

STOSUNKI MIĘDZYNARODOWE

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

Instytut Stosunków Międzynarodowych • Uniwersytet Warszawski

STOSUNKI MIĘDZYNARODOWE

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

Nr I Tom 52



2016

• k w a r t a l n i k •

Redaktor naczelny: *Edward Haliżak*

Sekretarz redakcji: *Jacek Kosiarski*

Redaktor numeru: *Irena Popiuk-Rysińska*

Redaktorzy tematyczni:

polityka zagraniczna – *Dariusz Popławski*

studia bezpieczeństwa – *Roman Kuźniar*

studia regionalne – *Marcin F. Gawrycki*

międzynarodowa ekonomia polityczna –

Edward Haliżak

historia stosunków międzynarodowych –

Agnieszka Bógdał-Brzezińska

instytucje i prawo międzynarodowe –

Grażyna Michałowska

Redaktor statystyczny: *Karina Jędrzejowska*

Redaktorzy językowi:

Maja Wolsan – j. angielski

Matthew McCartney – j. angielski

Markus Pauli, Uli Räther – j. niemiecki

Magdalena Pluta – j. polski

Adres redakcji:

„Stosunki Międzynarodowe

– International Relations”

Instytut Stosunków Międzynarodowych UW

ul. Żurawia 4, 00-503 Warszawa

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

e-mail: ismn@uw.edu.pl

Copyright © by

Instytut Stosunków Międzynarodowych,

Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW,
2016

Publikacja dofinansowana

przez Instytut Stosunków Międzynarodowych,

Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW

Wersja pierwotna czasopisma: papierowa

ISSN 0209-0961

Realizacja:

Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o.

ul. Wiślana 8, 00-317 Warszawa

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

dział handlowy: jak wyżej, w. 105, 108

e-mail: info@scholar.com.pl; www.scholar.com.pl

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

Druk i oprawa: MCP, Marki

Nakład: 300 egz.

Rada naukowa:

Amitav Acharya, American University,
Washington

Stanisław Bieleń, Uniwersytet Warszawski

Dieter Bingen, Deutsches Polen-Institut,
Darmstadt

Shantanu Chakrabarti, University
of Calcutta

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

Konstantin Chudoliej, Sankt-Pietierburgskij

Gosudarstwiennyj Uniwiersitet

Charles F. Doran, The Johns Hopkins University

Józef M. Fiszer, Polska Akademia Nauk

Jochen Franzke, Universität Potsdam

Marcin F. Gawrycki, Uniwersytet Warszawski

Idesbald Goddeeris, Katholieke Universiteit
Leuven

Edward Haliżak, Uniwersytet Warszawski

Andrew Hurrell, University of Oxford

Peter Joachim Katzenstein, Cornell University

Roman Kuźniar, Uniwersytet Warszawski

Andrzej Mania, Uniwersytet Jagielloński

John J. Mearsheimer, University of Chicago

Grażyna Michałowska, Uniwersytet Warszawski

Özgün Erler Bayir, Istanbul University

Harsh V. Pant, King's College London

Marek Pietraś, Uniwersytet Marii

Curie-Skłodowskiej

Dariusz Popławski, Uniwersytet Warszawski

Jean-Christophe Romer, Université

Strasbourg III

Jorge A. Schiavon, Centro de Investigación

y Docencia Económicas, Mexico City

Jivanta Schöttli, Ruprecht-Karls-Universität
Heidelberg

Elżbieta Stadtmüller, Uniwersytet Wrocławski

Kate Sullivan, University of Oxford

Arlene B. Tickner, Universidad de los Andes,
Bogota

Wang Jisi, Peking University

Ryszard Zięba, Uniwersytet Warszawski

Katarzyna Żukrowska, Szkoła Główna
Handlowa

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

Spis treści

S T U D I A

- 9 Od orędzia Roosevelta do Celów Zrównoważonego Rozwoju 2030.
Kwestia rozwoju na forum Narodów Zjednoczonych
Irena Popiuk-Rysińska
- 37 NATO – czas przewartościowań
Stanisław Bieleń
- 51 Francja w stosunkach międzynarodowych. Mocarstwo europejskie czy globalne?
Stanisław Parzymies
- 75 Sytuacja dzieci w Chinach w świetle standardów międzynarodowych
Grażyna Michałowska
- 93 Europejska agencja nadzoru bankowego w systemie
bezpieczeństwa finansowego Unii Europejskiej
Natalia Kohtamäki
- 109 Geopolityczne strategie państw mniejszych i peryferyjnych –
przykład Polski w Unii Europejskiej
Tomasz Grzegorz Grosse
- 133 Status „małych zielonych ludzików” w konflikcie zbrojnym na Ukrainie
Agnieszka Szpak
- 153 Palestyna – państwo nieuznawane
Agata Kleczkowska
- 177 La Charte des Nations Unies interdit-elle le recours à la force armée ?
Serge Sur
- 189 *Hard power* a *soft power* w polityce zagranicznej Arabii Saudyjskiej
w drugiej dekadzie XXI wieku. *Casus* Bahrajnu i Jemenu
Katarzyna Czornik
- 211 BRICS in the G20? The Involvement of Rising Powers in the Premier Forum
of Global Governance
Marek Rewizorski
- 223 Chińska Republika Ludowa jako wschodzący donator pomocy rozwojowej
Bartosz Konrad Jankowski
- 247 Relacje z krajami Afryki Subsaharyjskiej a sytuacja międzynarodowa Izraela
w latach 1956–1973
Karolina Zielińska

- 271** Ali Ufkî Bey (Wojciech Bobowski) – Well-Known Musician, Forgotten Political Figure. A Luminary in the 600 Years of Turkish–Polish Diplomatic Relations
İpek Aynuksa
- 285** Metoda etnograficzna w badaniu stosunków międzynarodowych – uwagi wstępne
Hanna Schreiber
- 303** Korea Północna w dyskursie akademicko-eksperyckim w Chinach
Oskar Pietrewicz

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

- 323** Sprawozdanie z Konferencji „70 lat Organizacji Narodów Zjednoczonych: Silna ONZ. Lepszy świat” – 3 listopada 2015 roku
Weronika Garbacz, Anna Pochylska, Anna Walkowiak

R E C E N Z J E

- 349** Irena Popiuk-Rysińska, *Ewolucja systemu zbiorowego bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych po zimnej wojnie*
Roman Kuźniar
- 355** Grażyna Michałowska, Hanna Schreiber (red.), *Kultura w stosunkach międzynarodowych. Tom 1: Zwrot kulturowy*
Diana Stelowska-Morgulec
- 359** Anna Potyrała, *Organizacja Narodów Zjednoczonych wobec problemu uchodźstwa. Geneza, istota i praktyka aktywności*
Iwona Wyciechowska
- 365** Jacek Czaputowicz (red.), *Studia europejskie. Wyzwania interdyscyplinarności*
Hanna Schreiber
- 373** Ewa Trojnar (red.), *The Taiwan Issues*
Jan Rowiński, Rafał Tuszyński
- 377** Bartosz Jankowski, *Udział Polski w międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju*
Karina Jędrzejowska
- 381** Anna Wojciuk, *Imperia wiedzy: edukacja i nauka jako czynniki siły państw na arenie międzynarodowej*
Wojciech Kostecki

Contents

S T U D I E S

- 9** From Roosevelt's Address to the 2030 Sustainable Development Goals.
The Issue of Development in the United Nations
Irena Popiuk-Rysińska
- 37** NATO – A Time of Redefinitions
Stanisław Bieleń
- 51** France in International Relations. A European or Global Power?
Stanisław Parzymies
- 75** The Situation of Children in China in Light of International Standards
Grażyna Michałowska
- 93** The European Banking Authority in the EU Financial Security System
Natalia Kohtamäki
- 109** Geopolitical Strategies of Minor and Peripheral States:
The Example of Poland in the European Union
Tomasz Grzegorz Grosse
- 133** The Status of 'Little Green Men' in the Armed Conflict in Ukraine
Agnieszka Szpak
- 153** Palestine – An Unrecognised State
Agata Kleczkowska
- 177** Does the Charter of the United Nations Prohibit the Use of Armed Force?
Serge Sur
- 189** Hard and Soft Power in Saudi Arabia's Foreign Policy in the Second Half
of the 21st Century. The Case of Bahrain and Yemen
Katarzyna Czornik
- 211** BRICS in the G20? The Involvement of Rising Powers in the Premier Forum
of Global Governance
Marek Rewizorski
- 223** The People's Republic of China as an Emerging Donor of Development
Assistance
Bartosz Konrad Jankowski
- 247** Sub-Saharan Africa in Israel's Foreign Policy 1956–1973
Karolina Zielińska
- 271** Ali Ufkî Bey (Wojciech Bobowski) – Well-Known Musician, Forgotten
Political Figure. A Luminary in the 600 Years of Turkish–Polish
Diplomatic Relations
İpek Aynuksa

- 285** The Ethnographic Method as a Research Method in International Relations
– Preliminary Remarks
Hanna Schreiber
- 303** North Korea in the Academic and Expert Discourse in China
Oskar Pietrewicz

R E P O R T S

- 323** Report on the Conference on 70 years of the United Nations
„A Stronger UN. A Better World” – 3 November 2015
Weronika Garbacz, Anna Pochylska, Anna Walkowiak

R E V I E W S

- 349** Irena Popiuk-Rysińska, *Ewolucja systemu zbiorowego bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych po zimnej wojnie* [*The Evolution of the UN's Collective Security System after the Cold War*]
Roman Kuźniar
- 355** Grażyna Michałowska, Hanna Schreiber (eds.), *Kultura w stosunkach międzynarodowych. Tom 1: Zwrot kulturowy* [*Culture in International Relations. Volume I: Cultural Turn*]
Diana Stelowska-Morgulec
- 359** Anna Potyrała, *Organizacja Narodów Zjednoczonych wobec problemu uchodźstwa. Geneza, istota i praktyka aktywności* [*The United Nations and the Refugee Problem. Genesis, Essence and Practice*]
Iwona Wyciechowska
- 365** Jacek Czaputowicz (ed.), *Studia europejskie. Wyzwania interdyscyplinarności* [*European Studies. The Challenges of Interdisciplinarity*]
Hanna Schreiber
- 373** Ewa Trojnar (ed.), *The Taiwan Issue*
Jan Rowiński, Rafał Tuszyński
- 377** Bartosz Jankowski, *Udział Polski w międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju* [*Poland's Involvement in International Development Cooperation*]
Karina Jędrzejowska
- 381** Anna Wojciuk, *Imperia wiedzy: edukacja i nauka jako czynniki siły państw na arenie międzynarodowej* [*Empires of Knowledge: Education and Science as Factors of State Power in the International Arena*]
Wojciech Kostecki

S T U D I A

Od orędzia Roosevelta do Celów Zrównoważonego Rozwoju 2030. Kwestia rozwoju na forum Narodów Zjednoczonych

Irena Popiuk-Rysińska

Uniwersytet Warszawski

Geneza i instytucjonalizacja oraz ewolucja międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju są związane z historią Narodów Zjednoczonych. Karta NZ zawiera liczne postanowienia dotyczące spraw społecznych i gospodarczych. W ciągu 70 lat funkcjonowania organizacji podlegały one różnym interpretacjom, pozwalając jej dostosowywać się do potrzeb państw i środowiska międzynarodowego. Można zauważyć zmieniające się podejście do rozwoju, które było odzwierciedlane w kolejnych czterech Dekadach, poczynając od rozwoju ujmowanego w kategoriach gospodarczych, poprzez rozwój społeczny i gospodarczy, następnie liberalną ortodoksję, którą zastąpiła koncepcja zrównoważonego rozwoju wyrażona w Milenijnych Celach Rozwoju, a potem Celach Zrównoważonego Rozwoju 2030. Równocześnie kształtowało się prawo do rozwoju, które zostało sformułowane i przyjęte w 1986 r. przez Zgromadzenie Ogólne NZ, następnie potwierdzone i powszechnie zaakceptowane w dokumentach końcowych Światowej Konferencji Praw Człowieka w Wiedniu w 1993 r. jako „powszechne i niezbywalne prawo człowieka oraz integralna część fundamentalnych praw człowieka”. Wydarzenie to zapoczątkowało proces instytucjonalizacji tego prawa, a zwłaszcza rozwój instrumentów jego implementacji. Kształtowanie się i utrwalanie prawa do rozwoju miało wpływ na przyjęcie i kształt Celów Milenijnych. Jednocześnie realizacja ostatniego z celów milenijnych i postmilenijnych odnosząca się do współpracy międzynarodowej oraz obowiązku pomocy rozwojowej jest uznawana za niezbędny warunek realizacji wszystkich celów milenijnych.

Słowa kluczowe: prawo do rozwoju, Milenijne Cele Rozwoju, oficjalna pomoc rozwojowa, ODA, Narody Zjednoczone, Agenda 2030 na rzecz Zrównoważonego Rozwoju, Dekady Rozwoju NZ

Poszukując źródeł idei Narodów Zjednoczonych jako organizacji, która zabiega nie tylko o bezpieczeństwo polityczno-wojskowe, lecz także bezpieczeństwo społeczne,

Irena Popiuk-Rysińska – doktor habilitowany, adiunkt w Instytucie Stosunków Międzynarodowych, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Uniwersytet Warszawski.

należy odnieść się do orędzia prezydenta USA Franklina D. Roosevelta z 6 stycznia 1941 r., w którym przedstawił ideę ogólnowsiatowego bezpieczeństwa, opartego na „czterech wolnościach ludzkich”, w tym „wolności od niedostatku” (biedy)¹. W Karcie Narodów Zjednoczonych idea ta znalazła odzwierciedlenie w licznych postanowieniach o charakterze społeczno-gospodarczym. W ciągu prawie 70 lat funkcjonowania organizacji postanowienia te oraz ich realizacja podlegały zmianom. Można zwłaszcza zauważyć różne podejścia do rozwoju, rozumianego kolejno jako: wzrost gospodarczy, rozwój gospodarczy, rozwój społeczno-gospodarczy, rozwój zrównoważony i Milenijne Cele Rozwoju (MCR). Równocześnie wykształcało się prawo do rozwoju i następowała jego instytucjonalizacja. Milenijne i Postmilenijne Cele Rozwoju są wyrazem uspołecznienia i upodmiotowienia (humanizacji) rozwoju, zawierają wykaz przedsięwzięć do zrealizowania w określonym czasie, by ograniczyć skrajne ubóstwo, choroby i cierpienia.

Idee wyrażone w orędziu Roosevelta znalazły odzwierciedlenie w treści Karty NZ, która zawiera liczne odniesienia do kwestii rozwoju społeczno-gospodarczego. Uznając związek między różnymi wymiarami życia społecznego, NZ już w preambule Karty wyraziły wolę, by „popierać postęp społeczny w większej wolności” oraz „korzystać z organizacji międzynarodowych w celu popierania gospodarczego i społecznego postępu wszystkich narodów”, następnie wśród celów zapisanych w art. 1 postanowiły „rozwiązywać w drodze współpracy międzynarodowej problemy międzynarodowe o charakterze gospodarczym, społecznym, kulturalnym lub humanitarnym, jak również popierać prawa człowieka i zachęcać do poszanowania tych praw i podstawowych wolności dla wszystkich bez względu na różnice rasy, płci, języka lub wyznania”. W kolejnych rozdziałach Karty znajdują się artykuły dotyczące kompetencji organizacji w tym zakresie, a także sposobów ich wykonywania, w tym powołania specjalnego organu, odpowiedzialnego za ten obszar – Rady Gospodarczej i Społecznej. Ogólnie rzecz ujmując, w Karcie znalazły się postanowienia, które mogłyby służyć za podstawę współpracy w sprawach społecznych i gospodarczych². Nie ma w niej natomiast żadnych postanowień dotyczących zobowiązań w zakresie wyrównywania różnic rozwojowych.

Problematykę rozwoju na forum NZ można rozpatrywać w trzech wymiarach: koncepcyjno-programowym, organizacyjnym (instytucjonalnym) oraz normatywnym. W pierwszym bierzemy pod uwagę koncepcje rozwoju, jakie były kształtowane, przyjmowane i realizowane w ramach organizacji oraz całego systemu NZ, w drugim – powstawanie nowych organów, agencji i organizacji zajmujących się rozwojem, w trzecim – rozwój norm prawnych i politycznych odnoszących się do rozwoju. Wszystkie te wymiary podlegały zmianom w ciągu 70 lat funkcjonowania organizacji.

¹ Fragment przemówienia Franklina Delano Roosevelta w Kongresie z 6 stycznia 1941 r., w: J. Sachs, *Koniec z nędzą. Zadanie dla naszego pokolenia*, tłum. Z. Wiankowska-Ladyka, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 221.

² Karta Narodów Zjednoczonych, w: S. Bielen (red.), *Prawo w stosunkach międzynarodowych. Wybór dokumentów*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2004, s. 30–47.

Pierwsza Dekada Rozwoju – początki współpracy międzynarodowej na rzecz rozwoju

Bezpośrednio po zakończeniu II wojny światowej międzynarodowa pomoc gospodarcza o szerokiej skali była udzielana początkowo przez USA poza ONZ. Najpierw była to pomoc dla Grecji i Turcji w 1947 r., potem od 1948 r. realizowano plan Marshalla, skierowany do krajów zniszczonych wojną, a następnie prezydent USA Truman w orędmu z 20 stycznia 1949 r., w punkcie czwartym, zapowiedział stworzenie programu, który umożliwiłby korzystanie z postępu technologicznego i industrializacji przez kraje nie w pełni rozwinięte. Były to wielkie przedsięwzięcia finansowania rozwoju krajów rozwijających się w celu powstrzymywania komunizmu.

Równocześnie rozpoczął się proces dekolonizacji, w wyniku którego powstawała coraz liczniejsza grupa państw, domagająca się wsparcia z zewnątrz oraz rekompensaty za okres wyzysku i eksploatacji. Uznawano, że zacofanie tych krajów jest skutkiem kolonizacji, dlatego usprawiedliwione jest żądanie rekompensaty. W szerszej perspektywie odwoływano się do zasady sprawiedliwości społecznej, głoszącej, że jeśli istnieją społeczeństwa, które są bogate, i bogate dlatego, że tamte są biedne, to wynika z tego obowiązek udzielenia pomocy oraz prawo do jej uzyskania. Kształtowała się również świadomość, że pokonanie luki rozwojowej wymaga pomocy z zewnątrz. Wyrazem tego było ustanowienie w ramach NZ w 1948 r. pierwszego Programu Pomocy Technicznej (Programme of Technical Assistance, PTA) z inicjatywy Indii i Indonezji.

Był on finansowany z budżetu regularnego, co nie spotkało się z aprobatą państw wysoko rozwiniętych. Jeden z głównych argumentów stanowiło wskazanie, że tego typu zadania nie są przewidziane w statucie organizacji, w związku z tym państwa nie mają obowiązku ich finansować. W rezultacie tych zastrzeżeń PTA został przekształcony w agencję pod nazwą Rozszerzony Program Pomocy Technicznej (UN Expanded Programme of Technical Assistance, EPTA), finansowaną z dobrowolnych wpłat. Jego głównym donatorem były Stany Zjednoczone. Dysponował on bardzo ograniczonymi zasobami. Stwarzał model pomocy technicznej stosowany odąd w ramach systemu NZ, polegający na finansowaniu pomocy technicznej nie z budżetu regularnego, ale z dobrowolnych wpłat państw lub innych podmiotów za pomocą specjalnie do tego celu utworzonego organu (agencji, funduszu). Funkcjonuje on do dnia dzisiejszego.

Kwestia praw społecznych pojawiła się na forum ONZ po raz pierwszy podczas przygotowywania Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Wówczas Eleanor Roosevelt sformułowała zdanie, które przeszło do historii. Zwracając uwagę na związek praw człowieka z rozwojem, powiedziała: „Tworzymy kartę praw dla świata, a jednym z najważniejszych praw jest możliwość rozwoju”³. Ostatecznie w Deklaracji przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne NZ w 1948 r. zamieszczono podstawowy katalog praw

³ Cyt. za: A. Sengupta, *The right to development as a human right*, „Economic and Political Weekly”, t. 23, nr 27, s. 2527, który cytuje: M.G. Johnson, *The contributions of Eleanor and Franklin Roosevelt to the development of international protection of human rights*, „Human Rights Quarterly”, nr 9.1.1.

społecznych, które wyznaczają kierunki rozwoju, bez prawa do rozwoju. Znajdują się one w art. 22–28 wśród 30 artykułów całego dokumentu. Są tam wymienione: prawo do ubezpieczeń społecznych oraz urzeczywistniania praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, zgodnie z organizacją i zasobami państwa, jako niezbędnych dla godności i rozwoju osobowości człowieka (art. 22), oraz katalogi norm dotyczących praw pracowniczych (art. 23–24), następnie prawo do stopy życiowej zapewniającej zdrowie i dobrobyt, stwierdzenie, że matka i dziecko mają prawo do specjalnej opieki i pomocy (art. 25), normy dotyczące edukacji, w tym stwierdzenie, że każdy człowiek ma prawo do nauki, nauka jest bezpłatna, przynajmniej na poziomie podstawowym, następnie prawo do swobodnego uczestnictwa w życiu kulturalnym (art. 27) i do takiego porządku społecznego i międzynarodowego, w którym prawa i wolności zawarte w Deklaracji byłyby w pełni realizowane⁴. Nie ma wątpliwości, że wiele z tych praw nie zostało zrealizowanych i znajdują się wśród celów milenijnych.

Niemniej w owym czasie kwestii dysproporcji rozwojowych między państwami nie uznawano jeszcze za problem o istotnym znaczeniu międzynarodowym. Aż do początku lat 60. XX w. uważano, że główną odpowiedzialność za rozwój ponosi państwo, a rolę organizacji sprowadzano do tworzenia infrastruktury niezbędnej do rozwoju sektora prywatnego, jakkolwiek powołanie PTA było wyrazem pojawiającej się świadomości, że do wyrównania różnic rozwojowych potrzebna jest pomoc z zewnątrz.

Powszechne było wówczas ujęcie rozwoju jako wzrostu gospodarczego oznaczającego reprodukcję w sferze rzeczowej, czyli odtwarzanie lub powiększanie dóbr i usług, mierzone stosunkiem przyrostu produktu krajowego brutto *per capita* w danym okresie do poziomu produktu wyrażonego w procentach. Przyjmowano i stosowano wobec krajów rozwijających się modernistyczną koncepcję rozwoju jako naturalnego efektu wprowadzania tradycyjnych zasad kapitalizmu oraz narodowego gospodarczego liberalizmu, głównie na drodze industrializacji i opierania się na modelu rozwoju krajów wysoko rozwiniętych. Przyjmowano, że pomoc zagraniczna jest potrzebna dla tych krajów, by przyspieszyć przejście do kolejnego etapu rozwoju. Były to tzw. teorie rozwoju pierwszej generacji, które zdominowały główny nurt debaty rozwojowej na świecie do końca lat 60. XX w. W kręgach politycznych i gospodarczych panowało przekonanie, że nadrobienie zapóźnień rozwojowych jest możliwe i nastąpi w ciągu kilku dekad⁵. Sprzyjało to rozwojowi międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju, poprzez programy wielostronne i dwustronne, w które angażowały się głównie USA, Francja, Niemcy i Japonia.

⁴ *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, Paryż, 10 grudnia 1948 r.*, w: S. Bieleń (red.), *Prawo...*, op.cit., s. 223–226.

⁵ Szerzej zob. M. Garbicz, *Problemy rozwoju i zacofania gospodarczego. Dlaczego jedne kraje są biedne, podczas gdy drugie są bogate?*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2012, s. 74–77; A. Bąkiewicz, *Rozwój gospodarczy na świecie – teoria i praktyka*, w: M. Czerny (red.), *Bieda i bogactwo we współczesnym świecie. Studia z geografii rozwoju*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2012, s. 45–53.

W ramach ONZ ogłoszono Pierwszą Dekadę Rozwoju, przewidzianą na lata 60., co zapoczątkowało budowę międzynarodowego systemu współpracy na rzecz rozwoju⁶. Została ona ustanowiona na wniosek prezydenta Stanów Zjednoczonych na mocy rezolucji ZO nr 1710 z 19 grudnia 1961 r., zatytułowanej „Dekada Rozwoju. Program międzynarodowej współpracy gospodarczej”. Zakładano osiągnięcie na koniec dekady minimalnego zagregowanego wzrostu dochodu narodowego na poziomie 5%. Pierwszym celem współpracy określonym w par. 4 ust. a było osiągnięcie i przyspieszenie solidnego samopodtrzymującego (*self-sustaining*) rozwoju gospodarczego w krajach najmniej rozwiniętych, a to przez industrializację, dywersyfikację oraz rozwój wysoko produktywnego sektora rolnego. Następne cele określone w rezolucji to pomoc krajom w przygotowaniu planów reform wewnętrznych lub takich, które będą służyć właściwemu wykorzystaniu pomocy, wzmocnienie międzynarodowych instytucji i instrumentów służących jej udzielaniu, dopiero na trzecim miejscu przyjęcie środków dla przyspieszenia eliminacji analfabetyzmu, głodu i chorób, które poważnie wpływają na produktywność ludności krajów najmniej rozwiniętych, oraz przyjęcie nowych środków lub poprawa już istniejących, by w dalszym ciągu promować edukację, a także zawodowe i techniczne szkolenia dla przygotowania kompletnego personelu krajowego w administracji publicznej, edukacji, inżynierii oraz sektorach zdrowia i gospodarki⁷.

Rezolucja ta znakomicie odzwierciedla ówczesne rozumienie rozwoju w kategoriach wzrostu gospodarczego poprzez industrializację. Wraz z nią zostały przyjęte jeszcze dwie rezolucje, które miały temu służyć. Rezolucja nr 1711 (XVI) potwierdza rezolucję nr 1522 (XV) w sprawie przyspieszenia przepływu kapitału i pomocy technicznej do krajów rozwijających się, a rezolucja nr 1712 (XVI) dotycząca działalności NZ w obszarze rozwoju przemysłowego dokonuje instytucjonalizacji współpracy w dziedzinie przemysłu, dodając nowy organ Centrum Rozwoju Przemysłowego, obok Rady Gospodarczej i Społecznej oraz jej organu pomocniczego – Komitetu ds. Rozwoju Przemysłowego⁸.

Dla procesu kształtowania się współpracy międzynarodowej na rzecz rozwoju duże znaczenie miała przyspieszona dekolonizacja w latach 60. W jej wyniku wyłoniła się grupa państw, która z biegiem czasu kształtowała swoją zbiorową tożsamość, wspólnotę interesów i potrzebę wspólnego działania na arenie międzynarodowej, w tym w organizacjach międzynarodowych. Choć nie występowała jako sformalizowana

⁶ Na ten temat zob. P. Hopper, *Understanding Development. Issues and Debates*, Polity Press, Cambridge 2012, s. 1–13; E. Haliżak, *Przewartościowania koncepcji rozwoju przez ONZ*, w: J. Symonides (red.), *Organizacja Narodów Zjednoczonych. Bilans i perspektywy*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006, s. 262–275.

