian technologicznych oraz towarzyszących im szans i zagrożeń dla interesów Federacji Rosyjskiej. W przyjętej w 2016 r. koncepcji polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej dostrzeżono rolę technologii we współczesnym świecie, zwłaszcza w kontekście miękkiej siły państwa (*soft power*). Postrzegana jest jako czynnik o charakterze konfrontacyjnym, który wpływa na politykę międzynarodową i relacje gospodarcze, przyspieszając redystrybucję siły na arenie międzynarodowej. Reagując

---

<sup>28</sup> „Ukaz Priezidenta RF ot 31 diekabria 2015 g. № 683 «O Stratigii nacyonal’noj biezopasnosti Rossijskoj Fiedieracii»”, dostęp: 17.10.2020, [https://www.mid.ru/ru/foreign\\_policy/official\\_documents/-/asset\\_publisher/CptICkB6BZ29/content/id/294430](https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptICkB6BZ29/content/id/294430).

<sup>29</sup> „Ukaz Priezidenta”.

<sup>30</sup> „Ukaz Priezidenta”.

na tę sytuację, Rosja zapowiada podjęcie koniecznych środków dla zapewnienia narodowego i międzynarodowego cyberbezpieczeństwa poprzez przeciwdziałanie zagrożeniom płynącym z cyberprzestrzeni, z walki z terroryzmem i ze zorganizowaną przestępczością. Rosja deklaruje wykorzystanie technologii nie tylko zgodnie z normami prawnymi i etycznymi, ale także do promocji rosyjskiego punktu widzenia w globalnych mediach<sup>31</sup>. Obecność czynnika technologicznego jest widoczna również w doktrynie wojennej Federacji Rosyjskiej. Jego postrzeganie w wymiarze militarnym jest zbliżone do politycznego. Informacja i technologie komunikacyjne zastosowane w celach polityczno-militarnych zostały tam zdefiniowane jako zagrożenie dla pokoju międzynarodowego i bezpieczeństwa. Z drugiej strony, uwzględniając możliwości tych technologii, Rosja zamierza je wykorzystywać do analizowania i przewidywania sytuacji politycznej i militarnej na różnych poziomach stosunków międzynarodowych. Warto podkreślić, że takie sformułowanie zostało umieszczone na początku dziewiętnastopunktowego opisu głównych zadań Federacji Rosyjskiej w odniesieniu do zapobiegania konfliktom militarnym (art. 21), co sugeruje jego wysoki priorytet. Jeszcze więcej miejsca czynnikowi technologicznemu poświęcono w rozdziale dotyczącym rozwoju sektora przemysłu obronnego (art. 53). Zaznacza się w nim konieczność zapewnienia technologicznej niezależności, jak i stworzenia katalogu technologii priorytetowych zapewniających rozwój sektora zbrojeniowego<sup>32</sup>. Całość powyższych rozważań spaja odwołanie do czynnika technologicznego umiejscowione w tzw. doktrynie Gierasimowa. Mówiąc o zagrożeniach, na które narażona jest Rosja, szef Sztabu Generalnego Federacji Rosyjskiej, gen. Walerij Gierasimow, akcentuje konieczność zaangażowania „świadomościowo-psychologicznych” oraz „cyfrowo-technologicznych” form oddziaływania na przeciwnika, sugerując, iż zakładane w tym kontekście cele strategiczne rosyjskich sił zbrojnych mogą być osiągnięte relatywnie niewielkim nakładem poprzez wywieranie wpływu na percepcję i proces decyzyjny drugiej strony<sup>33</sup>.

Analiza treści powyższych dokumentów potwierdza rosnące znaczenie czynnika technologicznego w optyce rosyjskich decydentów. Tendencja ta jest komplementarna z sygnalizowaniem nabierania istotności nowoczesnych (wysokich) technologii, w tym sztucznej inteligencji, dla Federacji Rosyjskiej i ich rozwijaniem w różnych gałęziach rosyjskiej gospodarki, przy czym z wyraźną przewagą sektora militarnego. Na słuszność takiego wniosku wskazują niektóre wypowiedzi rosyjskiego prezydenta, w których od 2017 r. porusza on rolę i znaczenie AI dla bezpieczeństwa Rosji<sup>34</sup>. Sztuczna

<sup>31</sup> „Koncepcja wniezionej polityki Rossijskiej Fiedieracji (utwierdzona Przewodniczącym Rossijskiej Fiedieracji W.W. Putinym 30 nojabria 2016 g.), dostęp 17.09.2019, [http://www.mid.ru/ru/foreign\\_policy/official\\_documents/-/asset\\_publisher/CptICk6BZ29/content/id/2542248](http://www.mid.ru/ru/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptICk6BZ29/content/id/2542248).

<sup>32</sup> „Wojennaja doktrina Rossijskiej Fiedieracji utv. Przewodniczącym RF 25.12.2014 N Pr-2976”, dostęp 17.03.2019, <http://static.kremlin.ru/media/events/files/41d527556bec8deb3530.pdf>.

<sup>33</sup> Jady Kerr, „The Russian Model of Digital Control and Its Significance”, w: *Artificial*, red. Wright, 69.

<sup>34</sup> Por. „«Whoever Leads in AI Will Rule the World»: Putin to Russian Children on Knowledge Day”, dostęp: 9.03.2019, <https://www.rt.com/news/401731-ai-rule-world-putin/>; „Putin Says Genetics, Artificial Intelligence Most Interesting Areas of Research for Him”, dostęp 9.03.2019, <http://tass.com/politics/1035865>;

inteligencja pojawia się także w wypowiedziach innych rosyjskich decydentów. Na przykład zdaniem wiceministra obrony J. Borisowa rozwijanie sztucznej inteligencji jest podstawą do skutecznego wygrywania wojen w cyberprzestrzeni. Jak podkreśla rosyjski wiceminister, istotę rywalizacji stanowi kontrola nad przestrzenią informacyjną, która jest początkowym obszarem działań na współczesnym polu walki<sup>35</sup>. Z kolei w grudniu 2019 r. ówczesny premier Rosji Dmitrij Miedwediew powiedział, że nie należy obawiać się sztucznej inteligencji, choć należy ją kontrolować<sup>36</sup>.

Powyższe przykłady wypowiedzi rosyjskich decydentów pojawiały się równocześnie z tworzonymi ramami polityczno-prawnymi odnoszącymi się do AI w Federacji Rosyjskiej i jej powiązaniami z bezpieczeństwem kraju. Jako pierwszy dokument tego typu należy wymienić dekret prezydenta Rosji o strategii naukowo-technologicznego rozwoju Federacji Rosyjskiej z 1 grudnia 2016 r. W rozdziale „Priorytety i perspektywy naukowo-technologicznego rozwoju Federacji Rosyjskiej” autorzy strategii zakładają, iż w ciągu najbliższych 10–15 lat niezbędne będzie rozwijanie tych obszarów, które zwiększą innowacyjność rosyjskiego rynku wewnętrznego, wzmocnią pozycję Rosji na rynkach zagranicznych i zabezpieczą wdrożenie m.in. sztucznej inteligencji<sup>37</sup>. Technologia ta wraz z robotyzacją, przetwarzaniem dużej ilości danych czy nowymi rodzajami materiałów znalazła się na szczycie priorytetów, wyprzedzając zrównoważony rozwój sektora energetycznego, dostęp do nowoczesnej medycyny, zwiększenie potencjału produkcyjnego w sektorze rolno-spożywczym czy przeciwdziałanie różnym zagrożeniom związanym z terroryzmem, ekstremizmem ideologicznym czy funkcjonowaniem w cyberprzestrzeni. Na uwagę zasługuje świadomość rosyjskich władz odnosząca się do niezbyt innowacyjnej gospodarki. Dlatego też autorzy strategii podkreślają, iż rozwój naukowo-technologiczny Rosji może odbywać się dwiema drogami. Pierwszy wariant zakłada import technologii i częściowy rozwój badań w sposób zintegrowany z trendami w światowej nauce. Jednak taki scenariusz prowadzi do utraty technologicznej niezależności i konkurencyjności Federacji Rosyjskiej. Drugie rozwiązanie zakłada przywództwo w wybranych gałęziach rozwoju naukowo-technologicznego i utworzenie całościowego narodowego systemu innowacyjności. Ten scenariusz jest zdaniem autorów optymalny<sup>38</sup>.

Kolejnym istotnym dokumentem, w którym pojawia się termin sztuczna inteligencja, jest „Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Federacji Rosyjskiej

---

„President Vladimir Putin Demands a Breakthrough in the Field of Artificial Intelligence”, dostęp 17.10.2020, <https://rospatent.gov.ru/en/news/15-01-2020-vladimir-putin-my-dolzny-sozdat-sobstvennye-tehnologii-i-standarty-po-tem-napravleniyam-kotorye-opredelyayut-budushchee>.

<sup>35</sup> „Minobrony RF: razvitije iskusstwiennogo intiellekta nužno dla uspiesznogo wiedenija kibierwojn”, dostęp 17.03.2019, <https://tass.ru/armiya-i-opk/5028817>.

<sup>36</sup> „Miedwediew posowietował nie bojat'sia iskusstwiennogo intiellekta”, dostęp 17.10.2020, <https://russian.rt.com/science/news/694243-medvedev-iskusstvennyi-intellekt>.

<sup>37</sup> „Ukaz Priezidenta Rossijskoj Fiedieracii ot 1 diekabria 2016 g. № 642 «Strategija nauczno-technologiczeskogo razwitija Rossijskoj Fiedieracii»”, 5, dostęp 17.03.2019, <http://kremlin.ru/acts/bank/41449>.

<sup>38</sup> „Ukaz Priezidenta”, 10–11.

na lata 2017–2030”<sup>39</sup>. Znajduje się on w dość ogólnym sformułowaniu mówiącym o problemie intensyfikacji wykorzystywania samych technologii w kontekście zabezpieczenia ogólnonarodowego dostępu do technologii komunikacyjnych i informacyjnych (art. 12). Autorzy dokumentu mają na myśli rosnącą dostępność do zaawansowanych technologii, takich jak nanotechnologie, biotechnologie czy właśnie sztuczna inteligencja. Rozwinięciem ww. dokumentu jest państwowy program „Cyfrowa gospodarka Federacji Rosyjskiej” zatwierdzony na mocy rozporządzenia rządu Federacji Rosyjskiej 28 lipca 2017 r.<sup>40</sup> Dokument ten obejmuje m.in. zagadnienia dotyczące ekonomicznego i informacyjnego bezpieczeństwa Rosji. Szczególnie interesującym elementem ww. programu z punktu widzenia tego artykułu jest „Plan działania «Bezpieczeństwo informacyjne»”<sup>41</sup>. Zawiera on trzy główne cele:

- zabezpieczenie integralności i bezpieczeństwa infrastruktury informacyjno-telekomunikacyjnej Federacji Rosyjskiej na wszystkich poziomach przestrzeni informacyjnej;
- zabezpieczenie ochrony organizacyjnej oraz prawnej interesów osób fizycznych, biznesu oraz państwowych w warunkach gospodarki cyfrowej;
- stworzenie warunków dla głównej roli Rosji w zakresie eksportu usług i technologii bezpieczeństwa informacyjnego, a także uwzględnienie interesów narodowych w międzynarodowych dokumentach poświęconych bezpieczeństwu informacyjnemu.

Do realizacji tych celów wyznaczono m.in. następujące rosyjskie instytucje rządowe: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Federalną Służbę Bezpieczeństwa, Federalną Służbę Ochrony, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Edukacji i Nauk, Bank Rosji, Akademię Kryptografii, Fundację Skołkowo, Fundusz Rozwoju Technologii Informacyjnych, Sberbank i inne. W „Planie działań” termin sztuczna inteligencja pojawia się 32 razy, głównie w kontekście konieczności przygotowania właściwej bazy prawnej i standaryzacji bezpieczeństwa informacyjnego, a także w odniesieniu do ryzyka i wyzwań, które towarzyszą tej technologii<sup>42</sup>. Stanowi to odzwierciedlenie założeń zawartych w programie „Cyfrowa gospodarka Federacji Rosyjskiej”, gdzie jako kluczowe technologie cyfrowe wchodzące w jego ramy wyszczególniono m.in. neurotechnologie i sztuczną inteligencję. Termin zakończenia programu zaplanowano na 2024 r. Warto również odnotować, iż dotąd rosyjskie władze koncentrowały się na wdrożeniu AI w projektach sektora obronnego czy zwią-

<sup>39</sup> „Ukaz Priezidienta Rossijskoj Fiedieracii ot 9.05.2017 g. № 203 «O Strategii razwitija informacionogo obszczestwa w Rossijskoj Fiedieracii na 2017–2030 gody»”, dostęp 11.10.2020, <http://kremlin.ru/acts/bank/41919>.

<sup>40</sup> „Rasporiażenije Prawitielstwa Rossijskoj Fiedieracii ot 28 ijula 2017 g. № 1632-r”, dostęp 18.10.2020, <http://static.government.ru/media/files/9gFM4FHj4PsB79I5v7yLVuPgu4bvR7M0.pdf>.

<sup>41</sup> „Plan mieroprijatii po naprawleniju «Informacyonnaja biezopasnost» programmy «Cifrowaja ekonomika Rossijskoj Fiedieracii»”, dostęp 8.10.2020, <http://static.government.ru/media/files/AEO92iUpNPX7Aaonq34q6BxpAHCY2umQ.pdf>.

<sup>42</sup> „Plan mieroprijatii”.

zanych z bezpieczeństwem wewnętrznym<sup>43</sup>. Tymczasem założenia przedstawionego programu wnoszą nową jakość poprzez plany wdrożenia tej technologii na znacznie szerszą skalę, tj. w zakresie automatyzacji i optymalizacji wsparcia technicznego i komunikacji z klientami, robotyzacji, tworzenia autonomicznego transportu, zwiększenia efektywności analizy danych w telekomunikacji, bankowości czy przemyśle naftowym itd.

Należy też odnotować, iż w styczniu 2019 r. prezydent Federacji Rosyjskiej Władimir Putin wydał rządowi polecenie przygotowania narodowej strategii badań i rozwoju sztucznej inteligencji. Miała być ona realizowana we współpracy ze Sberbankiem i innymi zainteresowanymi instytucjami<sup>44</sup>. Decyzja ta zapadła na posiedzeniu Rady Nadzorczej Agencji Inicjatyw Strategicznych ds. Promowania Nowych Projektów, której przewodniczył rosyjski prezydent, a w której skład wchodził m.in. doradca prezydenta W. Biełousow, minister rozwoju gospodarczego M. Oreszkin, były pierwszy wicepremier I. Szuwałow, prezes Sberbanku G. Gref, a także gubernatorzy wybranych okręgów federalnych oraz przedstawiciele biznesu<sup>45</sup>. Kolejny krok w zakresie rozwoju ram polityczno-prawnych sztucznej inteligencji w Rosji zrobiono miesiąc później. 20 lutego 2019 r. rosyjski rząd otrzymał polecenie przygotowania narodowej strategii wykorzystania tej technologii. Odnotowano wówczas, iż Rosja dopiero opracowuje swoją strategię wobec sztucznej inteligencji, podczas gdy wiele innych państw już nią dysponowało. Dokument ten ostatecznie został przyjęty w październiku 2019 r. jako Narodowa Strategia Rozwoju Sztucznej Inteligencji do 2030 r. Zakłada ona osiągnięcie wielu postawionych celów, tj. poprawę dostępności danych i ich jakości, wzrost dostępności sprzętu czy przygotowanie do 2024, a w niektórych przypadkach do 2030 r. odpowiednich regulacji. Interesującym elementem rosyjskiej strategii jest odwołanie się do terminów związanych ze stosunkami międzynarodowymi i powiązanie ich z potencjalnymi efektami wykorzystania AI. Zgodnie z zapisami dokumentu podstawowymi zasadami rozwoju i wykorzystania sztucznej inteligencji mają być m.in.: ochrona praw i wolności obywatelskich, a także bezpieczeństwo, przejrzystość, suwerenność technologiczna, integralność cyklu innowacyjnego, wspieranie rynkowej konkurencyjności oraz oszczędność. Szczególnie interesującym punktem z perspektywy rosyjskiej polityki bezpieczeństwa jest pojęcie suwerenności technologicznej, która jest rozumiana jako konieczność zapewnienia samodzielności Rosji w zakresie AI, w tym oparcie się na własnych rozwiązaniach technologicznych

<sup>43</sup> Do końca 2018 r. tylko w stolicy Rosji zainstalowano 167 tys. kamer monitorujących aktywność w mieście, opierając się na algorytmach AI umożliwiających rozpoznawanie twarzy i porównywanie ich z dostępną bazą danych. Chris Burt, „Moscow to Expand Facial Biometrics to More of Massive Surveillance Camera Network in 2019”, dostęp 16.04.2019, <https://www.biometricupdate.com/201901/moscow-to-expand-facial-biometrics-to-more-of-massive-surveillance-camera-network-in-2019>.

<sup>44</sup> Samuel Bendett, „Putin Orders Up a National AI Strategy”, dostęp 9.03.2019, <https://www.defenseone.com/technology/2019/01/putin-orders-national-ai-strategy/154555/>.

<sup>45</sup> „Zasiedanieje nabludatiel'nogo sowieta Agentstwa stratiegičeskich inicjatiw”, dostęp 26.03.2019, <http://kremlin.ru/events/president/news/59675>.

i zasobach intelektualnych<sup>46</sup>. Jednocześnie wraz z powyższymi zadaniami gabinetowi ówczesnego premiera D. Miedwiediewa zlecono przygotowanie do 1 lipca 2019 r. raportu na temat skierowania dodatkowych środków na inwestycje małego i średniego biznesu w projekty technologiczne, w tym w zakresie sztucznej inteligencji, Internetu Rzeczy (tzw. *Internet of Things*), robotyki i przetwarzania dużej ilości danych<sup>47</sup>.

Konieczność inwestowania i rozwijania sztucznej inteligencji została dostrzeżona także w raporcie „Państwo jako platforma ludzi i technologii” przygotowanym w 2019 r. przez Rosyjską Akademię Administracji Publicznej przy Prezydencie Federacji Rosyjskiej (RANEPA). Już na wstępie autorzy raportu podkreślają, iż nikt nie podzieli się z Rosją taką technologią jak sztuczna inteligencja, a bez samodzielnego jej rozwijania państwo pozostanie w tyle bez większych nadziei na dalszy postęp. W ich ocenie wymusza to konieczność stworzenia państwowego programu wsparcia badań nad sztuczną inteligencją<sup>48</sup>.

Podsumowując, należy stwierdzić, że miejsce AI w strategii bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej znajduje się przede wszystkim w jego wymiarze militarnym, gospodarczym oraz informacyjnym. Dla Rosji bardzo ważnym elementem strategii bezpieczeństwa jest suwerenność technologiczna, także w zakresie sztucznej inteligencji. Jej zapewnieniu ma służyć m.in. program „Cyfrowa gospodarka Federacji Rosyjskiej”. Rosja ma również świadomość konieczności rozwijania własnych zasobów intelektualnych zdolnych do zagwarantowania jej suwerenności technologicznej. Z drugiej strony sztuczna inteligencja jest jedną z tych technologii, które mają służyć podniesieniu zdolności obronnych państwa. Potwierdza to wypowiedź rosyjskiego prezydenta na zebraniu kierownictwa resortu obrony 18 grudnia 2019 r. Mówiąc o znaczeniu czasu i błyskawicznego reagowania na współczesnym polu walki, podkreślił on konieczność umiejscowienia w agendzie rozwoju Ministerstwa Obrony Rosji takich technologii, jak sztuczna inteligencja, robotyzacja i lotnictwo bezałogowe<sup>49</sup>.