⁷ *United Nations Development Decade: A Programme for international economic co-operation*, A/RES/1710, 19.12.1961.

⁸ *Reaffirmation of General Assembly resolution 1522 (XV) on the accelerated flow of capital and technical assistance to the developing countries*, S/RES/1711, 19.12.1961; *Activities of the United Nations in the field of industrial development*, A/RES/1712, 19.12.1961.

grupa, uzgadniała strategię działania w ramach Grupy 77 (1964 r.) oraz ruchu państw niezaangażowanych (1961 r.). Grupa ta uznawała organizacje międzynarodowe za instrument kształtowania nowego ładu międzynarodowego, zrównoważonego, demokratycznego i sprawiedliwego, korzystnego dla tych krajów. Wśród postulatów występowały też żądania rekompensaty i pomocy oraz restrukturyzacji gospodarki światowej. Punktem przełomowym były przygotowania do Konferencji NZ ds. Handlu i Rozwoju (United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD), które zapoczątkowały nową fazę działalności na rzecz rozwoju (1962–1982), nazywaną akcją międzynarodowej afirmacji. Najbardziej znaczącą jej cechą była rosnąca solidarność między krajami rozwijającymi się i prezentowanie wspólnego podejścia w relacjach Północ–Południe.

Równocześnie od lat 60. uległ przyspieszeniu proces instytucjonalizacji pomocy rozwojowej. W ramach NZ w miejsce istniejących organów powołano w 1965 r. Program NZ ds. Rozwoju (*United Nations Development Programme*, UNDP), będący najszerszym kanałem przepływu pomocy rozwojowej oraz pełniący funkcje koordynacyjne w ramach pomocy rozwojowej w systemie NZ. W celu świadczenia pomocy żywnościowej, obok FAO (Food and Agriculture Organization – Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa), utworzono w 1963 r. Światowy Program Żywnościowy (*World Food Programme*, WFP). Ponadto w 1965 r. Komitet Rozwoju Przemysłowego (1960 r.) został przekształcony w autonomiczną Organizację NZ ds. Rozwoju Przemysłowego (United Nations Industrial Development Organization, UNIDO), wspierającą rozwój przemysłu w krajach rozwijających się, a następnie w 1976 r. powołano agencję NZ ds. ludnościowych, pomagającą krajom rozwijającym się badać i rozwiązywać problemy z tego obszaru, obecnie występującą pod nazwą Fundusz Ludnościowy NZ (United Nations Fund for Population Activities, UNFPA).

Ponadto w ramach systemu Narodów Zjednoczonych przy Banku Światowym utworzono w 1960 r. Międzynarodowe Stowarzyszenie Rozwoju (International Development Association, IDA), udzielające kredytów krajom najbiedniejszym, a poza tym systemem nastąpił rozwój instytucji działających na rzecz rozwoju, przede wszystkim przy OECD powołano Komitet Pomocy Rozwojowej (Development Assistance Committee, DAC), główny organ koordynacji pomocy udzielanej przez kraje wysoko rozwinięte. Co więcej, w tym okresie powstawały pierwsze banki regionalne: Międzyamerykański Bank Rozwoju (Inter-American Development Bank, IDB; 1959 r.), Karaibski Bank Rozwoju (1966 r.), Azjatycki Bank Rozwoju (1966 r.), Afrykański Bank Rozwoju (1969 r.).

W wymiarze normatywnym można zauważyć przyjęcie kilku dokumentów międzynarodowych, wskazujących na związek między prawami człowieka a rozwojem gospodarczym. Najważniejszym wydarzeniem tego okresu było jednak zaakceptowanie przez Zgromadzenie Ogólne w dniu 16 grudnia 1966 r. dwóch traktatów: Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych. W obu paktach znajdują się katalogi praw człowieka, które są drogowskazem dla państw i organizacji w działaniach

na rzecz rozwoju, służącym za punkt odniesienia dla decyzji politycznych. Oba dla uzasadnienia ich przyjęcia odwołują się do przyrodzonej godności człowieka oraz równych i niezbywalnych praw wszystkich członków wspólnoty ludzkiej. Przyjmując dwa dokumenty i wyodrębniając prawa gospodarcze, społeczne i kulturalne, wskazano na ich specyficzny charakter. W porównaniu z prawami politycznymi te drugie nie miały być stosowane bezpośrednio, ale progresywnie. Świadczy o tym art. 2 Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, w którym strony zobowiązały się „podjąć odpowiednie kroki indywidualnie i w ramach pomocy i współpracy międzynarodowej, w szczególności w dziedzinie gospodarki i techniki, wykorzystując maksymalnie dostępne im środki, w celu stopniowego osiągnięcia pełnej realizacji praw uznanych w niniejszym Pakcie wszelkimi odpowiednimi sposobami, włączając w to w szczególności podjęcie kroków ustawodawczych”. Można zauważyć, że w Pakcie zawarty jest nie tylko katalog praw, lecz także wskazówki dotyczące wprowadzania ich w życie⁹.

W preambule do Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych strony deklarują, że „zgodnie z zasadami ogłoszonymi w Karcie Narodów Zjednoczonych uznanie przyrodzonej godności oraz równych i niezbywalnych praw wszystkich członków wspólnoty ludzkiej stanowi podstawę wolności, sprawiedliwości i pokoju na świecie”. W art. 1 sformułowano prawo do samostanowienia, obejmujące prawo do swobodnego wyboru statusu politycznego oraz swobodnego rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturalnego, jak również rozporządzania dla swoich celów bogactwami i zasobami naturalnymi. Część II (art. 2–5) zawiera prawa równościowe, wskazujące na równość w ich korzystaniu przez wszystkich ludzi i państwa. Część III (art. 6–15) obejmuje katalog praw. Na pierwszym miejscu w art. 6 znajduje się prawo do pracy oraz wskazówki odnośnie do środków realizacji tego prawa, do których zaliczono: programy technicznego i zawodowego poradnictwa i szkolenia, politykę, a także metody zmierzające do stałego rozwoju we wszystkich dziedzinach oraz pełnego i produktywnego zatrudnienia. Artykuł 7 zawiera prawo do korzystania ze sprawiedliwych i korzystnych warunków pracy, które obejmuje godziwe wynagrodzenie i równe za pracę o tej samej wartości, bezpieczeństwo i higienę, równe możliwości awansu, wypoczynek, wolny czas, rozsądne ograniczenie czasu pracy, okresowe płatne urlopy oraz wynagrodzenie za dni świąteczne. Artykuł 8 dotyczy praw związkowych, w tym prawa do tworzenia związków zawodowych i organizowania się w takie struktury oraz prawa do strajku. Artykuł 9 uznaje prawo każdego do zabezpieczenia społecznego, w tym ubezpieczenia społecznego. Artykuł 10 poświęcony jest rodzinie, uznając ją za naturalną i podstawową komórkę społeczną. Kolejny artykuł uznaje prawo każdego do odpowiedniego poziomu życia, włączając w to wyżywienie, odzież, mieszkanie oraz stałe polepszanie warunków bytowych, a zwłaszcza prawo do wolności od głodu, następny – prawo do korzystania z najwyższego osiągalnego poziomu ochrony zdrowia fizycznego i psychicznego.

⁹ R. Kuźniar, *Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2000, s. 107.

Artykuł 13 przyznaje prawo do nauki, w ramach którego nauczanie podstawowe będzie obowiązkowe, bezpłatne i dostępne dla wszystkich, a ostatni – prawo do udziału w życiu kulturalnym oraz korzystania z osiągnięć postępu naukowego¹⁰.

Druka Dekada Rozwoju – Nowy Międzynarodowy Ład Gospodarczy

Pierwsza Dekada Rozwoju nie zakończyła się sukcesem. Pomimo dużych nakładów nie udało się pobudzić gospodarek narodowych krajów rozwijających się do rozwoju. Transfer środków był bowiem znaczny, osiągając w 1960 r. najwyższy w historii poziom mierzony procentowym udziałem pomocy w PKB równym 0,5%, ale wdrażanie zachodnich wzorców rozwoju nie przynosiło zakładanych rezultatów. Rosły dysproporcje w poziomie życia między krajami wysoko a słabo rozwiniętymi¹¹.

Ocena tej sytuacji doprowadziła do wprowadzenia poważnych zmian w systemie współpracy międzynarodowej na rzecz rozwoju. Przede wszystkim w ciągu kilku lat na przełomie lat 60. i 70. XX w. zmieniło się rozumienie rozwoju. Jak pisze Jędrzej Witkowski, „po raz pierwszy zwrócono uwagę na ubóstwo jako autonomiczne zjawisko społeczne i ekonomiczne. Ekonomisci zauważyli również, że nie występuje oczekiwany efekt skapywania bogactwa (*trickle-down effect*). W tej sytuacji jasne stało się, że samo podnoszenie produktu krajowego *per capita* nie poprawi sytuacji osób najbardziej potrzebujących”¹². Do kształtowania świadomości istnienia kwestii ubóstwa przyczynił się Gunnar Myrdal w pracy opublikowanej w 1970 r.¹³ Jako jeden z pierwszych wyszedł on poza ramy rozwoju pojmowanego jako wzrost gospodarczy i zwrócił uwagę na konieczność wyeliminowania ubóstwa i nierówności dochodowych oraz zaspokojenia podstawowych potrzeb ludności. Została zapoczątkowana tendencja odchodzenia od wąskiego pojmowania rozwoju jako wzrostu dochodu narodowego *per capita*. Podejście ściśle ekonomiczne było zastępowane przez podejście skoncentrowane na potrzebie wyeliminowania skrajnego ubóstwa i łagodzenia największych nierówności jako niezbędny warunek rozwoju gospodarczego. Równocześnie upowszechniało się pojęcie rozwoju społeczno-gospodarczego.

W trakcie poszukiwania przyczyn niepowodzenia w realizacji koncepcji linearnego rozwoju poprzez uprzemysłowienie wyłoniły się na początku dwa nurty. Z jednej strony znalazła się większość instytucji międzynarodowych na czele z Grupą Banku Światowego i Międzynarodową Organizacją Pracy (MOP) oraz grupą bogatych państw Północy, które te instytucje kontrolowały. Uważały one, że skoro poprzednie programy

¹⁰ *Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych* (Nowy Jork, 16 XII 1966 r.), w: S. Bieleń (red.), *Prawo...*, op.cit., s. 243–249.

¹¹ J. Witkowski, *Ewolucja koncepcji rozwoju od końca II wojny światowej do roku 2000*, „Dialogi o Rozwoju” 2007, nr 01, s. 8.

¹² *Ibidem*, s. 10–11.

¹³ G. Myrdal, *The Challenge of World Poverty. A World Anti-poverty Program in Outline*, Pantheon Books, New York 1970; idem, *Przeciw nędzy na świecie. Zarys światowego programu walki z nędzą*, tłum. W. Adamiecki, Polski Instytut Wydawniczy, Warszawa 1975.

rozwoju gospodarczego nie poprawiły sytuacji najbardziej potrzebujących mieszkańców krajów rozwijających się, to nowe powinny dotrzeć do jak największej części populacji i udzielić jej bezpośredniego wsparcia. Dlatego Bank Światowy lansował i realizował koncepcję redystrybucji ze wzrostem, a MOP – zaspokojenia podstawowych potrzeb¹⁴. Wprowadzano w życie strategię kompleksowego rozwoju obszarów wiejskich, ale to również nie przyniosło oczekiwanych efektów, czego podstawową przyczyną, tak jak w przypadku innych koncepcji i projektów, było niedostosowanie planów do warunków lokalnych¹⁵. W opozycji do tego kształtowały się alternatywne podejścia do rozwoju, strukturalizm oraz szkoła zależności – nazywana też szkołą dependencji. Jej postulaty były realizowane przez wiele krajów rozwijających się w postaci strategii substytucji importu, a na arenie międzynarodowej w założeniach Drugiej Dekady Rozwoju oraz koncepcji Nowego Międzynarodowego Ładu Gospodarczego¹⁶.

Międzynarodowa Strategia na Drugą Dekadę Rozwoju została przyjęta jedno-myślnie przez ZO w rezolucji 2625 na XXV sesji 24 października 1970 r. Zakładano osiągnięcie rocznego wzrostu produktu krajowego brutto w krajach rozwijających się na poziomie 6%, z możliwością wyższego tempa wzrostu w drugiej części dekady. Równocześnie planowano osiągnąć 3,5% rocznego wzrostu produktu krajowego *per capita*, z możliwością uzyskania lepszego wyniku w drugiej połowie dekady. Dokument obejmował szeroki zakres obszarów warunkujących rozwój, w tym handel międzynarodowy, rozwój handlu, współpracy gospodarczej i regionalnej integracji, zasoby finansowe dla rozwoju, usługi, w tym transport morski, specjalne środki dla krajów najmniej rozwiniętych i lądowych, naukę i technologię oraz zwiększenie i dywersyfikację produkcji. Należy podkreślić, że w strategii pojawiło się pojęcie rozwoju ludzkiego (*human development*), co świadczy o powolnej zmianie podejścia do rozwoju. Z jednej strony ujmuje się go w kategoriach ekonomicznych, z drugiej zaś zwraca się uwagę, że celem rozwoju jest zaspokojenie podstawowych potrzeb ludzkich, takich jak zatrudnienie, edukacja i szkolenia zawodowe, służba zdrowia, odpowiednia żywność, mieszkalność, jak również planowanie rodziny, w przypadku krajów odnotowujących wysoki przyrost naturalny¹⁷.

Deklarację o ustanowieniu Nowego Międzynarodowego Ładu Gospodarczego przyjęło ZO na szóstej specjalnej sesji w dniu 1 maja 1974 r. Była to pierwsza w historii sesja specjalna poświęcona problemom zasobów naturalnych oraz rozwojowi. W dokumencie tym zwraca się uwagę, że największym znaczącym osiągnięciem poprzedniej dekady były proces dekolonizacji o szerokim zakresie, jak również postęp technologiczny, mogący przyczynić się do poprawy dobrobytu wszystkich ludzi, nadal jednak istnieją zjawiska kolonialnej dominacji, podległości, zagranicznej okupacji,

¹⁴ Np. *Employment, Growth and Basic Needs: A One-World Problem: A Report to the Director-General of ILO*, ILO 1976.

¹⁵ J. Witkowski, *Ewolucja koncepcji rozwoju...*, op.cit., s. 11–12.

¹⁶ Ibidem, s. 13.

¹⁷ *International Development Strategy for the Second United Nations Decade (A/8124 and Add.1)*, A/RES 2626 (XXV), 24.10.1970.

dyskryminacji rasowej, apartheidu oraz neokolonializmu, które tworzą przeszkody do emancypacji i rozwoju. Kraje rozwijające się obejmują 70% populacji, ale przypada na nie tylko 30% światowych dochodów. Nie jest możliwa zmiana tej sytuacji w ramach istniejącego międzynarodowego porządku gospodarczego. Luka między tymi dwiema grupami krajów pogłębia się w ramach systemu, który został utworzony w czasie, gdy większość krajów rozwijających się nie istniała jako niezależne państwa i który utrwala nierówności. W deklaracji wskazuje się na narastające współzależności między państwami w sferze gospodarczej oraz konstatuje, że międzynarodowa współpraca na rzecz rozwoju jest wspólnym celem i powinnością wszystkich krajów.

W punkcie czwartym wymieniono 20 zasad, na jakich powinien opierać się nowy międzynarodowy ład gospodarczy. Największą uwagę przywiązuje się do praw państw jako podmiotu suwerennego, tj. wyboru bez ingerencji z zewnątrz swojego ustroju politycznego, gospodarczego i społecznego; pełnej kontroli nad zasobami naturalnymi oraz działalnością gospodarczą, włącznie z prawem do nacjonalizacji i transferu własności do podmiotów narodowych; regulacji i nadzoru nad korporacjami transnarodowymi, a także pełnego i efektywnego uczestnictwa na zasadzie równości ze wszystkimi państwami, biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia przyspieszonego rozwoju wszystkich krajów rozwijających się, koncentrując się na krajach najmniej rozwiniętych, lądowych oraz wyspowych, jak również tych najbardziej dotkniętych kryzysem gospodarczym lub klęskami żywiołowymi. Wśród zasad dotyczących gospodarki na pierwszym miejscu wymienia się konieczność poprawy *terms of trade* w kierunku korzystnym dla krajów rozwijających się, znaczne zwiększenie pomocy rozwojowej wolnej od warunków politycznych i wojskowych, preferencyjne traktowanie krajów rozwijających się w stosunkach gospodarczych oraz zreformowanie międzynarodowego systemu monetarnego, który powinien promować rozwój tych krajów¹⁸. Do Deklaracji został dołączony Program Działania na rzecz ustanowienia Nowego Międzynarodowego Ładu Gospodarczego¹⁹.

Uzupełnieniem Deklaracji była Karta Praw i Obowiązków Gospodarczych Państw, przyjęta z inicjatywy prezydenta Meksyku Luisa Echeverrii zgłoszonej na sesji UNCTAD, która odbyła się w Santiago de Chile w dniach 13 kwietnia–21 maja 1972 r. ZO NZ zaakceptowało ją w rezolucji 3281 (XXIX) w dniu 12 grudnia 1974 r. głosami 115 państw, z których 6 było przeciw, a 10 wstrzymało się od głosu.

Karta składa się z preambuły, trzech rozdziałów i 34 artykułów. Część pierwsza zawiera podstawy (*fundamentals*) międzynarodowych stosunków gospodarczych. Obok powszechnie przyjętych ogólnych zasad stosunków międzynarodowych są również zasady nowe, w tym zasada zadośćuczynienia niesprawiedliwości, która

¹⁸ *Declaration on the Establishment of the New International Economic Order* (A/9556), res. 3201 (S-VI), 01.05.1974; J. Menkes, *Nowy Międzynarodowy Ład Ekonomiczny: studium prawnomiędzynarodowe*, Uniwersytet Śląski, Katowice 1988.

¹⁹ *Program of Action on the Establishment of the New International Economic Order* (A/9556), res. 3202 (S-VI), 01.05.1974.

została wyrządzona przy użyciu siły i pozbawiła narody środków niezbędnych do ich naturalnego rozwoju, jak również zasada promowania sprawiedliwości społecznej oraz międzynarodowej współpracy dla rozwoju. W rozdziale drugim znajduje się katalog praw analogiczny do tych z Deklaracji, wśród których widać kształtujące się prawo do rozwoju. Świadczy o tym m.in. art. 7, który stanowi, że każde państwo ponosi główną odpowiedzialność za promowanie rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturalnego, ale wszystkie państwa mają obowiązek, indywidualnie i zbiorowo, współpracować, aby eliminować przeszkody, które to hamują lub uniemożliwiają. Natomiast art. 9 mówi, że w celu przyspieszenia rozwoju gospodarczego krajów rozwijających się oraz zmniejszenia luki rozwojowej między nimi a krajami rozwiniętymi kraje wysoko rozwinięte powinny udzielać ogólnych preferencji, a także zobowiązać się do niewzajemnego i niedyskryminacyjnego traktowania krajów rozwijających się w tych obszarach współpracy, gdzie może to być wykonalne²⁰.

Głównym przesłaniem Karty jest kształtowanie nowego ładu gospodarczego, sprawiedliwego, korzystnego dla krajów rozwijających się, takiego, który powinien sprzyjać realizacji praw człowieka oraz prawa do rozwoju tych społeczeństw. Pojęcie prawa do rozwoju pojawiło się po raz pierwszy w 1972 r. w wykładzie przewodniczącego Sądu Najwyższego Senegalu na forum Międzynarodowego Instytutu Praw Człowieka.

Trzecia Dekada Rozwoju – prawo do rozwoju

Dokumenty, które przyjęto w pierwszej połowie lat 70. XX w. zapoczątkowały szeroką debatę na temat kształtu międzynarodowego systemu gospodarczego, ale nie udało się jej wprowadzić w życie. Znalazły one odzwierciedlenie w założeniach Trzeciej Dekady Rozwoju (1980–1990) proklamowanej przez Zgromadzenie Ogólne 15 grudnia 1980 r.²¹ Realizacji jej założeń przeszkodził kryzys zadłużeniowy, który rozpoczął się w 1982 r., zmniejszając pozycje przetargowe krajów rozwijających się. Ponadto zalecana w tym okresie strategia substytucji importu oraz zmiana roli państwa w gospodarce nie przyniosły oczekiwanych efektów, a pomoc rozwojowa nie wpłynęła w istotnym stopniu na sytuację ludności w krajach rozwijających się. Światowy kryzys gospodarczy oddziaływał na zmianę podejścia do rozwoju na całym świecie, czemu towarzyszyło dojście do władzy konserwatystów w wielu krajach, domagających się redukcji funkcji społecznych państwa, ograniczenia roli państwa w gospodarce (nowy paradygmat neoklasyczny) w zapewnieniu stabilizacji makroekonomicznej i dostarczaniu dóbr publicznych oraz udziału w globalnym rynku. Banki międzynarodowe, w tym instytucje z Bretton Woods, narzuciły krajom zadłużonym ostre warunki w zakresie zmian strukturalnych, zwane konsensusem waszyngtońskim²².

²⁰ *Charter of Economic Rights and Duties of States*, GA res. 3281(XXIX), 12.12.1974.

²¹ *Third UN Development Decade (1980–1990)*, A/RES/56, 15.12.1980.

²² Szerzej zob. J. Witkowski, *Ewolucja koncepcji rozwoju...*, op.cit., s. 16–21.

Ta nowa ortodoksja neoliberalna nie utrzymała długo swego prymatu, głównie ze względu na nadmierne koszty społeczne wprowadzania reform, zwłaszcza w państwach Południa, takie jak wzrost bezrobocia, spadek realnego poziomu płac, osłabienie dostępu do edukacji i służby zdrowia, pogorszenie stanu środowiska, a na Północy – wzrost krytyki rozwiązań ze strony opinii publicznej oraz niechęć do świadczenia pomocy.

W opozycji do neoliberalizmu w drugiej połowie lat 80. pojawiły się nowe koncepcje rozwoju, jak również dążenia do ustanowienia nowego katalogu norm, korzystnych dla krajów rozwijających się, w tym instytucjonalizacji prawa do rozwoju. Wyrazem tego było przyjęcie przez Zgromadzenie Ogólne Deklaracji o prawie do rozwoju na sesji w dniu 4 grudnia 1986 r. Deklaracja ta odwołuje się do wcześniejszych dokumentów i przyjmuje holistyczne ujęcie rozwoju, uznając, że jest on kompleksowym gospodarczym, społecznym, kulturalnym i politycznym procesem, którego cel stanowi stała poprawa dobrobytu całej ludzkości i każdego człowieka na podstawie ich aktywnego, wolnego i znaczącego udziału w rozwoju oraz sprawiedliwym podziale korzyści z niego wynikających. Deklaracja zwraca też uwagę, że przeszkodą dla rozwoju są masowe i często występujące przypadki łamania praw człowieka, spowodowane przez sytuacje wynikające z kolonializmu, neokolonializmu, apartheidu, wszystkich form rasizmu i rasowej dyskryminacji, zagranicznej dominacji, okupacji, agresji i innych zagrożeń suwerenności, narodowej jedności i integralności. Uznaje też, że osoba ludzka (*human person*) jest centralnym podmiotem (*subject*) procesu rozwojowego i dlatego polityka rozwojowa powinna czynić ją głównym uczestnikiem i beneficjentem rozwoju. W art. 1 sformułowano prawo do rozwoju, stwierdzając: „Prawo do rozwoju to nienaruszalne prawo człowieka, na mocy którego każda osoba i wszystkie narody są uprawnione do uczestniczenia w, przyczyniania się do i korzystania z rozwoju gospodarczego, społecznego, kulturalnego i politycznego, w którym wszystkie prawa i wolności będą realizowane”. W kolejnych artykułach wyodrębniono jego części składowe: w tym prawo do samostanowienia i pełnej suwerenności nad bogactwami i zasobami naturalnymi. Artykuł 8 stanowi, że państwo powinno podjąć na poziomie narodowym wszystkie konieczne kroki, aby zrealizować prawo do rozwoju, zapewniając, *inter alia*, dostęp do podstawowych zasobów w zakresie edukacji, zdrowia, żywności, mieszkania, zatrudnienia oraz sprawiedliwej dystrybucji dochodów. W art. 10 państwa przyjęły zobowiązania, by podjąć działania na rzecz pełnego wykonywania i sukcesywnego umacniania prawa do rozwoju, włączając formułowanie, adoptowanie i implementację polityk, ustawodawstwa i innych środków na poziomie narodowym i międzynarodowym. Tak sformułowany ostatni artykuł jest wyrazem idei solidarności międzynarodowej, konsekwencją wcześniejszych artykułów. W art. 3 Deklaracja określa podmioty odpowiedzialne za realizację prawa do rozwoju. I tak, w par. 1 mowa jest o tym, że państwa ponoszą główną odpowiedzialność za stworzenie narodowych i międzynarodowych warunków korzystnych dla realizacji prawa do rozwoju, ale też są zobowiązane współpracować ze sobą, by zapewnić rozwój oraz usunąć przeszkody w tym zakresie. Państwa powinny tak korzystać ze

swoich praw i wywiązywać się z zobowiązań, by promować nowy międzynarodowy porządek gospodarczy oparty na suwerennej równości, współzależności, wspólnotcie interesów i współpracy między państwami oraz poszanowaniu praw człowieka. Ponadto art. 4 zwraca uwagę na szczególne potrzeby promowania szybszego rozwoju krajów rozwijających się, co wymaga wzmocnienia współpracy międzynarodowej w celu wyposażenia ich we właściwe środki i udogodnienia, by przyspieszyć rozwój. Z Deklaracji wynika więc obowiązek pomocy krajom rozwijającym się w realizacji prawa do rozwoju, czyli z prawa do rozwoju wynika obowiązek pomocy²³. Prawo do rozwoju należy ujmować jako normę programową²⁴.

Deklaracji tej sprzeciwiły się USA, a kilka innych państw wstrzymało się od głosu. Najwięcej kontrowersji wzbudzał sam charakter prawa do rozwoju, który odbiegał od klasycznego wzorca praw człowieka. Realizacja tego prawa ma bowiem charakter progresywny i wymaga działań od państw oraz współpracy międzynarodowej, a w istocie świadczenia pomocy rozwojowej przez społeczeństwa zamożne i wysoko rozwinięte. Ponadto w tym przypadku trudno określić osoby odpowiedzialne za jego realizację, jak również zakres tej odpowiedzialności, zwłaszcza że państwa rozwijające się zwracały uwagę na kolektywny charakter prawa do rozwoju.

Przejawem kształtowania się nowego podejścia do rozwoju był też tzw. Raport Brutland, przyjęty przez Światową Komisję ds. Środowiska i Rozwoju w 1987 r. „Nasza wspólna przyszłość” (*Our Common Future: From One Earth to One World*), w którym wskazywano na sprzężenie zwrotne między gospodarką a środowiskiem. Wprowadzał on koncepcję rozwoju zrównoważonego, który zaspokaja obecne potrzeby bez uszczuplania możliwości ich zaspokajania przez przyszłe pokolenia, wyznaczając taki kierunek eksploatacji surowców, stosowanych rodzajów inwestycji, technologii i rozwiązań instytucjonalnych, które nie naruszają potencjalnego, przyszłego rozwoju i służą ludzkim potrzebom i aspiracjom²⁵. Raport ten został przedstawiony na 42. sesji Zgromadzenia Ogólnego w 1987 roku.

Czwarta Dekada Rozwoju – dekada przełomu

Nowe kształtujące się podejście do rozwoju znalazło odzwierciedlenie w założeniach czwartej i ostatniej dekady rozwoju. Kładła ona nacisk na konieczność podporządkowania rozwoju gospodarczego potrzebom człowieka, a za główny cel uznawała ograniczenie ubóstwa, przede wszystkim zaś głodu i chorób wywołanych głodem. W preambule rezolucji ustanawiającej nową strategię rozwoju na lata 90. XX w. zwrócono uwagę, że dekada lat 80. była najgorszą z poprzednich, ponieważ jej cele w zdecydowanej większości nie zostały zrealizowane. Wzrost gospodarczy

²³ Declaration on the Right to Development, 42/128, 04.12.1986.

²⁴ R. Szarfenberg, *Prawo do rozwoju*, rszarf.ips. uw.edu.pl/ (data dostępu: 30.06.2015).

²⁵ *Our Common Future. The World Commission for Environment and Development*, Oxford, New York 1987.

mierzony produktem krajowym brutto w krajach rozwijających się wzrósł tylko 3%, a *per capita* 1%, w porównaniu z poprzednimi dekadami, gdzie odpowiednie wskaźniki wynosiły 5 oraz 3%²⁶.

Lata 90. to okres wielkich konferencji o zasięgu globalnym organizowanych przez NZ i inne organizacje systemu NZ lub pod ich auspicjami. Rozważano najważniejsze globalne problemy, dokonując równocześnie przeglądu i redefinicji dotychczasowych podejść do rozwoju. Na konferencji w Rio de Janeiro w 1992 r. rozpatrywano związki między rozwojem a środowiskiem, w Wiedniu w 1993 r. na Konferencji Praw Człowieka w dokumentach końcowych uznano prawo do rozwoju za powszechne i nienaruszalne prawo człowieka oraz integralną część praw fundamentalnych, co było wydarzeniem historycznym i przełomowym²⁷. Na Konferencji NZ „Ludność i Rozwój” w Kairze w 1994 r. uznano wymiar ludnościowy za centralny dla rozwoju oraz wzajemną zależność między wzrostem ludności a rozwojem. Szczyt Światowy na temat rozwoju społecznego w Kopenhadze w 1995 r. zajmował się głównie problemami ubóstwa, bezrobocia oraz wykluczenia społecznego (*social dislocation*). Konferencja światowa w Pekinie w 1995 r. rozważała kwestię roli kobiet w rozwoju. Habitat II, zwołana w 1996 r. w Stambule, zajmowała się rozwojem w środowisku zurbanizowanym, w 1997 r. odbyła się specjalna sesja Zgromadzenia Ogólnego poświęcona rozwojowi zrównoważonemu, a w 1998 r. światowa konferencja ds. młodzieży.

Nowe spojrzenie na rozwój, uwzględniające dorobek niektórych konferencji, prezentował raport Boutrosa Boutrosa-Ghalego, sekretarza generalnego NZ, pt. *Agenda dla rozwoju* z 1995 r., przygotowany na zalecenie Zgromadzenia Ogólnego²⁸. We Wstępie do tego dokumentu, uzasadniając przyczynę jego powstania, sekretarz generalny stwierdza: „Rozwój jest fundamentalnym prawem człowieka” oraz „najpewniejszą podstawą pokoju”²⁹. Zwraca uwagę, że w czasie zimnej wojny rywalizacja o wpływy stymulowała pomoc rozwojową, natomiast po jej zakończeniu kwestia rozwoju przestała mieć charakter polityczny. Choć interesy państw udzielających wówczas pomocy nie były altruistyczne, to kraje potrzebujące z tego korzystały. Brak tej motywacji obniżył zainteresowanie rozwojem innych, ze strony Zachodu nastąpiło zmęczenie pomocą. Wiele krajów biednych było rozczarowanych dotychczasowymi efektami. Rozwój znalazł się w kryzysie³⁰.

Raport charakteryzuje rozwój jako proces wielowymiarowy, w którym uczestniczy wiele podmiotów, skoncentrowany na człowieku i skierowany do każdej osoby na

²⁶ *International Development Strategy for the Fourth United Nations Development Decade (1991–2000)*, A/RES/45/199, 21.12.1990.

²⁷ *Vienna Declaration and Programme of Action: Note by the Secretariat, World Conference on Human Rights*, Part. 1, par. 10, U.N. Doc. A/CONF/157 (1993).

²⁸ A/RES/47/181, 22.12.1992.

²⁹ B. Boutros-Ghali, *An Agenda for Development 1995. With Related UN Documents*, United Nations, New York 1995, s. 17.

³⁰ *Ibidem*, s. 29–49.

świecie. Zwraca się w nim uwagę na sprzężenie zwrotne między rozwojem a pokojem, wzrostem gospodarczym, zdrowym środowiskiem oraz sprawiedliwością społeczną.

Raport stwierdza, że rozwój, rozumiany jako obowiązek państwa lub prawo człowieka, wymaga kompetentnego narodowego przywództwa, spójnej narodowej polityki oraz silnego wsparcia społecznego, ale zarazem także wsparcia z zewnątrz, w formie pomocy międzynarodowej³¹. Wskazuje, że wysokość pomocy dwustronnej ostatnio osiągnęła wartość 62 mld dolarów rocznie, często w formie „wiązanej” (*tied-aid*). Fundusze i agencje ONZ dysponowały kwotą 3,6 mld dolarów rocznie na działalność³². Do Raportu został dołączony drugi dokument zawierający rekomendacje służące rewitalizacji międzynarodowej współpracy rozwojowej, wzmocnieniu efektywności systemu wielostronnej współpracy rozwojowej oraz efektywności działalności NZ w dziedzinie rozwoju³³.

Rezultatem konferencji, w trakcie których odwoływano się do prawa do rozwoju, był proces instytucjonalizacji tego prawa. Zgromadzenie Ogólne NZ włączyło je w 1993 r. do mandatu Wysokiego Komisarza NZ ds. Praw Człowieka jako jedno z priorytetowych zadań³⁴. Ponadto w 1995 r. zobowiązało sekretarza generalnego do powołania nowego organu, którego głównym zadaniem będzie ochrona i promocja prawa do rozwoju³⁵. Kolejnym istotnym wydarzeniem była przyjęta 22 kwietnia 1989 r. przez konsensus rezolucja Komisji Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka, która rekomendowała Radzie Gospodarczej i Społecznej ustanowienie mechanizmu implementacyjnego prawa do rozwoju – Otwartej Grupy Roboczej (Open-ended Working Group, OEWG).

Celem Grupy były: monitorowanie i przegląd postępu w zakresie promocji i implementacji prawa do rozwoju w rozumieniu uzgodnionym w Deklaracji o prawie do rozwoju, na poziomie narodowym i międzynarodowym, włączając rekomendacje w tym zakresie oraz analizę przeszkód w ich realizacji, kładąc nacisk w każdym roku na inne zobowiązania przyjęte w Deklaracji; dokonywanie przeglądu raportów lub innych informacji przedkładanych przez państwa, organizacje i agencje systemu NZ, inne organizacje międzynarodowe, międzyrządowe oraz pozarządowe w zakresie uwzględniania w ich działalności prawa do rozwoju; przedkładanie Komisji Praw Człowieka raportów z sesji, włączając wskazówki dla Biura Wysokiego Komisarza NZ ds. Praw Człowieka odnośnie do implementacji prawa do rozwoju oraz sugestie możliwych programów pomocy technicznej na prośbę państw w celu promocji tej implementacji.

W skład Grupy, zgodnie z nazwą, mogły wejść wszystkie państwa członkowskie oraz obserwatorzy ONZ, organizacje międzyrządowe oraz organizacje pozarządowe mające status konsultacyjny przy Radzie Gospodarczej i Społecznej NZ. Grupa w latach 2000–2015 odbyła 16 sesji. Jej działalność była wspierana najpierw przez

³¹ Ibidem, s. 49.

³² Ibidem, s. 49–50.

³³ *An Agenda for Development: Recommendations, Report of the Secretary-General*, A/49/655, 11.11.1994.

³⁴ G.A. RES. 48/41, GAOR, 48th Sess., Supp. No. 49, art. 261, U.N. Doc. A/48/141 (1993).

³⁵ G.A. RES. 50/214, GAOR, 50th Sess., Supp. No. 49, art. 341, U.N. Doc. A/56/150 (1995).

Niezależnego Eksperta (1998–2003). Na stanowisko to powołano Arjuna Senguptę, wybitnego ekonomistę z Indii, który przygotował osiem raportów. Jego miejsce zajęła w 2004 r. grupa pięciu niezależnych ekspertów (High-level Task Force), która funkcjonowała do 2010 r. Rezultatem jej pracy był raport dotyczący kryteriów (mierników) implementacji prawa do rozwoju.

Prawo do rozwoju było następnie przywoływane w deklaracjach międzynarodowych konferencji i szczytów, a także corocznych rezolucjach Zgromadzenia Ogólnego oraz Komisji Praw Człowieka. Obok instytucjonalizacji prawa do rozwoju na uwagę zasługuje nowe podejście do rozwoju Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP). Wyrazem tego był pierwszy Raport o Rozwoju Społecznym wydany w 1990 r. przez UNDP pod nazwą *Idea i pomiar rozwoju społecznego*, w którym zastosowano nowo utworzony wskaźnik rozwoju społecznego (*Human Development Index*, HDI). Raport ten został opublikowany pod znamienym przesłaniem: „Prawdziwym bogactwem państw (narodów) są ludzie”, które było wówczas uważane za radykalne, ale równocześnie niezwykle proste. Założono bowiem, że poziom rozwoju społecznego nie może być mierzony jedynie na podstawie dochodu, jak dotychczas, ale powinno się też uwzględniać dodatkowe wskaźniki, takie jak oczekiwana długość życia czy poziom piśmiennictwa³⁶. Twórcami HDI byli Mahbub ul-Haq (Pakistan) oraz jego współpracownik Amartya Sen (Indie) wraz z grupą współpracowników, wybitnych badaczy rozwoju społecznego. HDI był potem modyfikowany i uzupełniany o dodatkowe wskaźniki, pozwalające pełniej mierzyć rozwój społeczny, ale zapoczątkował nowe podejście do rozwoju oraz w znacznym stopniu zmienił sposób myślenia całego pokolenia decydentów politycznych i specjalistów tej dziedziny z całego świata, nie wyłączając samych pracowników UNDP oraz innych agend ONZ. Jest on podstawą dla dalszych raportów i dokumentów, pozwalających na ujawnianie problemów społecznych, tendencji rozwoju, wyzwań i zagrożeń³⁷.

Wśród corocznie wydawanych przez UNDP raportów o rozwoju społecznym na uwagę zasługuje ten zatytułowany *Nowe wymiary bezpieczeństwa ludzkiego* z 1994 r. który wprowadza i definiuje kategorię „bezpieczeństwa ludzkiego” (*human security*), propaguje nowy paradygmat zrównoważonego rozwoju oraz nową koncepcję współpracy rozwojowej, a także zawiera rekomendacje na najbliższy szczyt poświęcony rozwojowi społecznemu³⁸. Raport stwierdza, że następuje zmiana głównych zagrożeń w skali światowej, od tradycyjnych konfliktów do kryzysu niedorozwoju, globalnej biedy, presji populacyjnej oraz degradacji środowiska lub inaczej od zagrożeń dotyczących bezpieczeństwa terytorium do kwestii bezpieczeństwa związanych z życiem codziennym, takich jak głód, brak pracy, przestępczość. W tej sytuacji tradycyjna

³⁶ Podsumowanie. *Raport o Rozwoju Społecznym 2010*. Wydanie dwudzieste, jubileuszowe. *Prawdziwe bogactwo narodów: Ścieżki rozwoju społecznego*, UNDP, Warszawa, 11.2010, s. ii.

³⁷ Ibidem; szerzej zob. M.W. Solarz, *Po pierwsze wolny wybór. O koncepcji rozwoju w początkach XXI wieku*, „Dialogi o Rozwoju” 2007, nr 1, s. 27–40.

³⁸ *Human Development Report, 1994*, Oxford University Press, New York, Oxford 1994.

koncepcja bezpieczeństwa jest przestarzała³⁹, przesuwają się ono bowiem z terytorium na człowieka. Bezpieczeństwo ludzkie oznacza „bezpieczeństwo od trwałego głodu, chorób, przestępczości i represji. Oznacza również ochronę przed nagłym i silnym zerwaniem dotychczasowego modelu życia – w domu, w pracy, we wspólnocie czy w środowisku naturalnym”⁴⁰. Przesunięcie punktu ciężkości z bezpieczeństwa terytorium na bezpieczeństwa ludzkie wymaga w skali globalnej inwestowania w ludzi, a nie zbrojenia, wykorzystania w szerszym zakresie dla celów rozwoju dywidendy pokoju, dania NZ jasnego mandatu w celu realizacji zrównoważonego rozwoju, rozszerzenia koncepcji współpracy rozwojowej poza pomoc na przepływy, uzgodnienia zasady przekazania 20% budżetów narodowych i 20% pomocy zagranicznej na cele rozwoju ludzkiego oraz utworzenia Rady Bezpieczeństwa Społecznego⁴¹.

Milenijne Cele Rozwoju i ich implementacja

Rezultatem konferencji był nie tylko powyższy Raport, lecz także nowa koncepcja polityki rozwojowej NZ, MFW i Banku Światowego; przybrała ona ostateczny kształt w Deklaracji Milenijnej, przyjętej przez Szczyt Milenijny ONZ 6 grudnia 2000 r., w którym uczestniczyło 147 prezydentów i premierów⁴². „Dali oni wyraz nadziei, że skrajne ubóstwo, choroby i degradację środowiska można będzie złagodzić, czyniąc użytek z bogactwa, nowych technologii i globalnej świadomości, z którą weszliśmy w XXI stulecie”. Postanowiono położyć kres wszystkim najpoważniejszym problemom, które świat odziedziczył po XX w. Z okazji szczytu sekretarz generalny przedstawił dokument zatytułowany *My, narody świata: rola Narodów Zjednoczonych w XXI wieku*, w którym wyraził przekonanie, że ONZ reprezentuje nie tylko rządy (państwa), ale ich obywateli, mających prawa i obowiązki o zasięgu światowym. W raporcie Kofi Annan uznał, że głównymi zagrożeniami dla ludzkości są: skrajne ubóstwo, pandemie różnych chorób zakaźnych, degradacja środowiska, wojny i konflikty wewnętrzne. Ukazał zakres tych zagrożeń, wyjaśnił ich przyczyny oraz przedstawił szereg zaleceń, których wprowadzenie mogłoby sprostać zagrożeniom dzięki rozwojowi współpracy międzynarodowej i działań na szeroką skalę.

Deklaracja Milenijna rodzi nadzieje na lepszy świat, który mógłby powstać, gdyby skonfliktowany i wielowymiarowy świat mógł się zjednoczyć. Deklaracja skupia się na najpoważniejszych zagrożeniach i wyzwaniach, tj. skrajnego głodu i ubóstwa oraz ogromnego bogactwa, pokoju i wojny, chorób i zdrowia, ochrony środowiska i jego degradacji, oraz zobowiązuje państwa, a właściwie cały świat, do podjęcia działań na rzecz poprawy sytuacji społecznej na Ziemi. Od wcześniejszych deklaracji programowych odróżnia ją – co istotne – ustalenie w wymiarze ilościowym i czasowym

³⁹ Ibidem, s. 3.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Ibidem.

⁴² A/RES/55/2, 08.12.2000.

celów, które należy osiągnąć, aby ograniczyć skrajne ubóstwo, choroby i cierpienia. Z Deklaracji Milenijnej wyłączono osiem głównych celów i przygotowano odrębny dokument – Milenijne Cele Rozwoju. W ramach większości celów wyodrębniono zadania, w sumie w liczbie 18. Pierwsze siedem celów i 11 zadań zakłada ograniczenie w istotnym zakresie ubóstwa, chorób i degradacji środowiska, cel ósmy zaś zobowiązuje do partnerstwa w skali światowej, współpracy między biednymi i bogatymi oraz zawarcia porozumień, by wspólnie zabiegać o realizację celów. W dokumencie słusznie uznano, że skrajne ubóstwo to nie tylko niskie dochody, lecz także brak dostępu do czystej wody, urządzeń sanitarnych, podatność na zachorowania czy degradacja środowiska, która pozbawia terenów do upraw i możliwości utrzymywania się z pracy na roli wskutek wylesienia i degradacji gleby.

„Milenijne cele rozwoju mogły niewątpliwie skłaniać do pewnego cynizmu, jak i wzbudzać nadzieje” – napisał Jeffrey Sachs⁴³. Przypominał też, że są one w części powtórzeniem niezrealizowanych zobowiązań podjętych wcześniej, np. WHO w deklaracji z 1987 r. *Zdrowia dla wszystkich* do 2000 r., czy na szczycie dzieci w 1999 r., gdzie podjęto zobowiązanie, że wszystkie dzieci do 2000 r. będą miały dostęp do szkół podstawowych, a w tym właśnie roku 100 mln nie uczęszczało od szkoły. Ponadto kraje wysoko rozwinięte już w latach 70. przyjęły zobowiązanie do przekazania 0,7% produktu krajowego brutto na pomoc rozwojową i się z tego nie wywiązały, ponieważ w 2014 r. przeznaczyły na ten cel tylko 0,29%⁴⁴.

Jak już wskazywano, milenijne cele zostały sformułowane bardzo konkretnie oraz wyznaczono terminy ich realizacji, większość do 2015 r. Za punkt odniesienia przyjęto 1990 r., aby podkreślić znaczenie tematycznych konferencji i szczytów, które odbyły się w latach 90., oraz ułatwić badania postępu w zakresie implementacji. Według raportu z 2015 r. w realizacji celów milenijnych w wielu dziedzinach został dokonany postęp, ale w innych nie odnotowano poprawy sytuacji⁴⁵.

Jeśli chodzi o cel 1 (wyeliminowanie skrajnego ubóstwa i biedy), skrajne ubóstwo uległo w ostatnich dwóch dekadach znaczącemu ograniczeniu. W 1990 r. prawie połowa ludności (47%) w krajach rozwijających się żyła za mniej niż 1,25 dolara dziennie, a w 2015 r. proporcja ta spadła do 14%, co oznacza, że liczba ludzi żyjących w ekstremalnej biedzie zmniejszyła się z 1,9 mld do 836 mln, przy czym największy postęp nastąpił po 2000 r. Liczba osób pracujących, zaliczanych do klasy średniej, żyjących za ponad 4 dolary dziennie, potroiła się w latach 1991–2015; grupa ta powiększyła się do połowy pracujących w krajach rozwijających się, wzrastając od 18% w 1991 r. Liczba ludności niedożywionej w krajach rozwijających się spadła prawie o połowę od 1990 r. z 23,3% w latach 1990–1992 do 12,9% w latach 2014–2016⁴⁶.

⁴³ J. Sachs, *Koniec z nędzą...*, op.cit., s. 216.

⁴⁴ Ibidem; zob. też P. Ogonowski, *Deklaracja Milenijna. Przyjęcie Celów Rozwojowych i kierunku reform*, w: J. Symonides (red.), *Organizacja Narodów Zjednoczonych...*, op.cit., s. 657–672.

⁴⁵ *The Millenium Development Goals Report 2015*, United Nations, New York 2015.

⁴⁶ Ibidem, s. 4.

Cel drugi (zapewnienie powszechnej edukacji na poziomie podstawowym) został osiągnięty w znaczącym zakresie. W krajach rozwijających się udział dzieci zapisanych do szkół podstawowych wzrósł w latach 2000–2015 z 83 do 91%, co oznaczało spadek liczby nieuczących się dzieci w wieku szkolnym ze 100 mln w 2000 r. do 57 mln w 2015 r. Największy postęp został dokonany w regionie subsaharyjskim, gdzie w latach 2000–2015 udział dzieci uczęszczających do szkół wzrósł o 20% w porównaniu z latami 1990–2000, kiedy wyniósł tylko 8%, i osiągnął 80% w 2015 r. Odsetek młodych osób w wieku 15–24 lat piszących i czytających wzrósł znacząco w skali globalnej z 83 do 91 w latach 1990–2015. W tym czasie zmniejszyła się też luka między kobietami a mężczyznami w dostępie do edukacji⁴⁷.

Cel trzeci (promocja równości płci i równouprawnienie kobiet) został zrealizowany tylko częściowo. W zakresie równości w dostępie do szkół na poziomie podstawowym, średnim oraz wyższym wszystkie kraje rozwijające się osiągnęły cel milenijny. Olbrzymi postęp został dokonany w Azji Południowo-Wschodniej, gdzie w 1990 r. w szkołach uczyły się 73 dziewczęta na 100 chłopców, w 2015 r. zaś na 103 dziewczęta przypadało 100 chłopców. W badanym okresie zwiększył się udział kobiet w życiu publicznym, np. na 174 badane kraje kobiety były obecne w 90% parlamentów, a wskaźnik ten podwoił się w badanym okresie, chociaż tylko 1 kobieta przypada na 5 mężczyzn w parlamentach⁴⁸.

Cel czwarty (ograniczenie śmiertelności dzieci poniżej piątego roku życia) nie został w pełni zrealizowany, ponieważ śmiertelność dzieci w tym wieku zmniejszyła się więcej niż o połowę, a nie – jak zakładano – o dwie trzecie. Udało się natomiast obniżyć z 90 do 43 liczbę zgonów na 1 tys. narodzin w latach 1990–2015. Pomimo wzrostu populacji w krajach rozwijających liczba zgonów dzieci do piątego roku życia znacząco spadła z 12,7 mln w 1990 r. do 6 mln w 2015 r. Ponadto zauważono pozytywną tendencję zwiększania się tempa obniżania śmiertelności, w skali światowej od początku lat 90. około trzykrotnie, przy czym było ono największe w Afryce Subsaharyjskiej – w latach 2005–2013 pięciokrotnie wyższe niż w latach 1990–1995. Szczepienia przeciwko odrze objęły w latach 2000–2013 prawie 15,6 mln dzieci, wskutek czego zachorowalność na odrę zmniejszyła się w tym okresie o 67%. W 2013 r. szczepionkę przeciw odrze otrzymało 84% dzieci na całym świecie, w porównaniu z 73% w 2000 roku⁴⁹.

Cel piąty (poprawa zdrowia matek) nie został w pełni zrealizowany. Śmiertelność zmniejszyła się o 45%, najwięcej od 2000 r., ale spadek ten wyniósł mniej niż zakładane dwie trzecie. Raport wskazuje też na różnice między regionami – w Azji Południowej śmiertelność okołoporodowa uległa w latach 1990–2014 redukcji do 64%, natomiast w Afryce Subsaharyjskiej tylko do 49%. Znaczącej poprawie uległy warunki porodu,

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Ibidem, s. 5.

⁴⁹ Ibidem.

ponieważ w 1990 r. tylko 59% kobiet miało w jego czasie profesjonalną opiekę medyczną i wskaźnik ten wzrósł do 71% w 2014 r. Zwiększyła się też proporcja kobiet, które w czasie ciąży odbyły przynajmniej cztery wizyty u lekarza z 50% w 1990 r. do 89% w 2014 r. Wzrosła również grupa kobiet używających środków antykoncepcyjnych z 50% w 1990 r. do 64% w 2015 roku⁵⁰.

Cel szósty (zwalczanie HIV/AIDS, malarii i innych chorób) nie został w pełni zrealizowany. Między 2000 a 2013 r. liczba infekcji HIV spadła o 40% (zakładano 50%), z 3,5 mln do 2,1 mln zachorowań. Szacuje się, że w 2014 r. 13,6 mln osób zakażonych HIV otrzymało terapię antyretrowirusową, co jest ogromnym osiągnięciem w porównaniu z 2003 r., kiedy było jej poddanych 800 tys. zakażonych. Według raportu dzięki tej terapii uratowano 7,6 mln osób od śmierci z powodu AIDS w latach 1995–2013. Jeśli chodzi o malarię, to w latach 2000–2013 udało się zapobiec zachorowaniom ponad 6,2 mln osób, głównie dzieci poniżej piątego roku życia w Afryce Subsaharyjskiej. W skali globalnej zachorowalność na malarię spadła o 37%, a śmiertelność z powodu tej choroby – o 58%. Afryka Subsaharyjska w latach 2004–2014 otrzymała 900 mln zestawów przeciw komarom (*insecticide-treated mosquito net*), aby zapobiec malarii w krajach endemicznych dla tej choroby. W latach 1990–2013 osiągnięto też duży postęp w ograniczeniu gruźlicy – wskaźnik śmiertelności obniżył się o 45%, a wskaźnik powszechności (*prevalence rate*) – o 47%. Dzięki prewencji, diagnozie oraz odpowiedniemu leczeniu uratowano około 37 mln ludzi⁵¹.

Cel siódmy dotyczył poprawy stanu środowiska. Jednym z głównych osiągnięć w tym obszarze jest wyeliminowanie w 98% substancji, które wywołują dziurę ozonową. W latach 1990–2014 zwiększyła się powierzchnia obszarów morskich i leśnych podlegających ochronie, z 8 do 23,4%, głównie w Ameryce Łacińskiej i na Karaibach. Raport wskazuje też, że 147 krajów zrealizowało cel dotyczący zaopatrzenia w wodę pitną. Od 1990 r. dostęp do ulepszonej wody uzyskało 2,6 mln osób, a 1,9 mln – do wody dostarczanej wodociągami w obrębie posiadłości. Ponad połowa populacji (58%) cieszy się wysokim poziomem usług. Ponadto 95 państw zrealizowało cel dotyczący polepszenia warunków sanitarnych – 2,1 mln osób uzyskało dostęp do toalet, a proporcja ludzi niekorzystających z toalet do korzystających zmniejszyła się o połowę. W dziedzinie urbanizacji cel dotyczący ograniczenia liczby osób mieszkających w slumsach został częściowo osiągnięty, w latach 2000–2014 udział tej ludności zmniejszył się z 39,4 do 29,7%⁵².

Cel ósmy, zakładający stworzenie globalnego partnerstwa na rzecz rozwoju, bezpośrednio nawiązuje do prawa do rozwoju i jest znakiem powrotu do pomocy rozwojowej jako instrumentu rozwoju. Zawiera bowiem kilka celów szczegółowych, których realizacja ma wspierać rozwój krajów rozwijających się, w tym rozwijanie otwartego,

⁵⁰ Ibidem, s. 6.