## **Sztuczna inteligencja jako czynnik działań w polityce bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej**

Dostrzegając znaczenie sztucznej inteligencji w roli czynnika oddziałującego na bezpieczeństwo Federacji Rosyjskiej, jej władze podejmują działania ukierunkowane na właściwą adaptację do nadchodzących zmian technologicznych. Działania te można wyszczególnić na podstawie różnych kryteriów, jednak zdaniem autora najbardziej

---

<sup>46</sup> „Ukaz Priezidenta Rossijskoj Fiedieracii ot 10.10.2019 g. № 490 «O razvitii iskusstwiennogo intiellekta w Rossijskoj Fiedieracii»”, dostęp 14.03.2020, <http://www.kremlin.ru/acts/bank/44731>.

<sup>47</sup> „Pierieczēn poruczenij po riezalizacii Posłanija Priezidenta Fiedieralnomu Sobraniju”, dostęp 26.03.2019, <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/59898>.

<sup>48</sup> *Gosudarstwo kak platforma: Ludi i technologii*, red. M. Shlyaruk (Moskwa: RANEPA, 2019), 21.

<sup>49</sup> „Zasiedanije kollegii Ministerstwa oborony”, dostęp 28.03.2019, <http://kremlin.ru/events/president/news/59431>.

optymalny podział opiera się na głównych płaszczyznach bezpieczeństwa międzynarodowego. Celem nadania im właściwych ram deskrypcyjnych trafne wydaje się ich scharakteryzowanie z punktu widzenia wymiaru militarnego, politycznego i społeczno-ekonomicznego. Taki podział pozwala spojrzeć na sztuczną inteligencję przez pryzmat działań w polityce bezpieczeństwa Rosji w ujęciu przekrojowym.

W wymiarze militarnym działania na rzecz bezpieczeństwa Rosji związane ze sztuczną inteligencją zawierają się w dwóch ogólnych obszarach. Pierwsze z nich mają charakter koncepcyjno-analityczny. Dotyczą one sposobu postrzegania bezpieczeństwa międzynarodowego, zmian zachodzących w jego systemie oraz znalezienia właściwej strategii adaptacyjnej umożliwiającej przygotowanie sił zbrojnych Federacji Rosyjskich do nadchodzących wyzwań w obszarze technologicznym. Niekiedy działania te wyprzedzają aktualny stan polityczno-prawny, dając impuls do przygotowania dokumentów wytyczających ogólny kierunek polityki bezpieczeństwa państwa. Z kolei innym razem ograniczają się do roboczych propozycji, które można analizować pod kątem postrzegania AI przez wojskowe ośrodki decyzyjne. Działania takie stanowią również wskazówkę dla przemysłu obronnego i jego zaplecza naukowego odnośnie do bieżącego lub przyszłego zapotrzebowania dla armii i innych formacji siłowych. Takim przykładem są rekomendacje przygotowane przez Ministerstwo Obrony Federacji Rosyjskiej we współpracy z Ministerstwem Edukacji i Nauki. Zgodnie z nimi rosyjski resort obrony zaproponował następujące rozwiązania:

- konieczność stworzenia ośrodka analitycznego zajmującego się problematyką sztucznej inteligencji oraz tzw. *big data*;
- potrzebę przygotowania ekspertyzy nt. automatyzacji systemów o różnym typie przeznaczenia;
- państwowy system przygotowania specjalistów w zakresie AI;
- zasadność stworzenia warunków do pracy nad IT w wojskowym centrum innowacyjnym „Era” zlokalizowanym w miejscowości Anapa;
- stworzenie narodowego centrum sztucznej inteligencji;
- monitorowanie światowych trendów w zakresie sztucznej inteligencji;
- przeprowadzanie gier wojennych z wykorzystaniem AI;
- badanie kompatybilności technologii związanych z AI;
- zaproponowanie obecnych rozwiązań w zakresie sztucznej inteligencji w celu zaadaptowania ich dla rozwiązań wojskowych;
- organizację corocznej konferencji poświęconej AI<sup>50</sup>.

Przedstawione rekomendacje oddają sposób myślenia rosyjskiego resortu obrony, który trafnie typuje użyteczne dla sektora wojskowego obszary związane z AI. Chodzi tu zarówno o zatrudnienie wysokiej klasy ekspertów i stworzenie im warunków do pracy, jak i potwierdzenie użyteczności sztucznej inteligencji dla określonych

---

<sup>50</sup> Anton Bennen, „Kiber-Rus: kak RF budiet razwivat' iskusstwiennyj intellekt?“, dostęp 28.03.2019, <https://vespa.media/2019/01/cyberrussia/>.

zastosowań militarnych. Propozycje te potwierdzają także ważną rolę suwerenności technologicznej Rosji.

V. Kashin zauważa, że rosyjscy analitycy wojskowi spodziewają się wdrożenia projektów opartych na AI, które będą spełniać następujące zadania:

- zaplanowanie operacji i oszacowanie sił i środków do jej wykonania poprzez modelowanie matematyczne sytuacji taktycznej;
- zintegrowanie systemów C4ISR<sup>51</sup>;
- wykorzystanie systemów zdalnie sterowanego uderzenia i rozpoznania;
- wykorzystanie autonomicznych systemów ochrony szczególnie ważnych obiektów;
- zapewnienie bezpieczeństwa pola bitwy;
- wykorzystanie systemów szkolenia i symulacji<sup>52</sup>.

Część z nich już znajduje swoje miejsce w strukturze sił zbrojnych Federacji Rosyjskiej, czego jednym z przykładów są prace nad stworzeniem autonomicznych pojazdów przeznaczonych do patrolowania baz z pociskami balistycznymi<sup>53</sup>. W podejściu rosyjskiego sektora obronnego do sztucznej inteligencji wyraźnie dostrzegalne są również działania na rzecz zastosowania AI w robotyce. W tym obszarze Rosja stawia sobie ambitny cel zakładający robotyzację sprzętu wojskowego na poziomie 30% do 2025 r.<sup>54</sup> Działania te zostały odnotowane przez byłego zastępcę sekretarza obrony USA R. Worka, który dostrzegł zauważalne zaawansowanie Rosji w robotyce wojskowej<sup>55</sup>.

Drugim obszarem działań są te związane z rzeczywistym bądź projektowanym wykorzystaniem AI przez rosyjskie siły zbrojne. Chodzi tu o konkretne rozwiązania implementowane przez komponent militarny Federacji Rosyjskiej, sprawdzane w warunkach bojowych lub będące w stadium opracowywania. Opierają się one m.in. na wcześniej podejmowanych działaniach koncepcyjno-analitycznych. Przykładem praktycznego zastosowania sztucznej inteligencji na płaszczyźnie militarnej stało się jej wykorzystywanie w walce radioelektronicznej. Takie rozwiązania dostrzeżono przy okazji rosyjskiego zaangażowania w Syrii i na Ukrainie, gdzie rozmieszczono kilkanaście jednostek walki radioelektronicznej „Murmańsk-BN”. Ich celem było m.in. gromadzenie informacji nt. sygnałów elektronicznych zachodniego sprzętu wojskowego w promieniu nawet do 5 tys. km. Następnie zebrane dane poddawane

---

<sup>51</sup> Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance.

<sup>52</sup> Vasily Kashin, „Artificial Intelligence and Military Advances in Russia”, w: *The Impact of Artificial Intelligence on Strategic Stability and Nuclear Risk*, t. II: *East Asian Perspectives*, red. Lora Saalman (Solna: SIPRI, 2019), 40–41.

<sup>53</sup> Horowitz, *Artificial*, 45.

<sup>54</sup> Zob. szerzej: Mark Minevich, „These Seven Countries Are in a Race to Rule The World With AI”, dostęp 11.10.2018, <https://www.forbes.com/sites/forbestechcouncil/2017/12/05/these-seven-countries-are-in-a-race-to-rule-the-world-with-ai/#24b7807e4c24>; Tom Simonite, „For Superpowers, Artificial Intelligence Fuels New Global Arms Race”, dostęp 14.10.2020, <https://www.wired.com/story/for-superpowers-artificial-intelligence-fuels-new-global-arms-race/>.

<sup>55</sup> Sydney J. Freedberg Jr., „We May Be Losing The Race’ For AI With China: Bob Work”, dostęp 12.10.2020, <https://breakingdefense.com/2020/09/we-may-be-losing-the-race-for-ai-with-china-bob-work/>.



były obróbcie przez zaawansowane algorytmy uczenia się, które pozwalały oznaczyć odpowiednimi sygnaturami zachodni sprzęt wojskowy, aby w końcowym rezultacie usprawnić rosyjskie zdolności obronne<sup>56</sup>. Innym zastosowaniem ma być osiągnięta dzięki AI automatyzacja w analizie zdjęć wykonanych z satelitów wojskowych i danych pochodzących z radarów. Niemniej jednak poza tymi przykładami wiele rosyjskich programów wojskowych uwzględniających wykorzystanie sztucznej inteligencji jest na etapie projektów bądź testów.

Główną rolę w tym zakresie odgrywa Rosyjska Fundacja Badań Projektów Zaawansowanych stanowiąca odpowiednik DARPA – amerykańskiej agencji związanej z sektorem militarnym. Rosyjski podmiot koncentruje się na przekształcaniu projektów o charakterze koncepcyjnym w rzeczywistość. Są one podzielone na trzy obszary, tj.: stworzenie mocnej AI (projekt Unicum), implementacja rozwiązań autonomicznych w ramach projektów: Nerekhta, Avatar i Lynx oraz wywiad pola bitwy (systemy rozpoznawania twarzy, komunikacja człowiek–komputer, doskonalenie wykorzystania dronów bojowych, w tym prace nad ich zastosowaniem w formacji roju)<sup>57</sup>. Szczególnie interesujący z punktu widzenia militarnego może być projekt Unicum realizowany przez państwową korporację Rostech, będący skomputeryzowanym systemem do kontrolowania grupy robotów różnego zastosowania. Stworzone na tej podstawie oprogramowanie zapewnia maszynom zdolności intelektualne do samodzielnej lub grupowej realizacji zadań cywilnych lub wojskowych bez udziału człowieka. Przykłady te nie zawierają natomiast informacji ani o kosztach ich wykonania, ani o stopniu ich autonomiczności. Cai Cuihong zwraca również uwagę na zastosowanie AI w pojazdach bezałogowych przeznaczonych w trzech rodzajach sił zbrojnych: powietrznych, lądowych oraz morskich<sup>58</sup>. Takie spostrzeżenia potwierdzają plany rosyjskich sił zbrojnych związane z pracami nad projektami zakładającymi pełną autonomiczność jednostek, w tym także w zależności od wersji korzystających z algorytmów sztucznej inteligencji. Jedną z testowych platform dla takich rozwiązań są: myśliwiec V generacji Su-57 oraz dron bojowy S-70 Hunter-B. Rosjanie testują warianty, w których obie jednostki działają w parze, a dron bojowy stanowi osłonę myśliwca. Mimo że obecnie obie jednostki są pilotowane bądź nadzorowane przez człowieka, to biorąc pod uwagę omawiane powyżej tendencje, należy spodziewać się ewolucji niektórych jednostek rosyjskich sił powietrznych w kierunku pojazdów bezałogowych, autonomicznych i opartych na algorytmach AI w perspektywie co najmniej średnioterminowej (10–25 lat). Taki wniosek mogą potwierdzać również założenia związane z sygnalizowanymi parametrami futurystycznego myśliwca

---

<sup>56</sup> Kamalika Some, „Is Artificial Intelligence Take Over Military?”, dostęp 28.04.2019, <https://www.analyticsinsight.net/is-artificial-intelligence-taking-over-military/>.

<sup>57</sup> Vincent Boulanin, *Mapping the Innovation Ecosystem Driving the Advance of Autonomy in Weapon Systems* (Solna: SIPRI, 2016), 42.

<sup>58</sup> Cai Cuihong, „The Shaping of Strategic Stability by Artificial Intelligence”, w: *The Impact*, red. Saalman, 55.

walki powietrznej MiG-41, którego jedna z wersji może zostać zaprojektowana jako samolot bezzałogowy. Należy przy tym odnotować, iż według dostępnych informacji myśliwiec ten ma operować na bardzo dużych wysokościach, osiągając prędkość przekraczającą czterokrotnie prędkość dźwięku. Tym samym sterowanie nim z powodu ograniczeń biologicznych człowieka może zostać scedowane na algorytmy sztucznej inteligencji. Oprócz sił powietrznych sztuczna inteligencja pojawia się także w jednostkach naziemnych. Przykładem może być system walki radioelektronicznej RB-109A „Bylina” wyposażony w zdolności niezależnej analizy i samodzielnego decydowania, które z sygnałów elektronicznych przeciwnika powinny zostać zneutralizowane<sup>59</sup>. Całościowe lub częściowe wykorzystanie sztucznej inteligencji ma znaleźć zastosowanie także w projektowanych pociskach, które byłyby w stanie samodzielnie analizować warunki pogodowe i ryzyko namierzenia przez radary, a następnie podejmować decyzję co do wysokości, prędkości i kierunku ich lotu<sup>60</sup>. Tym samym, jak wskazują powyższe przykłady, rosyjskie siły zbrojne testują różne typy sprzętu działającego na lądzie, w morzu i w powietrzu lub zapowiadają prace nad nimi. Należy przy tym mieć na uwadze, iż ze względu na obiektywne ograniczenia w dostępie do danych źródłowych rosyjskie osiągnięcia w implementacji AI dla celów militarnych mogą stanowić element walki dezinformacyjnej. Taka sytuacja zdarzyła się w przypadku rzekomego użycia przez rosyjską armię broni elektromagnetycznej w 2014 r. nad Morzem Czarnym<sup>61</sup>.

Drugim wymiarem bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej, na który może oddziaływać sztuczna inteligencja, jest wymiar polityczny. Poczynania podejmowane na tej płaszczyźnie mają chronić rosyjskie władze przed zagrożeniami wewnętrznymi i zewnętrznymi oraz pozwalać na aktywne oddziaływanie na środowisko międzynarodowe w celu realizacji własnych interesów narodowych. Rosja w tym wymiarze stara się zarówno wzmacniać propagandę wewnętrzną ukierunkowaną na utrzymywanie spójności i zdyscyplinowania własnego społeczeństwa, jak i stosować wyrafinowane techniki inspiracyjno-dezinformacyjne, których celem jest tworzenie napięć w społeczeństwach państw zachodnich. W tych ostatnich działaniach widzi szansę na osłabienie zdefiniowanych jako wrogie demokracji państw zachodnich.

Jak dotąd możliwości oferowane przez cyberprzestrzeń dowiodły skuteczności wykorzystywania nowoczesnych technik informatycznych do wielowymiarowego

---

<sup>59</sup> Roger McDermott, „Russia’s Armed Forces Test and Refine Electronic Warfare Capability”, *Eurasia Daily Monitor* 17(59) (2020), dostęp 14.10.2020, <https://jamestown.org/program/russias-armed-forces-test-and-refine-electronic-warfare-capability/>; Kashin, „Artificial”, 42.

<sup>60</sup> Zob. szerzej: Russia to Develop Missiles Based on Artificial Intelligence”, dostęp 30.04.2019, <http://tass.com/defense/957049>; Samuel Bendett, „In AI, Russia Is Hustling to Catch Up”, dostęp 30.04.2019, <https://www.defenseone.com/ideas/2018/04/russia-races-forward-ai-development/147178/?oref=d1-related-article>; Peter Apps, „Commentary: Are China, Russia Winning the AI Arms Race?”, dostęp 30.04.2019, <https://www.reuters.com/article/us-apps-ai-commentary/commentary-are-china-russia-winning-the-ai-arms-race-idUSKCN1P91NM>.

<sup>61</sup> George Leopold, „Fake Russian EW Attack Unmasked”, dostęp 20.10.2020, <https://defensesystems.com/articles/2017/05/12/fakeew.aspx>.

kształtowania opinii publicznej, a nawet preferencji wyborczych. Wdrożenie sztucznej inteligencji do operacjonalizacji procesu dezinformacyjnego pozwoliłoby Rosji stosować wykorzystywane praktyki na skalę dotąd niespotykaną, *de facto* podważając wiarygodność wybranych państw i organizacji międzynarodowych, a także ich przedstawicieli. Jednocześnie pozwalałyby one na propagowanie rosyjskiej narracji i pogłębianie chaosu informacyjnego zarówno w sieciach społecznościowych, jak i w wyszukiwarkach stron internetowych. Rosja dzięki wdrażaniu sztucznej inteligencji miałaby możliwość stworzenia bardziej zaawansowanych *fake newsów* stanowiących wyzwanie pod kątem skuteczności ich wykrywania. Choć istnieje sceptycyzm co do umiejętności odwzorowania przez AI czynników emocjonalnych, tożsamościowych czy kontekstowych ludzkiego zachowania, to nie możemy całkowicie wykluczyć, iż rozwój tej technologii podąży także w takim kierunku.

Spostrzeżenia dotyczące możliwości wykorzystywania AI przez Rosję do celów dezinformacyjnych wydaje się podzielać C. Cuihong. W jej ocenie wypowiedzi W. Putina na temat AI oraz narracja rosyjskich mediów wskazująca na tę technologię jako czynnik umożliwiający pokonanie USA świadczą o świadomym wywieraniu presji technologicznej na międzynarodowych konkurentów. Cuihong określiła te działania efektem psychologicznego niepokoju wywołanego sztuczną inteligencją<sup>62</sup>. Choć jej zdaniem termin ten sprzyja eskalacji konfliktów międzynarodowych poprzez wywołanie w państwach przekonania, że ich pozycja ulega degradacji, to w ocenie autora może mieć on szersze zastosowanie. Tego typu działania w wymiarze politycznym mogą być wykorzystywane do celowego kierowania uwagi społeczeństw innych państw na potencjalne zagrożenia wynikające z rozwijania sztucznej inteligencji. W ten sposób, opierając się na obawach przed AI, Rosja może uwypuklać zagrożenia wynikające z wdrażania tej technologii dla praw i swobód obywatelskich czy zasad ustrojowych głównie wśród społeczeństw państw zachodnich. Takie poczynania wpisują się w koncepcję tzw. *maskirowki*, tj. świadomego, często wielopoziomowego działania obliczonego na wprowadzenie w błąd przeciwnika poprzez ukrycie przed nim rzeczywistych zamiarów, liczebności swoich sił czy zastosowanych środków. Działania takie mogą tym bardziej zyskiwać na znaczeniu, im wyraźniejsza będzie stawać się różnica w rozwoju sztucznej inteligencji w takich państwach jak Stany Zjednoczone i Chiny. Dzięki takim zabiegom Rosja poprzez oddziaływanie na globalną opinię publiczną mogłaby starać się hamować rozwój sztucznej inteligencji, ale jednocześnie rozwijać własne programy technologiczne.