⁵¹ Ibidem.

⁵² Ibidem, s. 7.

przewidywalnego, niedyskryminacyjnego i przejrzystego światowego systemu handlu, uwzględnianie specjalnych potrzeb krajów najmniej rozwiniętych, wyspiarskich i śródlądowych (dostęp do rynków zbytu krajów rozwiniętych, redukcja długów, zwiększenie pomocy rozwojowej), wypracowanie strategii służącej zapewnieniu pracy młodemu pokoleniu, zapewnienie dostępu do leków dla krajów rozwijających się oraz korzystania z dobrodziejstw nowoczesnej technologii. Jednym z głównych mierników realizacji tego celu jest wartość pomocy rozwojowej. W cytowanym raporcie wskazuje się, że w wymiarze realnym pomoc rozwojowa w latach 2000–2014 wzrosła o 66%, do 135,2 mld dolarów⁵³. Pozytywne zmiany dokonały się w zakresie dostępu towarów z krajów rozwijających się na rynki krajów wysoko rozwiniętych, które zgodziły się na zwolnienie z cła 79% importu, w porównaniu z 2000 r., gdy wskaźnik ten wynosił 65%. Za olbrzymi sukces raport uznaje fakt, że w 2015 r. 95% planety było dostępne dla telefonii komórkowej, czemu towarzyszyło szybkie powiększanie się subskrypcji, w ciągu 15 lat prawie dziesięciokrotnie, od 738 mln osób w 2000 r. do 7 mld w 2015 r. W tym samym okresie następował również szybki rozwój w dostępie do internetu, od 6 do 43% populacji (3,2 mld ludzi)⁵⁴.

Cel ósmy ma charakter służebny w stosunku do pozostałych, ponieważ ich realizacja zależy nie tylko od samych państw, lecz także od wsparcia z zewnątrz, a więc skutecznego międzynarodowego partnerstwa na rzecz rozwoju, czyli dobrej współpracy międzynarodowej różnych podmiotów zaangażowanych w wypełnianie celów milenijnych. Biorąc to pod uwagę, sekretarz generalny ONZ powołał specjalną grupę dla monitorowania realizacji tego celu. Zespół złożony z ponad 30 organizacji i agencji systemu NZ pod nazwą United Nations MDG Gap Task Force przygotował raport, który wskazuje zarówno osiągnięcia w realizacji celu ósmego, jak i poważne luki (niedociągnięcia, odstępstwa)⁵⁵. Dużo uwagi poświęcił oficjalnej pomocy rozwojowej (*official development assistance*, ODA), ponieważ „przyływy z ODA odzwierciedlają trwale zobowiązanie państw rozwiniętych do udzielania koncesji finansowych oraz zasobów technicznych dla wspierania wysiłków rozwojowych krajów rozwijających się, włączając osiągnięcie MCR”⁵⁶. W odniesieniu do pomocy rozwojowej zespół zwraca uwagę na to, że wkrótce po uzgodnieniu celów milenijnych nastąpił bardzo szybki wzrost ODA, najszybszy od kilku lat. Wyrażano wolę rozszerzenia pomocy, czego wyrazem był „Consensus z Monterrey” w 2002 r. przyjęty na Międzynarodowej Konferencji ds. Finansowania Rozwoju, gdzie uznano potrzebę „istotnego” wzrostu ODA. Na szczycie G8 w Gleneagles w 2005 r. główni donatorzy zgodzili się wyasygnować do 2010 r. dodatkową kwotę 50 mld dolarów,

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ Ibidem, s. 7.

⁵⁵ *Millennium Development Goal 8. Taking Stock of the Global Partnership for Development. MMDG Gap Task Force Report 2015: Executive Summary*, United Nations, New York, 2015.

⁵⁶ Ibidem, s. 3.

z czego połowa miała być przeznaczona dla Afryki. Wskutek tego wartość pomocy wzrosła od 2000 do 2014 r. o 66%⁵⁷. Zarazem jednak, mimo dopływu środków, porozumienie w sprawie przekazania przez kraje wysoko rozwinięte na rzecz krajów rozwijających się 0,7% PKB oraz 0,15–0,2% PKB dla krajów najmniej rozwiniętych (*least developed countries*, LDCs) nie zostało zrealizowane, ponieważ wskaźnik ten od kilku lat ustabilizował się na poziomie około 0,3%, tj. 135 mld dolarów. W 2014 r. ODA w całości wyniosła 0,29% PKB (niedobór – 0,41%), ODA dla LDCs – 0,1%, a niedobór – 0,05–0,10% (2013 r.). Wśród państw udzielających pomocy tylko kilka wydawało na ten cel zalecaną przez ONZ wielkość wynoszącą 0,7% PKB. W 2014 r. były to: Dania, Luksemburg, Norwegia, Szwecja i Wielka Brytania. Natomiast w przypadku ODA dla państw najmniej rozwiniętych zaledwie dziewięć państw przekroczyło poziom 0,15% w 2013 r. (Belgia, Dania, Finlandia, Irlandia, Luksemburg, Holandia, Norwegia, Szwecja, Wielka Brytania)⁵⁸. ODA może być udzielana w formie dwustronnej lub wielostronnej, która zdecydowanie obecnie przeważa.

Cechą charakterystyczną realizacji celów milenijnych było szerokie porozumienie, któremu towarzyszyło przekonanie o potrzebie ich wypełniania zarówno wśród państw, jak i wszystkich organizacji systemu NZ, a także organizacji współpracujących z NZ i ich strukturami oraz organizacjami pozarządowymi. Cele te stały się punktem odniesienia, systemem aksjologicznym dla beneficjentów pomocy, tradycyjnych donatorów należących do DAC oraz instytucji systemu NZ. Większość organizacji globalnych i regionalnych była zaangażowana w ich realizację, o czym świadczy wspomniany wyżej skład UN MDG Gap Task Force, w którego pracach uczestniczyło 30 podmiotów. Ponadto po raz pierwszy próbowano tworzyć mechanizmy systematycznego monitorowania realizacji celów milenijnych. Służyły temu ogólnoświatowe konferencje, takie jak: Międzynarodowe Konferencje ds. Finansowania Rozwoju (Monterrey w 2002 r., Doha w 2008 r.), Szczyt Ziemi w Johannesburgu w 2002 r., Szczyt Rio +20 w 2012 r., spotkania Forum Wysokiego Szczebla ds. Efektywności Pomocy (Rzym w 2003 r., Paryż w 2005 r., Akra w 2008 r., Pusan w 2011 r.), specjalne szczyty Zgromadzenia Ogólnego w 2005 i 2010 r. W ramach systemu UN wszystkie instytucje w raportach rocznych uwzględniały ocenę realizacji celów milenijnych w zakresie ich kompetencji.

Wyrazem instytucjonalizacji współpracy rozwojowej było utworzenie w 2005 r. na mocy rezolucji Zgromadzenia Ogólnego przy Radzie Gospodarczej i Społecznej Forum Współpracy Rozwojowej (United Nations Development Cooperation Forum, DCF). Jego głównym celem jest m.in. przegląd tendencji międzynarodowej współpracy rozwojowej, udzielanie wskazówek i rekomendacji oraz identyfikowanie przeszkód i niedociągnięć w zakresie działań prorozwojowych, a także udzielanie porad odnośnie do środków służących osiągnięciu międzynarodowo uznanych celów, w tym celów milenijnych. Forum po raz pierwszy zebrało się w 2008 roku.

⁵⁷ Ibidem, s. 2.

⁵⁸ Ibidem, s. 6.

Drugą ważną instytucją służącą monitorowaniu realizacji celów milenijnych jest Coroczny Przegląd Ministerialny (Annual Ministerial Review, AMR), spotkanie zwoływane na mocy decyzji Szczytu Światowego, który miał miejsce w 2005 r. jako jedna z funkcji Rady Gospodarczej i Społecznej NZ. Forum zbiera się raz w roku na sesje tematyczne, poświęcone kolejnym wybranym celom milenijnym. Na pierwszym spotkaniu w 2007 r. tematem było wzmocnienie wysiłków na rzecz wyeliminowania ubóstwa i głodu, włączając globalne partnerstwo dla rozwoju (*Strengthening efforts to eradicate poverty nad hunger, including the global partnership for development*), w 2008 r. została dokonana ocena implementacji celów dotyczących zrównoważonego rozwoju, a w 2009 r. przedmiotem przeglądu uczyniono zobowiązania w dziedzinie zdrowia⁵⁹. W zakres kompetencji AMR wchodzi również przegląd implementacji „Programu działania dla państw najsłabiej rozwiniętych na dekadę 2011–2020”, przyjętego w Deklaracji Istambulskiej na Czwartej Konferencji NZ ds. Krajów Najmniej Rozwiniętych w Turcji w 2011 roku⁶⁰.

Kolejnym instrumentem służącym realizacji celów milenijnych była inicjatywa sekretarza generalnego NZ utworzenia Całościowej Platformy Implementacyjnej (*Integrated Implementation Framework, IIF*), która gromadziłaby wszystkie informacje na temat finansowych i politycznych zobowiązań poczynionych w celu osiągnięcia MCR. Powodem tej inicjatywy było uzyskanie pewności w sprawie wielokrotnie zgłaszanych i potwierdzanych od 2000 r. zobowiązań donatorów i odbiorców odnośnie do zakresu dostaw oraz ich charakteru. IIF miała służyć zwiększeniu widoczności zobowiązań oraz transparentności, a tym samym czynić partnerów bardziej odpowiedzialnymi za realizację swoich zobowiązań. MDG Gap Task Force jest odpowiedzialny za implementację IIF. Głównym instrumentem IIF jest strona internetowa, na której znajdują się wszystkie informacje dotyczące zobowiązań oraz zakresu ich realizacji. Służy on wszystkim partnerom współpracy, w tym państwom, systemowi NZ, innym organizacjom międzynarodowym oraz organizacjom i grupom pozarządowym. Strona internetowa została otwarta przez sekretarza generalnego NZ na nieformalnym spotkaniu Zgromadzenia Ogólnego 6 czerwca 2012 r. Jest ona powszechnie dostępna⁶¹.

Agenda na rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030

Wiele celów i zadań milenijnych w całości lub części zostało osiągniętych w skali światowej w latach 2000–2015. Jak jednak wskazuje raport podsumowujący ten okres, postęp był niepewny i nierówny w poszczególnych regionach i krajach, pozostawiając znaczące luki. Wiele milionów ludzi pozostało w biedzie lub jest pozbawionych korzyści z racji płci, wieku, przynależności do grupy etnicznej lub położenia geograficznego.

⁵⁹ Szerzej zob. <http://www.un.org/en/ecosoc/newfuct/amr2007> (data dostępu: 17.01.2016).

⁶⁰ *Istanbul Declaration and Programme of Action – 2011*, <http://unohrrls.org/about-ldcs/istambul-program-of-action/> (data dostępu: 17.01.2016).

⁶¹ Zob. <http://iif.un.org/content/faq> (data dostępu: 18.01.2016).

Mimo postępu nadal około 800 mln ludzi żyje w ekstremalnej biedzie i cierpi z głodu, jest pozbawionych dostępu do podstawowych usług, około 160 mln dzieci ma wzrost nieadekwatny do wieku z racji niedożywienia, 57 mln dzieci nie chodzi do szkoły podstawowej, kobiety są dyskryminowane na rynku pracy, istnieje wielka przepaść między biednymi i bogatymi gospodarstwami oraz obszarami wiejskimi i miejskimi, zmiany klimatu oraz degradacja środowiska podminowują osiągnięty postęp, a najbardziej cierpią najbiedniejsi, konflikty zaś pozostają nadal głównym zagrożeniem dla rozwoju, generują też zazwyczaj liczne rzesze uchodźców.

Na podstawie oceny i doświadczeń realizacji celów milenijnych postanowiono przygotować nowy, bardziej ambitny, program rozwoju po zakończeniu piętnastolecia. Decyzja o rozpoczęciu rokowań mających doprowadzić do opracowania celów zrównoważonego rozwoju została podjęta na Konferencji NZ w sprawie Zrównoważonego Rozwoju (Rio +20), która odbyła się w Rio de Janeiro w czerwcu 2012 r. Rezultatem pracy Otwartej Grupy Roboczej ds. opracowania nowych Celów Zrównoważonego Rozwoju był dokument przyjęty na szczycie szefów państw i rządów w siedzibie NZ w Nowym Jorku w dniach 25–27 września 2015 r. pod nazwą „Przekształcanie naszego świata: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030” (*Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*). Dokument ten został zaakceptowany przez Zgromadzenie Ogólne NZ na mocy rezolucji z 21 października 2015 r. Zawarte w jej preambule przesłanie mówi, że „Agenda ta jest planem działania na rzecz ludzi, planety oraz dobrobytu. Zmierza również do wzmocnienia powszechnego pokoju w większej wolności. Uznajemy, że wyeliminowanie ubóstwa we wszystkich jego formach i wymiarach, włączając ekstremalne ubóstwo, jest największym globalnym wyzwaniem i niezbędnym warunkiem zrównoważonego rozwoju”⁶².

Nowy program zawiera 17 celów oraz 169 zadań do zrealizowania w ciągu 15 lat w dziedzinach najbardziej krytycznych dla ludzkości i planety, do których zaliczono: ludność, planetę, dobrobyt, pokój i partnerstwo. Na pierwszym miejscu umieszczono cele związane z ludnością, a więc pełne wyeliminowanie ubóstwa i głodu, we wszystkich formach i dziedzinach, oraz zapewnienie tego, by każda osoba w pełni wykorzystywała swój potencjał w godności i równości oraz w zdrowym środowisku. W odniesieniu do planety celem jest jej ochrona przed degradacją poprzez zrównoważoną konsumpcję i produkcję, zrównoważone zarządzanie surowcami naturalnymi i podejmowanie pilnych działań przeciwdziałających zmianom klimatycznym, tak by mogły służyć potrzebom obecnych i przyszłych pokoleń. W przypadku dobrobytu cel polega na zapewnieniu wszystkim ludziom godnego i satysfakcjonującego życia oraz postępu gospodarczego, społecznego i technologicznego zachodzącego w zgodzie z naturą. W odniesieniu do pokoju celem jest popieranie pokojowych oraz inkluzywnych społeczeństw, wolnych od strachu i przemocy. Nie może być zrównoważonego rozwoju bez pokoju ani pokoju bez zrównoważonego rozwoju. Partnerstwo obejmuje

⁶² *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, A/RES/70/1, 21.10.2015.

zobowiązania dotyczące zmobilizowania środków potrzebnych dla wdrożenia Agendy poprzez rewitalizację globalnego partnerstwa na rzecz zrównoważonego rozwoju w duchu wzmocnionej globalnej solidarności, skupionej w szczególności na potrzebach najbardziej potrzebujących oraz najbardziej wrażliwych, z udziałem wszystkich państw, partnerów oraz ludzi.

Cele Zrównoważonego Rozwoju i powiązane z nimi zadania w porównaniu z MCR mają globalny wymiar i powinny być realizowane na całym świecie, a nie tylko w państwach rozwijających się, biorąc pod uwagę zróżnicowane warunki w poszczególnych krajach, ich możliwości i poziom rozwoju oraz zgodność z krajowymi strategiami i priorytetami. Ponadto obejmują one szerszy zakres zadań, np. zmniejszenie nierówności w obrębie państw i między państwami czy zapewnienie zrównoważonej konsumpcji i zrównoważonych wzorców produkcyjnych. Warto też zwrócić uwagę na to, że w Celach Zrównoważonego Rozwoju kładzie się nacisk na wspieranie grup najbardziej wrażliwych, niezależnie od miejsca ich zamieszkania i państwowej przynależności, oraz konieczność upodmiotowienia rozwoju, pod hasłem wzmocniania inkluzywności we wszystkich wymiarach życia. W tym ujęciu zmienia się sama istota wspierania rozwoju, od pomocy rozwojowej do współpracy rozwojowej, gdzie każdy jest partnerem, nie ma dawcy i biorcy, obie strony powinny uzyskiwać korzyści, ale też dzielić odpowiedzialność. Wszystkie Cele Zrównoważonego Rozwoju są wzajemnie zależne i powinny być realizowane w zintegrowany sposób.

Ostatnia część rezolucji poświęcona jest kwestii implementacji Agendy 2030. Przewidziano przeprowadzanie systematycznych przeglądów na wszystkich poziomach: globalnym, regionalnym oraz krajowym. Zostały ustalone zasady procesu przeglądownego, który ma charakter dobrowolny. Na poziomie globalnym mają zostać opracowane wskaźniki służące szacowaniu realizacji poszczególnych zadań. Ma się tym zająć Międzyagencyjna Grupa Ekspertów ds. Wskaźników Zrównoważonego Rozwoju, której propozycje będą zaakceptowane następnie przez Komisję Statystyczną, a potem Radę Gospodarczą i Społeczną NZ oraz Zgromadzenie Ogólne. Według przyjętych założeń realizacja Celów Zrównoważonego Rozwoju rozpoczęła się 1 stycznia 2016 r. i ma być zakończona 31 grudnia 2030 r. z możliwością wcześniejszego wypełnienia niektórych zadań, wynikających z przyjętych uprzednio zobowiązań.

Cele Zrównoważonego Rozwoju są następujące:

1. Wyeliminować ubóstwo we wszystkich jego formach na całym świecie.
2. Wyeliminować głód, osiągnąć bezpieczeństwo żywnościowe i zapewnić lepsze odżywianie, promować zrównoważone rolnictwo.
3. Zapewnić życie w zdrowiu oraz promować dobrobyt dla wszystkich ludzi w każdym wieku.
4. Zapewnić inkluzywną i jakościowo dobrą edukację oraz promować uczenie się przez całe życie.
5. Osiągnąć równość płci oraz wzmocnić pozycję wszystkich kobiet i dziewcząt.

6. Zapewnić dostępność wody dla wszystkich oraz zrównoważone zarządzanie wodą i infrastrukturą sanitarną.
7. Zapewnić wszystkim dostęp do stabilnej, zrównoważonej energii po przystępnej cenie.
8. Promować trwałe, inkluzywny i zrównoważony wzrost gospodarczy, pełne i produktywnie zatrudnienie oraz godną pracę dla wszystkich.
9. Budować odporną infrastrukturę, promować inkluzywną i zrównoważoną industrializację oraz wspierać innowacyjność.
10. Zmniejszyć nierówności w obrębie państw i między państwami.
11. Uczynić miasta i osiedla inkluzywnymi, bezpiecznymi, odpornymi i zrównoważonymi miejscami.
12. Zapewnić zrównoważoną konsumpcję i zrównoważone wzorce produkcyjne.
13. Podjąć pilne działania przeciwdziałające zmianom klimatycznym i ich skutkom.
14. Chronić morza i oceany oraz wykorzystywać ich zasoby w zrównoważony sposób.
15. Chronić, przywrócić i promować zrównoważone wykorzystanie ekosystemów lądowych, zarządzać lasami w sposób zrównoważony, zwalczać pustynnienie, zatrzymać i odwrócić proces degradacji gleby, powstrzymać utratę bioróżnorodności.
16. Promować pokojowe i inkluzywne społeczeństwa, sprzyjające zrównoważonemu rozwojowi, zapewnić wszystkim ludziom dostęp do wymiaru sprawiedliwości, tworzyć efektywne, obywatelskie i inkluzywne instytucje na wszystkich szczeblach.
17. Wzmocnić sposoby realizacji celów i odnowić światowe partnerstwo na rzecz zrównoważonego rozwoju⁶³.

Każdemu z powyższych celów przypisane są szczegółowe zadania, np. w przypadku celu 1 dwa pierwsze zadania to wyeliminowanie do 2030 r. ekstremalnego ubóstwa na całym świecie, określonego obecnie na poziomie poniżej 1,25 dolara dziennie, oraz zmniejszenie co najmniej o połowę proporcji ludności żyjącej w biedzie we wszystkich wymiarach zgodnie z krajowymi definicjami.

Wszystkie Cele Zrównoważonego Rozwoju są współzależne i powinny być realizowane w zintegrowany sposób. Dla realizacji nowej Agendy istotne znaczenie będzie jednak miała implementacja celu nr 17 dotyczącego rewitalizacji globalnego partnerstwa na rzecz zrównoważonego rozwoju, będącego wyrazem globalnej solidarności, zwłaszcza z biedniejszymi oraz znajdującymi się w sytuacjach zagrożenia. Zagadnieniom tym była poświęcona trzecia Międzynarodowa Konferencja ds. Finansowania Rozwoju, która odbyła się w Addis Abebie w dniach 13–16 lipca 2015 r. Zgromadzenie Ogólne przyjęło dokument końcowy tego spotkania *Addis Ababa Action Agenda*. Stał się on integralną częścią Agendy 2030 na rzecz trwałego rozwoju⁶⁴. W rezolucji Zgromadzenia Ogólnego została wyrażona opinia, że „pełna implementacja

⁶³ Ibidem, s. 59.

⁶⁴ *The Addis Ababa Action Agenda of The Third Conference on Financing for Development* (Addis Ababa Action Agenda), przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne NZ 27 lipca 2015 r., S/RES/69/313.

Addis Ababa Action Agenda jest krytyczna dla realizacji Zrównoważonych Celów Rozwoju i zadań⁶⁵. Plan działania zawiera ponad 100 konkretnych środków, obejmujących zasoby finansowe i współpracę w zakresie technologii, nauki, innowacji, handlu oraz *capacity building* (infrastruktury). Zakłada, że centralnym założeniem Agendy jest mobilizacja zasobów wewnętrznych poszczególnych krajów, ale też państwa potwierdziły zobowiązanie do dalszego udzielania oficjalnej pomocy rozwojowej oraz wzmocnienia współpracy Północ–Południe. Dokument podkreśla konieczność włączenia w realizację celów rozwoju prywatnych inwestycji, jak również przewiduje powołanie mechanizmu ułatwiającego finansowanie nowych technologii. Zawiera zobowiązania do wspierania najbardziej krytycznych obszarów dla realizacji Celów Zrównoważonego Rozwoju, takich jak infrastruktura, ochrona społeczna, zdrowie, mniejsze przedsiębiorstwa, ODA (0,7% PKB; 0,15–0,20% PKB dla LDCs), zmiany klimatyczne, opodatkowanie⁶⁶.

Zakończenie

Powyższy wywód pokazuje, że zawarte w orędziu prezydenta Stanów Zjednoczonych przesłanie dotyczące uwolnienia świata od niedostatku oraz zapewnienia ludziom godnego i bezpiecznego życia pozostaje ciągle aktualne. Działania podejmowane w ramach NZ nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Kolejne Dekady Rozwoju oraz towarzyszące im koncepcje dawały tylko połowiczne rezultaty. Jedną z przyczyn tych niepowodzeń było narzucanie czy proponowanie zachodnich modeli rozwoju. Ewolucja w pojmowaniu rozwoju zmierzała w kierunku upodmiotowienia go, odchodzenia od rozwoju ujmowanego w kategoriach gospodarczych i makroekonomicznych na rzecz rozwoju skoncentrowanego na konkretnych potrzebach człowieka, czyli od rozwoju gospodarczego do rozwoju zrównoważonego, którego wyrazem jest Agenda 2030. Także w odniesieniu do bezpieczeństwa można zauważyć tendencję rozszerzania tego obszaru o wymiar ludzki. Kwestie rozwoju zajmowały coraz więcej miejsca w ramach organizacji, gdzie zaczęto coraz szerzej ujmować ten proces, dostrzegając jego związek z utrzymaniem pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, a także wyciągając wnioski dla programu i działania organizacji. W sferze normatywnej na podkreślenie zasługuje wykształcenie się zasady prawa do rozwoju, które podlega instytucjonalizacji, zwłaszcza w zakresie implementacji. Jest ono zaliczane do tzw. trzeciej generacji praw człowieka, o charakterze solidarnościowym, przynależnych każdej istocie ludzkiej i będących przedmiotem międzynarodowej troski⁶⁷. Pozytywne w pewnym zakresie

⁶⁵ Ibidem, s. 40.

⁶⁶ Zob. <http://www.un.org/ffd/press-release/countries-reach-historical-agreement> (data dostępu: 19.01.2016).

⁶⁷ Zob. S. Marks, *The human right to development: Between rhetoric and reality*, https://cdn1.sph.harvard.edu/wp-content/uploads/sites/580/2012/spm_the_human_right_development.pdf (data dostępu: 15.01.2016).

doświadczenia z realizacji Milenijnych Celów Rozwoju pozwalają przypuszczać, że nowa Agenda 2030 będzie implementowana z większym sukcesem.

From Roosevelt's Address to the 2030 Sustainable Development Goals. The Issue of Development in the United Nations

The origin, institutionalisation and evolution of international development co-operation are related to the history of the United Nations. The UN Charter contains numerous provisions concerning social and economic rights. Within the 70 years of UN's existence, they were subject to various interpretations, allowing the organisation to adjust to the needs of states and of the international environment. The approach to development was noticeably changing, as reflected in the subsequent four Decades, starting with development perceived in economic terms, through social and economic development, followed by liberal orthodoxy, which was then replaced by the concept of sustainable development expressed in the Millennium Development Goals and then the 2030 Sustainable Development Goals. At the same time, the right to development was taking shape; it was formulated and adopted in 1986 by the UN General Assembly and subsequently confirmed and commonly accepted in the concluding documents of the World Conference on Human Rights held in Vienna in 1993 as 'universal and inalienable right and an integral part of fundamental human rights'. This event started the process of institutionalisation of this right, in particular the development of instruments used to implement it. The development and consolidation of the right to development influenced the adoption and form of the Millennium Goals. On the other hand, the implementation of the last of the millennium and post-millennium goals concerning international cooperation and the obligation of development assistance is considered the prerequisite for the realisation of all the millennium goals.

Keywords: right to development, Millennium Development Goals, official development assistance, ODA, United Nations, 2030 Agenda for Sustainable Development, United Nations Development Decades

NATO – czas przewartościowań

Stanisław Bieleń

Uniwersytet Warszawski

Problemy tożsamości Sojuszu Północnoatlantyckiego wynikają z utraty przez Zachód dynamiki ekspansji cywilizacyjnej. W ramach wspólnoty atlantyckiej doszło po „zimnej wojnie” do podważenia podmiotowości geopolitycznej Europy Zachodniej wobec Stanów Zjednoczonych, które zajęły pozycję hegemoniczną. To ich interesom geostrategicznym zostały podporządkowane funkcje Sojuszu. Obecnie państwa NATO stoją przed koniecznością przewartościowań strategii i funkcji tego ugrupowania we współczesnym świecie. Muszą zdecydować, czy Sojusz ma stanowić interwencyjny oręż w globalnej walce ideologicznej (w imię „totalnej demokracji”), czy spełniać regionalne (transatlantyckie) funkcje obronne, do których kiedyś został powołany. Zrozumienie różnorodności aksjologicznej i akceptacja różnorodności ustrojowej są warunkiem zbudowania pewnego *modus vivendi* z państwami, które stanowią wobec NATO źródło wyzwań i zagrożeń. Zwłaszcza od pokojowego ułożenia stosunków z Rosją zależy obecnie stabilność ładu międzynarodowego.