Przesłanką dla takiego stwierdzenia jest postawa Rosji wobec prób uregulowania tej technologii na forum międzynarodowym. Z jednej strony podczas wystąpienia na Artificial Intelligence Journey, które odbyło w listopadzie 2019 r., prezydent W. Putin wezwał do ustalenia moralnych zasad interakcji pomiędzy ludźmi i sztuczną inteligencją. Tymczasem z drugiej strony Rosja znajduje się w grupie państw, które

---

<sup>62</sup> Cuihong, „The Shaping”, 70–71.

blokują prace nad zakazem stosowania autonomicznych robotów bojowych na polu walki. Jej przedstawiciel podczas obrad ekspertów rządowych w CCW Group of Governmental Experts on Lethal Autonomous Weapons Systems konsekwentnie odrzuca jakiegokolwiek próby unormowania wykorzystywania tego typu uzbrojenia. Wśród używanych argumentów znajdują się stwierdzenia o adekwatności istniejących zapisów w prawie międzynarodowym wprowadzających ważne ograniczenia odnoszące się do tych systemów, czy też wyrażenie wątpliwości dotyczących możliwości powstania LAWS w najbliższej przyszłości<sup>63</sup>. Tymczasem, jak odnotowano powyżej, trendy w rosyjskim wojsku wskazują nie tylko na powstanie półautonomicznych lub całkowicie autonomicznych LAWS, ale także opartych na technologii AI.

W ocenie autora na oddzielne omówienie zasługują również działania Federacji Rosyjskiej uwarunkowane wpływem sztucznej inteligencji w wymiarze bezpieczeństwa ekonomicznego tego państwa. W tym kontekście należy podkreślić, że potencjał gospodarczy państwa w istotnym stopniu determinuje jego realne możliwości podejmowania działań zgodnych z przyjętą strategią. W przypadku Rosji wysokość dostępnych środków finansowych może być bowiem dużym ograniczeniem w realizacji postawionych celów. V. Kashin słusznie zauważa, że rosyjska gospodarka jest o wiele słabsza w porównaniu z jej głównymi politycznymi adwersarzami – USA oraz ChRL – i nic nie wskazuje na to, aby ta sytuacja mogła zmienić się w najbliższej przyszłości<sup>64</sup>. Podobną ocenę prezentują inni eksperci. Według Aliny Polyakovej przy uwzględnieniu negatywnych tendencji gospodarczych i demograficznych Rosja nie będzie w stanie konkurować ani z Chinami, ani z USA w zakresie badań nad sztuczną inteligencją. Możliwe jest natomiast, że stanie się istotnym graczem o znaczeniu lokalnym, silnym w wybranych sektorach implementujących AI<sup>65</sup>. Niemniej należy zaznaczyć, iż dokładne dane na temat całościowej skali finansowania z budżetu państwa badań nad sztuczną inteligencją w Federacji Rosyjskiej nie są znane. Wynika to z faktu, iż technologia ta znajduje się głównie w sferze zainteresowań rosyjskiej armii, wskutek czego wszelkie ponoszone i planowane nakłady finansowe mają charakter niejawni. Nieco więcej danych dotyczących finansowania można wyodrębnić z programów cywilnych. Realizacja programów związanych ze sztuczną inteligencją w ramach budżetu „Cyfrowa Gospodarka Federacji Rosyjskiej” ma wynieść równowartość około 1,51 mld USD<sup>66</sup>. Stanowi to około 5,54% całości budżetu tego programu, który na lata 2019–2024 został zaplanowany na kwotę 27,22 mld USD, będąc wartością

---

<sup>63</sup> Por. „Zapis audio wystąpienia przedstawiciela rządu Federacji Rosyjskiej podczas sesji CCW Group of Governmental Experts on LAWS 2017 Session”, dostęp 22.10.2020, [https://conf.unog.ch/digitalrecordings/index.html?guid=public/61.0500/419FD8D8-C666-45AE-8CAA-FD3AA0DA9949\\_10h17&position=3296](https://conf.unog.ch/digitalrecordings/index.html?guid=public/61.0500/419FD8D8-C666-45AE-8CAA-FD3AA0DA9949_10h17&position=3296).

<sup>64</sup> Kashin, „Artificial”, 39.

<sup>65</sup> Alina Polyakova, „Weapons of the Weak: Russia and AI-driven Asymmetric Warfare”, seria: *A Blueprint for the Future of AI: 2018–2019*, dostęp 25.04.2019, <https://www.brookings.edu/research/weapons-of-the-weak-russia-and-ai-driven-asymmetric-warfare/>.

<sup>66</sup> Nikolai Markotin i Elena Chernenko, „Developing Artificial Intelligence in Russia: Objectives and Reality”, dostęp 15.09.2020, <https://carnegie.ru/commentary/82422>.

niższą od oczekiwań ekspertów<sup>67</sup>. Co ciekawe, ok. 45% tych środków ma pochodzić z budżetu federalnego, podczas gdy pozostałe mają stanowić środki pozabudżetowe, w tym od państwowych i prywatnych rodzimych koncernów. Należy tu odnotować, iż przewodnią rolę w zakresie finansowania badań nad AI pełni rosyjski państwowy bank Sberbank. Rosyjskie badania nad sztuczną inteligencją wspierają także inne koncerny, w tym m.in. Yandex, Mail.ru Group, MTS czy Gazprom Nefit. Wraz ze Sberbankiem tworzą one tzw. Artificial Intelligence Russia Alliance<sup>68</sup>. Celem tego porozumienia zawartego pomiędzy największymi rosyjskimi koncernami technologicznymi jest zajęcie czołowych pozycji na globalnym rynku sztucznej inteligencji, m.in. poprzez połączenie sił w rozwijaniu tej technologii i w pracach nad produktami i usługami, które się na niej opierają. Grupa ta ma także za zadanie lobbowanie za korzystnymi regulacjami przygotowywanymi przez rosyjskie władze.

Działania Federacji Rosyjskiej na rzecz sztucznej inteligencji w wymiarze ekonomicznym bezpieczeństwa państwa można analizować także przez pryzmat spostrzeżenia M. Horowitza, który zauważa, że sztuczna inteligencja jest technologią podwójnego zastosowania. Wraz z P. Scharrem wskazują, iż szybki postęp technologiczny odnoszący się do AI ma miejsce nie tylko w wymiarze militarnym, ale także cywilnym. M. Cummings uzupełnia ten wywód, zauważając, że jeśli chodzi o relatywnie nieskomplikowane konstrukcje, to odpowiedniki technologii militarnych związanych z systemami autonomicznymi będą rozwijane i dystrybuowane kanałami komercyjnymi<sup>69</sup>. Takie uwarunkowania sprawiają, że Rosja, skoncentrowana na wykorzystaniu sztucznej inteligencji do celów militarnych, może podejmować działania ukierunkowane na pobudzanie prywatnych inicjatyw niemających na pierwszy rzut oka nic wspólnego z wojskowością. Według rosyjskich szacunków inwestycje tamtejszego sektora prywatnego w AI pod koniec 2017 r. wynosiły równowartość 12,5 mln USD. Kwota ta ma wzrosnąć do 400–500 mln USD w 2020 r. oraz do blisko 3 mld USD w 2024 r.<sup>70</sup> Powyższe wartości wydają się znajdować potwierdzenie w wyliczeniach

---

<sup>67</sup> Jewgienija Walenko i Aleksandra Posypkina, „Miedwiediew utwierdził budżet nacyjalnoy programmy «Cifrowaja ekonomika»”, dostęp 9.06.2020, [https://www.rbc.ru/technology\\_and\\_media/17/09/2018/5b9fab7a9a79471b3b2c1412](https://www.rbc.ru/technology_and_media/17/09/2018/5b9fab7a9a79471b3b2c1412); Julia Tiszyna, „Własti utoczniłi cifru”, dostęp 9.06.2020, <https://www.kommersant.ru/doc/3739295>.

<sup>68</sup> Markotin i Chernenko, „Developing”.

<sup>69</sup> Cummings, „Artificial”, l.

<sup>70</sup> Przedstawione dane mają jedynie charakter szacunkowy, gdyż wśród samych ekspertów zajmujących się tą problematyką nie ma zgody co do faktycznie planowanych środków, nie mówiąc już o ich źródłach. Następuje powszechne wymieszanie finansowania rządowego z prywatnym. W rzeczywistości podawana w wielu źródłach kwota 12,5 mln USD przeznaczonych na badania nad AI pochodzi z raportu rosyjskiej firmy Infosystem Jet, która dokonała oceny budżetów IT kluczowych firm i potencjalnego udziału ich wydatków na projekty związane ze sztuczną inteligencją. Firmy te reprezentowały sektor finansowy, przemysłowy oraz sprzedaż. Raport badawczy firmy Infosystem Jet, „Machine Learning. Aktualnyje tiendencii rynka iskusstwiennogo intellekta i maszynnogo obuczenija”, dostęp 1.11.2020, <https://ict.moscow/static/218bd8b9-3c69-5a29-864c-1ef78fd9028e.pdf>. Właśnie tymi danymi posługuje się wielu ekspertów. Por.: Alina Polyakova i Chris Meserole, „Exporting Digital Authoritarianism: The Russian and Chinese Models”, *Democracy and Disorder*, sierpień 2019, 9; Samuel Bendett, „The Development of Artificial Intelligence in Russia”, w:

dokonanych w 2018 r. przez Evgeny Pashentseva, który ocenił wartość rosyjskiego rynku sztucznej inteligencji na 0,7% wartości rynku globalnego, przy czym ma on wzrosnąć czterdziestokrotnie do 2020 r.<sup>71</sup> Do prognozowanych kwot należy doliczyć wspomniane wcześniej 1,51 mld USD, a także 2 mld USD zaplanowane przez Rosyjski Fundusz Inwestycji Bezpośrednich na wsparcie krajowych i zagranicznych inwestycji w rosyjskie firmy wykorzystujące sztuczną inteligencję. Część ze środków tego ostatniego zostanie przeznaczonych na Instytut Sztucznej Inteligencji działający przy Moskiewskim Uniwersytecie Państwowym, którym kierować będzie młodsza córka prezydenta Rosji<sup>72</sup>. Tym samym rosyjskie władze przy udziale sektora komercyjnego zamierzają do 2024 r. wydać łącznie ok. 6,5 mld USD na rozwój sztucznej inteligencji i inwestycje w nią w wymiarze gospodarczym. Warto w tym miejscu porównać te kwoty z niektórymi wydatkami ponoszonymi przez Chiny czy USA. Eksperti z moskiewskiego oddziału Centrum Carnegie wskazują, iż w Chinach tylko miasto Pekin planuje przeznaczyć 2,1 mld USD na tzw. park industrialny służący rozwijaniu sztucznej inteligencji, a miasto Tiencin rozważa stworzenie funduszu rozwoju AI o wartości 16 mld USD<sup>73</sup>. Z kolei rząd USA alokuje 4,9 mld USD na badania nad sztuczną inteligencją tylko w 2020 r. niezależnie od wielokrotności wydatków przeznaczanych na AI przez takie koncerny jak Google, Microsoft czy Amazon<sup>74</sup>. Porównania te dają obraz skali, w jakiej funkcjonują rosyjskie władze i tamtejsze firmy w stosunku do działań podejmowanych przez głównych politycznych konkurentów Rosji na arenie międzynarodowej. Nieznane są natomiast środki przeznaczane przez rosyjskie władze na wykorzystanie sztucznej inteligencji do celów militarnych. W kwietniu 2020 r. Ministerstwo Obrony Rosji poinformowało o zamkniętym przetargu obejmującym program badawczy o kryptonimie „Kasztan” zorientowany na wykorzystanie algorytmów głębokiego uczenia się w systemach bojowych nowej generacji. Wartość zamówienia wyceniono na 5,2 mln USD<sup>75</sup>. Jest to prawdopodobnie jedyny przykład dokumentujący wydatki rosyjskiego sektora zbrojeniowego na systemy uzbrojenia opierające się na AI. Biorąc jednak pod uwagę liczbę opracowywanych projektów, można zakładać, iż jednym z beneficjentów wysokich nakładów na zbrojenia w Federacji Rosyjskiej są badania nad sztuczną inteligencją.

---

*Artificial Intelligence, China, Russia, and the Global Order*, red. N. Wright (Maxwell, AL: Air University Press, 2019), 171. Na zaplanowaną kwotę ok. 3 mld USD składa się finansowanie w wysokości ok. 1,4 mld USD ze strony państwowego banku Sberbank oraz 1,14 mld USD pochodzące z budżetu federalnego. Brakującą część ma pokryć m.in. Rosyjski Fundusz Inwestycji Bezpośrednich. Markotin i Chernenko, „Developing”.

<sup>71</sup> Evgeny Pashentsev, „Artificial Intelligence and Issues of National and International Psychological Security”, dostęp 31.10.2020, <https://www.alainet.org/en/articulo/196926>.

<sup>72</sup> Pashentsev, *Artificial*; Maria Tsvetkova, „Putin’s Youngest Daughter to Run Artificial Intelligence Institute”, dostęp 31.10.2020, <https://www.reuters.com/article/us-russia-putin-daughter-idUSKCN20M2RU>.

<sup>73</sup> Markotin i Chernenko, „Developing”.

<sup>74</sup> Markotin i Chernenko.

<sup>75</sup> „Minoborony sobrałs’ sozdat’ iskusstviennyj intellekt na osnovie nejronnyh sietiej za 390 mln rub.”, dostęp 15.09.2020, <https://www.interfax.ru/russia/701920>.

Podsumowując podejmowane przez Rosję działania w zakresie polityki bezpieczeństwa uwarunkowane dynamicznym rozwojem sztucznej inteligencji, należy podkreślić, iż koncentrują się one na wymiarze militarnym. Rosja stara się opracować nowatorskie rozwiązania uwzględniające wykorzystywanie AI w różnych rodzajach broni i uzbrojenia na lądzie, w powietrzu oraz na wodzie. Szczególny nacisk kładzie na zintegrowanie sztucznej inteligencji z ambitnym programem robotyzacji sił zbrojnych. Temu zadaniu podporządkowane są działania w wymiarze politycznym, które mają wspierać blokowanie inicjatyw sprzeciwiających się militaryzacji sztucznej inteligencji przy jednoczesnym oddziaływaniu psychologicznym na politycznych konkurentów. Ambitne działania Rosji jednak boleśnie zderzają się z jej ograniczonymi możliwościami gospodarczymi, nieporównywalnie mniejszymi od amerykańskich czy chińskich.

### **Sztuczna inteligencja jako czynnik zagrożeń w polityce bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej**

Jednym ze sposobów postrzegania sztucznej inteligencji w polityce bezpieczeństwa Rosji jest utożsamianie jej z zagrożeniem, które determinuje dynamikę tworzenia strategii bezpieczeństwa oraz podejmowania działań na rzecz bezpieczeństwa państwa. Tradycyjnymi formami zagrożeń, które dla Federacji Rosyjskiej może generować sztuczna inteligencja, są zastosowania militarne, a także potencjalne oddziaływanie AI na sferę społeczną poprzez środki masowego przekazu, sieci społecznościowe oraz internet. Uwzględniając jednak specyfikę tej technologii, należy liczyć się z pojawieniem się nowych obszarów zagrożeń wymagających oddzielnej analizy.

Rosyjscy eksperci podobnie jak ich zachodni odpowiednicy zwracają uwagę na cztery możliwe sposoby implementacji AI mające wpływ na działania w zakresie kształtowania polityki bezpieczeństwa. Są to:

- stworzenie tzw. broni typu LAWS;
- rozpoczęcie nowego etapu wyścigu zbrojeń, w którym państwa będą rywalizować w dziedzinie sztucznej inteligencji;
- pojawienie się różnych wymiarów sztucznej inteligencji, która ostatecznie może sama zdefiniować siebie w sposób zagrażający interesom ludzkości;
- poważne zmiany strukturalne w gospodarce wynikające ze zwiększonego stopnia automatyzacji i utraty zatrudnienia przez wiele grup społecznych<sup>76</sup>.

W podobnym tonie wypowiada się Siergiej Karielow, który uważa sztuczną inteligencję za czynnik geopolityczny. W jego ocenie działania zaawansowanych technologicznie państw doprowadzą do powstania AI-nacjonalizmu poprzez tworzenie AI-nacjonalizacji polegającej na integracji zasobów państw i prywatnych firm. Takie podejście może doprowadzić do jeszcze większego pogłębienia się różnic

---

<sup>76</sup> Anton Kołoinin, „Iskusstwiennyj intellekt – blago ili ugroza dla czelowieczestwa?”, *Raboczaja tetrad* 44(2018), 15–16.

technologicznych pomiędzy państwami, a także napędzić wyścig zbrojeń, w szczególności pomiędzy USA i Chinami<sup>77</sup>.

Ciekawy punkt w dyskusji na temat zagrożeń wynikających z implementacji sztucznej inteligencji wyraził E. Pashentsev. Uważa on, iż AI stanowi nowe zagrożenie dla bezpieczeństwa międzynarodowego od strony psychologicznej. Jest ono związane z możliwością złośliwego wykorzystania tej technologii przez uczestników stosunków międzynarodowych charakteryzujących się agresywnymi działaniami. Są ukierunkowane bezpośrednio lub pośrednio na świadomość opinii publicznej przeciwnika, jego sojuszników oraz aktorów neutralnych. Tym samym E. Pashentsev wyodrębnił cztery poziomy wykorzystania do tego celu AI: obecne praktyki z zastosowaniem tej technologii, istniejące możliwości niestosowane jeszcze w praktyce, przyszłe zdolności AI oparte na obecnych trendach rozwojowych oraz przyszłe zagrożenia niezdefiniowane. Jako konkretne przykłady zagrożeń związanych ze sztuczną inteligencją rosyjski ekspert wskazał:

- Wzrost ryzyka złośliwego przejścia kontroli nad zintegrowanymi systemami w aktywny sposób korzystającymi z AI. Jako przykład można podać przejście kontroli nad uczącym się maszynowo systemem transportu publicznego zarządzanym centralnie przez sztuczną inteligencję.
- Przeorientowanie komercyjnych systemów AI dla realizacji celów sprzecznych z ich przeznaczeniem, np. wykorzystanie pojazdów autonomicznych do dostarczania ładunków wybuchowych lub do celowego powodowania wypadków.
- Tworzenie tzw. *deep fakes* wykorzystujących sztuczną inteligencję do imitowania ludzkiego głosu lub wizerunku, a nawet tzw. *fake people*, czyli obrazów nieistniejących osób generowanych przez algorytmy głębokiego uczenia.
- Manipulacja zawartością treści znajdujących się w internecie.
- Analizowanie przez AI informacji pochodzących z otaczającej nas rzeczywistości do tworzenia sugestywnego przekazu ukierunkowanego na sprofilowanych użytkowników lub grupy społeczne<sup>78</sup>.

W kontekście zdefiniowanych zagrożeń wywołanych przez sztuczną inteligencję należy wspomnieć o tych związanych z sektorem gospodarczym. W lutym 2019 r. największy rosyjski bank Sberbank poinformował o stracie miliardów rubli z powodu błędów w algorytmach sztucznej inteligencji. O ile tego typu pomyłki można traktować jako zagrożenie, o tyle z drugiej strony zastosowanie AI doprowadziło do jeszcze innych konsekwencji korzystnych z punktu widzenia optymalizacji kosztów pracy, tj. do zmniejszenia liczby pracowników średniego szczebla menedżerskiego o 70%, a wcześniej do likwidacji około 3 tys. miejsc pracy<sup>79</sup>. Przykład Sberbanku pokazuje więc w mikroskali, jakie wyzwania stoją przed bezpieczeństwem ekonomicznym

<sup>77</sup> Siergiej Karielow, „II-nacyonalizm i II-nacyonalizacja”, *Raboczaja tetrad'* 44(2018), 22–23.

<sup>78</sup> Zob. szerzej: Evgeny Pashentsev i Darya Bazarkina, „Artificial Intelligence and New Threats to International Psychological Security”, *Russia in Global Affairs* 1 (2019), 147–166.

<sup>79</sup> „AI Errors Cost Sberbank Billions of Rubles”, dostęp 22.10.2020, <https://tass.com/economy/1046403>.



państwa i potrzebą zapewnienia stabilności w społeczeństwie. Innym wyzwaniem dla bezpieczeństwa ekonomicznego Federacji Rosyjskiej jest zdolność do utrzymania w kraju swojego zaplecza intelektualno-badawczego. Obszar ten wciąż jest zdecydowanie niedofinansowany, co sprawia, że wielu rosyjskich specjalistów pracuje dla zachodnich koncernów, natomiast ci, którzy pozostali w Rosji, potrzebują dla twórczego działania znacznie bardziej posuniętej swobody, niż tamtejsze władze przewidują. W efekcie Rosja zamiast rozwijać własną gospodarkę przy zastosowaniu sztucznej inteligencji stała się dostawcą wyspecjalizowanych kadr, a to negatywnie wpływa na jej możliwości nawiązania rywalizacji nie tylko z USA czy Chinami, ale także z wieloma innymi państwami zachodnioeuropejskimi czy azjatyckimi. Trudno ocenić, w jakim stopniu zagrożenie to dostrzegają rosyjscy decydenci oraz ich doradcy, skoro przy rozwoju i wdrażaniu AI wciąż liczą na istniejącą synergii pomiędzy asymetrycznym charakterem rosyjskich odpowiedzi na wyzwania geopolityczne a naukowo-techniczną spuścizną ZSRR.

### Uwagi końcowe

Dokonana analiza potwierdziła, iż sztuczna inteligencja odgrywa coraz istotniejszą rolę w polityce bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej. Rosyjskie władze trafnie, choć zbyt późno zaczęły identyfikować wpływ nowoczesnych technologii na stosunki międzynarodowe i ich bezpieczeństwo. Dostrzegają potencjał oraz znaczenie sztucznej inteligencji, co znajduje odzwierciedlenie w przygotowywanych przez tamtejsze ośrodki decyzyjne strategiach bezpieczeństwa państwa. Można więc stwierdzić, iż proces decyzyjny został uruchomiony, a jego efektem są podejmowane przez Rosję działania na rzecz zwiększenia swojego bezpieczeństwa. Napotykają one ograniczenia ekonomiczne, technologiczne oraz polityczne, co sprawia, iż Rosja znacznie odstaje w implementacji AI od Stanów Zjednoczonych czy ChRL.

Działania Federacji Rosyjskiej, w tym ponoszone koszty finansowe, są skoncentrowane głównie na płaszczyźnie militarnej i politycznej. Tym samym odzwierciedlają tradycyjny i konserwatywny sposób postrzegania bezpieczeństwa przez to państwo. Na tych płaszczyznach Rosja stara się m.in. aktywnie przeciwdziałać tym procesom, które subiektywnie klasyfikuje jako zagrożenie. Wspierane przez sztuczną inteligencję działania, zwłaszcza w wymiarze politycznym, mogą stanowić poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa międzynarodowego. Analogicznie należy postrzegać blokowanie przez Rosję wszelkich inicjatyw ukierunkowanych na ograniczenie lub zakazanie prac nad bronią autonomiczną.

Z drugiej strony poważnymi ograniczeniami są: zapóźnienia technologiczne, relatywnie skromne zasoby finansowe oraz trudności w utrzymaniu kapitału intelektualnego. Rosja dysponuje jedynie trzema superkomputerami znajdującymi się na liście najpotężniejszych 500 komputerów na świecie (Chiny mają ich 228, USA – 117, Japonia – 29), tylko dwa uniwersytety wchodzą do setki najlepszych ośrodków naukowych według

2019 World University Rankings oraz posiada jedynie 168 start-upów zajmujących się AI, wobec ok. 6900 w USA czy 1000 w Chinach<sup>80</sup>. Trudno także rzetelnie zweryfikować zapowiedzi rosyjskiej armii dotyczące implementacji sztucznej inteligencji dla potencjału obronnego kraju. Nie oznacza to jednak, że należy je lekceważyć.

### **Artificial Intelligence in the Security Policy of the Russian Federation**

Traditionally, technological progress is among the factors which influence international relations and its security. Currently, the next wave of informational revolution has introduced a faster, closer, and less predictable environment of interactions. New kinds of threats, such as artificial intelligence (AI), are emerging and challenging traditional views on security issues. Due to its uniqueness, AI poses an enormous challenge for different dimensions of international security. It is favoured by its essence and specificity which contain its definition as an instrument of an autonomous decision-making process based on the processing of a huge amount of data, enabling the development of learning procedures, and acting in accordance with its own logic. The importance of AI was noticed by main international players, including the Russian Federation's authorities. References to this technology have been found in several state documents and governmental projects since 2017. The focus on developing this technology has been growing, especially in the military sector. However, the actions taken and strategies developed are being confronted with technological delays and limited financial assets, which means that Russia still lags behind the leaders of the AI research, such as the USA and China.

*Keywords:* artificial intelligence, international security, Russian Federation, Russia, emerging technologies.

---

<sup>80</sup> Markotin i Chernenko, „Developing”.

# Towards a Cybersecurity Zone in North America: Exploring the Creation of a Regional Cybersecurity Complex Under the USMCA

Marco Antonio Lopátegui Torres

*Autonomous National University of Mexico*

Cybersecurity has been an important developing subject for International Relations as a result of the ever-evolving world, much influenced by technological innovation. Since the end of the Cold War, security analysis has been regionalised and has examined cooperation among neighbours in order to address common problems. However, classic approaches to security within the discipline are deemed insufficient in the wake of new vulnerabilities from cyberspace. In order to put cybersecurity on the agenda for the region comprised by Mexico, the United States, and Canada – and in order to understand the possibilities of a cybersecurity zone in North America – this article uses the Regional Security Complex Theory to make a proposal for a North American Cybersecurity Complex. Based on the opportunities offered by the new United States–Mexico–Canada Agreement (USMCA), the means for such a complex are explained.

*Keywords:* cybersecurity, regional security complex, USMCA, North America.

Within the context of constant innovation and technological advances, the opportunity for analysis regarding international security that focuses on cyberspace becomes highly important. New information technologies raise threats that had not been contemplated before within International Relations (IR); they now require the cooperation of all actors in the international society. With tendencies towards regional analyses of security, and with the help of the political and juridical tools designed on this level, security becomes essential in regional agendas and, therefore, so does cybersecurity.

With all that in mind, different approaches to security analysis have been brought out in IR studies. Here I will take into consideration the Regional Security Complex Theory (RSCT), which is a theoretical tool for a comprehensive analysis of the conditions that exist in a region for creating security complexes that are composed of the actors involved and based on security agendas about important issues for the said region or

members of the said group. Cybersecurity, for example, could be seen as one of those topics on the agenda for the region comprising Canada, the United States, and Mexico.

With the objective of setting cybersecurity on the tri-national agenda, this article is guided by the question of what could be the necessary means to build a regime on the matter for North America under the current political context. In order to offer a reasonable answer, the presented hypothesis argues that cooperation guided by the integration process of the region – set out in the new United States–Mexico–Canada Agreement (USMCA), which entered into force in 2020 – can be the basis for an attempt to create a cybersecurity complex in the region. Based on the experience of each country and the will to make further efforts, as stated in the Agreement, this complex can be the future for securitisation in cyberspace.

Taking this into consideration, I believe that the RSCT is the most appropriate approach to address the opportunity of building a cybersecurity complex in North America. This theory makes it possible to take into account multiple actors and factors in the analysis of security of a certain region based on the will of the States within it and its processes towards integration. Hence, it allows for a full analysis of the current status and the opportunities for the future.

### **The Regional Security Complex Theory as an analytical tool for cybersecurity in North America**

Ever since the end of the Cold War, the international security agenda has been regionalised. With the culmination of bipolar confrontation, numerous conflicts arose or became more visible worldwide as tensions between the superpowers were not totalising; multiple topics on the security agenda had important regional implications, without necessarily affecting the entire international system. Likewise, concerns ceased to be exclusively military and the agenda was no longer centred around nuclear weapons; rather, numerous issues emerged based on the threats and priorities in each region. Hence, it was necessary to use a theory that focused on regional and not only on worldwide security, as realism had, or one that focused on the global construction of the security agenda, such as constructivism.

Thus arose the RCST, which provides analytical tools to address the issue of cybersecurity from a regional stance based on the composition of security complexes and not from the viewpoint of international politics or either economic or technological development. This approach can include non-state actors, incorporate both local and interregional levels, and allow for particular circumstances of time and place to determine the preponderance of actors and factors.<sup>1</sup> Likewise, it recognises changes in the composition of the security agenda, allowing for an analysis of a variety

---

<sup>1</sup> Barry Buzan and Ole Weaver, *Regions and Powers: The Structure of International Security* (United Kingdom: Cambridge University Press, 2003), 12.

of non-traditional issues and actors within international security, such as military tactics, weapons, and politics.<sup>2</sup>

With all that said, it is necessary to define a Regional Security Complex (RSC) in order to fully understand the proposal of this research regarding the construction of a complex of this kind for North America, one which would focus on cybersecurity. The definition offered by Barry Buzan and Ole Weaver is: “[A] set of units whose major processes of securitisation, desecuritisation, or both are so interlinked that their security problems cannot reasonably be analysed or resolved apart from one another”. This axiom has evolved not to focus solely on the State and military policy,<sup>3</sup> but also to consider the possibility of different actors and various security sectors.<sup>4</sup>

This way, the RSCT has been chosen to address the issue of cybersecurity in North America, since “it offers the possibility of systematically linking the study of internal conditions, the relationships between the units in the region and the interaction of the regional dynamics with powers [and threats] that act globally”.<sup>5</sup>

A holistic approach to cybersecurity based on the RSCT will make it possible to move away from the visions of the knowledge-based economy and technological innovation that are commonly used to study the phenomena of ICTs, as these analyse the problem from the point of view of the threats and risks that arise and develop in cyberspace. It does not see the development of ICTs merely as a part of the technological dynamic; rather, it focuses on the possibilities of damage to critical infrastructure, the penetration of military systems, or the theft of classified information as possible national and international security problems.<sup>6</sup> The RSCT is a reminder of the fact that we are not interested in development or interactions in cyberspace, but, rather, in addressing the risks and threats to security that occur in the virtual terrain so that we could tackle such problems.<sup>7</sup>

In this context, cyberspace can be seen as a new field of interaction for society. It is a social dimension whereby a lot of our activities as humans can take place through the Internet: from information exchange to shopping, working, and socialising. However, according to Luis Joyanes, due to its risks and threats, it should also be regarded as a possible battlefield.<sup>8</sup>

Also, for the present research, I will use the concept of securitisation<sup>9</sup> as the main theoretical tool to map regional variation. A theory based on securitisation makes it

---

<sup>2</sup> Buzan and Weaver, 17–18.

<sup>3</sup> Buzan and Weaver, 201.

<sup>4</sup> Buzan and Weaver, 44.

<sup>5</sup> Buzan and Weaver, 52.

<sup>6</sup> Buzan and Weaver, 76.

<sup>7</sup> Buzan and Weaver, 76.

<sup>8</sup> Luis Joyanes Aguilar, *El estado del arte de la ciberseguridad* (Madrid: Instituto de Estudios Estratégicos, 2011), 30.

<sup>9</sup> Securitisation should be understood as the process under which a topic that might pose a threat goes from being non-politicised (i.e. there are no political actions or policies that would face it) through being

possible to point out that security agendas are focused on different things in different regions; the actors differ and so does the relative importance of the different sectors.<sup>10</sup> In this case, I will seek to use North America as the focal point for the proposal towards the securitisation of cyberspace.

Authors such as Alejandro Chanona have previously used the RSCT to understand security in the region based on its dynamics for cooperation and its process towards integration.<sup>11</sup> Because of that, it must be kept in mind that regional integration between the US, Canada, and Mexico revolves around the free-trade area created by the North American Free Trade Agreement (NAFTA) in 1994 and sustained today by the USMCA.<sup>12</sup>

Talking about cybersecurity, Mark Raymond stresses the importance of both formal and informal institutions for cooperation.<sup>13</sup> On the formal side, legal documents are – as in any other regime, cooperation effort, or regional integration – fundamental to fully developing a cybersecurity regime. On the other hand, institutional cooperation is key to putting it into action from what could be seen as an informal stance. Thus, the main emphasis in this paper will be on the entry-into-force of the USMCA as the basis of a cybersecurity complex with the aim of inter-institutional cooperation across the borders of the three countries.

With all that in mind, and based on the parameters of the RSCT, I will undertake an analytical tour around the creation process, the operation, the current conditions, and the perspectives of a prospective regional cybersecurity complex among the three members of the USMCA by taking into consideration the following elements of practical analysis:

- 1) the background shared between the units in the CSR and how it conditions the main cybersecurity actors and the agenda they generate;
- 2) the main cybersecurity actors, problems, and reference objects that will define the CSR in cyberspace, and the nature of the processes that created it and sustain it as a formation process;
- 3) the essential structure of the region (anarchy or integration, distribution of power and patterns of friendship–enmity, securitisation–desecuritisation);

---

politicised (i.e. there are actions to tackle it, e.g. allocating resources), and even beyond all the way to being securitised (by presenting it as an existential threat with a need for immediate action). See Barry Buzan, Ole Weaver and Jaap de Wilde, *Security: A new Framework for Analysis* (London: Lynne Rienner Publishers, 1998), 42.

<sup>10</sup> Buzan and Weaver, *Regions and Powers*, 85–86.

<sup>11</sup> See Alejandro Chanona, “Regional Integration and Security: A Comparative Perspective of the European Union and North America,” *Norteamérica* 1, no. 1 (2006), 100. Centro de Investigaciones sobre América del Norte–UNAM.

<sup>12</sup> Andrés Malamud, “Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional,” *Norteamérica* 6, no. 2 (2011): 236–237. Centro de Investigaciones sobre América del Norte–UNAM.

<sup>13</sup> Mark Raymond, “Managing Decentralized Cyber Governance: The Responsibility to Troubleshoot,” *Strategic Studies Quarterly* 10, no. 4 (2016), 132. Air University Press.

- 4) the interregional and global dynamics that the North American cyberspace regional security complex will have;
- 5) the relative weights of the domestic, regional, interregional, and global levels, as well as that of the trends of securitisation of cyberspace;
- 6) the most likely scenarios for the future given the current condition and dynamics of the CSR in cyberspace.

Throughout the following sections, each of these points will be addressed with the aim of building a methodological proposal that will make it possible to determine the possibilities and the already existing opportunities for the construction of a cybersecurity complex.

### **The position of the USMCA members and their determining conditions in the region**

The first aspect to consider is the immediate background and the general conditions of each member of the USMCA; only this will allow for determining if there is a possibility of building a regional cybersecurity complex between them. These are characteristics related to the telecommunications infrastructure as well as the access and use of cyberspace. This will be the first approach in identifying the main differences between the countries, which could condition the construction of a regional cybersecurity complex in North America.

It is pertinent to start with the most important actor in the region, namely the United States, which has a population of over 330 million people and Gross Domestic Product (GDP) of 21,428 trillion dollars (2019)<sup>14</sup>, ranking as the world's leading economy. Since the beginning of the 20th century, it had emerged as a power of worldwide importance, but it was at the end of World War II that it took its place as a global superpower. After the attacks on the World Trade Center in 2001, it began to securitise the international agenda, with clashes in different areas of the Middle East and some political and economic disputes with actors such as Russia, China, and North Korea. Although it cannot be considered the only superpower, it is a hegemonic actor and a key player in global security. Corresponding with its importance and economic value, its telecommunications infrastructure occupies the fourth position.<sup>15</sup> It has more than 313 million people who access the Internet, reaching 94% of Internet penetration, which makes it the tenth country with the highest number of connected inhabitants in relation to its total population.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> *GDP (current US\$)*, The World Bank, last modified 2019, [https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?name\\_desc=false&view=chart](https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?name_desc=false&view=chart).

<sup>15</sup> Soumitra Dutta, Thierry Geiger and Bruno Lanvin, cords, *The Global Information Technology Report 2015: ICTs for Inclusive Growth*, accessed August 25, 2020, [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GITR2015.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GITR2015.pdf).

<sup>16</sup> *Internet Users and 2019 Population in North America*, Internet World Stats, last updated May 9, 2019, <https://www.internetworldstats.com/stats14.htm>.

Mexico is a country with more than 127 million inhabitants (2019). It is considered a developing economy with GDP of 1,258 trillion dollars (2019), which places it as 15th among economies globally.<sup>17</sup> Despite being an important economy, which is part of the G-20 and the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), its position in telecommunications infrastructure worldwide is 81st out of 143 countries (2016). Its Internet penetration, although it has been growing, still has a significant percentage of the population lagging. Based on data from the Mexican National Institute for Statistics and Geography (INEGI) and the Mexican Internet Association, 44.3% of Mexican households have a computer (less than half),<sup>18</sup> while the total number of Internet users in Mexico has reached 82.7 million, which represents 71% of Internet penetration.<sup>19</sup>

Canada can be placed as the third country regarding population numbers in the region, with 37,589,000 inhabitants; however, with GDP of 1,736 trillion dollars (2019)<sup>20</sup>, it ranks as the tenth global economy. Although its international performance has undergone various changes throughout history, traditionally Canada is not considered a military power and its foreign policy "... has been based on its moral and progressive reputation since it guards and promotes respect for international institutions; it has managed to overcome its alliances and differences with the governments of the United States and is considered a persuasive actor among the international community"<sup>21</sup>. Although its vast physical expanse could be seen as a problem (since it is the fourth largest country in the world), Canada is the sixth country with the largest telecommunications infrastructure (according to the World Economic Forum<sup>22</sup>) and has more than 35.5 million people with Internet access, which makes it the seventh country in the world, with more than 95% of Internet penetration.<sup>23</sup>

With this first approach, one can observe the current state of each of the countries that make up the USMCA in order to have a general picture of the economic conditions and access to the global network at the time of the entry-into-force of the said Treaty. Likewise, the basic data shows an uneven map of Mexico in relation to the United States and Canada. It is possible to observe a relationship between GDP and the

<sup>17</sup> Mexico, The World Bank, last updated 2019, <https://data.worldbank.org/country/mexico?view=chart>.

<sup>18</sup> *Disponibilidad y Uso de TIC*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática [INEGI], last updated 2019, <https://www.inegi.org.mx/temas/tichshogares/>.