Słowa kluczowe: Sojusz Północnoatlantycki, tożsamość, przewartościowania strategii i funkcji.

Kryzys świata zachodniego

Wspólnota geopolityczna i cywilizacyjna Zachodu¹ znajduje się w trudnej fazie przewartościowań swojej dotychczasowej roli w systemie międzynarodowym. „Zachód ma jeszcze siłę dobrze pożyć, ale nie ma już siły, by mówić innym, jak mają żyć”². W tej opinii zawiera się ocena, że Zachód stracił swoją dynamikę ekspansji cywilizacyjnej. Koncentruje uwagę raczej na ochronie stanu posiadania, a nie na kształtowaniu mapy geopolitycznej świata. W obliczu kryzysu wartości świata zachodniego warto się zastanowić, czy owa wspólnota wytrzymuje próbę konfrontacji z rzeczywistością. To przecież w ramach NATO doszło do desuwerenizacji Europy Zachodniej na rzecz amerykańskiej protekcji. Europejscy sojusznicy Stanów Zjednoczonych utracili swoją podmiotowość geopolityczną. Ich rola w stosunkach międzynarodowych została

Stanisław Bieleń – prof. dr hab., Instytut Stosunków Międzynarodowych, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Uniwersytet Warszawski.

¹ Traktowana synonimicznie jako wspólnota atlantycka lub euroatlantycka.

² R. Kuźniar, *Spadaj globalny policjancie*, „Gazeta Wyborcza”, 21–22.05.2016.

zdegradowana do „pionków i figur” na światowej szachownicy. O ich wszystkich posunięciach decyduje najsilniejszy gracz zza oceanu³.

Mimo tych ograniczeń sojusznicy zachodnioeuropejscy cieszą się większym komfortem bezpieczeństwa nie tylko ze względu na bliższe więzi z USA i stacjonowanie na ich terenie wojsk amerykańskich, lecz także z uwagi na dystans wobec ognisk zapalnych czy groźby ze strony potencjalnego agresora. Z kolei państwa leżące na wschodnich rubieżach NATO czują się bardziej zagrożone i mają znacznie mniejsze gwarancje bezpieczeństwa. Ten podział uznaje się za nielogiczny i niesprzyjający stabilności⁴.

Szczególne upokorzenie mogą odczuwać państwa Europy Środkowej i Wschodniej, które udzieliły Ameryce nieograniczonego wsparcia we wszystkich interwencjach (Serbia, Afganistan, Irak), co wywołało skutki odwrotne do zamierzonych. Po czasie okazało się, że Stany Zjednoczone w okresie prezydentury George’a W. Busha bynajmniej nie kierowały się interesami wspólnoty międzynarodowej. Pragnienie przekształcenia światowego przywództwa w globalną hegemonię przyniosło nie tylko katastrofę takim państwom jak Irak czy Libia, ale przyczyniło się do podważenia odpowiedzialności Zachodu i jego instytucji za porządek międzynarodowy. Zamiast interwencji humanitarnych mieliśmy do czynienia z aroganckim stosowaniem siły do „gaszenia pożarów”, które sam Zachód prowokował⁵.

Porządek pozimnowojenny okazał się kruchy i nieprzewidywalny. Po zakończeniu „zimnej wojny” nie znaleziono sposobu na trwałe zasypanie podziałów, które były racją bytu dwu przeciwstawnych bloków politycznych i wojskowych. Niewiele uczyniono, aby bezpieczeństwo międzynarodowe stało się niepodzielne⁶. Po rozwiązaniu Układu Warszawskiego Zachód zaczął poszerzać swoją domenę geopolityczną, wchodząc na obszar dawnego bloku wschodniego. Powoduje to irytację Rosji, która po powrocie do gry mocarstwowej stawia Sojuszowi Północnoatlantyckiemu poważną przeszkodę na drodze do dalszej ekspansji, tym razem w przestrzeni poradzieckiej. Swojej determinacji w obronie interesów bezpieczeństwa daje wyraz w postaci interwencji zbrojnych, których drastyczny przejaw miał miejsce w Gruzji i na Ukrainie⁷.

Obecnie także po stronie zachodniej nie brakuje opinii, że Rosja ma prawo czuć się stroną poszkodowaną. Rosjanie utrzymują bowiem, że Stany Zjednoczone wraz ze swoimi europejskimi sojusznikami złamały obietnicę, złożoną Michaiłowi Gorbaczowowi

³ P. Mickiewicz, *Rozkład, obumieranie czy trwanie? Przyszłość NATO a zapisy nowej koncepcji strategicznej*, w: M. Pietraś, J. Olchowski (red.), *NATO w pozimnowojennym środowisku (nie)bezpieczeństwa*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2011, s. 25–35.

⁴ J. Zając, *NATO w polityce bezpieczeństwa Polski*, w: K. Czornik, M. Lakomy (red.), *Dylematy bezpieczeństwa Polski na początku drugiej dekady XXI wieku*, Wydawnictwo Regionalnego Ośrodka Debaty Międzynarodowej w Katowicach, Katowice 2014, s. 191–205.

⁵ R. Allison, *Russia, the West, and Military Intervention*, Oxford University Press, Oxford 2013.

⁶ S. Mayer (red.), *NATO’s Post-Cold War Politics. The Changing Provision of Security*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2014.

⁷ R.E. Kanet, M. Sussex (red.), *Power, Politics and Confrontation in Eurasia. Foreign Policy in a Contested Region*, Palgrave Macmillan, New York 2015.

podczas negocjacji w sprawie zjednoczenia Niemiec, iż Sojusz Północnoatlantycki nie będzie rozszerzać się na państwa środkowo- i wschodnioeuropejskie. Z tych powodów Rosja niejako została zmuszona do przeciwstawienia się „marszowi” NATO na wschód, broniąc swoich żywotnych interesów bezpieczeństwa. Wbrew zaprzeczeniom wielu zachodnich polityków ujawniane dokumenty z archiwów amerykańskiej dyplomacji potwierdzają rosyjską wersję⁸.

Szczyt Sojuszu Północnoatlantyckiego w Warszawie w lipcu 2016 r. daje powód do głębszych przemyśleń na temat funkcji tego przymierza we współczesnym świecie. Ze względu na negatywne doświadczenia z amerykańską hegemonią, a także narastanie wewnętrznych podziałów w NATO na tle niemocy decyzyjnej, w wielu państwach członkowskich zdaje się narastać zniechęcenie, a nawet tendencja do ograniczania dotychczasowych zobowiązań. Ponadto w czasach narastania zagrożeń terrorystycznych i przesuwania akcentów z bezpieczeństwa militarnego na bezpieczeństwo migracyjne rodzą się naturalne ciągoty izolacjonistyczne, którym nie przeszkodzi żadna presja ze strony lidera tracącego pozycję i autorytet. Tym bardziej, że grozi mu potencjalnie przywództwo prezydenta, który jako kandydat nie tylko podważa sens uczestnictwa Ameryki w kosztownym sojuszu⁹, ale sam także nawiązuje do tradycji izolacjonistycznych. Nie wiadomo, czy takie tendencje są naturalnym rezultatem rozkładu i obumierania „starego sojuszu”, czy zwyczajnej krótkowzroczności i populizmu przywódców politycznych, tracących instynkt samozachowawczy i nieodróżniających zagrożeń o charakterze strategicznym od tego, co niosą zamachy terrorystyczne dnia codziennego. Okazuje się, że strach i panika spowodowane aktami terroru mogą mieć większe konsekwencje dla strategii obronnej chwiejnych państw niż zagrożenia atakiem jądrowym ze strony nieprzyjatelnych potęg.

Problem tożsamości przymierza

W ostatnich dekadach, po zakończeniu „zimnej wojny”, Sojusz Północnoatlantycki sukcesywnie odchodził od swojej podstawowej roli przymierza obronnego. Będąc regionalną organizacją bezpieczeństwa zbiorowego na zasadzie „jeden za wszystkich, wszyscy za jednego”, ulegał jednocześnie globalnym interesom amerykańskiego hegemonu. Stawał się narzędziem utrwalania światowej supremacji USA, kosztem

⁸ J.R.I. Shiffrinson, *Russia's got a point: The U.S. broke a NATO promise*, <http://www.latimes.com/opinion/op-ed/la-oe-shiffrinson-russia-us-nato-deal--20160530-snap-story.html> (data dostępu: 31.05.2016).

⁹ Warto zauważyć, że każdy nowy konflikt, w jaki angażowały się Stany Zjednoczone po „zimnej wojnie”, był okazją do budowania nowych baz wojskowych. Przypuszcza się, że amerykańskie bazy – a pod tą nazwą kryją się różne funkcje (od portów tranzytowych, przez stacjonowanie sił, po stacje podsłuchu elektronicznego) – obejmują około 800 jednostek, choć wiele z nich z pewnością ma charakter tajny. Amerykańskie bazy znajdują się na obszarze ponad 100 państw, służy w nich około 300 tys. wojskowych, nie wliczając kontyngentów uczestniczących w operacjach na terenie Iraku i Afganistanu. Zob. *Worldwide Manpower Distribution by Geographical Area*, <http://www.uvm.edu/~fmagdoff/employment%20Jan.12.11/http:::siadapp.dmdc.osd.mil:personnel:M05:m05sep05.pdf> (data dostępu: 20.05.2016).

jego europejskich uczestników. Wprawdzie nie wszystkie państwa członkowskie NATO opowiedziały się na rzecz działań interwencyjnych *out of area*, czyli poza obszarem obowiązywania *casus foederis*, wyrażonego w art. 5 traktatu waszyngtońskiego (np. Francja była przeciwna atakom na Serbię w 1999 r., wraz z nią Niemcy i Belgowie sprzeciwiali się wsparciu interwencji amerykańskiej w Iraku w 2003 r.), to jednak konflikt między najważniejszymi uczestnikami sojuszu doprowadził do paraliżu decyzyjnego, czego skutkiem stało się osłabienie całej koalicji¹⁰.

Powodem deprecjacji Sojuszu Północnoatlantyckiego było z jednej strony rozbieżność celów strategicznych poprzez narzucenie przez USA unilateralnej polityki bezpieczeństwa, lekceważącej dotychczasowe mechanizmy koordynacyjne i konsultacyjne (m.in. w drodze tworzenia tzw. koalicji chętnych). Z drugiej strony niemałą rolę odegrało liczne powiększanie składu NATO, co działało negatywnie na jego spójność i efektywność. Wraz ze wzrostem liczby członków – co oczywiste – wzrasta wielość i intensywność więzi dwustronnych i wielostronnych. Zbyt duża liczebność uczestników rodzi jednak problemy związane z ich koordynacją oraz stanowi pożywkę dla sprzeczności i napięć. Ostatecznie im większy jest sojusz, tym mniej istotny staje się wkład pojedynczych państw, zwłaszcza tych mniejszych. Maleje też ranga indywidualnych zobowiązań. To wszystko wynika z dość znanej prawidłowości, że zdolności obronne i potencjał sojuszy nie są prostą sumą elementów składowych państw uczestniczących. Wysoki stopień integracji, przede wszystkim w płaszczyźnie wojskowej (wspólna doktryna strategiczna, mechanizmy dowodzenia, łączności, ujednolicenie sprzętu, podobieństwo organizacji wojska, uzgodnione proporcje siły ogniowej jednostek bojowych, porównywalność wyszkolenia, wspólne manewry, gry wojenne i in.) powoduje istotny wzrost jakościowy siły i potencjałów sojuszy jako całości w porównaniu z arytmetyczną sumą wkładów poszczególnych uczestników. Przy dużej dysproporcji i asymetrii sił między liderem sojuszu a jego nowymi, raczej nieliczącymi się pod względem siły państwami w naturalny sposób doszło do zdominowania NATO przez mocarstwo hegemoniczne¹¹. Stany Zjednoczone uznały się nie tylko za mocarstwo całkowicie odpowiedzialne za skuteczność sojuszu (efekt *bandwagoning*, tj. koncentracji sił „pod parasolem USA”), lecz także za niekwestionowanego przywódcę Zachodu, promującego ekspansję jego wartości ideologicznych na nowe przestrzenie geopolityczne¹². Stało się to przyczyną

¹⁰ R. Menon, *The End of Alliances*, Oxford University Press, Oxford 2008, s. 53–99.

¹¹ Można nie zgadzać się z rosyjską argumentacją przeciw rozszerzaniu NATO na republiki bałtyckie (iż „uciekły z jednej zależności w inną”), ale trudno odmówić racji Rosjanom, że rola tych małych państw w wielkim sojuszu jest raczej marginalna i pasywna. Mogą one zaistnieć jedynie jako zaczepna szpica, państwa frontowe i „nowi wojownicy” w konfrontacji Zachodu z Rosją. Przez to stają się całkowicie zależni od woli i strategii lidera sojuszu. А. Фененко, *Хуже, чем в холодную войну. Конфликтный потенциал российско-американских отношений*, „Россия в глобальной политике” 2016, nr 2, <http://www.globalaffairs.ru/number/Khuzhe-chem-v-kholodnyu-voinu-18028> (data dostępu: 12.06.2016).

¹² R. Lieber, *American power in a post-unipolar world*, w: A.-S. Dahl, P. Järvenpää (red.), *Northern Security and Global Politics. Nordic-Baltic Strategic Influence in a Post-Unipolar World*, Routledge, London, New York 2014, s. 3–14.

sprzeciwu zewnętrznego (głównie Rosji) oraz dysonansów wewnątrzsojuszniczych na tle wymuszania posłuszeństwa i subordynacji (krytyka ze strony Francji, Niemiec czy niektórych państw Europy Środkowej). Jak się okazuje, wspólna ideologia, sprzyjająca niewątpliwie komunikacji wewnętrznej i jednolitości ocen, opartych na identycznych kryteriach – przy nierówności uczestników i asymetryczności więzi między nimi – może jednak, zamiast pożądanego spójności, wywoływać napięcia i nieporozumienia.

Na przykładzie NATO widać – wbrew powszechnemu mniemaniu – że nie ma żadnego automatyzmu w udzielaniu sojuszniczej pomocy wzajemnej. Debata nad zasadnością uruchomienia mechanizmu opartego na art. 5 po ataku Al-Kaidy na Stany Zjednoczone w 2001 r. dowiodła, że okoliczności uruchamiające pomoc sojuszniczą wcale nie muszą być jednoznaczne¹³. W praktyce w razie potrzeby taka pomoc jest zawsze uwarunkowana indywidualną gotowością państw uczestniczących w sojuszu. Sam literalny zapis w traktacie powołującym przymierze nie jest warunkiem wystarczającym. Konieczna jest wola państw do spełniania przyjętych zobowiązań. Jaskrawym przykładem niemocy decyzyjnej w NATO były spory na temat zapewnienia bezpieczeństwa Turcji na wypadek interwencji w Iraku oraz brak reakcji na faktyczne zagrożenie bezpieczeństwa energetycznego w czasie rosyjsko-ukraińskiego sporu gazowego na przełomie 2008 i 2009 r. Trzeba jednak przyznać, że być może dzięki owej inercji NATO mimowolnie uniknęło pochopnej reakcji na wydarzenia związane z aneksją Krymu i wybuchem separatyzmu na wschodzie Ukrainy w 2014 r. Różnice w postrzeganiu ryzyka płynącego z tego konfliktu dla całego Sojuszu Północnoatlantyckiego pokazują kolejny raz, że wspólnota euroatlantycka myli pojęcie rzeczywistego wroga ze źródłami różnych zagrożeń (separatyzm, irredenta, terroryzm, rebelia)¹⁴.

Do niedawna wydawało się, że po „zimnej wojnie” starcia między państwami czy ich koalicjami przeniosą się na inne poziomy życia społecznego („wojny międzykulturowe” według Samuela Huntingtona). Okazuje się, że było to jedynie odwracanie uwagi od rzeczywistych zjawisk, związanych z redefinicją wroga. Miejsce dawnych ekspansjonistycznych potęg totalitarnych zajęły bowiem hybrydalne twory geopolityczne, „pseudopaństwa”, państwa „upadłe” czy „zbójce”, które zmieniają swoje oblicze w porównaniu z tradycyjnymi agresorami, posługując się nietypowymi strategiami walki. Wobec takich wrogów, ukrywających się np. pod mianem dżihadizmu, działających od wewnątrz i z zewnątrz, w przestrzeni niedookreślonej i nierozpoznawalnej, najsilniejszy sojusz Zachodu potrzebuje nowej diagnozy rzeczywistych zagrożeń i nowej strategii działania¹⁵.

¹³ M. Petersson, *The US NATO Debate. From Libya to Ukraine*, Bloomsbury Academic, New York 2015.

¹⁴ T. Stępniewski, *Unia Europejska, Ukraina i Rosja: kryzysy i bezpieczeństwo*, „Studia Europejskie” 2015, nr 4, s. 11–25.

¹⁵ Zob. H. Kissinger, *Porządek światowy*, tłum. M. Antosiewicz, Wydawnictwo Czarne, Wołowiec 2016, s. 338–350.

Państwa NATO muszą się zastanowić, czy sojusz ma stanowić interwencyjny oręż w globalnej walce ideologicznej (w imię „totalnej demokracji”), czy też ma spełniać regionalne (transatlantyckie) funkcje obronne, do których kiedyś został powołany. Misyjność demokratyzacyjna nie jest przecież zasadniczym celem NATO, gdyż nie tylko destabilizuje ona stosunki międzynarodowe, ale podnosi koszty zbrojeń, często ze szkodą dla poziomu życia społeczeństw. Owa misyjność sojuszu sprzyja jedynie nakręcaniu koniunktury zbrojeniowej, z której korzystają przede wszystkim światowi producenci i handlarze broni. Naiwna wiara neokonserwatystów i interwencjonistów amerykańskich, że delegitymizacja istniejących systemów autorytarnych spowoduje naturalne uszczęśliwienie ludzkości poprzez powszechne przejęcie demokratycznych wzorów ustrojowych, prowadzi niestety do zwiększania chaosu i konfliktów¹⁶. Pokazują to efekty Arabskiej Wiosny i rozmaitych „kolorowych rewolucji”. Autorytarne reżimy w Moskwie czy Pekinie, nawet gdy tracą kiedyś legitymację do rządzenia, wcale nie muszą być zastąpione przez reżimy demokratyczne. Nie ma takiego determinizmu. Demokracja nie jest bowiem uniwersalną wartością we współczesnym świecie ani jedynym wzorem ustrojowym godnym naśladowania. Nie jest też warunkowana geopolitycznie. Przemiany ustrojowe w wielu państwach azjatyckich wskazują na to, że możliwe są stopniowe przeobrażenia, które nie muszą prowadzić do reprodukcji wzorów zachodnich, ale mogą sprzyjać ewolucyjnej przebudowie stosunków politycznych i przynosić nowe formy społecznej legitymizacji władz (por. Japonia, Korea Południowa, Tajwan, Malezja, Indonezja, Filipiny, Turcja i in.). W niektórych regionach, np. w Ameryce Łacińskiej, kolejne „fale” demokratyzacji spotykają się często z narastającym buntem, a nie z powszechną aprobatą. Towarzyszące transformacjom ustrojowym kryzysy gospodarcze i napięcia polityczne wskazują, że ludność wielu krajów długo jeszcze będzie spoglądać na demokrację przez pryzmat obaw przed destabilizacją warunków egzystencji, ale i negatywnych doświadczeń samych demokratycznych państw Zachodu, które pogrążają się w kryzysach gospodarczych, demograficznych czy imigracyjnych¹⁷.

Uciekając od rzetelnego zdefiniowania swojego cywilizacyjnego wroga (terroryzm jest tylko jego narzędziem), Zachód popełnia kardynalny błąd, kierując swoją strategiczną szpicę w stronę Rosji. Tymczasem nic naprawdę nie wskazuje na to, aby zamierzała ona wypowiedzieć wojnę Zachodowi¹⁸. Natomiast pewne jest, że Rosja

¹⁶ Amerykanie popełnili grzech pychy, przyjmując, że tylko zachodni (amerykanocentryczny) system wartości ma wymiar uniwersalny. Monistyczna wizja tożsamości ustrojowej państw oznacza odrzucenie wszelkich alternatywnych modeli rozwojowych, a to jest sprzeczne z zasadami liberalizmu, który pozostaje dominującą filozofią Zachodu. Owo błędne myślenie legło u podstaw uniwersalistycznego projektu, zakładającego uniformizację świata pod względem aksjologicznym i normatywnym. Ostatnie dekady pokazały, jak niebezpieczne są takie założenia ideologiczne dla całości ładu międzynarodowego.

¹⁷ Zob. F. Fukuyama, *Ład polityczny i polityczny regres. Od rewolucji przemysłowej do globalizacji demokracji*, tłum. J. Pyka, Dom Wydawniczy Rebis, Poznań 2015, s. 484–493.

¹⁸ Wśród znawców problematyki wojskowej panuje przekonanie, że Rosja przygotowuje się z pewnością do wojny obronnej, ale sama stara się nie iść na wojnę, gdyż nie ma gwarancji wygranej.

nie zrezygnuje ze swojego geopolitycznego stanu posiadania i z determinacją będzie bronić swoich interesów bezpieczeństwa, nie wykazując chęci do ustępstw w sprawach reform ustrojowych¹⁹. Kto tego nie chce pojąć, stawia na bezmyślną konfrontację z tym państwem. Obciążone dawnymi uprzedzeniami NATO pod wpływem Waszyngtonu postawiło na ekspansję na Wschód, podejmując rywalizację o kształt przestrzeni poradzieckiej. To niepotrzebnie antagonizuje Rosję wobec Europy, a co gorsza, destabilizuje i osłabia zdolność Starego Kontynentu do skutecznej walki z narastającymi zagrożeniami o charakterze ogólnocywilizacyjnym²⁰.

Należy mimo wszystko mieć nadzieję, że na słabnącym Zachodzie dojdzie kiedyś do akceptacji świata w jego pluralistycznej złożoności. Pod wpływem sytuacji kryzysowych skończy się czas ideologicznych krucjat w imię demokracji i praw człowieka. Doktryna neoliberalna już jest w odwrocie, kapitalizm wszedł w fazę nawracających kryzysów i braku perspektywy, szczególnie w oczach odrzuconych i wykluczonych. To oznacza m.in., że demokracji nie można eksportować ani narzucać siłą innym państwom. Zrozumienie różnorodności aksjologicznej i akceptacja odmienności ustrojowej są pierwszym krokiem ze strony państw NATO na drodze do zbudowania *modus vivendi* z takimi państwami jak Rosja czy Chiny. To od pokojowego ułożenia stosunków z tymi potęgami zależy stabilność ładu międzynarodowego. Wymaga to rezygnacji z ofensywnych strategii w przestrzeni poradzieckiej, a także przyjęcia założeń o nowym „dobrym sąsiedztwie” pomiędzy państwami wschodniej flanki NATO a Rosją²¹. Jest jednocześnie oczywiste, że strony muszą rozwijać w sposób racjonalny swoje potencjały odstraszające, aby nie ulec pokusie niespodziewanej wzajemnej napaści, ale to nie oznacza, że mają one zaniechać poszukiwania rozwiązań wielu wspólnych problemów na drodze rozumnego dialogu i kompromisu²².

Opisane wyżej założenia będą wymagać w ramach NATO głębokich i odważnych przewartościowań, zwłaszcza w celu powstrzymania dalszej ekspansji na Wschód. Dla takich państw jak Polska czy republiki bałtyckie, które postawiły na jednoznaczną konfrontację z Rosją, stanowi to trudną do pokonania barierę psychologiczną. Tym bardziej, że jednoznacznie zaangażowały się one po stronie Ukrainy w jej starciu z Rosją, nie pozostawiając sobie żadnego pola manewru, przydatnego w razie reorientacji priorytetów²³. Gdy jednak w Europie zmieni się percepcja zagrożeń, co

¹⁹ W. Laquer, *Russia and Its Future in the West*, St. Martin's Press, New York 2015, s. 158–161.

²⁰ G. Diesen, *EU and NATO Relations with Russia. After the Collapse of the Soviet Union*, ASHGATE, Burlington, VT 2015.

²¹ Zob. A.T. Wolff, *The future of NATO enlargement after the Ukraine crisis*, „International Affairs” 2015, t. 91, nr 5, s. 1103–1121.

²² D.M. Jones, M.L.R. Smith, *Return to reason: Reviving political realism in Western foreign policy*, „International Affairs” 2015, t. 91, nr 5, s. 933–952.

²³ Przy lekturze polskich opracowań na temat przynależności Polski do NATO nasuwa się refleksja o braku krytycznych wniosków, jakie wynikają z rosnących uzależnień od strategii wojennej NATO. Por. np. M. Kleinowski, *Polska polityka zagraniczna względem NATO*, w: J. Knopek, R. Willa (red.), *Polska polityka zagraniczna 1989–2014*, Difin, Warszawa 2016, s. 122–126.

wyduje się nieuchronne, i gdy w rezultacie nowej diagnozy sytuacji główne państwa Zachodu zredefiniują swoje cele strategiczne, wówczas może się okazać, że bez jakiejś szczególnej historii dokonają one akomodacji do zmieniających się warunków (tak jak kiedyś w epoce *détente*). Być może na taką zmianę nie ma jeszcze warunków ze względów emocjonalnych i osobowościowych, ale gdy kryzys na tle bezpieczeństwa migracyjnego, a także energetycznego, będzie się pogłębiać, pojawienie się stosownej reakcji będzie kwestią czasu. Obecnie jednak czas działa na szkodę NATO, gdyż nie jest ono jeszcze w stanie zrewidować błędnych diagnoz na temat rzeczywistych źródeł zagrożeń. Przyjęcie przez gremia decyzyjne, przy aplauzie usłużnych ekspertów i najemnych klakierów, propagandowej tezy, że „Putin przeżył muskuły” i stale „narasta agresywność Rosji”, służy wyłącznie podgrzewaniu emocji i eskalacji napięcia, a nie zwiększaniu poczucia bezpieczeństwa. Sprzyja to przede wszystkim interesom Stanów Zjednoczonych, które dążą do utrzymania globalnej hegemonii, opartej na dogmacie (dziedziczonym po „zimnej wojnie”) o konieczności obrony „wolnego świata” Zachodu przed arbitralnie wyznaczanymi wrogami. Odwracają one uwagę od swoich klęsk w różnych częściach globu, chcąc powstrzymać Chiny i Rosję w ich aspiracjach mocarstwowych oraz próbując objąć kontrolą globalny obrót surowcami energetycznymi. To jednak prowadzi do skonfrontowania całego Zachodu z wieloma państwami, które są jego potencjalnymi sojusznikami w zwalczaniu zagrożeń ze strony sił ekstremistycznych²⁴.