<sup>19</sup> *15° Estudio sobre los Hábitos de los Usuarios de Internet en México 2018: Movilidad en el Usuario de Internet Mexicano*, Asociación de Internet, July 31, 2019: 4, [https://irp-cdn.multiscreensite.com/81280eda/files/uploaded/15%2BEstudio%2Bsobre%2Blos%2BHa\\_bits%2Bde%2Blos%2BUusuarios%2Bde%2BInternet%2Ben%2BMe\\_xico%2B2019%2Bversio\\_n%2Bpu\\_blica.pdf](https://irp-cdn.multiscreensite.com/81280eda/files/uploaded/15%2BEstudio%2Bsobre%2Blos%2BHa_bits%2Bde%2Blos%2BUusuarios%2Bde%2BInternet%2Ben%2BMe_xico%2B2019%2Bversio_n%2Bpu_blica.pdf).

<sup>20</sup> Canada, The World Bank, last updated 2019, <https://data.worldbank.org/country/canada?view=chart>.

<sup>21</sup> Athanasios Hristoulas, "La política de seguridad canadiense: pasado, presente y futuro," in *Seguridad y defensa en América del Norte: Nuevos dilemas geopolíticos* (Washington, D.C & San Salvador: Woodrow Wilson International Center for Scholars & Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo, 2010), 103–151.

<sup>22</sup> Dutta, Geiger and Lanvin, *The Global Information Technology Report 2015*, 161.

<sup>23</sup> Canada, Internet World Stats, last updated May 12, 2018, <https://www.internetworldstats.com/am/ca.htm>.



telecommunications infrastructure that each country has with its level of Internet penetration; although the relationship is not direct, it is causal.

The heterogeneous composition of the region is evident since its members have very different conditions. Their economic, political, and military importance is uneven, as is their relevance to the international system. However, despite these differences, these countries have been able to generate significant cooperation schemes, such as the NAFTA and the USMCA. This is because each of these states has a defined role in the region and understands that there is interdependence as they share almost twelve thousand kilometres of borders.

The commercial and human capital exchange between these three actors is one of the most active in the world. The USA–Canada border is the longest one in the world at 8,891 kilometres in length and there is a commercial exchange of more than 615 billion dollars a year.<sup>24</sup> Moreover, the USA and Mexico share 3,100 kilometres of border and a daily exchange of more than 1.6 billion dollars in goods and services, which makes up about 590 million dollars annually. Also, migration between the two countries amounts to approximately 3 million people a year.<sup>25</sup> The United States is Mexico's first commercial partner and first migration destination. It is also Canada's first commercial partner and first migration destination. On the other hand, Canada and Mexico are, for the United States, the second and third trading partners respectively (surpassed only by China).

This data reveals a heavy interdependence between the three countries. It has prompted each actor to seek the strengthening of their relationships and improve cooperation schemes; especially on economic, political, and security issues. Although conditions are unequal, in the last 70 years the three countries have demonstrated a cordial relationship and in the last 30 years they have generated mutually beneficial co-responsibility agreements on issues of interest to each one of them.

Based on this background and data about what each member represents for its partners, a starting point can be established in order to consider that cooperation in the construction of a cybersecurity complex *is* possible as long as the said topic is on the political agendas of each of the States involved. The inclusion of the subject in one of the USMCA's sections reveals that it is not a matter outside of their agendas, but, rather, one which is of mutual interest. In the fourth section of this article, I will go deeper into the guidelines established in the USMCA on the subject of cybersecurity; however, before that, I will continue with the analysis of the region's structure, the role of each member for the region and the rest of the world, their dynamics, and how their integration schemes have evolved.

---

<sup>24</sup> Héctor Usla, "Canadá rebasa a México en comercio con EU," *El financiero*, July 3, 2020, <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/canada-desplaza-a-mexico-como-mayor-socio-comercial-de-eu>.

<sup>25</sup> Gerardo Lissardy, "Frontera Estados Unidos-México: Por qué para Trump es (casi) imposible cerrar la frontera con México como hicieron otros presidentes de EE.UU.," *BBC News Mundo*, New York. April 24, 2020, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48028600>.

## The regional structure and dynamics among the USMCA members

Given the general data, it is possible to analyse the second point and thus determine the general structure of the region and the dynamics between the members of the USMCA. I will focus on the position that each country has in the international arena and, in consequence, define the status of each country. With this, I will try to provide a sketch of the distribution of power, of some dynamics, and of how integration schemes have evolved within the region. Although some background references are to be made, such as the NAFTA, the main emphasis will be on the entry-into-force of the USMCA.

Based on the levels of differentiation established by Buzan and Weaver around the scope of the power of a State,<sup>26</sup> each member of the USMCA can be described as follows:

- The United States is a “superpower.” It has a broad-spectrum influence throughout the international system as well as first-class military-political capabilities and an economy that supports these capabilities. It is also an active actor in the securitisation and desecuritisation processes in all (or almost all) the regions of the system, be it as a guarantor, a threat, an ally, or an intervening party.<sup>27</sup>
- Mexico is a “regional power”, i.e. its capabilities are important only in its own region. Mexico is a relevant actor for North America, Latin America, and the entire continent within the OAS, but it does not have much influence on the global level. It influences the securitisation processes in its region, but its limited political, military, and economic capacities exclude it from being a systemically important actor.<sup>28</sup>
- Canada is a “great power” in the system. It has a less demanding status in terms of capacity and behaviour on the global level than superpowers do. It has great economic and political capacities, but not outstanding in all sectors, and it is not actively present in the securitisation processes of all areas of the international system, but it is a state taken into account by the superpowers for alliances and the distribution of global power.<sup>29</sup>

Understanding this composition on the individual level for each member makes it possible to reveal the essential regional structure, which is based on the leadership of the United States and a moderate counterweight achieved by Canada and Mexico, each in their own way. Therefore, together they compose a region with unequally distributed power, but with patterns of cooperation, mutual assistance, and securitisation backed by the military and technological resources of the United States.

Historically, the relationships between the members of the USMCA were rather rough. Each country took its neighbours into account in a strategic manner and tried

---

<sup>26</sup> Buzan and Weaver, *Regions and Powers*, 34.

<sup>27</sup> Buzan and Weaver, 34–35.

<sup>28</sup> Buzan and Weaver, 37.

<sup>29</sup> Buzan and Weaver, 35.

to make them allies in order to achieve its foreign policy objectives in the region<sup>30</sup> through relationships based solely on convenience regarding economic, political, social, security, and population topics, in addition to geographical proximity.<sup>31</sup> There were no attempts at integrating at the regional level, which is why relations between them developed bilaterally. It was not until 1990 – when the United States, Mexico, and Canada began the negotiations for the NATFA – that a leap towards the evolution of regional relations was made.

Among the determining factors for the integration of these three North American countries were the processes of economic globalisation and an increase of insecurity factors on the international level. “The importance of these two circumstances has been reflected in the creation of strategies and organisations that help improve the conditions and quality of life of the population of these three States, as well as the relations between them.”<sup>32</sup> These factors intensified the international cooperation agenda in North America and aimed at increasing support and security in the region. The NAFTA entered into force on January 1, 1994.

After the terrorist attacks of September 11, 2001, the interests of the superpower turned towards the protection of its territory. In consequence, its relations in the region focused solely on border security, securitising the regional agenda, and leaving aside issues important to its neighbours, such as economics, immigration, the environment, or drug trafficking.<sup>33</sup>

The NAFTA was followed by several agreements – some even regarding topics of joint security – the most important of which included the Smart Borders programme in 2002 and the Alliance for Security and Prosperity of North America (ASPAN) in 2006. Both agreements had the intention of “building new spaces of cooperation to provide greater security, making companies more competitive and the economies more solid”.<sup>34</sup> However, these pacts did not have the expected solidity in their execution, although the leaders of the three countries did realise that two developed economies and one developing economy had good conditions for strengthening each other through the cooperation.

The NAFTA was fulfilling its purpose, since between 1993 and 2015 trade amongst the three countries quadrupled, going from \$297 billion to \$1.14.<sup>35</sup> Factors such as the economic rise of China, the increase in organised crime, and the arrival of Donald

---

<sup>30</sup> However, they also came to have political and military conflicts for territorial and economic reasons, such as in the period of the expansion of the United States, when it had a confrontation with Mexico and annexed part of its territory.

<sup>31</sup> Elma del Carmen Trejo García, *Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN)* (Mexico: Servicio de Investigación y Análisis, Dirección General de Bibliotecas, Cámara de Diputados, 2006), 1, <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-02-06.pdf>.

<sup>32</sup> Elma del Carmen, 2.

<sup>33</sup> Elma del Carmen, 5.

<sup>34</sup> Elma del Carmen, 2.

<sup>35</sup> “Del TLCAN al T-MEC: La historia del acuerdo comercial,” *Milenio*, México City, June 30, 2020, [https://www.milenio.com/negocios/del-tlcan-al-t-mec-la-historia-del-acuerdo-comercial\\_2](https://www.milenio.com/negocios/del-tlcan-al-t-mec-la-historia-del-acuerdo-comercial_2).

Trump to the presidency of the United States were ones that prompted the renegotiation of the NAFTA.

As the Chinese economy began to displace Mexico and Canada as the main trading partners of the United States, the US economy required strengthening through economic agreements with its neighbours. By 2016, Donald Trump had won the candidacy for the presidency of the Republican Party and throughout the electoral process he attacked that agreement and claimed it was unfair to the US. Once installed in the White House, Trump threatened to remove the United States from the NAFTA if it did not modernise.<sup>36</sup>

In August 2017, the NAFTA renegotiations began in the city of Washington. Later, in September 2018, an agreement was reached between the three countries to update the NAFTA, but it had so many modifications that it was more efficient to replace it with a new pact, which they named the United States–Mexico–Canada Agreement (USMCA). On November 30 of that same year, Presidents Donald Trump, Enrique Peña Nieto, and Justin Trudeau signed the Agreement within the framework of the Group of 20 (G20) summit in Buenos Aires, Argentina.<sup>37</sup> The USMCA came into effect on July 1, 2020.

This brief review of the integration mechanisms in North America is directly related to the proposal of creating a cybersecurity complex in the region, since it shows the political will that the three countries in question have had to generate mutually beneficial agreements. Moreover, the active leadership of the United States can be noticed, but the firmness of its neighbours to negotiate and include issues of interest to them in the agenda could be seen, too. Also, the intention of the superpower in the region to push forward securitisation issues was emphatic, particularly after September 11, 2001.

At this point in the research, it is possible to propose the securitisation of cyberspace in North America, mainly due to the fact that it is an issue reflected in the USMCA, which implies that it is a matter of interest to the three countries. Therefore, in the next section I will present the current cybersecurity conditions in the USMCA member countries, which will provide guidelines for analysing the intentions of the Agreement and making proposals for the construction of a regional cybersecurity complex.

### **What are the current cybersecurity conditions in each USMCA member country?**

As the third point, issues and reference objects regarding cybersecurity for the region will be addressed, as well as the strategic response of the USMCA members in the process of the securitisation of cyberspace will be elaborated. In order to understand the relevance of the topic, it is necessary to define what cybersecurity is and what its importance relies on. Later, I will review some incidents and problems that each of the USMCA countries have had in this area, as well as the strategies that each one has tried to develop in order to respond to threats to their cybersecurity.

---

<sup>36</sup> “Del TLCAN al T-MEC”.

<sup>37</sup> “Del TLCAN al T-MEC”.

For many analysts, there are four physical dimensions where there are conflicts, namely land, sea, air, and space. However, for three decades now, the dangers have reached the fifth domain: cyberspace.<sup>38</sup> As such, cyberspace can be seen as an environment for the interaction of international society. It is a non-physical space where battles are also fought, although consequences do not only remain in the virtual dimension but also affect the physical world in various ways and with significant magnitudes. Moreover, confrontations, risks, and threats that can occur to a country both internally and externally in the four physical environments can also be reproduced in cyberspace.

Starting from its immense capacity regarding access and information exchange with others, a cyber-threat can reach hundreds of millions of potential victims in a few seconds. Considering the amount of information on national and international security that is stored and exchanged online, cyber-liabilities can have devastating consequences. Based on this understanding, it is essential to maintain a secure cyberspace.

According to Gina Marie Hatheway, the director of the Microsoft Cybersecurity Solutions Group, “Cyberspace is the new battlefield, there is no discrimination in cybersecurity, everyone can be a victim of cyber threats, so challenges must be assumed to reduce the gaps in cybersecurity”.<sup>39</sup> The issue of cybersecurity has been on the rise for a decade on the governmental level, too, especially within ministries of security, in international defence cooperation organisations such as the NATO, and other international institutions, both private and public, such as the ITU. With the growth of people accessing global networks and the possibility of attacks ranging from highly targeted ones against companies or sectors to attacks on entire countries and regions, cyberspace is becoming ever more important day by day.

Cybersecurity is emerging as a new vision for reducing the vulnerabilities derived from the use of cyberspace, which requires solutions that are consistent with its configuration and with the associated problems. Securing cyberspace is difficult, because this space is used by society for interaction and production, so it is its connectivity that is promoted, not its security. In order to face multiple threats, any cybersecurity strategy must involve protecting both data and people.

This approach strives to preserve the availability and integrity of networks and infrastructure, as well as the confidentiality of the information contained therein. Therefore, a whole “set of policies, controls, procedures, risk management methods and standards associated with the protection of society, government, economy and national security in cyberspace and public telecommunication networks is required.”<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> “Cyberwar: War in the Fifth Domain,” *The Economist*, United Kingdom, June 1, 2020, <http://www.economist.com/node/16478792>.

<sup>39</sup> Stephania Oliver, “La ciberseguridad no es prioridad en México,” *El Universal*, January 26th, 2020, <https://www.eluniversal.com.mx/techbit/la-ciberseguridad-no-es-prioridad-en-mexico>.

<sup>40</sup> Gobierno de México, *Estrategia Nacional de Ciberseguridad* (México: Gobierno de México, 2017), 27, [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/271884/Estrategia\\_Nacional\\_Ciberseguridad.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/271884/Estrategia_Nacional_Ciberseguridad.pdf).

Understanding the risks causes international actors to share an interest in staying safe from attacks within transnational networks and with regard to information structures that make up cyberspace, since “a small skirmish in cyberspace could be the precursor of a major cyber-conflict and unleash a regional escalation that would have international repercussions”.<sup>41</sup> As James Forsyth points out, each State faces its cybersecurity dilemma and, therefore, it must also cooperate with other States, since network vulnerabilities are created from within and from outside, and there can be both national and transnational threats. “Not for another reason than survival, States have no choice but to work together to modulate these vulnerabilities”.<sup>42</sup>

Given the difficulty of locating the origin of cyber-attacks and the wide scope they might have, there must be cooperation and coordination between public and private, national and transnational actors, even though each nation faces different cybersecurity problems. Likewise, it should be states that promote and lead such efforts. This is what should concern the member countries of the USMCA with regard to the issue of cybersecurity, namely the need to cooperate and strengthen each other in order to reduce vulnerabilities, face threats, and increase the resilience of cyberspace in the region.

So far, each member of the USMCA has acted separately, making its own efforts concerning cybersecurity. Each has individually gone through different paths that can be taken up again as a point of reference in order to understand the main instances and actions that can sustain a Regional Cybersecurity Complex in North America.

The United States is a country that is the target of the biggest number of cyber-attacks in the world annually.<sup>43</sup> Its importance globally, its technology companies, the size of its economy, and its Internet penetration all make the nation the main target for attackers. Suffice to consider some events, such as the classified documents that were revealed by Wikileaks, followed by the attacks of the Anonymous organisation against companies such as Amazon, ETECSA, and PayPal in 2010; as well as several attacks during the presidential election systems in 2016 in thirty-nine states, including intrusions into databases of voters, software systems, and e-mails from the Democratic Party.<sup>44</sup>

In response to these attacks, and being aware of the threats to national security, the US government has developed some cybersecurity strategies. The lines of action have been dictated by consecutive presidents and have evolved; they have been applied by the Department for Homeland Security. The most recent policy is from President

---

<sup>41</sup> John Bumgarner, *Jane's Defence Weekly*, (September 29, 2010): 92, [www.jdw.janes.com](http://www.jdw.janes.com).

<sup>42</sup> James Forsyth and Maj. Billy E. Pope, “Structural Causes and Cyber Effects: Why International Order Is Inevitable in Cyberspace?,” *Strategic Studies Quarterly* (Winter 2014): 123, [https://www.airuniversity.af.edu/Portals/10/SSQ/documents/Volume-08\\_Issue-4/Forsyth.pdf](https://www.airuniversity.af.edu/Portals/10/SSQ/documents/Volume-08_Issue-4/Forsyth.pdf).

<sup>43</sup> “Ransom ¿qué? El ciber secuestro de datos con el código malicioso Ransomware,” *Lockton International*, June 23, 2020, <https://www.locktoninternational.com/mx/articles/ransom-que-el-ciber-secuestro-de-datos-con-el-codigo-malicioso-ransomware>.

<sup>44</sup> Michael Riley and Jordan Robertson, “Ciberataque ruso en elecciones de EU es más grande de lo que se creía,” *El Financiero and Bloomberg*, June 13, 2017, <http://www.elfinanciero.com.mx/mundo/ciberataque-ruso-en-elecciones-de-eu-es-mas-amplio-de-lo-que-se-creia>.

Donald Trump and is outlined in the Cybersecurity and Infrastructure Security Agency Act of 2018. This legislation elevates the mission of the former National Protection and Programs Directorate (NPPD) within the Department of Homeland Security as well as creating the Cybersecurity and Infrastructure Security Agency (CISA), which develops the national capacity to prevent cyber-attacks and work with the federal government to provide cybersecurity tools, services for incidents, and capabilities of evaluation to safeguard networks.<sup>45</sup>

Moreover, the United States has its Cyber Incident Response System through the Department of Homeland Security (DHS), from which it assists potentially impacted entities, analyses the potential impact on critical infrastructure, and investigates those responsible for the attacks. In conjunction with law enforcement bodies, it coordinates the national response to cyber incidents. It collaborates with other agencies – federal and local – takes part in cybernetic complementary missions, and works with owners and operators of the sector to ensure greater unity in the efforts towards security and nationwide response to cyber-incidents.<sup>46</sup>

In the case of Mexico, the lack of awareness and culture of prevention is the greatest vulnerability that exists in terms of cybersecurity. A study called *User habits in cybersecurity in Mexico 2019*, published by the federal government, concluded that 27% of the study participants had suffered identity theft in digital media, while 21% were victims of financial fraud.<sup>47</sup> The Lockton insurance company reveals that crimes and threats of cyber-attacks increased by 215% in Mexico from 2017 to 2019, within which the sectors with the highest number of incidents were financial and insurance services, as well as mass media. One example of this was the ‘WannaCry Virus’ in 2017, which affected more than 200 thousand computers around the world, of which the most affected country in Latin America was Mexico, including a case registered in April 2018, when five Mexican banking entities were hacked through its SPEI platform, producing an approximate loss of 300 million pesos.<sup>48</sup>

To face these risks, Mexico’s National Cybersecurity Strategy (ENC) was created at the end of 2017; it serves as a reference to create a regulatory framework that adds to the existing legislation, such as the Federal Personal Data Protection Law and regulations for public and private entities. However, no new programmes have been generated, nor has an executing mechanism for the strategy been created. Not even a budget has been allocated by the federal government, so the ENC seems to consist only of good intentions. Therefore, Mexico relies on other entities, such

<sup>45</sup> *Cybersecurity*, Homeland Security, accessed September 1, 2020, <https://www.dhs.gov/topic/cyber-security>.

<sup>46</sup> *Cyber Incident Response*, Homeland Security, last updated November 26, 2018, <https://www.cisa.gov/cyber-incident-response>.

<sup>47</sup> Oliver, “La ciberseguridad.”

<sup>48</sup> NOTIMEX, “México, el tercer país con más ciberataques en el mundo: Estudio,” *El Financiero*, January 9, 2019, <https://www.elfinanciero.com.mx/tech/mexico-el-tercer-pais-con-mayores-ciberataques-el-mundo-estudio>.

as the National Centre for Investigation and Security (CISEN), which oversees the generation of intelligence and tactics to face cyber-risks. It also has the Incident Response Center (CERT-MX), whose task is to respond to computer emergencies and run cybercrime investigations.<sup>49</sup>

Canada, even with its large infrastructure, is not immune to attacks, as it was also one of the countries most affected by the WannaCry attack. It has been a target for attacks on its companies and attempts at military interference, such as in 2018, when they had to respond to a threat that came from Eastern Europe. The Canadian government also came under fire on August 15, 2020, when approximately 11,000 online governmental service accounts were reported to have been the victims of hacking attempts.<sup>50</sup>

The Canadian Cyber Security Centre is the authority on the matter, seeking to coordinate cybersecurity advice, guidance, services, and support for the government, property owners, and critical infrastructure operations. They have also designed several national cybersecurity strategies, of which their latest edition is from 2018. It includes numerous initiatives, such as the consolidation of the Centre and the establishment of the National Cybercrime Coordination Unit within the Royal Canadian Mounted Police.<sup>51</sup>

The superpower conditions of the United States make it a target for cyber-attacks, but Canada and Mexico also have too many risks. All three countries have acted on their cybersecurity, but not on the same level of priority. On the one hand, the United States and Canada remain at the forefront, generating strategies in maximum periods of three years and assigning a specific agency to coordinate efforts, while Mexico carried out its first national strategy in 2017, and one which is not being executed in an optimal way. This explains why in the ITU Global Cybersecurity Index 2018 the United States is placed second in the ranking, with Canada not far behind, i.e. in the 9th position, while Mexico ranks only 63rd.<sup>52</sup>

By knowing the general conditions of cybersecurity in the USCMA members, reference objects can be established, from which the measures that will define the Regional Cybersecurity Complex can be proposed. Likewise, recognising the inequalities between the members, their ways of responding to risks, and the position that each has in the matter will allow for making balanced, viable, and prudent proposals that can be carried out in the course of the construction of the said complex.

---

<sup>49</sup> Rafael Fernández MacGregor B (cord), *Perspectiva de ciberseguridad en México*, (México: McKinsey&Company and COMEXI, 2018), 10, <https://consejomexicano.org/multimedia/1528987628-817.pdf>.

<sup>50</sup> Gabrielle Ladouceur Despins, *Cyber attacks: Several Canadian government services disrupted*, August 24, 2020, <https://www.welivesecurity.com/2020/08/24/cyber-attacks-canada-revenue-agency-government/>.

<sup>51</sup> *National Cyber Security Strategy*, Government of Canada, (Public Safety Canada: Canada, 2018), II–III, <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/ntnl-cbr-scrt-strtg/ntnl-cbr-scrt-strtg-en.pdf>.

<sup>52</sup> *Global Cybersecurity Index 2018*, ITU (ITU Publications, 2018), 63–64, [https://www.itu.int/dms\\_pub/itu-d/opb/str/D-STR-GCI.01-2018-PDF-E.pdf](https://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/str/D-STR-GCI.01-2018-PDF-E.pdf).



As already mentioned, regional securitisation in cybernetical matters is possible due to the fact that the three members of the USMCA have included the issue of cybersecurity in their political agendas, to the extent that they added it in the most important integration agreement in the history of North America. Therefore, it is necessary to review the guidelines established in the USMCA for this matter.

### **Cybersecurity in the USMCA and the foundations for building a regional cybersecurity complex in North America**

The fourth point of my analysis focuses on the approach that the USMCA has towards cybersecurity as well as on the fundamental principles that should guide a regional cybersecurity complex for North America in terms of proposals focused on securitising cyberspace in the region. In this section, I directly review the way the USMCA addresses the issue of cybersecurity. Based on what the treaty itself indicates, I will explain to what extent the USMCA provisions provide the basis for a regional cybersecurity complex in North America.

The Agreement is the most important international treaty in the history of North America. As a substitute for the NAFTA, it entered into force on July 1st, 2020. The negotiations that took place between 2017 and 2018 to modernise the NAFTA made it possible to retain the key elements of the commercial relationship between the United States, Mexico, and Canada while incorporating new and updated provisions that aimed at responding to the challenges of the 21st century. “Strengthening the rules and procedures regarding trade and investment, this agreement has proven to be a solid basis for strengthening the already strong economic ties between the three nations”.<sup>53</sup>

These are the most relevant points of the USMCA<sup>54</sup>:

- It promotes the growth of digital commerce and strengthens the protection of consumer data;
- It provides greater access to financial services and more opportunities for financial institutions in the markets of the region;
- It adapts the agreement to the continuous evolution of the telecommunications sector, optimising the infrastructure and free-market conditions necessary to encourage its future development;
- It incorporates mechanisms for dialogue and collaboration to promote the participation of Small and Medium Enterprises in regional trade;
- It strengthens and amplifies the protection of workers’ rights;
- It establishes clear obligations to cooperate in the fight against corruption;

---

<sup>53</sup> “¿Qué es el T-MEC y por qué es importante para México?,” *Forbes México*, July 1, 2020, <https://www.forbes.com.mx/economia-que-es-el-t-mec-y-por-que-es-importante-para-mexico/>.

<sup>54</sup> “T-MEC,” *Forbes México*.

- It incorporates provisions that regulate the activity of the companies owned by the state in order to prevent distortions in trade and investment flows between the members.

In contrast to the NAFTA, the USMCA presents two important modifications:<sup>55</sup>

- 1) The NAFTA has 22 chapters, while the USMCA is made up of 34 chapters, where the additions and modifications to the chapters imply important changes in topics such as regional content, the fight against corruption, wages, environment, and digital commerce (where cybersecurity is included);
- 2) The Agreement will have a periodic evaluation; it will be valid for 16 years, but it will be reviewed every 6 years.

As said, among the most significant modernisations in the Agreement is Chapter 19, which refers to digital commerce. This topic is one of the most important additions, as during the elaboration of the NAFTA this issue was barely glimpsed. However, with the evolution of ICTs, digital commerce has become one of the main means for exchange and a very important value creator sector, whose development will reach incalculable levels of relevance in the world economy. Hence, the inclusion of a chapter on digital commerce “seeks to promote the growth of interactive computer services to promote the development of information platforms, the interaction between users, multimedia content, increased commercial activity, and business opportunities”.<sup>56</sup>

With this in mind, the main benefits that this chapter of the USMCA aims to attain are as follows:<sup>57</sup>

- generating and promoting the innovation of high-quality digital content, products, and services, which will allow for transforming the way in which people and companies interact;
- strengthening and promoting the development of digital commerce through a legal scheme that encourages electronic operations and, at the same time, provides security for users of electronic media;
- promoting safe digital environment.

This last point is further explained in article 19.15: “Cybersecurity”. In this section, the Agreement recognises that threats to cybersecurity undermine confidence in digital commerce, for which two intentions are raised in this matter:<sup>58</sup>

---

<sup>55</sup> *Agreement Between the United States of America, the United Mexican States, and Canada 12/13/19 Text*, Office of the United States Trade Representative, accessed on September 1, 2020, <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement/agreement-between>.

<sup>56</sup> César Buenrostro, *Retos y oportunidades del comercio digital ante el T-MEC*, (KPMG, August, 2020), [https://www.delineandoeestrategias.com.mx/blog-de/retos-y-oportunidades-del-comercio-digital-ante-el-t-mec?utm\\_campaign=Delineando%20Estrategias&utm\\_medium=email&\\_hsmi=93449194&\\_hsenc=p2ANqtz-9u1woew5OyK5nCt\\_VbIRJ-NtXh0DEhQKuNK3SxAJBD4LymSUuYMri8IUWOV8ICM\\_CVugzRyyuXLUXmpWV1ZHs398sa0Q&utm\\_content=93448806&utm\\_source=hs\\_email](https://www.delineandoeestrategias.com.mx/blog-de/retos-y-oportunidades-del-comercio-digital-ante-el-t-mec?utm_campaign=Delineando%20Estrategias&utm_medium=email&_hsmi=93449194&_hsenc=p2ANqtz-9u1woew5OyK5nCt_VbIRJ-NtXh0DEhQKuNK3SxAJBD4LymSUuYMri8IUWOV8ICM_CVugzRyyuXLUXmpWV1ZHs398sa0Q&utm_content=93448806&utm_source=hs_email).

<sup>57</sup> “T-MEC,” *Forbes México*.

<sup>58</sup> “Chapter 19” in *Agreement Between the United States of America, the United Mexican States, and Canada 12/13/19 Text*, Office of the United States Trade Representative, accessed on September 1, 2020, <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement/agreement-between>.

- a) to build the capabilities of their respective national entities responsible for a cybersecurity incident response;
- b) to strengthen the existing collaboration mechanisms for identifying and mitigating malicious intrusions or dissemination of malicious code that affect electronic networks, and using those mechanisms to swiftly address cybersecurity incidents as well as for sharing information for awareness and best practices.

These two points could be projected as the main objectives that should be worked on at the regional level in terms of cybersecurity. These would be the foundations for a whole joint strategy that allows for building a regional cybersecurity complex in North America.

Also, due to the changing nature of threats to cybersecurity, the USMCA members recognise that risk-based approaches can be more effective than prescriptive regulation in addressing those threats. Thus, the intent is set to employ – and encourage that companies also do so within their jurisdiction – risk-based approaches that rely on agreed standards and risk management practices in order to identify and prevent cybersecurity risks as well as to detect, respond, and recover from cybersecurity events.<sup>59</sup> This way, a main strategic line is set based on cooperation, the strengthening of response centres, multi-stakeholder collaboration, a consensus of the parties, and risk management; it is all focused on prevention, response, and cyber-resilience.

With these approaches – based on what the USMCA focally establishes for cybersecurity in the region – and the analytical part based on the Regional Security Complex Theory, it is possible to offer some proposals for a possible configuration of the securitisation of cyberspace in the North American region as well as the construction of a regional cybersecurity complex.

### **Proposals for the construction of a regional cybersecurity complex**

In the section herein, proposals are made regarding the measures and schemes that must be applied to achieve the securitisation of cyberspace in North America, which are based on the USMCA and can be developed for their possible application on the domestic and regional levels.

In order to build a regional cybersecurity complex following the path outlined by the USMCA, it is necessary to retake and complement the intentions that the said treaty proposes. Therefore, this section will take the following elements into consideration:

- 1) what is cited in the USMCA;
- 2) the efforts that the Member States are already making in this regard;
- 3) a complementary proposal on the possible application of a regional cybersecurity complex.

---

<sup>59</sup> “Chapter 19” in *Agreement Between the United States of America, the United Mexican States, and Canada*.

I shall begin with the first point indicated in the USMCA: developing the capacities of the respective national entities responsible for responding to cybersecurity incidents. In this regard, each member of the USMCA has spent over a decade working with its own CERT (Computer Emergency Response Team), from which they have strengthened their national capacities to respond to cyber-threats.

The United States has the CERT-US administered by the Cybersecurity and Infrastructure Security Agency (CISA), which is the body that leads the national effort to protect and improve the resilience of the physical and cyber-infrastructure of the country. It is the CERT that provides help to stakeholders to leverage the cybersecurity framework and enhance their risk management capabilities. It also offers the Cybersecurity Framework that helps organisations improve cyber-resilience through the identification, protection, detection, response to, and recovery of systems and infrastructure, with the support of a whole series of academic resources, research, databases, training, and technical networks.<sup>60</sup>

In the case of Mexico, the CERT-MX is responsible for preventing and mitigating security threats that jeopardise the technological infrastructure and operation of the country. It is responsible for monitoring the Internet permanently in order to identify conducts that might constitute a criminal offence, and carrying out tasks for the reduction and risk mitigation of threats and cyber-attacks. Likewise, it implements scientific-and-technological-development programmes in cybernetic matters as well as exchanges information with technology companies, financial associations, and public institutions dedicated to training and awareness-raising tasks in different productive sectors.<sup>61</sup>

The Canadian Centre for Cyber Security is responsible for responding to cyber-incidents in Canada. It is a sophisticated institution that provides technical support, generates alerts, and guides the different stakeholders to prevent and mitigate risks as well as respond to cyber-attacks through the generation of information, training, and continuous innovation.<sup>62</sup>

As can be seen, the CERTs of the three countries have similar objectives and functions. All three are intended not only to respond to cybernetic threats, but also to strengthen the national capacity in multi-stakeholder collaboration. Hence, the objective of the USMCA with regard to its first point could be considered fulfilled. However, individual efforts on the national level can be limited in the light of coordinated transnational threats.

In the national cybersecurity strategies of each country, the importance of international cooperation to strengthen capacities and have an accurate and coordinated

---

<sup>60</sup> *US-CERT*, CISA, accessed September 2, 2020, <https://us-cert.cisa.gov/>.

<sup>61</sup> Policía Federal, *Centro Nacional de Respuesta a Incidentes Cibernéticos de la Policía Federal*, May 17, 2018, <https://www.gob.mx/policiafederal/articulos/centro-nacional-de-respuesta-a-incidentes-ciberneticos-de-la-policia-federal?idiom=es>.

<sup>62</sup> *Canadian Centre for Cyber Security*, Government of Canada, accessed September 2, 2020, <https://cyber.gc.ca/en/>.

response stands out. For the United States, it is of strategic interest to foster the creation and maintenance of strong international alliances and partnerships in order to deter shared threats and increase the international security and stability.<sup>63</sup> Canadians consider cyber-threats as increasingly sophisticated and mostly external to the transnational scope.<sup>64</sup> However, none of the three countries has taken the initiative to create a body that coordinates responses and capacity-building efforts towards cybersecurity at the regional level.

Therefore, the first proposal for the construction of a cybersecurity complex for the region is the creation of the North American Computer Emergency Response Team (CERT – NA): an international body that could organise and implement a coordinated response to cyber-attacks. This response team would not imply the suppression of the national CERTs of each member of the USMCA, but, rather, it would translate into a coordinating agency that facilitates the flow of information and response to coordinated threats that come from outside of the region, or even from within, posing a potential transnational damage that could affect the entire region. Likewise, it would promote the compilation of information, the generation of innovation, the strengthening of capacities, and the evaluation of best practices among the CERTs in each country.

The second point to consider when pondering the USMCA regarding cybersecurity refers to strengthening the existing mechanisms of cooperation among the three countries in order to identify and mitigate malicious intrusions and the spreading of malicious code that could affect electronic networks; it should be followed by using those mechanisms to quickly deal with cybersecurity incidents as well as exchanging information for common knowledge and implementation of better practices. In this sense, the three members of the USMCA already propose international collaboration in their national strategies. For the United States, an essential strategic component is the creation and maintenance of international alliances and partnerships to deter shared threats and increase international security and stability.<sup>65</sup> Likewise, in Mexico, international cooperation with public and private actors is considered the main axis.<sup>66</sup> For Canada, it is important to partner internationally in order to advocate for an open and secure Internet, enhancing capabilities to combat cybercrime.<sup>67</sup> However, so far there has been no trilateral mechanism, scheme, agency, or instance that allows for achieving these purposes at the regional level.

In order to address this challenge, the second proposal towards a cybersecurity complex in North America is the creation of the Regional Cybersecurity Agency that would coordinate the efforts of the three countries as well as develop and facilitate

---

<sup>63</sup> *The Department of Defense Cyber Strategy*, US Department of Defense, April 2015, 7, [https://www.itu.int/en/ITU-D/Cybersecurity/Documents/National\\_Strategies\\_Repository/UnitedStates\\_2015\\_Final\\_2015\\_DoD\\_CYBER\\_STRATEGY\\_for\\_web.pdf](https://www.itu.int/en/ITU-D/Cybersecurity/Documents/National_Strategies_Repository/UnitedStates_2015_Final_2015_DoD_CYBER_STRATEGY_for_web.pdf).

<sup>64</sup> *National Cyber Security Strategy*, 17.

<sup>65</sup> *The Department of Defense Cyber Strategy*, 8.

<sup>66</sup> Gobierno de México, *Estrategia Nacional de Ciberseguridad*, 20.

<sup>67</sup> *National Cyber Security Strategy*, 36.

the implementation of multi-stakeholder collaboration. This agency would be composed of a committee with state officers from the three countries, specialising in cybersecurity; they would establish protocols and manuals to share information, generate alerts, strengthen capacities, seek technological collaboration, and encourage innovation processes for cyber-resilience and a response to attacks. This Agency should be multidisciplinary and promote the implementation of policies as well as the evaluation of the current mechanisms regarding cybersecurity. Moreover, it would be in permanent interaction with the CERT-NA about technology-strengthening issues.

The main task of the Agency would be to coordinate the regional cybersecurity complex and be an asset that enhances all actions related to the mitigation of malicious intrusions, the immediate response to cyber-attacks, and the exchange of information and the best practices. This way, the collaboration strategies that each country already has would be complemented, the objectives set by the USMCA on collaboration mechanisms would be fulfilled, and regional cybersecurity cooperation would be taken to the next level. It would be a great step towards securitising cyberspace in North America.

With these two points in mind, a viable proposal can be made that allows for the construction of a regional cybersecurity complex in North America. However, due to the changing nature of threats to cybersecurity, the USMCA members recognise that risk-based approaches can be more effective than prescriptive regulation in addressing those threats. Therefore, another recommendation can be made.

As said before, the USMCA proposes to employ and encourage companies to use risk-based approaches that rely on agreed standards and best risk-management practices in order to identify and prevent cybersecurity risks as well as to detect, respond to, and recover from cybersecurity events. In this regard, there already are enforcement measures in national cybersecurity strategies. The United States' Department of Defence has among its strategic objectives the mitigation of risks in cyberspace, which includes collaboration with companies, especially those dealing with technology, infrastructure, and telecommunications operators. For the Mexican government, it is a matter of national security to monitor conflicts in cyberspace, for which it is necessary to prevent risks and control threats in all sectors involved in cybersecurity. In Canada, moreover, it is a priority to help the business sector at all levels in order to make cybersecurity's capacity-building tools more accessible.

Taking this into consideration – and in order to further complement the regional cybersecurity complex – I suggest the creation of the Permanent Program of Cybersecurity Capacity Strengthening for all productive sectors, governmental agencies, and service providers that supply or supervise digital services. The idea is that both public and private sectors which are not immersed in the issue of cybersecurity yet – or those which could be weak links to cyber-threats – should stop lingering and begin their integration into the securitisation dynamics of cyberspace.

This permanent programme would work as a public policy destined to generate cybersecurity standards so that all the actors involved can have the most homogeneous

capacity level possible. This programme would be implemented by the Regional Cybersecurity Agency, which would be responsible for prioritising training, creating best-practice standards, providing tools, and assessing the participants through the issuance of certificates.