Po negatywnych doświadczeniach z naruszaniem prawa międzynarodowego przez same Stany Zjednoczone trzeba w NATO odnieść się do rewaloryzacji podstawowych standardów, na których opiera się porządek międzynarodowy. Przede wszystkim należy przywrócić wiarę w praworządność międzynarodową, z której wynika obowiązek każdego z państw przestrzegania norm zwyczajowych i stanowionych, a zwłaszcza *ius cogens* i zasad Karty Narodów Zjednoczonych. Prawa międzynarodowego nie należy psuć przez stosowanie tzw. podwójnych standardów. Trzeba dążyć do przywrócenia mu rangi nie tylko przez składanie obłudnych deklaracji, lecz także egzekwowanie posłuchu na jednakowych podstawach dla wszystkich. Warto też odsłonić prawdziwe oblicze interwencji humanitarnych, które nie zawsze były zgodne z humanitaryzmem²⁵.

Do ważniejszych zasad prawa międzynarodowego należy zasada nieingerencji w sprawy wewnętrzne, która zakłada poszanowanie kompetencji wewnętrznej i autonomii decyzyjnej państw, zwłaszcza jeśli chodzi o ich jurysdykcję. Nie jest jednak jasne, jak w ramach sojuszu oddzielić narodowe interesy polityczne od sojuszniczej solidarności i kontroli. Jak i kiedy można udzielać instrukcji innym państwom na temat ich wewnętrznych wyborów politycznych i przeprowadzanych reform? Tradycyjnie uznaje się, że interwencja dokonywana w różnych formach narusza zasadę suwerennej

²⁴ F.W. Engdahl, *Absolutna dominacja: totalitarna demokracja w nowym porządku świata*, tłum. M. Kotowski, Wydawnictwo Wektory, Wrocław 2015.

²⁵ A. Domagała, *Interwencjonizm humanitarny NATO*, EM Oficyna Wydawnicza Edward Mitek, Bydgoszcz 2014.

równości państw. Sojusznicy nie mają zatem prawa do wywierania nacisku, zmierzającego do podporządkowania swoim interesom czyichś praw wynikających z suwerenności. Nie mogą też udzielać bezpośredniej lub pośredniej pomocy (o charakterze terrorystycznym, wywrotowym, dyfamacyjnym i in.), w celu obalenia siłą ustroju innego państwa. „Kolorowe rewolucje” nie należą przecież do instrumentów sojuszu obronnego, a ekspansja geopolityczna ma swoje granice wyznaczone interesami bezpieczeństwa innych uczestników stosunków międzynarodowych.

Groźba osłabienia sojuszu

Państwa, wstępując do sojuszy, powiększają swoje możliwości osiągnięcia celów polityki zagranicznej i obronnej. Polepsza się ich poziom bezpieczeństwa oraz wzrasta pewność na wypadek bezpośredniego zagrożenia, że nie pozostaną osamotnione na polu walki. Skuteczność sojuszniczych zabezpieczeń wymaga jednak stworzenia wspólnoty interesów państw członkowskich. Chodzi przede wszystkim o spójną percepcję źródeł zagrożeń i przekonanie, że żywotne interesy każdego z uczestników zostaną bezwzględnie obronione wspólnym wysiłkiem²⁶. Tymczasem pożądaną wspólnotę interesów wewnątrzsojuszniczych osłabia w dużej mierze zróżnicowanie uczestników i rozbieżność ich oczekiwań. Zagadnienie to trafnie ujął kiedyś Adam Bromke, pisząc, że państwa różnej rangi, zawierając przymierze, „pragną zdobyć jak największe korzyści, płacąc za nie jak najniższą cenę. Słabszy partner dąży do uzyskania maksymalnych gwarancji bezpieczeństwa, przy równoczesnym jak najmniejszym ograniczeniu swobody prowadzenia własnej polityki. I odwrotnie, kraj najsilniejszy stara się przyjąć możliwie minimalne zobowiązania wobec słabszego partnera, równocześnie narzucając mu jak największą kontrolę jego poczynania”²⁷. Konkretny kompromis między tymi dwiema sprzecznymi tendencjami determinuje charakter sojuszu – decyduje o tym, czy przymierze jest ścisłe i trwałe, czy luźne i niepewne.

Warto przede wszystkim pamiętać, że bezpieczeństwo państw mniejszych jest zawsze zależne od gwarancji większych potęg, gdy taki związek zależności nie zachodzi w drugą stronę. Mocarstwa mogą ostatecznie obejść się bez sojuszników, podczas gdy państwa mniejsze w sojuszu z nimi widzą jedyną szansę obrony swoich egzystencjalnych interesów: pewności, całości i tożsamości. Zabiegają one wprost o obecność wojskową silniejszych protektorów, co dowartościowuje ich armie i polityków, dopuszczonych w ten sposób do wspólnych ćwiczeń czy choćby konsultacji na ich temat²⁸.

²⁶ Szerzej zob. S.M. Walt, *The Origins of Alliances*, Cornell University Press, London 1990; S. Bielen, *Sojusze międzynarodowe*, „Stosunki Międzynarodowe” 1992, t. 16, s. 25–36; A. Dybczyński, *Sojusze międzynarodowe*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2014.

²⁷ A. Bromke, *Trwałe nurty w polityce polskiej*, „Tematy” 1969, nr 31–32, s. 356.

²⁸ P. Buhler, *O potęgę w XXI wieku*, tłum. G. Majcher, Wydawnictwo Akademickie Dialog, Warszawa 2014, s. 431.

Państwa, które wnoszą realny wkład w efektywność i funkcjonalność sojuszu, określa się filarami przymierza. Inne, które korzystają z ochrony silniejszych patronów, są po prostu ich klientami. Natomiast państwa nie tylko będące na utrzymaniu silniejszych, lecz także przeszkadzające w prawidłowym funkcjonowaniu sojuszu, nazywa się po prostu zawadami²⁹. Im silniejsze są związki między patronami a klientami, powstałe na podstawie wspólnych zagrożeń, tym sojusz jest skuteczniejszy. Jeśli jednak percepcja zagrożeń pozostaje różna u patrona i u klienta, wówczas mogą powstać dwie możliwe sytuacje. Coraz bardziej zagrożony klient może coraz mocniej uzależniać się od względnie niezagrażonego patrona. I odwrotnie, coraz bardziej niepewny patron może tracić kontrolę nad swoim klientem, mimo udzielanego mu wsparcia. Taka sytuacja może nawet doprowadzić do odwrócenia sojuszy (w tym przypadku dwustronnych), jak stało się np. z Egiptem na początku lat siedemdziesiątych XX w. Przykład Rumunii w dawnym bloku wschodnim pokazywał, że mimo dużej zależności od ZSRR państwo to korzystało z pewnego marginesu swobody i prowadziło własną politykę w wielu kwestiach, np. wobec Izraela, państw arabskich czy ruchu niezaangażowania, stając się z czasem *enfant terrible* całego ugrupowania. Z kolei zachowania Izraela dowodzą, że pomoc otrzymywana z Waszyngtonu (na podstawie przyrzeczeń dwustronnych) nie krępuje w sposób absolutny jego inicjatywności. Warto o tym przykładzie pamiętać, bo w wielu sugestiach ze strony USA pojawiają się porównania Polski, która miałaby odgrywać rolę frontową wobec Rosji, do Izraela, który odgrywa taką rolę wobec państw arabskich i Iranu³⁰. Prawidłowością jest to, że liderzy sojuszy żądają w zamian za świadczoną pomoc i ochronę bezwzględnej lojalności i ofiarności ze strony mniejszych sojuszników. Długa historia formowania europejskich aliansów, kupowania przychylności partnerów i cynicznego często wywoływania u państw słabszych poczucia wdzięczności wobec mocarstw dowodzi, jak ważną dźwignią podnoszenia efektywności sojuszy są współzależności ekonomiczne. Można powiedzieć, że Europa Zachodnia właśnie z tych powodów, dla zachowania wysokich standardów życia i dynamicznego rozwoju, zgodziła się na utratę swojej podmiotowości geopolitycznej. Hierarchiczność sojuszu z Ameryką i superordynacja lidera zdejmują z europejskich przywódców, pozbawionych większych ambicji, odpowiedzialność za bezpieczeństwo międzynarodowe³¹.

Jakość ról przywódczych lidera sojuszu jest zawsze uzależniona od posiadanych przez niego możliwości oraz determinacji w obronie wartości wspólnotowych. Dobrze prosperujące mocarstwo udziela pomocy sojusznikom i bierze na siebie główną odpowiedzialność za utrzymanie gotowości do spełniania zadań koalicji bez szkody dla swojego rozwoju, podczas gdy mocarstwo słabnące wykazuje tendencje do przerzucania kosztów utrzymania przymierza na barki państw mniejszych. Jak wspomniano

²⁹ A.N. Sabrosky, *Allies, clients and encumbrances*, „International Security Review” 1980, nr 2, s. 127.

³⁰ Por. G. Friedman, *Następna dekada. Gdzie byliśmy i dokąd zmierzamy?*, tłum. M. Wyrwas-Wiśniewska, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2012, passim.

³¹ J. Kiwerska, *Światowe przywództwo Ameryki w XXI wieku*, Instytut Zachodni, Poznań 2015, passim.

na wstępie, deprecjacja prestiżu Stanów Zjednoczonych i spadek znaczenia ich potęgę zaczynają odbijać się niekorzystnie na innych uczestnikach NATO i na koalicji jako całości. To z tych powodów w USA tak często podczas trwającej kampanii wyborczej na urząd prezydenta nawiązuje się do potrzeby odzyskania woli działania i poczucia wiary we własne siły. W obliczu słabnącego przywództwa potrzebna jest konsolidacja sojuszu wokół jasno określonego wroga. To dlatego polityka Władimira Putina stanowi najważniejszy cel propagandy³², mimo że dla Zachodu większe zagrożenia pojawiają się na zupełnie innych azymutach. Potrzeba obecnie niezwyklej odwagi intelektualnej i przenikliwości analitycznej, aby oprzeć się wszechobecnej „putinofobii” i stwierdzić, że miejscem generowania najpoważniejszych zagrożeń nie są stabilne autokracje, lecz państwa w stanie dewastacji (państwa upadłe), na obszarze których rodzą się negatywne zjawiska, grożące całemu cywilizowanemu światu (patologie ustrojowe, armie terrorystów, masowy *exodus* ludności)³³.

Obecnie ważniejsza od działań interwencyjnych w imię ekspansji demokracji i ochrony praw człowieka staje się odpowiedzialność za odbudowę zrujnowanych państw, aby niwelować radykalne nastroje wśród ludności upośledzonej ekonomicznie. Chodzi także o zmniejszanie presji migracyjnej, której konsekwencją jest podważenie stabilności strefy bezpieczeństwa euroatlantyckiego. Obszar traktatowy Sojuszu Północnoatlantyckiego nie jest zagrożony agresją. Zagrożenia ze strony Rosji tkwią raczej w jej błędnym postrzeganiu (mispercepcji) i aberracyjnych obsesjach na tle „bandytyzmu” Putina. Największe obawy wiążą się z brakiem skutecznej obrony zdobyczy kulturowo-cywilizacyjnych Zachodu oraz zapewnienia możliwości realizacji strategicznych celów współpracy państw wspólnoty³⁴.

Przykład konfliktu na Ukrainie w latach 2013–2014 i trwającej degradacji państwowości ukraińskiej pokazuje, że NATO nie jest przygotowane ani koncepcyjnie, ani logistycznie, aby zapobiegać sytuacjom kryzysowym w bliskim sąsiedztwie, opanowywać konflikty grożące eskalacją wojenną czy stabilizować warunki pokonfliktowe. Zapomniano o głoszonych przez wiele lat hasłach o konieczności skorelowania działań politycznych i wojskowych (przetargu dyplomatycznego i różnych form nacisku), idea bezpieczeństwa kooperacyjnego zaś, zakładająca współpracę z organizacjami i państwami, nawet z tymi o odmiennych punktach widzenia, legła w gruzach. Jesienią 2013 r. zawiodła dyplomacja prewencyjna, kiedy to postanowiono na Zachodzie wykorzystać sytuację i przyspieszyć afiliację Ukrainy z Unią Europejską. To, że takie działania spotkają się ze sprzeciwem Rosji, można było przewidzieć, ale jak widać, Stanom Zjednoczonym zależało właśnie na negatywnym scenariuszu wydarzeń. W ten

³² E. Lucas, *Nowa zimna wojna. Jak Kreml zagraża Rosji i Zachodowi*, tłum. J. Stawski, Dom Wydawniczy Rebis, Poznań 2008.

³³ Szerzej zob. G. Gil, *Upadanie państwa w stosunkach międzynarodowych po zimnej wojnie*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2015.

³⁴ Ch. Coker, *The West and Russia: The challenge of starting Anew*, w: A.-S. Dahl, P. Järvenpää (red.), *Northern Security and Global Politics...*, op.cit., s. 15–25.

sposób wykreowano wroga, który ma skonsolidować przymierze i doprowadzić do jego zdynamizowania³⁵.

W każdym sojuszu występują dwie pułapki – słabszego i silniejszego sojusznika. Pułapka słabszego sojusznika polega na ryzyku, jakie ponoszą mocarstwa, zwłaszcza lider sojuszu, wynikającym z nieodpowiedzialnej polityki swoich mniejszych sojuszników, grożącej wpłątaniem w niepotrzebny konflikt. W Sojuszu Północnoatlantyckim takim krnąbrnym uczestnikiem jest obecnie Turcja, której ambicje na Bliskim Wschodzie (starcie z regionalnymi rywalami – Iranem, Arabią Saudyjską, Izraelem, a zwłaszcza z Rosją) mogą owocować eskalacją napięcia z całym ugrupowaniem³⁶. Podobnie antyrosyjskie fobie Polski i republik bałtyckich oraz obsesje na tle rozmieszczenia stałych baz NATO na ich terytoriach mogą prowadzić do skonfliktowania z Rosją większych państw sojuszu, zwłaszcza Niemiec³⁷ i Francji.

Pułapka silniejszego sojusznika dotyczy państw występujących z pozycji klienta, zależnych od patronatu i protekcji ze strony lidera sojuszu. Mniejsze państwa często ulegają złudnemu przeświadczeniu o posiadaniu „specjalnych” stosunków z mocarstwem przywódczym, które rzekomo zapewniają równe ich traktowanie. Tymczasem ewidentna asymetria interesów i jaskrawa różnica potencjałów prowadzą do forsowania racji silniejszego partnera kosztem słabszych. Ci ostatni mogą oczywiście upominać się, jeśli starczy im odwagi i determinacji, o większe koncesje ze strony silnego sojusznika, ale ryzykują posądzenie o utratę lojalności i wiarygodności. Strach przed takim osądem paraliżuje decydentów politycznych, którzy „wypadnięcie z łask” możnego protektora traktują jako największe niebezpieczeństwo, przede wszystkim dla nich samych. Ten przykład można odnieść do stosunków polsko-amerykańskich po 1989 r. Żadna ekipa rządząca Polską nie była w stanie określić ceny za bezwarunkowe poparcie Ameryki. Politycy polscy, niezależnie od ich proveniencji ideowej, stali się zakładnikami przekonania, że wszelka opozycja wobec Stanów Zjednoczonych oznaczałaby powrót do afiliacji prorosyjskich. Stworzony został taki klimat mentalny (zarówno na salonach politycznych, jak i w mediach), że Polska w istocie nie ma żadnego pola manewru w relacjach z Amerykanami. Przede wszystkim ekipy rządzące w Polsce nie wyzbyły się kompleksu niższości wobec USA i nie rozumieją konieczności używania argumentów pragmatycznych, a nie ideologicznych. „Zamiatana pod dywan” przez kolejne rządy sprawa zniesienia obowiązku wizowego dla obywateli polskich, wyjeżdżających do USA, symbolizuje głęboką asymetrię w traktowaniu Polski przez amerykańskiego sojusznika³⁸.

³⁵ Szerzej zob. R. Sakwa, *Frontline Ukraine: Crisis in the Borderlands*, I.B. Tauris, London, New York 2015.

³⁶ Por. S. Ananicz, *Samotność w cnocie. Ideologia nowoturecka w polityce zagranicznej Turcji*, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, Warszawa 2015.

³⁷ T. Forsberg, *From Ostpolitik to „Frostopolitik”? Merkel, Putin and German foreign policy towards Russia*, „International Affairs” 2016, t. 92, nr 1, s. 21–42.

³⁸ S. Bieleń, *Deficyt realizmu w polskiej polityce zagranicznej*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations” 2008, nr 3–4, s. 9–30.

Zachód i jego największy sojusz potrzebują odnowy przywództwa. Pośród kandydatów na amerykańskiego prezydenta nie widać niestety osobowości takiego formatu, która dałaby ludziom na całym świecie wizję nowego ładu międzynarodowego, opartego na poszukiwaniu racjonalnego współdziałania wszystkich najważniejszych sił na rzecz przetrwania planety, skutecznego likwidowania podziałów, moderowania konfliktów, budowania pokoju i stabilności. NATO wymaga redefinicji swojej strategii w świetle aktualnej i przyszłej sytuacji w międzynarodowym środowisku (nie)bezpieczeństwa, aby zrezygnować z maksymalistycznych zadań o charakterze ideologicznym, a zamiast tego skupić się na rozmaitych operacjach stabilizacyjnych³⁹. Sojusz Północnoatlantycki nie odbuduje swojej roli obronnej, jeśli nie zrezygnuje z wizji globalnego zaangażowania na rzecz obrony interesów mocarstwa hegemonicznego. Ponieważ te interesy nie są zgodne z oczekiwaniami tzw. reszty świata, zatem nieuchronnie dojdzie do niebezpiecznych kolizji, grożących katastrofą wojenną na skalę globalną. Nie sposób bowiem pogodzić funkcji sojuszu obronnego o ograniczonym terytorialnie zakresie zobowiązań z zadaniami globalnej instytucji bezpieczeństwa, o ambicjach ekspansywnych i hegemonicznych⁴⁰.

W obliczu kryzysu wartości świata zachodniego warto się zastanowić, czy wspólnota euroatlantycka wytrzymuje próbę konfrontacji z dynamicznie zmieniającą się rzeczywistością międzynarodową. Dopóki państwa członkowskie NATO występujące w roli klientów wobec hegemonicznego lidera nie będą w stanie solidarnie sprzeciwić się aroganckim pomysłom na urządzenie świata, dopóty Sojusz Północnoatlantycki będzie jedynie instrumentem ekspansjonistycznej i militarystycznej polityki, zależnej od wielkiego kapitału i *lobbies* zbrojeniowych zza oceanu.

NATO na razie jest skazane na kontynuację strategii powstrzymywania Rosji, gdyż nie znajduje obecnie żadnego pretekstu, który byłby wystarczająco silnym impulsem dla doktrynalnych przewartościowań⁴¹. Jest narzędziem utrzymywania *status quo*, przynajmniej do czasu wyborów prezydenckich w Stanach Zjednoczonych jesienią 2016 r., które pokazują, że w trakcie kampanii wyborczej starły się dwie filozofie – ograniczania obecności amerykańskiej w Europie albo jej powiększania, zwłaszcza w Polsce i państwach bałtyckich. Nieraz w historii tak bywało, że kandydaci na prezydenta USA ze względów wyborczych nawoływali do zmniejszenia amerykańskiego

³⁹ M. Banasik, *Zdolności NATO do działań ekspedycyjnych w przyszłym środowisku bezpieczeństwa międzynarodowego*, Difin, Warszawa 2015.

⁴⁰ Por. R. Kupiecki, *Strategia NATO a problemy bezpieczeństwa globalnego i regionalnego*, w: T. Kośmider (red.), *Polityczno-wojskowe implikacje członkostwa Polski w NATO*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2014, s. 66–85.

⁴¹ NATO wzmacnia swoją obecność wojskową w Europie Wschodniej na skalę niespotykaną od końca „zimnej wojny”. Poszukuje w tym celu legitymizacji ze strony opinii międzynarodowej. Z jednej strony rysuje więc wizerunek Rosji agresywnej, a z drugiej postuluje powrót do dialogu z Moskwą (np. na forum Rady NATO–Rosja), aby dla swoich działań zdobyć odpowiednie alibi. W sumie jest to powtarzanie tych samych błędów, które doprowadziły do eskalacji napięcia na skalę niespotykaną od zakończenia konfrontacji zimnowojennej.

zaangażowania za granicą, ale po wyborach powracano do sprawdzonych wzorów zachowań, uświadamiając sobie rolę międzynarodowych zabezpieczeń z udziałem Ameryki.

Niezależnie jednak od zmian politycznych w USA i w Europie (spowodowanych choćby Brexitem czy kryzysem migracyjnym) Sojusz Północnoatlantycki musi powrócić do respektowania suwerenności historycznej i tożsamości geopolitycznej państw, które znajdują się w jego bezpośrednim sąsiedztwie. Nie może wywierać presji na te państwa, które jeszcze nie dojrzały do świadomego wyboru swoich afiliacji międzynarodowych. Przykład Ukrainy jest niezwykle pouczający. Deklaracje elit politycznych tego państwa nie są wystarczającym warunkiem, aby włączyć je do wspólnoty zachodniej. Liczne patologie w sferze politycznej i ekonomicznej (klientelizm i klanowo-feudalne układy, patronaż polityczny i „renta władzy”, alienacja instytucji publicznych i kleptokracja i in.) prowadzą do sprzeniewierzenia się wartościom Zachodu, a nie zbliżania się do niego. Przyciąganie Ukrainy na stronę zachodnią jest więc wyłącznie postulatem ideologicznym, opartym na życzeniowości, nie zaś na realnych przesłankach. Im szybciej Zachód, a zwłaszcza lider wspólnoty atlantyckiej wraz ze swoimi europejskimi aliantami zrozumieją konieczność rewizji swojej dotychczasowej strategii, tym szybciej świat wyzwoli się od widma globalnej katastrofy.

NATO – A Time of Redefinitions

NATO's problems with its identity are the result of the West having lost its dynamism of civilisational expansion. After the Cold War the geopolitical subjectivity of Western Europe towards the United States was undermined within the Atlantic community. The US became a hegemon and it is to its geostrategic interests that NATO's functions were subordinated. Presently NATO members face the need to redefine the organisation's strategies and functions in the contemporary world. They must choose whether NATO is to constitute an intervention instrument in the global ideological struggle (in the name of 'total democracy') or fulfil the regional (transatlantic) defence functions for which it was established. Understanding the axiological diversity and accepting the diversity of political systems is the prerequisite for developing a certain *modus vivendi* with the countries that constitute a source of challenge and threats towards NATO. Presently, the stability of the international order depends especially on establishing peaceful relations with Russia.

Keywords: NATO, identity, redefinitions of strategies and functions.

Francja w stosunkach międzynarodowych. Mocarstwo europejskie czy globalne?

Stanisław Parzymies

Uniwersytet Warszawski

Mocarstwowość jako kategoria w teorii stosunków międzynarodowych była przedmiotem analizy wielu badaczy, również we Francji. Do gry o potęgę, rzucając wyzwanie państwom, włączyli się liczni niepaństwowi aktorzy stosunków międzynarodowych. Francja wyszła z II wojny światowej z poczuciem upokorzenia. De Gaulle uważał odbudowę wizerunku kraju jako mocarstwa za swoją misję. Lata jego prezydentury (1958–1969) to apogeum mocarstwowej polityki Francji. Poza członkostwem w Radzie Bezpieczeństwa ONZ jego podstawę stanowiły: potencjał jądrowy, kontestowanie przywódczej roli USA w świecie, traktat elizejski z RFN, polityka wschodnia oraz wycofanie Francji z wojskowej struktury Sojuszu w 1966 r. z jednoczesnym pozostaniem w samym NATO. Upadek ZSRR zasadniczo zmienił sytuację Francji jako mocarstwa. Paryż nie mógł dalej stwarzać pozorów, że prowadzi politykę równego dystansu między blokami. Elity francuskie uważały jednak, że Francja jest ciągle mocarstwem. Swoje cele realizowała w strukturach wielostronnych. Próbowła też odgrywać rolę pośrednika między Zachodem i światem islamu. Wraz z Rosją i Chinami opowiada się za światem wielobiegunowym. Jest piątym mocarstwem pod względem globalnego PKB, piątym światowym importerem i szóstym światowym eksporterem. Należy do krajów najbardziej otwartych na inwestycje zagraniczne. Armia francuska jest pod względem liczbowym trzecią w NATO. Często podejmuje interwencje za granicą. W latach 2008–2012 Francja była czwartym światowym eksporterem broni. W swojej polityce wpływu wykorzystuje także swoją kulturę i język. Ma drugą w świecie sieć misji dyplomatycznych. Obszarem szczególnego zainteresowania Francji jest region Morza Śródziemnego i Afryka. Francuzi pogodzili się z tym, że nie odgrywają w stosunkach międzynarodowych takiej roli jak USA, Chiny, Rosja czy nawet Niemcy, ale dysponują atutami, które pozwalają im być mocarstwem europejskim o ambicjach globalnych.

Słowa kluczowe: mocarstwo, Francja, de Gaulle, piąte mocarstwo gospodarcze, przywództwo USA, wielobiegunowość, frankofonia, region śródziemnomorski, zdolność interwencyjna.

Mocarstwowość, czyli potęga jako kategoria w teorii stosunków międzynarodowych była przedmiotem analizy wielu badaczy, również we Francji. Przywołać tu

należy przede wszystkim nazwiska takich badaczy, jak Raymond Aron, Serge Sur czy Pierre Buhler. Raymond Aron, francuski teoretyk stosunków międzynarodowych w swym znanym, wydanym w 1962 r. dziele pt. *Pokój i wojna między narodami* pisał: „Potęgą na scenie międzynarodowej nazywam zdolność jakiejś jednostki politycznej do narzucania swej woli innym jednostkom politycznym [...]. Chcą one być silne nie tylko po to, aby zniechęcić do agresji i cieszyć się pokojem, lecz chcą być silne, by się ich bano, by je szanowano lub podziwiano. W ostatniej instancji chcą być potężne, to znaczy zdolne do narzucenia swej woli sąsiadom i rywalom oraz do wywierania wpływu na los ludzkości i przyszłość cywilizacji”¹. Serge Sur, francuski profesor prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych, definiuje zaś potęgę jako „zdolność czynienia, zdolność sprawienia czynienia (nakłonienia innych do czynienia); zdolność uniemożliwienia (innym) czynienia; zdolność odmowy czynienia”².

Najbardziej aktualne przemyślenia na temat teorii i historii potęgi w stosunkach międzynarodowych znajdujemy w wydanej w Polsce w 2014 r. książce Pierre’a Buhlera pt. *O potędze w XXI wieku*. Autor zwraca uwagę m.in. na to, że zamachy terrorystyczne w krajach zachodnich, zwłaszcza zamach 11 września 2001 r. w Nowym Jorku, „brutalnie unaocznily, jak bardzo zmieniło się oblicze potęgi, jej metody, sama jej natura. Różnorakie «podmioty międzynarodowe» – firmy wielonarodowe, organizacje pozarządowe, siatki terrorystyczne – niepostrzeżenie włączyły się do gry potęgi, posuwając się nawet do rzucania wyzwania państwom w sferze działań zbrojnych, uważanych za niekwestionowany atrybut tych ostatnich”³.

I

Francja wyszła z II wojny światowej z poczuciem upokorzenia. W 1940 r. przegrała błyskawicznie wojnę z Niemcami. Następnie marszałek Philippe Pétain, bohater I wojny światowej, po której Francja znalazła się w gronie zwycięzców, utworzył Państwo Francuskie podporządkowane Trzeciej Rzeszy. Generał Charles de Gaulle, szef Wolnej Francji, od 1943 r. szef Francuskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego, a następnie Tymczasowego Rządu Republiki Francuskiej od sierpnia 1944 r. urzędującego w Paryżu, nie został zaproszony na konferencje wielkich mocarstw do Teheranu, Jałty i Poczdamu. Tylko zabiegom premiera Wielkiej Brytanii Winstona Churchilla zawdzięczała Francja przyznanie jej na konferencji w Jałcie stałego członkostwa w Radzie Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych, która miała dopiero powstać, oraz strefy okupacyjnej w zwyciężonych Niemczech.

¹ R. Aron, *Pokój i wojna między narodami*, tłum. A. Mielczarek, Centrum im. Adama Smitha, Warszawa 1995, s. 69 i 100–102.

² S. Sur, *Stosunki międzynarodowe*, tłum. G. Majcher, Wydawnictwo Akademickie Dialog, Warszawa 2012, s. 281.

³ P. Buhler, *O potędze w XXI wieku*, tłum. G. Majcher, Wydawnictwo Akademickie Dialog, Warszawa 2014, s. 18.

W tej sytuacji odbudowę wizerunku Francji po II wojnie światowej jako mocarstwa uważał generał de Gaulle za swoją misję. Pamiątki wojenne rozpoczyna on słowami, które stały się natchnieniem dla Francuzów: „Całe swoje życie przywiązany byłem do pewnej określonej idei Francji [...] Francji w rzeczywistości będącej sobą tylko w pierwszym szeregu [...]; nasz kraj [...] powinien, aby uniknąć śmiertelnego zagrożenia, mierzyć wysoko i trzymać się prosto. Krotko mówiąc, według mnie, Francja nie może istnieć, nie będąc wielką”⁴. Było więc rzeczą zrozumiałą, że kierowany przez generała de Gaulle’a od sierpnia 1944 r. do stycznia 1946 r. rząd Francji niepodległej podejmował wysiłki, aby przywrócić jej pozycję mocarstwową na świecie. Przemawiając 2 marca 1945 r. we francuskim Zgromadzeniu Doradczym, de Gaulle mówił z optymizmem, że potęga Francji „jest w zasięgu ręki”⁵. Był to jednak optymizm znacznie na wyrost, zwłaszcza że w styczniu 1946 r. generał zrezygnował z władzy.

W ciągu 12 lat istnienia IV Republiki Francuskiej (1946–1958), zaabsorbowanej wojnami kolonialnymi i ciągłymi kryzysami rządowymi, kwestia mocarstwowości kraju zeszła na drugi plan. Nie mogło być inaczej, skoro pozycja Francji na arenie międzynarodowej determinowana była w znaczącej mierze klęskami w wojnach kolonialnych najpierw w Indochinach, a następnie w Algierii.

Po powrocie do władzy w 1958 r. generał Charles de Gaulle postanowił ponownie „postawić Francję w centrum świata”⁶, co oznaczało jego zdaniem pełną niezależność polityczną i wojskową od kogokolwiek, w tym wypadku od USA, i stało się dyrektywą dla dyplomacji francuskiej na następne lata. „Z powrotem generała Charles’a de Gaulle’a do władzy – pisze Frédéric Charillon z Instytutu Studiów Politycznych w Paryżu – ambicja ta stała się celem samym w sobie, lejtmotywem w definiowaniu francuskiej polityki zagranicznej”⁷. Lata prezydentury de Gaulle’a we Francji (1958–1969) to apogeum mocarstwowej polityki Francji po II wojnie światowej, często bardziej pozorowanej niż rzeczywistej, ale docenianej zarówno w świecie komunistycznym, jak i w Trzecim Świecie. „Stare kolonialne imperium musiało w ten sposób ustąpić miejsca nowemu oświeconemu mocarstwu dyplomatycznemu” – pisał Charillon⁸.

De Gaulle uznał, że warunkiem odbudowy wielkości Francji było oparcie realizacji jej ambicji mocarstwowych na potencjale jądrowym. „Hurra, Francja! Od tego ranka jest ona silniejsza i bardziej dumna” – tak zareagował prezydent de Gaulle na informację o pierwszej udanej francuskiej próbie atomowej w 1960 r.⁹ W ten sposób powstała francuska, *force de frappe*, atomowa siła uderzeniowa. Przekonana, że bez-

⁴ Ch. de Gaulle, *Mémoires de guerre. L'appel 1940–1942*, Plon, Paris 1954, s. 1.

⁵ P. Boniface, *La France est-elle encore une grande puissance?*, Presses de Sciences Po, Paris 1998, s. 21.

⁶ M. Vaïsse, *La Grandeur. Politique étrangère du général de Gaulle, 1958–1969*, Fayard, Paris 1998, s. 356.

⁷ F. Charillon, *Politique étrangère. Une mise en perspective*, w: *L'état de la France 2005–2006*, La Découverte, Paris 2005, s. 279.

⁸ Ibidem.

⁹ W.L. Kohl, *French Nuclear Diplomacy*, Princeton University Press, Princeton, NJ 1971, s. 103.

pieczeństwo i niezależność polityczną gwarantuje jej posiadanie autonomicznej siły jądrowej, zbudowała Francja potężny przemysł zbrojeniowy, którego eksport w czasach, gdy popyt przewyższał podaż, pozwalał jej zaspokajać potrzeby własnej armii i wyrównywać w ten sposób strukturalnie deficytowy bilans handlowy¹⁰.

Swoje mocarstwowe aspiracje w świecie definiowała Francja, porównując się ze Stanami Zjednoczonymi bądź kontestując ich rolę jako lidera świata zachodniego. W ten sposób Francja odmówiła podpisania Układu Moskiewskiego trzech mocarstw: ZSRR, USA i Wielkiej Brytanii z 5 sierpnia 1963 r. o zakazie doświadczeń z bronią jądrową w atmosferze, przestrzeni kosmicznej i pod wodą z wyjątkiem doświadczeń podziemnych. Nie podpisała też Traktatu o nieprolifracji broni jądrowej (*Nuclear Nonproliferation Treaty*, NPT) z 1 lipca 1968 r., który w art. 1 zakazywał przekazywania komukolwiek broni jądrowej lub innych jądrowych urządzeń wybuchowych. Francja ratyfikowała NPT dopiero w sierpniu 1992 r. Od 24 września 1996 r., czyli od dnia podpisania, jest też stroną Traktatu o całkowitym zakazie doświadczeń z bronią jądrową.

Kolejną demonstracją niezależności Francji wobec USA był Traktat Elizejski z RFN, podpisany przez Charles'a de Gaulle'a i Konrada Adenauera 22 stycznia 1963 r. jako wyraz pojednania między obu narodami. Traktat Elizejski był traktowany przez Waszyngton i przez część polityków niemieckich jako próba oderwania RFN od współpracy z USA. W czasie ratyfikacji Bundestag opatrzył go preambułą, która miała zatrzeć wrażenie o antyamerykańskiej wymowie traktatu. Przewagę Niemiec w sprawach gospodarczych, przemysłowych i walutowych rekompensowała sobie Francja w tym tandemie dominacją w sprawach wojskowych. Wbrew stanowisku Stanów Zjednoczonych, RFN i pozostałych krajów ówczesnej Szóstki, w latach 1963–1967 de Gaulle sprzeciwiał się przyjęciu Wielkiej Brytanii do Wspólnot Europejskich, głównie ze względu na jej silne związki z USA.

Szczególną formą demonstrowania przez de Gaulle'a niezależnej od USA polityki zagranicznej Francji była jego polityka wschodnia. Hasło *Détente, entente, coopération* („Odprężenie, porozumienie, współpraca”) miało wyznaczać etapy działania prowadzące do współpracy państw na obszarze „Europy od Atlantyku po Ural”, czyli do współpracy dwóch części Europy niezależnie od dzielących je różnic ideologicznych i politycznych. Realizacji tego celu służyły oficjalne wizyty prezydenta de Gaulle'a w 1966 r. w ZSRR, w 1967 r. w Polsce i w 1968 r. w Rumunii. Brutalnie kres tej polityce położyła interwencja wojskowa państw Układu Warszawskiego w Czechosłowacji w sierpniu 1968 r. Będąc w Polsce, generał de Gaulle jako pierwszy polityk zachodni udał się na Ziemię Zachodnie. Zabrze i Gdańsk, które odwiedził, nazwał najbardziej polskimi z polskich miast. Było to potwierdzenie w praktyce jego deklarowanego od 1944 r. uznania linii Odra–Nysa Łużycka za granicę polsko-niemiecką.

Z racji stałego miejsca w Radzie Bezpieczeństwa ONZ Francja uważała się formalnie za wielkie mocarstwo, ale margines jej niezależnego działania na terenie ONZ

¹⁰ Por. P. Boniface, *La France...*, op.cit., s. 11–12.

był w rzeczywistości niewielki. De Gaulle nie lubił ONZ, którą nazwał „kramem” (*machin*), gdyż Francja spotykała się tam z krytyką z powodu doświadczeń jądrowych, które prowadziła na Saharze algierskiej. W czasie zimnej wojny, potępiając „porządek jałtański” i politykę bloków, Francja wykorzystywała jednocześnie dla swoich celów sytuację geostrategiczną. Po pierwsze, jako nowy premier Francji de Gaulle wystąpił 14 września 1958 r. do prezydenta USA Dwighta Eisenhowera z propozycją postawienia na czele Sojuszu Północnoatlantyckiego triumwiratu w składzie USA, Francja, Wielka Brytania. Gdy propozycja została odrzucona, w 1959 r. wycofał spod zintegrowanego dowództwa NATO francuską flotę na Morzu Śródziemnym.

W 1966 r. de Gaulle wycofał Francję ze zintegrowanego dowództwa wojskowego Sojuszu Północnoatlantyckiego, utrzymując jednocześnie jej członkostwo w samym Sojuszu, zgodnie z Traktatem Północnoatlantyckim z 4 kwietnia 1949 r. Uznał, że przynależność Francji do NATO nie leży w jej interesie. Dlatego w przekazanym 11 marca 1966 r. przez Francję pozostałym rządom państw członkowskich NATO *aide-mémoire* uzasadniającym jej wystąpienie ze zintegrowanej struktury wojskowej Sojuszu, wyraźnie podkreślono, że ze względu na zmianę warunków politycznych porozumienia zawarte po podpisaniu Traktatu Północnoatlantyckiego, a dotyczące jego organizacji, nie odpowiadają już potrzebom Francji¹¹.

Szczególna pozycja Francji w stosunkach Wschód–Zachód, gdzie demonstrowała niezależność wobec USA, dawała jej nadzwyczajny margines manewru na obszarach nazywanych wówczas Trzecim Światem. De Gaulle był np. zdecydowanym krytykiem polityki amerykańskiej w Indochinach. Francja pozwalała sobie na demonstrowanie niezależności wobec Stanów Zjednoczonych, mając jednocześnie świadomość, że w najważniejszych kwestiach strategicznych będzie zawsze mogła na nie liczyć. Było to wyjątkowo sugestywne podkreślenie w oczach społeczności międzynarodowej specyfiki Francji w Sojuszu Północnoatlantyckim jako mocarstwa pozornie niezależnego od Stanów Zjednoczonych, które jednak wcześniej podczas kryzysu berlińskiego w 1958 r. i kryzysu kubańskiego w 1962 r. stało wiernie u boku Ameryki.

Wola bycia mocarstwem dominowała we Francji nie tylko w czasie prezydentury de Gaulle’a. Wyrażali ją również następcy generała na stanowisku prezydenta V Republiki, przywiązani do mocarstwowej retoryki. W czasach prezydentury François Mitterranda (1981–1995) Michel Aurillac, minister kooperacji we francuskim rządzie w latach 1986–1988, w wydanej w Paryżu w 1987 r. książce *Z Afryką w sercu* pisał, że „Francja odgrywa decydującą rolę w zachowaniu pokoju na świecie, czemu służą trzy ważne atuty, którymi dysponuje na światowej szachownicy: stałe miejsce w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, niezależna jądrowa siła uderzeniowa oraz wymiar afrykański polityki zagranicznej”¹².

¹¹ *Aide-mémoire du gouvernement français aux quatorze représentants des gouvernements de l’Alliance atlantique* (8 et 10 mars 1966), w: F. de Rose, *La France et la défense de l’Europe*, Seuil, Paris 1976, Annexe II.

¹² M. Aurillac, *L’Afrique à cœur*, Berger Levrault, Paris 1987, s. 59.

II

Upadek Związku Radzieckiego i zakończenie zimnej wojny zasadniczo zmieniły sytuację w stosunkach międzynarodowych, a także sytuację Francji jako mocarstwa. Zbigniew Brzeziński uważał, że „zimna wojna ma dwóch zwycięzców, Stany Zjednoczone i Niemcy, oraz dwóch pokonanych, Rosję i Francję”¹³. Po jej zakończeniu Francja utraciła niektóre ze swych atutów i zmuszona została do dokonania przewartościowań w polityce zagranicznej. Nie wystarczały już pozory mocarstwowości, na których zależało Francji im mniej miała możliwości odgrywania roli mocarstwa. Budziły one ciągle szacunek i akceptację, zwłaszcza najbiedniejszych krajów świata, ale wywoływały także w wielu innych krajach lekceważący uśmiech czy nawet irytację.

Francja nie mogła już korzystać z tej „strategicznej niszy”, jaką było stwarzanie pozorów, że prowadzi politykę równego dystansu między blokami. Nie potrafiła utrzymać przekonania, że jej polityka zagraniczna stanowi w dalszym ciągu alternatywę dla polityki Stanów Zjednoczonych. Ostatnią taką próbą był sprzeciw wobec amerykańskiej interwencji w Iraku w 2003 r. Nawet wpływy francuskie w Afryce zaczęły słabnąć. Dewaluacji uległo miejsce stałego członka Rady Bezpieczeństwa, do której zgłaszają pretensje Niemcy, Japonia, Indie, Nigeria, Egipt i Brazylia, powodując, że kluczowe dla świata decyzje zaczęto podejmować z udziałem niektórych z nich w grupach G-8 czy G-20. Straciła na znaczeniu gaullistowska autonomiczna polityka obronna w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego, gdy w 2009 r. Francja powróciła do zintegrowanej struktury wojskowej NATO. Nie ma już również takiego jak wcześniej znaczenia fakt posiadania przez Francję broni jądrowej, gdyż nie jest ona obecnie jednym z czterech, pięciu, a jednym z dziewięciu państw dysponujących tą bronią przy rosnącej groźbie jej proliferacji, czego przykład stanowi Iran. Nastąpiła faktyczna utrata przewagi, jaką miała Francja nad partnerem niemieckim, wynikającej z posiadania broni jądrowej, gdy dzisiaj bardziej liczy się gospodarcza przewaga Niemiec nad Francją.

W latach po zakończeniu zimnej wojny toczyły się i wciąż się toczą we Francji dyskusje na temat jej miejsca i roli we współczesnym świecie. W debatach publicznych, w periodykach naukowych i w prasie stawiane są pytania o to:

- jaki jest margines manewru dla mocarstwa średniej wielkości w stosunkach międzynarodowych, kiedy świat jest zdominowany w sferze militarnej, dyplomatycznej, ekonomicznej i kulturalnej przez hipermocarstwo amerykańskie;
- jak do takiego średniego mocarstwa, uważanego przez USA za aktora drugiego planu czy nawet za mocarstwo schyłkowe, dysponujące jednak pewnymi atrybutami mocarstwowości, odnoszą się nowe mocarstwa o dużej wadze demograficznej, gospodarczej i militarnej, takie jak Chiny i Indie;

¹³ MAE (Ministère des Affaires étrangères), *Le débat de politique étrangère française. 1974–2004*, Paris 2004, s. 104.

- jakie szanse ma dyplomacja takiego średniego mocarstwa w warunkach globalizacji wymiany międzynarodowej, zaniku granic, pojawienia się aktorów transnarodowych, przy jednoczesnym przejmowaniu pewnych funkcji państwa przez regionalne struktury integracyjne (UE) oraz przez władze szczebla poniżej państwowego (regiony)¹⁴.

Koniec zimnej wojny miał więc dla Francji i dla jej poczucia mocarstwowości dwie bardzo negatywne konsekwencje: konieczność uznania supremacji amerykańskiej na świecie i supremacji niemieckiej w Europie. Wspólnoty Europejskie, które w drugiej połowie XX w. stworzyły Francji szansę odbudowy swej pozycji w Europie, znalazły się pod decydującym wpływem Niemiec, już zjednoczonych, ze stolicą w Berlinie. Zakończenie zimnej wojny położyło także kres, jeśli nawet nie specjalnej polityce arabskiej Francji, która była bardziej mitem niż rzeczywistością, to co najmniej roli Francji jako zewnętrznego wobec supermocarstwa amerykańskiego punktu odniesienia, jaką starała się ona odgrywać z korzyścią dla siebie w licznych regionach świata.

Wśród francuskich elit politycznych, jak również wśród zwykłych Francuzów ciągle dominowało jednak przekonanie, osadzone bardziej w życzeniach niż w realiach, że ich kraj jest mocarstwem. Gdy w styczniu 1991 r. François Mitterrand uzasadniał udział Francji w wojnie przeciwko Irakowi, to sięgnął po argument, że „Francja jest jednym z wielkich mocarstw na świecie i powinna być godna swoich obowiązków”, dodając, że Francja „nie może być Szwajcarią”¹⁵. Występując 23 maja 1995 r. w Zgromadzeniu Narodowym, premier Alain Juppé mówił, że Francja może i powinna demonstrować swoje powołanie do odgrywania roli mocarstwa światowego¹⁶. Podczas spotkania w Paryżu 31 sierpnia 1996 r. z ambasadorami francuskimi prezydent Jacques Chirac za podstawowy cel francuskiej polityki zagranicznej uznał utrzymanie przez Francję rangi światowego mocarstwa¹⁷. Z kolei przemawiając 28 sierpnia 2006 r. na otwarciu XIV konferencji francuskich ambasadorów w Paryżu, ten sam prezydent Chirac stwierdził, że „Francja ma w Europie i na świecie szczególne miejsce, należne jej ze względu na wartości, których jest propagatorem, na wizję, którą przedstawia, i nadzieję, którą ucieleśnia”¹⁸.

W uzasadnianiu swoich ambicji mocarstwowych na świecie Francja sięgała również do retoryki etycznej. Europejska demokracja, naród, gdzie narodziły się prawa człowieka, jak się często we Francji powtarza, nie może nie reagować na naruszenia tych praw w innych krajach. Dlatego w latach 90. ubiegłego wieku Francja silnie podkreślała

¹⁴ Por. F. Charillon, *Les transformations du contexte national et international. Souveraineté et mondialisation. L'action extérieure de la France dans la nouvelle donne internationale*, „Cahiers français”, 05–06 2006, nr 332, s. 46–51.

¹⁵ Ibidem, s. 10.

¹⁶ „Le Monde”, 25.05.1995.

¹⁷ „Rocznik Strategiczny 1995/96”, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1996, s. 87.

¹⁸ J. Chirac, *Discours aux ambassadeurs*, „Défense nationale et sécurité collective”, 10.2006, s. 12.

swoje zaangażowanie w obronę praw człowieka, demokrację i państwo prawa. Należała też do pierwszej grupy państw, które ratyfikowały statut Międzynarodowego Trybunału Karnego, uchwalony na konferencji ONZ w Rzymie w 1998 r. Starła się być obecna wszędzie tam, gdzie toczyła się walka o demokratyczny porządek na świecie, co było łatwe w przemówieniach, ale trudniejsze w praktyce.

Po zakończeniu zimnej wojny dążyła Francja bardziej niż uprzednio do realizacji swoich celów w polityce zagranicznej dzięki aktywności w ramach struktur wielostronnych, takich jak ONZ, Unia Europejska, Sojusz Północnoatlantycki czy OBWE. Próbowala i nadal próbuje odgrywać rolę pomostu między Zachodem i światem islamu, mając u siebie największą w Europie mniejszość muzułmańską, liczącą w końcu XX w. 4–4,5 mln osób, czyli 7% ludności kraju¹⁹, i historyczne więzy z Maghrebem, oraz ciesząc się pewną dozą sympatii w całym świecie arabskim²⁰. Ten kierunek francuskiej polityce zagranicznej nadał prezydent de Gaulle i z umiarkowanym powodzeniem utrzymuje się on dotychczas. Po ataku terrorystycznym dżihadystów na redakcję tygodnika „Charlie Hebdo” na początku 2015 r. i po kolejnych aktach terrorystycznych w Paryżu w listopadzie tego roku oraz licznych wyjazdach młodych Francuzów do tzw. państwa islamskiego, dalsze utrzymanie tego kierunku może jednak okazać się trudne.

Dzisiejsza Francja obok Chin i Rosji odrzuca ideę świata jednobiegunowego, w którym dominującą rolę odgrywa amerykańskie hipermocarstwo, uznając wielobiegunowość nie tylko za przejaw demokratyczności stosunków międzynarodowych, ale przede wszystkim za szansę na realizację globalnych ambicji. Promowanie wielobiegunowości jest przede wszystkim sposobem osłabienia roli Stanów Zjednoczonych w stosunkach międzynarodowych. Jacques Chirac w wystąpieniu 31 sierpnia 1995 r. na konferencji ambasadorów francuskich stwierdził, że „jest w interesie Francji przyczynić się do stopniowej odbudowy wielobiegunowego porządku światowego [...]. Nowe bieguny ustanowione zostaną przez wyłaniające się mocarstwa, takie jak Chiny, Indie, ale także przez ugrupowania regionalne, takie jak Mercosur, ASEAN, Rada Współpracy Państw Arabskich Zatoki”²¹. Wielobiegunowość stała się więc znakiem rozpoznawczym prezydenta Chiraca w stosunkach międzynarodowych, który w swoim antyamerykanizmie naśladował Charles’a de Gaulle’a, nie mając jednak ani jego autorytetu, ani atutów, jakimi jego wielki poprzednik dysponował.

W sytuacji gdy USA domagają się od sojuszników wyraźnego określenia się, czy są z nimi, czy przeciw nim, i gdy Francja w 2009 r. zrezygnowała z „wyjątkowości” w NATO, istnieje w tym kraju tendencja, aby zachować „wyjątkowość francuską” w formie politycznej. Oznacza to bycie różnym od USA, ale nie konkurencyjnym,

¹⁹ J. Cesari, *L’islam à l’épreuve de l’Occident*, La Découverte, Paris 2004, s. 266.

²⁰ A. Al Ashaal, *Quelques réflexions sur la politique de la France dans le monde arabe*, „Annuaire français de relations internationales 2000”, Bruxelles 2000, s. 360–367.

²¹ *Réunion des ambassadeurs. Intervention du président de la République, Paris 31 août 1995*. Archiwum własne.

krytycznym, ale nie wrogim, przyjacielem i sojusznikiem, ale nie podporządkowanym, co może się okazać dla Francji niezwykle trudne²².

III

W 2013 r. Francja liczyła 65,6 mln mieszkańców, czyli około 1% mieszkańców globu, zajmując pod tym względem czwarte miejsce w Europie po Rosji, Niemczech i Turcji oraz 17. na świecie. W latach 2012–2013 ludność Francji wzrosła o 4,7%, w tym o 3,8% w wyniku przyrostu naturalnego i o 0,8% na skutek napływu imigrantów. Przy przyroście naturalnym rzędu 2%, najwyższym wśród europejskich uczestników G-8, w 2030 r. ludność Francji liczyć będzie 69,3 mln. Warty odnotowania jest również fakt, że w latach 1954–2011 udział ludności rolniczej w całości ludności Francji spadł z 27 do 3%. Pod względem wielkości terytorium wynoszącym 551 602 km² Francja jest trzecim państwem w Europie po Rosji i Ukrainie oraz 47. na świecie. Pozostaje więc średnim państwem wśród 193 członków ONZ, zarówno jeśli chodzi o liczbę ludności, jak i wielkość terytorium.

Francja jest potęgą w dyplomacji. Dysponuje drugą po Stanach Zjednoczonych siecią 163 ambasad. Posiada również 16 stałych reprezentacji przy organizacjach międzynarodowych oraz 92 urzędy konsularne, nie licząc honorowych konsulatów. Ponadto ma za granicą 161 misji współpracy i działalności kulturalnej, 445 ośrodków *Alliance française* powołanych w 135 krajach do promowania języka i kultury francuskiej oraz 27 instytutów badawczych. W 267 szkołach francuskich za granicą uczy się ponad 100 tys. uczniów²³.

Ze względu na swoją bogatą historię i kulturę Francja postrzegana jest na arenie międzynarodowej jako ojczyzna uniwersalnych wartości, jedno z wielkich mocarstw, które w toku swoich dziejów wielokrotnie wpływało na kształt świata. Tradycyjnie uznawana jest za promotora praw człowieka, wartości demokratycznych i rządów prawa. Jest jednym z krajów najbardziej zaangażowanych w pomoc rozwojową dla krajów rozwijających się. Ponadto jest postrzegana na tle innych krajów Europy i świata jako ojczyzna wyjątkowo bogatych dokonań w dziedzinie kultury i cywilizacji. Powszechnie docenia się francuski sposób życia, teatr, kino, malarstwo, obiekty muzealne czy muzykę²⁴. Na bazie tych zasobów kultury i języka francuskiego Francja prowadzi również aktywną zagraniczną politykę kulturalną, wykorzystując w tym celu Międzynarodową Organizację Frankofonii, skupiającą 80 uczestników, 57 członków

²² Por. G. Ayache, *La France dans le monde d'aujourd'hui*, w: *Enjeux diplomatiques et stratégiques*, Economica, Paris 2006, s. 51.

²³ *France 2015. Les données clés*, La documentation française, Paris 2014, s. 139; Hubert Védrine *dialogue avec Dominique Moïsi: Les cartes de la France à l'heure de la mondialisation*, Fayard, Paris 2000, s. 40.

²⁴ M. Lakomy, *Główne cele i kierunki polityki zagranicznej Francji w okresie pozimnowojennym*, Uniwersytet Śląski, Remar, Katowice, Sosnowiec 2012, s. 67–68.

i 23 obserwatorów z Afryki, Ameryki Północnej, Azji i Europy, wśród których znajduje się również Polska.