It should be noted that the proposals regarding the establishment and construction of a regional cybersecurity complex are based on the assumption of its viability for general application. It is vital to begin the discussion with the theoretical point of view of the Regional Security Complex Theory and generate an analysis which would have the securitisation of the cyberspace on the regional level in its core, which can be achieved through integration schemes for the three countries.

### **Cybersecurity in the USMCA and the foundations for building a regional cybersecurity complex in North America**

In this last section, some perspectives and conclusions will be raised with regard to the possible application of the proposals for building a regional cybersecurity complex. The feasibility and some final considerations on cyberspace securitisation opportunities in North America will be reviewed.

The proposals outlined in the previous section are based on three major foundations that were revised throughout this article:

- the principles of analysis and construction of the Regional Security Complex Theory, which I consider as the central concept for the securitisation of cyberspace on the regional level in North America;
- the regional dynamics that culminated in an integration scheme such as the USMCA, and the approaches established in the said agreement to strengthen cybersecurity among its three member countries;
- the existence of similar measures amongst the three countries, as already raised and executed by their national cybersecurity strategies, which gives feasibility to the ideas expressed in this research to build a complex of regional cybersecurity.

These three points reveal the feasibility of applying the said proposals. The historical and political development of regional relations – in addition to a theoretical approach that puts the debate for regional securitisation in its centre, specifically tackling the subject of cybersecurity – makes it possible for the proposed ideas to mobilise a solid analytical support.

The revision of the intentions embodied in the USMCA for collaboration towards cybersecurity among its members – and the cybersecurity strategies that each country in the region is already applying – both provide a real empirical possibility for the complex. The fact that there already are similar measures among the three countries that are being carried out at the individual level as well as the possibility of resuming them in order to make new proposals at the regional level bestows viability and meaning on the ideas presented in this research.

On the one hand, the three countries consider international cooperation in cybersecurity as a fundamental axis for achieving their objectives. However, they do not propose a specific mechanism to fulfil their purposes at the regional level. There is no clear reflection on the creation or construction of mechanisms, agencies, programmes, or institutions that could integrate the transnational cybersecurity efforts of the three countries. This endows the proposals of this research with a certain empirical value.

On the other hand, it is a curious fact that each country has strategies where they recognise cybersecurity as an important and multidimensional problem, but at the USMCA level cybersecurity is considered only within the sphere of digital commerce. This is related to the essentially commercial nature of the said treaty, although the reference to cybersecurity within the most important agreement in the history of the region is brief. Despite proposing solid principles of action in cybersecurity, the Agreement does not explain or propose any scheme for improving conditions in this matter among the three countries. This reveals the importance of analytical exercises, such as this article, which generate innovative proposals based on already consolidated theoretical frameworks while at the same time adapting them to subjects that are only developing, such as cybersecurity.

However, the proposals would have their own structural and application problems, mainly due to the unequal conditions and unequal technical and institutional development that exists between the three countries. Especially in the case of Mexico, there are greater institutional, technological, and economic liabilities for the application and contribution of value to a regional cybersecurity mechanism or agency. Despite this, cooperation could be encouraged in order to generate more equality on the matter amongst the three countries.

Although the interest that has been given in the region to the issue of cybersecurity and its inclusion in the USMCA is worth mentioning, it must be recognised that it has not been a priority, even though possible risks to national, regional, and global security can be presented with regard to cyberspace. The efforts must not remain in the sphere of generating awareness, nor in the mere words of a treaty, but, rather, specific actions are necessary to create integral efforts to securitise cyberspace in the North American region.

### **A reflection on the future of the North American Cybersecurity Complex**

The USMCA provides a legal framework for building a cybersecurity complex in North America, since it outlines the intentions of each country in the region to start working on it. Moreover, similar national attempts have been seen in Mexico, Canada, and the United States, which is why there is common ground to further cooperate in creating tri-national institutions, as proposed in this paper.



The Regional Security Complex Theory offers an integral approach to the securitisation of a non-physical space based on physical attempts towards the regional integration of a security regime (despite being originally focused on trade). Since it takes into consideration intentions, cooperation, and common problems from a multifocal perspective, it allows for the translation of security matters into cyberspace while at the same time recognising the pre-existing conditions and interactions. Hence, from instruments such as the USMCA, the RSCT identifies common ground to work for cybersecurity in the region.

It is possible to conclude that a North American regional security complex can be achieved; however, a lot of work is yet to be done. Commitment between the three partners is imperative and, in this regard, the next four years will be crucial. The agenda for the future must involve strong bonds amongst the neighbours.

Since most of the facts in this research are the product of the foreign policy of Presidents Donald Trump and Enrique Peña Nieto with Prime Minister Trudeau, changes on the agenda are possible with different governments. Since 2018, President Andrés Manuel López Obrador has walked a similar path on the matter as his predecessor in México had. However, in 2020, the US presidential elections will determine the possible re-election of Donald Trump, who has shown a fluctuating attitude towards the southern neighbour. Although the President might want to continue with the compromises set in the regional agreement, tensions with Mexico in other matters might not allow it.

To conclude, stressing the importance of advancing towards cybersecurity – both theoretically in the discipline of International Relations and in practice in the tri-national agenda – is of primary concern. Several regions in the world are working towards exchanging experience and good practices for the regional securitisation of cyberspace, e.g. the European Union and the Association of Southeast Asian Nations. North America must also do this in order to address security in an integral manner. Moreover, doing so makes it possible for other regions to implement actions that one day might culminate in a secure global-scale cyberspace.



## R E C E N Z J E

**Helen Ramscar, Michael Clarke**, *Tipping Point: Britain, Brexit and Security in the 2020s*, Wydawnictwo I.B. Tauris, Londyn 2019, ss. 304

Wynik referendum dotyczącego dalszego członkostwa Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej w Unii Europejskiej (UE) z czerwca 2016 r. zaskoczył zarówno politologów, jak i badaczy stosunków międzynarodowych. Proces wyjścia Wielkiej Brytanii z UE media nazwały potocznie brexitem. Jest on wynikiem wieloletnich zmian zachodzących w społeczeństwie brytyjskim. Wyjście Wielkiej Brytanii z UE ma ogromny wpływ na samo Zjednoczone Królestwo, na jego bezpieczeństwo oraz na przyszłe relacje z innymi państwami. Dlatego na uwagę zasługuje książka poświęcona rozważaniom nad brexitem, który w opinii Helen Ramscar oraz Michaela Clarke'a jest punktem zwrotnym dla Wielkiej Brytanii. Napisana przez nich książka poświęcona jest natychmiastowym i długoterminowym wyzwaniom pobrexitowym.

Autorzy książki na wstępie zwracają uwagę na przyczyny i skutki wyjścia Wielkiej Brytanii z UE. W ich opinii brexit jest wynikiem kilku składowych, m.in. polityki rządów laburzystów i konserwatystów przez ostatnie 20 lat, kryzysu finansowego z 2008 r. oraz globalizacji, która stworzyła podział gospodarczy i światopoglądowy między bogatym południem a biedną północą Zjednoczonego Królestwa. Zwracają uwagę, że następne lata okażą się kluczowe dla Wielkiej Brytanii, która będzie musiała na nowo nakreślić swoją rolę na arenie międzynarodowej.

Publikację można zaliczyć do kategorii popularnonaukowej, jednak może ona stanowić istotne źródło dla badaczy stosunków międzynarodowych i bezpieczeństwa narodowego ze względu na holistyczne ujęcie problematyki brexitu. Ponadto Ramscar i Clarke świetnie uchwycili obecną pozycję Wielkiej Brytanii na arenie międzynarodowej oraz zwrócili uwagę na jej silne i słabe strony w polityce zagranicznej i bezpieczeństwie narodowym. Książka składa się ze wstępu, czterech rozdziałów, które są podzielone na dwanaście podrozdziałów, oraz ciekawej konkluzji z propozycją polityki zagranicznej dla rządu Jej Królewskiej Mości (JKM) na lata 2020–2023.

Pierwszy rozdział poświęcony jest długoterminowym wyzwaniom stojącym przed Zjednoczonym Królestwem po wyjściu z UE. W pierwszym podrozdziale autorzy poświęcają dużo miejsca na umiejscowienie Wielkiej Brytanii w układance geopolitycznej, która składa się z kompleksowych relacji bilateralnych tego państwa z czterema mocarstwami światowymi: Stanami Zjednoczonymi, Chińską Republiką Ludową (ChRL), Rosją oraz Indiami. Każda z wyżej wymienionych potęg jest szczegółowo opisana pod względem możliwości gospodarczych i wojskowych oraz ich wpływu na równowagę systemu międzynarodowego. W drugim podrozdziale opisany jest wpływ kryzysu finansowego oraz procesu globalizacji na społeczeństwo brytyjskie. Autorzy

zwracają uwagę, że kryzys z 2008 r. spowodował spowolnienie gospodarek rozwiniętych, które do tej pory mają problemy, aby powrócić do wcześniejszego tempa wzrostu gospodarczego. W ich opinii Wielka Brytania powinna wykonać zwrot w kierunku państw rozwijających się w Azji, np. Indii i ChRL. Fundamentem tego argumentu są przytoczone dane dotyczące Azji zamieszkiwanej przez 4,2 mld ludzi, co stanowi 55% populacji światowej. Spośród nich tylko 48% ma dostęp do internetu, co oznacza, że ten rejon stwarza wielkie perspektywy dla rozwoju infrastruktury oraz biznesu. Według Ramsar i Clarke'a Zjednoczone Królestwo powinno starać się o pozyskanie w następnej dekadzie dostępu do rynków wschodzących. Trzeci podrozdział został nazwany „rewolucja społeczna”; autorzy skupiają się w nim na wyjaśnieniu przemian w społeczeństwie brytyjskim od zakończenia zimnej wojny aż do brexitu. Podkreślają dysproporcję w populacji między regionami Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej: Anglii, Irlandii Północnej, Szkocji i Walii. Według nich w związku z tym, że światopoglądowo Anglia reprezentowana jest przez mieszkańców Londynu, to pozostała część Anglii stała się „piątym regionem” Zjednoczonego Królestwa. Takie podejście do postrzegania regionów Wielkiej Brytanii jest nowatorskie i ma walory wyjaśniające. Postępująca globalizacja w latach 1980–2015 spowodowała wzrost bezrobocia w „piątym regionie” Wielkiej Brytanii oraz nasilenie nastrojów ksenofobicznych w stosunku do imigrantów, co spowodowało wzrost poparcia dla partii populistycznych, takich jak np. United Kingdom Independence Party (UKIP).

Drugi rozdział opisuje bieżące wyzwania stojące przed rządem JKM. Pierwszy podrozdział to obszerny opis problemów w relacjach między Londynem a supermocarstwami. Pierwszą potęgą omawianą w drugim podrozdziale jest Rosja, która jest opisana jako wyzwanie dla bezpieczeństwa wewnętrznego Wielkiej Brytanii, w szczególności w domenie cyberprzestrzeni oraz zagrożenia dla krytycznej infrastruktury narodowej. Drugim supermocarstwem są Stany Zjednoczone, które nie stanowią zagrożenia dla rządu JKM, lecz są wyzwaniem ze względu na osłabienie silnych relacji bilateralnych. Zarówno prezydent Barack Obama, jak i Donald Trump skupili zasoby i środki Waszyngtonu na regionie Azji Południowo-Wschodniej, powoli wycofując amerykańskie siły z Europy. Natomiast trzecim wyzwaniem jest ChRL, która została przedstawiona, podobnie jak Rosja, jako zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego Wielkiej Brytanii. Aktualnym wyzwaniem dla brytyjskich polityków będzie rosnąca siła militarna ChRL w regionie Morza Południowochińskiego oraz rosnąca siła ekonomiczna, objawiająca się poprzez wielkie projekty inwestycyjne, jak drugi Jedwabny Szlak, który jest skierowany m.in. na państwa stanowiące brytyjską Wspólnotę Narodów. Trzeci podrozdział skupia się na problemie terroryzmu w perspektywie bezpieczeństwa wewnętrznego oraz służb wewnętrznych JKM. Autorzy podkreślają, że Mi5 i Mi6 (służby brytyjskie) świetnie zwalczają grupy fundamentalistyczne. Wynikiem walki z terroryzmem jest powstrzymanie na terenie Wielkiej Brytanii od 1998 do 2020 r. ok. 160–300 planowanych ataków. Autorzy zaznaczają, że wynik ten został osiągnięty m.in. dzięki ścisłej współpracy z sojusznicznymi służbami

specjalnymi, w tym z partnerami europejskimi. Wyzwaniem dla Wielkiej Brytanii będzie utrzymanie wymiany informacji z państwami Unii Europejskiej po brexicie. Autorzy słusznie zauważają, że istotnym problemem może być po brexicie nieobecność Zjednoczonego Królestwa w strukturze Interpolu.

Trzeci rozdział złożony jest z trzech podrozdziałów, które skupiają się na przyczynach i skutkach brexitu dla Zjednoczonego Królestwa, polityki zagranicznej oraz na misji Wielkiej Brytanii na świecie. Pierwszy podrozdział to historyczno-socjologiczna analiza roli Wielkiej Brytanii w Europie po drugiej wojnie światowej. Ramszar i Clarke zwracają uwagę na angielski kryzys tożsamości oraz podkreślają, że decyzja o wyjściu Zjednoczonego Królestwa z UE była podjęta przez mieszkańców Anglii (z wyłączeniem Londynu, który zagłosował dwudziestoprocentową większością głosów za pozostaniem w UE). W ich opinii to nie Brytyjczycy wychodzą z Unii Europejskiej, lecz Anglicy, którzy „zabierają” za sobą Szkotów, Walijszczyków i Irlandczyków Północnych. Mieszkańcy „Anglii bez Londynu” to 47 mln osób, co stanowi 71% całego Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej. W publikacji zostają przytoczone ciekawe wyniki cenzusu narodowego wykonanego w 2011 r., w którym 60% angielskich obywateli uważa się za Anglików, a nie Brytyjczyków. Autorzy książki trafnie zwracają uwagę, że zanikanie tożsamości brytyjskiej może w przyszłości stanowić poważne wyzwanie dla istnienia Zjednoczonego Królestwa. Drugi podrozdział poświęcony został polityce zagranicznej rządu JKM po brexicie. Clarke i Ramszar słusznie zauważają, że cele polityki zagranicznej w dużej mierze opierały się przez lata na trzech obszarach sformułowanych przez Winstona Churchilla w 1949 r.: Wspólnota Narodów, zjednoczona Europa oraz świat anglojęzyczny. Następcy Churchilla również opierali swoją politykę zagraniczną na tych trzech fundamentach pomimo faktu, że świat zdecydowanie się zmienił po rozpadzie Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich. Tony Blair definiował rolę polityki zagranicznej Zjednoczonego Królestwa jako „mostu” między Stanami Zjednoczonymi a Europą. Niestety, został on zniszczony w 2004 r., kiedy Wielka Brytania wybrała świat anglojęzyczny kosztem sojuszników europejskich, interweniując razem ze Stanami Zjednoczonymi, Kanadą i Australią w Iraku. Natomiast rządy Theresy May i Borisa Johnsona lansowały koncepcję „globalnej Brytanii”, która w opinii autorów jest trudna do zdefiniowania i określenia pod względem zasięgu i celów polityki zagranicznej Zjednoczonego Królestwa.

W czwartym rozdziale znalazło się ciekawe zestawienie narzędzi Wielkiej Brytanii mogących pomóc w prowadzeniu skutecznej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa narodowego po brexicie. Omawiany rozdział jest podzielony na dwa podrozdziały. Pierwszy z nich skupia się na narzędziach rządu, czyli dyplomacji, wojsku i służbach specjalnych. Autorzy zwracają uwagę, że siłą Wielkiej Brytanii jest rozbudowana siatka ambasad, konsulatów i instytucji rządowych na całym świecie. Dodatkowo podkreślają, że rządy zamiast zwiększyć budżet podczas procesu wyjścia Zjednoczonego Królestwa z UE, zmniejszyły budżet Biura Spraw Zagranicznych oraz Wspólnoty

Narodów z 2 mld funtów w roku 2010 do 1,2 mld funtów 2020. W ich opinii Whitehall powinien zwiększyć budżet dla działań brytyjskiej służby zagranicznej, aby sprostać wyzwaniom pobrexitowym. Ponadto Clarke i Ramscar podkreślają siłę brytyjskiego wojska, które ma jeden z największych budżetów wojskowych w Europie – w 2020 r. Londyn planował wydatki rządu 40 mld funtów na wojsko. Choć siły zbrojne Wielkiej Brytanii stanowią około 10% sił zbrojnych Stanów Zjednoczonych, to autorzy wskazują na możliwość wspólnych operacji wojskowych dzięki zgodności w strategii oraz w sprzęcie wojskowym. Ich zdaniem Wielka Brytania powinna skupić się na osiągnięciu jasno sprecyzowanych celów politycznych i wojskowych, np. wspieraniu sojuszników z NATO (Pakt Północnoatlantycki) oraz w Azji Południowo-Wschodniej. Drugi podrozdział koncentruje się na możliwościach społecznych Wielkiej Brytanii w promowaniu interesów Brytyjczyków na świecie po brexicie poprzez użycie tzw. *soft power*. Autorzy słusznie zauważyli, że „twarda siła” jest stosowana, natomiast „miękką siłą” po prostu istnieje w sferze stosunków międzynarodowych. Trudno zmierzyć oddziaływanie *soft power*, lecz Ramscar i Clarke koncentrują uwagę na możliwości telewizji brytyjskiej BBC, która ma około 433 mln odbiorców w około 200 państwach na świecie. Innym przykładem brytyjskiego *soft power* jest rodzina królewska, która stanowi istotny czynnik scalający Wspólnotę Narodów oraz pomagający w relacjach dyplomatycznych z innymi państwami o ustroju monarchicznym. Pisząc o tych narzędziach, autorzy pokazują możliwości wykorzystania zasobów publicznych i prywatnych w poprawianiu relacji bilateralnych i multilateralnych Wielkiej Brytanii po wyjściu z UE.

W podsumowaniu autorzy rekomendują rządowi brytyjskiemu *strategic surge*, czyli skoncentrowane wydatki i działania rządu na takie kluczowe obszary jak: brytyjska dyplomacja, budowanie infrastruktury 5G z sojusznikami, a nie z Chinami, przeciwdziałanie negatywnym aspektom globalizacji w regionie Anglii, wzmocnienie obronności w ramach NATO oraz kontynuacja dzielenia się z sojusznikami informacjami związanymi z bezpieczeństwem narodowym.

Książka składa się z obszernej, dwudziestoczytelnicowej bibliografii, która opiera się głównie na źródłach anglojęzycznych. Choć publikację należałoby zaliczyć do kategorii popularnonaukowej, jej autorzy oparli bibliografię na pracach znanych badaczy stosunków międzynarodowych, cytując dzieła m.in. Francisa Fukuyamy, Josepha Nye’a, Henry’ego Kissingera czy Roberta Kaplana. Dodatkowym atutem omawianej książki jest analiza źródeł pierwotnych, takich jak np. oficjalne dokumenty rządu JKM czy oficjalne dokumenty UE oraz NATO.

Autorzy używają bogatej siatki pojęć wynikającej z interdyscyplinarności ich pracy, która opiera się na publikacjach m.in. historycznych, socjologicznych oraz z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego. W książce pojawiają się różne terminy, np. proces globalizacji czy *soft power*, i są one poprawnie zdefiniowane. Niestety, autorzy używają również tzw. *hallow concepts*, np. „wojna hybrydowa”, która pojawia się 24 razy w tekście i nie ma jasnej definicji. Ogromnym walorem jest jednak liczba

danych i statystyk przywoływanych z różnych instytucji rządowych i pozarządowych, które pokazują złożony obraz Wielkiej Brytanii.

Recenzowana książka z pewnością stanowi oryginalne i ciekawe ujęcie procesu brexitu oraz ukazuje liczne narzędzia związane z polityką zagraniczną i bezpieczeństwem narodowym. W holistyczny sposób podchodzi do problematyki wyjścia Wielkiej Brytanii z UE, analizując problem poprzez pryzmat wielu dziedzin naukowych.

*Alexander Parmee*

**Elizabeth Freund Larus**, *Politics & Society in Contemporary China*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, CO 2020, ss. 323

Publikacja naukowa Elizabeth Freund Larus jest ważną pozycją dla osób zainteresowanych tematyką Chińskiej Republiki Ludowej. Druga edycja książki jest rozszerzeniem treści wydania poprzedniego, jednocześnie będąc w mojej opinii bardziej przystępna dla studentów jako źródło naukowe. Tytuł porusza ciekawą i jakże aktualną problematykę pozycji Chińskiej Republiki Ludowej w świecie. Autorka nie opiera się jedynie na aspekcie historycznego rozwoju Chin, ale nawiązuje do wydarzeń współczesnych, które miały miejsce w XXI w. Przykładami mogą tu być aktualne problemy mniejszości etnicznych (głównie ujgurskiej oraz tybetańskiej), ale też wpływ wirusa Covid-19 na sytuację gospodarczą Państwa Środka. Jest tu rozdział na temat znaczenia demografii w Chinach, obronności tego kraju, uwzględniona została tematyka programu kosmicznego. Autorka zwróciła także uwagę na coraz bardziej rosnący podział tego azjatyckiego państwa na wieś i miasto.

Według Elizabeth Freund Larus Chiny to nadal państwo z mnóstwem wyzwań politycznych, społecznych oraz gospodarczych. Populacja kraju rośnie, ale podaż siły roboczej w nim maleje. Zdaniem autorki m.in. wskutek tego zjawiska, dysproporcja zarobkowa w Chinach będzie się stale pogłębiać. Jednocześnie poprzez zestawienie państwa znanego z okresu rządów Mao Zedonga lub też Deng Xiaopinga z Państwem Środka Xi Jinpinga można dostrzec, z jakim niesamowitym postępowaniem mamy w nim do czynienia. Znamienny wydaje się przykład Szanghaju, który przytoczono w książce. Obecnie miasto to jest technologicznie rozwinięte i nikt na pierwszy rzut oka nie zorientowałby się, że ten rozwój nastąpił stosunkowo niedawno. Bardzo istotną rolę w całej publikacji pełni operowanie kontrastem świata dawnego, zacofanego z obecną, nowoczesną rzeczywistością. Oczywiście na pierwszy plan wysuwa się zmiana gospodarcza i autorka wyciąga słuszny wniosek, że to ona determinuje postrzeganie Chińskiej Republiki Ludowej w stosunkach międzynarodowych. To dzięki przede wszystkim tej zmianie Państwo Środka jest i będzie postrzegane jako bardzo ważny kraj mający wpływ zarówno na politykę w regionie Azji i Pacyfiku, jak i na sytuację na całym świecie. Autorka dobitnie zaznacza, że pewnym nieporozumieniem jest upatrywanie w Chinach tylko mocarstwa regionalnego.

Książka jest podzielona na wstęp oraz trzy części. W pierwszej części autorka skupia się na kontekście historycznym, część druga to polityka i społeczeństwo Chin pod rządami Xi Jinpinga, a część trzecia zawiera istotne wnioski E.F. Larus na temat przyszłości Chin i tego, jak może kształtować się pozycja Państwa Środka. Poszczególne części są podzielone na podrozdziały. Najważniejsze jednak jest to, że autorka skupia się na funkcjonowaniu aparatu władzy centralnej, czyli Komunistycznej Partii Chin, oraz na ośmiu latach rządów administracji Xi Jinpinga. Poprzez analizę działań Komunistycznej Partii Chin oraz poszczególnych przywódców Chińskiej



Republiki Ludowej można dostrzec olbrzymią przemianę Państwa Środka, która jest jednocześnie dramatyczna, co zostało uwypuklone w książce. Czytelnik może również odszukać w publikacji wyjaśnienie zagadnienia popularności scentralizowanej władzy w Państwie Środka, która jest immanentnym elementem historii Chin i jest zgodna z duchem i przyzwyczajeniami Chińczyków.

W pierwszej części książki autorka skupia się na przedstawieniu procesu centralizacji władzy. Oczywiście nie zostały tu pominięte dramatyczne zdarzenia będące skutkiem Wielkiego Skoku, „rewolucji kulturalnej” oraz tragedii na placu Tiananmen. Obecny aparat władzy ewoluował z partii, która skupiała się na chłopach, a ich głównym przeciwnikiem była burżuazja, świat zachodni oraz wielcy osadnicy. Autorka dostrzega, że przywódcy Chin w dużej mierze unikali liberalizacji politycznej, ale skupili się na przywróceniu legitymacji partii. Między innymi wprowadzili do partii prywatnych przedsiębiorców, zmienili konstytucję w celu ochrony praw własności, zreformowali system prawny. Chociaż te reformy stanowią znaczący postęp w stosunku do tyranii państwa maoistycznego, miały na celu utrzymanie partii i państwa na szczycie chińskiej struktury władzy. Istotną bowiem rolę wpływającą na pozycję władzy pełni również hierarchizacja społeczeństwa, której początków należy doszukiwać się w filozofii chińskiej, co też zostało zaakcentowane w książce. Konfucjanizm oraz legalizm pełniły istotną rolę w kształtowaniu się aparatu zarządzającego państwem oraz relacji społeczeństwa i władzy.

Część druga publikacji stanowi esencję książki; autorka analizuje tu szczegółowo działania Xi Jinpinga. Bardzo często znajdują się tu odwołania do funkcjonowania państwa pod rządami Mao Zedonga, Deng Xiaopinga czy też Hu Jintao. Opierają się one na porównaniach. Przez wyraźne zaakcentowanie różnic w modelu zarządzania Chinami kształtuje się też przejrzysty podział na poszczególne generacje przywódców. Jednak pozycja Xi Jinpinga jest o tyle ciekawa, że niejednokrotnie jest ona zestawiana ze statusem Mao w dawnych Chinach. Włączenie nazwiska i myśli Xi do konstytucji partii podnosi go do tego samego statusu, jaki mieli Mao Zedong i reformator Deng Xiaoping, jedyni wyraziści przywódcy wymienieni w konstytucji. Za rosnącą pozycją Xi Jinpinga przemawia fakt, że Chiny usunęły ograniczenie dwóch kadencji przewodniczącego, otwierając Xi drogę do rządów dożywotnich, o czym autorka też wspomina.

W jednym z podrozdziałów drugiej części książki została szczegółowo przedstawiona struktura Komunistycznej Partii Chin oraz system polityczny Państwa Środka. Zasługuje tu na uwagę zaakcentowanie faktu, w jaki sposób władza, jaką jest Komunistyczna Partia Chin (KPCh), jest w stanie sprawować kontrolę nad państwem i wojskiem. Dzięki temu autorka przekonująco wyjaśnia fenomen stabilizacji pozycji KPCh w obecnym systemie politycznym. Jest to o tyle ciekawe, że kiedy inne partie komunistyczne na całym świecie się rozpadały, w Komunistycznej Partii Chin zachodziły pewne istotne przemiany wewnętrzne. Działania KPCh i jej sama wewnętrzna ewolucja są przykładem zdolności do adaptacji i reagowania na zmieniającą się sytuację w Chinach. Jednocześnie partia, państwo oraz wojsko są ze sobą nierozzerwalnie

złączone, a poza Komunistyczną Partią Chin nie może funkcjonować żaden podmiot uzurpujący sobie nadrzędność w hierarchii państwa. Autorka w tym miejscu wyjaśnia, z jakiego powodu w komunistycznych Chinach nigdy nie doszło do wojskowego zamachu stanu. Dopóki inne struktury dopuszczają uległość wobec władzy komunistów i nie zakłócają ich interesów, mogą funkcjonować w przestrzeni publicznej. Bardzo ciekawy jest wątek postrzegania przynależności do KPCh jako oznaki prestiżu wśród społeczeństwa. Warte zaznaczenia jest bardzo dobre przedstawienie przez autorkę ewolucji struktury partii. Dziś KPCh aktywnie rekrutuje prywatnych przedsiębiorców. Jako jeden z przykładów autorka podaje Jacka Ma, założyciela i byłego szefa Alibaby, największej chińskiej firmy handlu elektronicznego. Pożądane są też osoby z wykształceniem naukowym. Ilustruje to zmianę wewnętrzną w partii, ale – co jeszcze ważniejsze – podkreśla przyszłą drogę polityczną do władzy w państwie.

W kolejnych dwu podrozdziałach części drugiej autorka skupia się na omówieniu wysiłków partii i rządu na rzecz stworzenia zamożnego, ale uporządkowanego i spokojnego społeczeństwa. Poświęca również sporo uwagi polityce gospodarczej państwa. Poza omówieniem sztandarowych przykładów projektów gospodarki chińskiej, takich jak Nowy Jedwabny Szlak, pojawiają się tu też o wiele bardziej interesujące wnioski, które są pomijane w innych publikacjach naukowych. Została tu dokładnie omówiona polityka jednego dziecka. Doprowadziła ona do selektywności płciowej i stworzyła przewagę liczebną mężczyzn nad kobietami, a skutki tego możemy zaobserwować nawet obecnie. Covid-19 uwydatnił dysproporcje w sposobie leczenia pomiędzy biednymi a bogatymi. Chociaż większość mieszkańców miasteczek ma dostęp do opieki zdrowotnej, wielu z nich nie może sobie na nią pozwolić. Autorka zwróciła uwagę na wpływ Komunistycznej Partii Chin, która kontroluje media. Cenzurowanie wszelkich wiadomości lub dyskusji, które partia uważa za zagrożenie dla legitymizacji reżimu, stabilności politycznej lub wizerunku narodowego, jest na porządku dziennym. Jako przykłady można przywołać sytuację w Tybecie, w Xinjiangu, na Tajwanie lub też Ruchu Falun Gong (znanego również pod nazwą Falun Dafa). Autorka podaje tu również, skąd te konflikty się wzięły i na czym polegają. Media mają wręcz obowiązek powoływania się na państwową agencję prasową Xinhua. Z drugiej strony bardzo mocno jest też podkreślony wątek rozrostu chińskiej klasy średniej, która w decydujący sposób wpłynęła na rozwój gospodarczy państwa. Istotne jest też podkreślenie, że samo społeczeństwo przeszło już dawno z modelu oszczędnościowego na konsumpcjonistyczny, co też jest pokłosiem rozwoju gospodarczego Państwa Środka.

Chińska Republika Ludowa nadal stoi przed wyzwaniem ekonomicznymi. Autorka podkreśla na podstawie analizy źródeł, że udział Chin w stosowaniu energii odnawialnej będzie rósł, a do 2030 r. Państwo Środka stanie się największym producentem energii jądrowej. Pomimo olbrzymiego zanieczyszczenia powietrza w Pekinie władze chińskie podejmują pewne działania zmierzające do zadbania o środowisko. Chiny zdają sobie sprawę, że według statystyk emitują najwięcej gazów cieplarnianych. Autorka podkreśla, że na terenie Chin działa olbrzymia liczba organizacji pozarządowych,

które walczą z kryzysem ekologicznym i dostarczają władzy szczegółowe raporty na temat zanieczyszczeń. Dla samych Chin jest to niewątpliwie istotne wyzwanie, jeżeli weźmiemy jeszcze pod uwagę skażenie wody pitnej w Państwie Środka, o czym wspomina autorka. Wątek ten jest na tyle interesujący, że chciałbym o nim przeczytać jeszcze więcej ponad to, co jest zawarte w książce.

W jednym z podrozdziałów części drugiej przedstawione zostały skutki wojny handlowej pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a Chińską Republiką Ludową. Autorka pisze m.in., że chiński eksport do Stanów Zjednoczonych spadł o 42% od marca 2018 do października 2019 r., a niektóre zagraniczne firmy zdecydowały się przenieść swoją działalność do innych krajów o niższych kosztach pracy. Tutaj warto jest również zaznaczenia, że cała publikacja nie jest pisana w kontekście rywalizacji Chin ze Stanami Zjednoczonymi. To zagadnienie towarzyszy ciągłemu rozwojowi Chin, ale autorka skupia się też na innych wątkach, co nieczęsto wybrzmiewa w innych publikacjach naukowych.

Oczywiście głównym zagadnieniem jest podkreślenie siły i rozwoju ekonomicznego. W 2018 r. Chiny wydały 410 mld dolarów na badania i rozwój, co stanowi prawie trzydziestokrotny wzrost od 1991 r., ustępując jedynie inwestycjom amerykańskim w wysokości 464 mld dolarów. Dodatkowo Chiny stają się światowym liderem w produkcji samochodów elektrycznych, kolei dużych prędkości i innych zaawansowanych technologicznie systemów transportowych, co wskazuje na ciągły progres gospodarczy. Z drugiej strony autorka podkreśla, że całkowite zadłużenie przedsiębiorstw, rządów i gospodarstw domowych w Chinach wzrosło w 2019 r. do ponad 300% PKB. Tak wysoki poziom zadłużenia zwiększa ryzyko kryzysu finansowego.

W kolejnym podrozdziale części drugiej autorka skupia się na bezpieczeństwie narodowym, polityce obronnej państwa oraz modernizacji wojska. Została tutaj podkreślona zależność pomiędzy rozwojem technologicznym a militarnym. W ramach zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego zostały omówione systemy kontroli chińskiego społeczeństwa, często naruszające prywatną sferę jednostek. Po raz kolejny została wyróżniona dominująca pozycja przewodniczącego Xi Jinpinga w sferze decyzji wojskowych. Raz jeszcze zaznacza to powiązanie poszczególnych sfer w Chińskiej Republice Ludowej.

W ostatnim podrozdziale części drugiej autorka skupia się na polityce zagranicznej Chińskiej Republiki Ludowej. Koncentruje się głównie na stosunkach bilateralnych oraz udziale Państwa Środka w organizacjach międzynarodowych. Podkreśla, że na przykład mocarstwa zachodnie i organizacje międzynarodowe nieufnie podchodzą do chińskich inwestycji w krajach dotkniętych ubóstwem. Celem Chin jest uzyskanie dostępu do zasobów naturalnych przy jednoczesnym wspieraniu niedemokratycznych reżimów. Głównie jest to zauważalne w pomijanej przez badaczy Afryce, gdzie wiele państw skupia swoje relacje dyplomatyczne nie na stosunkach z Tajwanem, ale właśnie z Chinami kontynentalnymi. Innymi interesującymi kwestiami są relacje z Rosją, która w dużej mierze wykorzystuje potencjał Chin oraz znaczenie krajów Azji

Południowo-Wschodniej w polityce chińskiej. Jest to szczególnie widoczne chociażby w projekcie Nowego Jedwabnego Szlaku. Zaznaczona została nieufność, jaka dominuje w polityce Stanów Zjednoczonych oraz Chin w regionie Azji i Pacyfiku. Państwem, z którym Chiny mają nie najlepsze stosunki dyplomatyczne, nadal pozostaje Japonia. Przywołana została ankieta z 2013 r., w której 90% ankietowanych Chińczyków wyraziło bardzo nieprzychylną opinię o Japończykach. Autorka podkreśla, że nie zmieniło się to także do 2016 r. Obecnie nieprzychylność Chińczyków wobec Japończyków nadal stanowi istotny problem.

Nie została pominięta rola Chin w takich organizacjach, jak ASEAN oraz Szanghajska Organizacja Współpracy, która została wskazana niebezpośrednio jako podmiot coraz bardziej zależny od polityki Państwa Środka. Bardzo mnie cieszy, że w rozważaniach nad Azją Środkową podkreślono rolę relacji Chin z Pakistanem, które z kolei wpływają na pozycję Indii w regionie. Uważam, że Pakistan odgrywa istotną rolę w Azji Środkowej. W kreowaniu wizerunku Chińskiej Republiki Ludowej zaznaczono również politykę *soft power*, zwłaszcza w kontekście rozwoju gospodarczego, który Państwo Środka może zapewnić. Nie została pominięta kwestia Ameryki Łacińskiej, gdzie kluczowymi partnerami zarówno gospodarczymi, jak i strategicznymi Chin są takie kraje, jak Wenezuela, Meksyk, Argentyna, Brazylia. Każdy z tych krajów jest ważny dla Pekinu nie tylko ze względu na zasoby. Jako potęgi gospodarcze i polityczne w Ameryce Południowej Argentyna i Brazylia mają wpływ na inne kraje Ameryki Południowej. Meksyk wpływa na kraje Ameryki Środkowej, a Wenezuela na Karaiby. Tym samym Chiny mogą stać się głównym źródłem kapitału dla państw Azji, Afryki oraz Ameryki Łacińskiej. Nie bez znaczenia są też powiązania z Pekinem rządów autorytarnych, które dostają wsparcie finansowe oraz legitymizację swoich działań od Państwa Środka. Wszystkie te kwestie są analizowane na podstawie walki o wpływy Chin ze Stanami Zjednoczonymi, które starają się utrzymać dominującą pozycję w konkretnych regionach świata.

Ostatnia część publikacji opiera się na potencjalnych scenariuszach dla Państwa Środka oraz wyzwaniach, z jakimi musi się ono zmierzyć. Jest to więc częściowe powtórzenie wątków z innych rozdziałów. Wyzwaniami są zanieczyszczenie środowiska; korupcja w Komunistycznej Partii Chin, która stale się utrzymuje pomimo działań Xi Jinpinga; dysproporcje między miastem a wsią; utrzymanie wzrostu gospodarczego państwa; rola samorządów. Problemem dla krajów zachodnich jest również systematyczne łamanie uniwersalnych praw człowieka, stosowanie cenzury, wykorzystanie technologii dla kontroli społeczeństwa. Oczywiście podkreślony raz jeszcze został rozwój Chińskiej Republiki Ludowej. Państwo Środka jest największym na świecie konsumentem i importerem wieprzowiny, potrzebuje olbrzymich zasobów surowcowych, będąc największym producentem i konsumentem węgla oraz najistotniejszym importerem ropy naftowej. Komunistyczna Partia Chin stoi na straży zachowania scentralizowanej władzy oraz stałego porządku w państwie. Jednak aby tego dokonać,

musi stale dostosowywać się do zmieniającej się rzeczywistości, tak jak zresztą robiła to dotychczas.

Publikacja *Politics & Society in Contemporary China (second edition)* to kompendium wiedzy o Chińskiej Republice Ludowej i pozycja wręcz obowiązkowa dla badaczy zajmujących się tematyką Państwa Środka. Przedstawia całe spektrum zmian w ChRL, skupiając się na analizie działań podmiotu decyzyjnego w państwie, jakim jest Komunistyczna Partia Chin. Niewątpliwie zasadne jest zapoznanie się z tą pozycją naukową.

*Piotr Dutkiewicz*