Na terenie Francji ma swoją siedzibę 15% organizacji międzynarodowych, w tym UNESCO i OECD w Paryżu oraz Rada Europy w Strasburgu, gdzie zlokalizowana jest również siedziba Parlamentu Europejskiego. Na działalność 16 głównych organizacji międzynarodowych przeznaczają Francja 85% swoich wydatków na dyplomację wielostronną. Język francuski pozostaje drugim językiem oficjalnym w wielu tych strukturach, m.in. w UE i NATO. W organizacjach międzynarodowych zatrudnionych jest 160 tys. Francuzów, w tym 1200 w charakterze wysokich funkcjonariuszy międzynarodowych. Unia Europejska, gdzie Francja odgrywa rolę pierwszoplanową, jest przez nią traktowana jako mnożnik jej potęgi. W sondażu Eurobarometru, przeprowadzonym na wiosnę 2013 r., 63% pytanym Francuzów stwierdziło, że Unia Europejska czyni Francję silniejszą wobec reszty świata²⁵. Ludność Francji stanowi 13% ludności Unii, a jej PKB – 13% PKB Unii (Niemcy 20%, Wielka Brytania 13%, Włochy 12%, Hiszpania 9%, Polska 5%). Francja w 10% uczestniczyła w 2012 r. w eksporcie UE (Niemcy 24%, Wielka Brytania 10%, Holandia 9%, Włochy 8%). W liczącym 751 miejsc Parlamencie Europejskim zasiada 74 parlamentarzystów francuskich, co stanowi 9,85% całości.

W broszurze wydanej przez Dokumentację Francuską, zatytułowanej *Francja 2015. Kluczowe dane*²⁶, czytamy, że „Francja jest piątym światowym mocarstwem gospodarczym oraz drugą gospodarką europejską”. Gdy zajmowała piąte miejsce na świecie, to wyprzedzały ją USA, Japonia, Niemcy i Wielka Brytania, ale w 2005 r. Chiny zepchnęły Francję na szóste miejsce na świecie pod względem globalnego PKB. Inne źródła podają jednak, że w 2012 r. Francja z globalnym PKB wynoszącym 2 028,5 mld euro znajdowała się na dziewiątym miejscu na świecie, wyprzedzona pod tym względem przez Stany Zjednoczone, Chiny, Indie, Brazylię, Japonię, Niemcy, Rosję i Wielką Brytanię. W 2013 r. PKB Francji wynosił 2 200 mld euro, co według stopy wymiany rynkowej ciągle plasowało ją na piątym miejscu na świecie, ale jeśli jej PKB porównywano z PKB innych krajów według stopy wymiany skorygowanej o siłę nabywczą każdej z walut, to spadała na dziewiątą pozycję. Jednakże nawet jeśli Francja jest piątą, szóstą, ósmą czy dziewiątą gospodarką świata, to pozostaje dzisiaj ważnym podmiotem w międzynarodowych stosunkach gospodarczych.

W 2013 r. wydatki Francji na badania naukowe plasowały ją na czwartym miejscu na świecie po USA, Japonii i Niemczech, natomiast jej wydatki na szkolnictwo wyższe stanowiły 1,4% PKB przy 3,3% w USA. Lokowało to Francję poniżej średniej krajów OECD. W 2012 r. Francja znajdowała się na 20. miejscu na świecie pod względem HDI (*Human Development Index* – wskaźnik rozwoju społecznego lub ludzkiego), wynoszącym 0,893. Francja zajmuje czwarte miejsce na liście laureatów Nagrody

²⁵ *Les Français et l'Union européenne*, „Eurobarometre Flash 367”, s. 6.

²⁶ *France 2015. Les données clés*, op.cit., s. 124.

Nobla, wyprzedzona przez USA (320 nagród), Wielką Brytanię (116 nagród) i Niemcy (103 nagrody). W ciągu 111 lat istnienia Nagrody Nobla Francuzi byli 58 razy jej laureatami: 14 razy w zakresie literatury, 13 razy w zakresie fizyki, 11 razy w zakresie fizjologii i medycyny, 8 razy w zakresie chemii, 2 razy w zakresie ekonomii i 10 razy otrzymali Pokojową Nagrodę Nobla. W 2013 r. na tzw. szanghajskiej liście najlepszych uczelni na świecie wśród pierwszych 500 znajdowało się 20 uczelni francuskich, z tego cztery w pierwszej setce. Francja jest też trzecim krajem na świecie, po Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii, pod względem liczby studentów zagranicznych studiujących w tym kraju, którzy stanowią około 11% wszystkich studentów we Francji.

W 2012 r. Francja była piątym światowym importerem i szóstym światowym eksporterem towarów i usług z deficytem bilansu handlowego rzędu 61 mld euro. Gospodarka francuska przeżywa kryzys i nie jest w stanie podjąć rywalizacji z sąsiadami, odnotowując zerowy lub minusowy przyrost PKB. Wysokie miejsce w eksporcie usług zawdzięcza Francja przede wszystkim turystyce, która generuje 7% jej globalnego PKB i przynosi 38% wpływów z ogólnego eksportu usług oraz ponad dwie trzecie w dodatnim bilansie wymiany handlowej w tej dziedzinie, znacznie wyprzedzając bilans handlowy w handlu samochodami i artykułami rolno-spożywczymi. Francja jest najczęściej odwiedzanym przez turystów krajem na świecie. W 2013 r. przybyło tam 84,7 mln turystów, co stanowiło ich 11% w skali światowej²⁷.

Według międzynarodowej firmy doradczej Ernst and Young gospodarka Francji należy do najbardziej zglobalizowanych. Francja plasuje się pod tym względem na 14. miejscu, Niemcy na 11., USA na 25., a Chiny na 44.²⁸ Francuzi podkreślają swoją rolę w globalizacji. Przypominają, że na terenie ich kraju działa 20 tys. zagranicznych przedsiębiorstw, zatrudniających prawie 2 mln osób i zapewniających jedną trzecią francuskiego eksportu. Na liście 500 największych światowych przedsiębiorstw znajduje się 31 przedsiębiorstw francuskich, 29 niemieckich i 26 brytyjskich. Te francuskie przedsiębiorstwa mają za granicą 30 500 filii. W 2013 r. 10 wielkich firm francuskich realizowało 73–94% obrotów za granicą, zatrudniając tam 79–94% swego personelu. Wielkie francuskie przedsiębiorstwa należą często do światowych liderów w swoich dziedzinach produkcji, jak np. Renault w przemyśle samochodowym, Airbus w przemyśle lotniczym, Carrefour w dystrybucji, Bouygues w budownictwie, Suez w usługach, L'Oréal w kosmetykach czy Axa w ubezpieczeniach.

O przynależności dzisiejszej Francji do awangardy globalizacji świadczy, jak piszą francuscy eksperci, to, że jest jednym z krajów najbardziej otwartych na inwestycje i kapitały zagraniczne. W 2010 r. suma bezpośrednich inwestycji zagranicznych we Francji wyniosła 382,3 mld euro, z tego 62% pochodziło z krajów Unii Europejskiej (7,5% z Niemiec i 6,3% z Luksemburga), 22,1% ze Stanów

²⁷ Ibidem, s. 127. Zob. też A. Pautet (red.), *La France. Une puissance moyenne dans la mondialisation*, Ellipses, France 2013, s. 156–157.

²⁸ Cyt. za: H. Védrine, *La France au défi*, Hachette Pluriel, Paris 2015, s. 68.

Zjednoczonych i 11,2% z uprzemysłowionych krajów spoza Unii (z tego 7,6% ze Szwajcarii i 2,2% z Japonii) oraz 4,8% z reszty świata. Z kolei Francja zainwestowała za granicą w tym samym roku 880,9 mld euro, w tym 58,4% swoich inwestycji bezpośrednich plasowała w krajach Unii Europejskiej (z czego 9,9% w Belgii, 9,3% w Wielkiej Brytanii i 6,1% w Holandii oraz 1,3% w Polsce), 18% w USA i 1,2% w Chinach²⁹.

W 2002 r. do Francji należało 358 387 patentów, co świadczyło o jej zaawansowaniu technologicznym i stawiało ją w tej dziedzinie na czwartym miejscu na świecie po Stanach Zjednoczonych, Japonii i Niemczech, a przed Wielką Brytanią³⁰. W 2012 r., wśród 100 najbardziej innowacyjnych firm na świecie było 47 firm amerykańskich, 25 japońskich i 13 francuskich, najwięcej z Europy, skąd pochodziło w sumie 21 firm. Jednym z ważnych wyzwań dla Francji jest pomoc rozwojowa. W 1995 r. przeznaczala ona na ten cel 0,55% swojego PKB przy średniej dla krajów bogatych wynoszącej 0,27%, co dawało jej pierwsze miejsce w grupie G-7 i piąte wśród państw członkowskich Komitetu Państwowej Pomocy Rozwojowej OECD³¹.

IV

Francuska Biała Księga Obrony i Bezpieczeństwa Narodowego z 2013 r.³² określa Francję jako mocarstwo europejskie o oddziaływaniu globalnym. Wymienia następujące jej priorytety strategiczne: ochrona terytorium narodowego i obywateli francuskich oraz ciągłości podstawowych funkcji państwa; gwarantowanie wspólnie z partnerami i sojusznikami bezpieczeństwa Europy i obszaru północnoatlantyckiego; stabilizowanie wraz z partnerami i sojusznikami sąsiedztwa Europy; udział w stabilizacji Bliskiego Wschodu i Zatoki Perskiej; wnoszenie wkładu do pokoju w świecie. Realizacja pierwszego priorytetu oznacza przeciwstawienie się agresji ze strony innego państwa przeciwko terytorium państwowemu, atakom terrorystycznym, cyberatakam, atakom na potencjał naukowy i techniczny, przestępczości zorganizowanej w jej najpoważniejszych formach, najważniejszym kryzysom związanym z zagrożeniami przyrodniczymi, sanitarnymi, technologicznymi, przemysłowymi i wypadkami oraz atakom przeciwko obywatelom francuskim za granicą.

Siły zbrojne Francji są od 2008 r. w pełni profesjonalne i w 2013 r. liczyły 222 200 osób. Jest to trzecia armia w NATO po amerykańskiej i tureckiej oraz trzecia w Europie po rosyjskiej i tureckiej. Wydatki Francji na obronę w 2013 r. stanowiły 2,2% PKB, czyli 31,38 mld euro, i wraz z wydatkami Wielkiej Brytanii (2,3% PKB) składały się na 37% całości wydatków na obronę państw członkowskich Unii

²⁹ A. Pautet (red.), *La France...*, op.cit., s. 144.

³⁰ *Annuaire statistique 49-ème édition*, New York 2005, s. 123–130, 139–154, 255–274, 558–585, 651–654, 667–682, 656–660.

³¹ P. Boniface, *La France...*, op.cit., s. 105

³² *Livre Blanc. Défense et sécurité nationale*, La documentation française, Paris 2013.

Europejskiej. Na lata 2014–2019 Francja przyjęła nową ustawę programowania wojskowego, przewidującą w okresie tych sześciu lat wydanie na obronę 189,98 mld euro. Mając w 2013 r. do dyspozycji 300 głowic jądrowych, była trzecim mocarstwem jądrowym po Rosji, która posiadała 8500 głowic, i USA dysponujących 7700 głowicami³³.

Francuski jądrowy potencjał odstraszania rozmieszczony jest na czterech okrętach podwodnych (Le Triomphant [Triumfujący], Le Téméraire [Zuchwały], Le Vigilant [Czuorny] i Le Terrible [Straszny]) z wyrzutniami strategicznych rakiet balistycznych międzykontynentalnych morze–ziemia, po 16 na każdym okręcie, o zasięgu 11 tys. km, oraz na 40 samolotach Mirage 2000 i Rafale, uzbrojonych w sumie w 80 rakiet średniego zasięgu powietrze–ziemia, stacjonujących w części na jedynym francuskim lotniskowcu Charles de Gaulle. Niezależnie od obaw o stan światowego pokoju, które determinują stanowisko Francji wobec ambicji jądrowych Iranu, będąc trzecim mocarstwem jądrowym, nie chce ona dopuścić do tego, by na arenie międzynarodowej pojawiło się kolejne mocarstwo jądrowe, które szybko zepchnie ją z zajmowanej pozycji. Dlatego z zadowoleniem przyjęła Francja zawarte w lipcu 2015 r. – wynegocjowane z jej udziałem – porozumienie z Iranem w sprawie jego programu jądrowego, dotyczące wstrzymania przez ten kraj trwającego od stycznia 2012 r. procesu wzbogacania uranu w zakładach Fordow.

Francja ma rzadką u innych mocarstw zdolność do interwencji wojskowych za granicą w odległych od metropolii rejonach świata. Bywało w latach 2000–2014, że uczestniczyła jednocześnie w 17 operacjach wojskowych na terenie całego globu, z tego w sześciu pod własną flagą, w trzech pod flagą Unii Europejskiej, w dwóch pod flagą NATO oraz w sześciu pod flagą ONZ³⁴. Od 2000 r. Francja wydaje rocznie około 1 mld euro na zewnętrzne interwencje wojskowe. Siły francuskie stacjonują również w stałych bazach za granicą w terytoriach zamorskich Francji oraz byłych koloniach. W 2006 r. 11 tys. żołnierzy francuskich znajdowało się w bazach w Czadzie, Dżibuti, Gabonie, Kamerunie, Republice Środkowoafrykańskiej, Senegal, Togo i na Wybrzeżu Kości Słoniowej na podstawie porozumień dwustronnych³⁵. Aktualnie Francja prowadzi operację przeciwko dżihadystom w rejonie Sahelu w Afryce pod kryptonimem „Barhan” oraz przeciwko tzw. Państwu Islamskiemu na terenie Syrii i Iranu.

Od 2009 r. Francja posiada wojskową bazę lotniczo-morską w Abu Dabi, nad cieśniną Ormuz, przez którą transportuje się 40% wydobywanej na świecie ropy naftowej. W bazie stacjonuje 500 żołnierzy. Znajdują się tam również trzy samoloty myśliwskie. Baza nosi nazwę „Obóz pokoju”. Jest to pierwsza baza wojskowa francuska za granicą, utworzona po dekolonizacji. To wzmocniło obecność wojskową Francji w rejonie Oceanu Indyjskiego, gdzie żołnierze francuscy stacjonują już na należącej do niej wyspie La Réunion.

³³ Zob. https://pl.wikipedia.org/wiki/Państwa_posiadające_broń_jadrową (data dostępu: 29.11.2015).

³⁴ *La France, puissance mondiale. Les opérations militaires françaises depuis 2000*, „Diplomatique”, 2006, nr 21, s. 58.

³⁵ „Le Monde”, 07.12.2006, s. 6 (dane Ministerstwa Obrony Francji).

W latach 2008–2012 Francja była czwartym eksporterem broni konwencjonalnej na świecie, po USA, Rosji, Niemczech i przed Chinami, sprzedając ją za kwotę 8 042 mln dolarów. Tych pięć krajów eksportowało 75% broni konwencjonalnej. Udział Francji w tym eksporcie wynosił 18%. Aż 54% swojego eksportu kierowała ona do krajów Azji i Oceanii, 14% do krajów Unii Europejskiej, 13% do krajów Afryki, głównie północnej, i 11% na Bliski Wschód. W porównaniu z okresem 2003–2007 francuski eksport broni zmniejszył się o 18%. W Azji ważnym klientem dla francuskiego przemysłu zbrojeniowego są Indie, które m.in. w 2012 r. zakupiły 126 francuskich samolotów bojowych Rafale. Na Bliskim Wschodzie czołowym odbiorcą francuskiego uzbrojenia jest Arabia Saudyjska.

Francja wykorzystuje w swojej polityce wpływów również *soft power*, kulturę i język francuski, którym na wszystkich kontynentach posługuje się 220 mln ludzi, czyli 3% ludności świata, oraz dyplomację gospodarczą, w tym realizowaną przez takie instytucje jak Francuska Agencja ds. Inwestycji Międzynarodowych (Agence française pour les investissements internationaux, AFII). Służą temu powszechnie doceniany francuski teatr, kino, malarstwo, obiekty muzealne czy muzyka³⁶. W sumie Francja upowszechnia na świecie swój bogaty dorobek cywilizacyjny z przeszłości, swoją nowoczesność, swój styl życia, swoją modę, kuchnię oraz szeroką gamę artykułów luksusowych. Wszystko to zajmuje ważne miejsce we francuskiej polityce zagranicznej³⁷. „Strategia wpływu” i „dyplomacja wpływu” to terminy charakteryzujące dzisiaj francuską dyplomację kulturalną i naukową.

W realizacji aktywnej zagranicznej polityki kulturalnej Francja wykorzystuje również wspomnianą już Międzynarodową Organizację Frankofonii. Język francuski jest 10. językiem pod względem używalności na świecie, wyprzedzonym m.in. przez chiński i angielski, ale ciągle pozostaje drugim urzędowym językiem w wielu organizacjach międzynarodowych (NATO, UE i jednym z pięciu w ONZ). W Komisji Europejskiej jednak już tylko 10% dokumentów formułowanych jest w języku francuskim. Francuzi oceniają, że dzięki dynamicznemu rozwojowi demograficznemu Afryki, w 2050 r. już 700 mln obywateli świata posługiwać się będzie tym językiem. Lansując frankofonię, Francja domaga się poszanowania dla „różnorodności kulturalnej” będącej formą sprzeciwu wobec „amerykanizacji” światowej kultury i dla tożsamości kulturalnej każdego narodu zagrożonej przez rosnącą dominację kultury amerykańskiej. Jak napisał Jean-François Lhérété w wydanej w 2006 r. książce *Francja w odbudowie*, „Rambo zdecydowanie przeważa nad Rimbaud”³⁸ w światowej kulturze. Lata 2011–2013 wykorzystwała Francja na zreformowanie swojej zagranicznej polityki kulturalnej. Celem reformy było ściślejsze jej powiązanie z priorytetowymi kierunkami geograficznymi zainteresowań Francji w stosunkach międzynarodowych. Powołano również centralną

³⁶ M. Lakomy, *Główne cele...*, op.cit., s. 67–68.

³⁷ Por. J.-F. de Raymond, *L'action culturelle extérieure de la France*, „Notes et études documentaires”, 09.2000, nr 5120, La Documentation Française, s. 24–25.

³⁸ J.-F. Lhérété, *La France en recomposition*, Gallimard, Paris 2006, s. 157.

instytucję pod nazwą Instytut Francuski odpowiedzialną za całość wymiany Francji z zagranicą w dziedzinie sztuki, kultury, idei, języka oraz wiedzy³⁹.

V

Końcem pewnej epoki w manifestowaniu przez Francję swej mocarstwowości poprzez podkreślanie odmiennego od USA podejścia do ważnych kwestii międzynarodowych był kryzys w stosunkach francusko-amerykańskich w związku z interwencją amerykańsko-brytyjską w Iraku w 2003 r. Już samo usunięcie sprawy Iraku z agendy stosunków francusko-amerykańskich oznacza, że opierają się one na zwiększonej zgodności stanowisk w sprawach międzynarodowych. Natomiast duch antyamerykańskości, zaszczerpiony przez de Gaulle'a, ciągle żyje w głowach i duszach większości Francuzów, w tym w wielu środowiskach naukowych.

Francja utraciła również na świecie swój wizerunek jedyne, jak często przekonywała, obrońcy uniwersalnych wartości demokratycznych i praw człowieka. Nie tylko dlatego, że misję taką przypisuje sobie coraz więcej państw świata, lecz także z tego względu, że wielokrotnie swoje interesy polityczne bądź gospodarcze stawiała ponad związane z tym wartości. Miliardowe zyski, jakie osiąga Francja w handlu z Chinami powodują, że zamyka ona oczy na wyraźne naruszenia praw człowieka w tym kraju. Dla Francji Chiny są globalnym partnerem strategicznym, szczególnie ważnym w dziedzinie wymiany gospodarczej, naukowej i kulturalnej. Chiny z kolei liczą na poparcie Francji i dzięki niej również innych krajów Unii Europejskiej w swoich staraniach w Światowej Organizacji Handlu o uzyskanie w 2016 r. statusu gospodarki rynkowej. Jak napisał „Le Monde” w dniu objęcia stanowiska prezydenta Francji przez François Hollande'a, „wschodząca Azja” będzie w centrum jego zainteresowania.

Również francuskie zabiegi o dobry stan stosunków z Rosją powodują, że oficjalna Francja, tak wrażliwa w przeszłości na naruszenia praw człowieka w Kosowie, nie dostrzega braku demokracji i naruszeń praw człowieka w Rosji. Dzisiaj Francja należy do tych państw UE, które z pewnym zrozumieniem odnoszą się do polityki Rosji wobec Ukrainy. Doszło do tego, że francuscy parlamentarzyści odwiedzili Krym anektowany przez Rosję i swoimi wypowiedziami uzasadniali nawet słuszność tej aneksji.

Francja usiłuje dzisiaj w dalszym ciągu wykorzystywać wielostronną współpracę międzynarodową w charakterze mnożnika swojej mocarstwowości. Stara się zachować wraz z Niemcami rolę lokomotywy procesu integracji europejskiej. „Dla Francji Europa jest sposobem na odzyskanie dawnej wielkości”, a „Wielkość Europy pozostającej pod przywództwem Francji byłaby również wielkością samej Francji” – pisał Zbigniew Brzeziński⁴⁰. Wraz z kolejnymi rozszerzeniami Wspólnot/Unii Europejskiej przycho-

³⁹ S. Parzymies, *Zagraniczna polityka kulturalna Francji w procesie reform*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations” 2012, nr 2, s. 59–92.

⁴⁰ Z. Brzeziński, *Wielka szachownica. Główne cele polityki amerykańskiej*, tłum. T. Wyżyński, Świat Książki, Warszawa 1997, s. 74 i 77.

dziło to Francji z coraz większym trudem. Z dużą ostrożnością odnosi się więc ona do propozycji dalszych rozszerzeń Unii Europejskiej, m.in. o Turcję. Niemniej jednak w dalszym ciągu, jako inicjatorka procesu integracji europejskiej, Francja odgrywa w nim rolę motoru i nic nie może się w jego przebiegu wydarzyć bez niej.

Nie udało się Francji opóźnić procesu rozszerzenia Sojuszu Północnoatlantyckiego na Wschód w latach 1999–2008, nie zdołała też doprowadzić do przekazania Europejczykom przez Amerykanów dowództwa Sojuszniczych Sił Zbrojnych NATO Europy Południowej z siedzibą w Neapolu, nie powiodło się jej również nadanie niezależnego od Sojuszu kierunku rozwoju Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony w ramach Unii Europejskiej. Niemniej fakt, że Stany Zjednoczone, mające trudności w Afganistanie i Iraku, zaakceptowały ideę większej autonomii Europy w sprawach obrony w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego, był dla Francji czynnikiem o znaczeniu zasadniczym, sprzyjającym jej powrotowi do NATO⁴¹. Powrót Francji do struktury wojskowej Sojuszu po 43 latach nieobecności był ponadto możliwy dlatego, że powstały sprzyjające z jej punktu widzenia warunki do takiej „normalizacji”, a korzyści wynikające z „wyjątkowości” Francji w Sojuszu się wyczerpały. Powracając do NATO 1 kwietnia 2009 r., Francja zachowała pełną autonomię w zakresie strategii użycia swej broni jądrowej, uważanej w tym kraju za gwarancję i synonim jego suwerenności i niezależności, co wyraziło się w jej odmowie uczestnictwa w Grupie Planowania Nuklearnego NATO.

Należy podkreślić, że od kwietnia 2009 r. wzrosło znaczenie Francji w Sojuszu Północnoatlantyckim. Ważnym argumentem na rzecz przekonania Francuzów o słuszności „normalizacji” stosunków z NATO było przyznanie Francji dwóch dowództw: Międzysojuszniczego Strategicznego Dowództwa ds. Przekształceń (Allied Command Transformation, ACT) w Norfolk, które objął w lipcu 2009 r. generał Stéphane Abrial, oraz regionalnego dowództwa operacyjnego w Lizbonie odpowiedzialnego za kierowanie Siłami Odpowiedzi NATO, które objął generał Philippe Stoltz. Nie było to wprawdzie oddaniem w ręce Francji zadań najwyższej rangi w NATO, ale na pewno stanowiło udaną próbę zrównoważenia jej pozycji z pozycją Wielkiej Brytanii w Sojuszu. Jeśli w 2009 r. tylko 160 oficerów francuskich pracowało w NATO, to w roku 2012 było ich 870, a liczba ta ma się zwiększyć do 1250. Wkład finansowy Francji do budżetu NATO stanowi 11%, co stawia ją na trzecim miejscu pod tym względem. Roczne wydatki Francji na rzecz NATO wzrosły od 2009 r. o 78 mln euro, natomiast jej zyski wynikające z udziału w programach zbrojeniowych NATO szacuje się na 200 mln euro⁴².

Francja ma oczywiście swoje oczekiwania związane z Sojuszem Północnoatlantyckim i jego zintegrowaną strukturą wojskową. Problemem dla niej może być to, co autorzy francuscy nazywają „podwójną globalizacją” Sojuszu. Z jednej strony chodzi

⁴¹ Zob. O. Kempf, *La nouvelle ligne américaine : oui à l'Europe de la défense*, „Défense nationale et sécurité collective”, 04.2008, s. 35.

⁴² N. Guibert, *OTAN: les militaires vont présenter un bilan satisfaisant à François Hollande*, „Le Monde”, 13–14.05.2012, s. 5.

o globalizację geograficzną, czyli dalsze rozszerzanie Sojuszu i partnerstwo z państwami pozaeuropejskimi, z drugiej zaś o globalizację funkcjonalną, czyli stałe mnożenie misji poza strefą NATO⁴³. Francja jest przeciwna obu kierunkom działań Sojuszu i stara się je ograniczyć.

Po powrocie do NATO Francja zyskała większe możliwości przeciwstawienia się dalszym rozszerzeniom Sojuszu Północnoatlantyckiego. Zapowiedzią jej stanowiska w tej kwestii było zablokowanie przez Francję, wspieraną przez Niemcy, Włochy, Holandię, Belgię i Luksemburg na szczycie w Bukareszcie w kwietniu 2008 r., wbrew stanowisku Stanów Zjednoczonych i Polski, możliwości przystąpienia w przyszłości do Sojuszu Gruzji i Ukrainy, nie dopuszczając do objęcia obu tych państw Planem Działania na rzecz Członkostwa (*Membership Action Plan*, MAP). Minister spraw zagranicznych Francji Bernard Kouchner stwierdził w 2008 r., że były dwie przyczyny sprzeciwu Francji wobec akcesji Gruzji i Ukrainy do Sojuszu Północnoatlantyckiego: z jednej strony brak przygotowania obu krajów do członkostwa, a z drugiej obawa przed prowokowaniem Rosji⁴⁴.

Francja nie potraktowała powrotu do NATO jako ograniczenia swobody swoich działań w stosunkach międzynarodowych, zwłaszcza z Rosją. Przeciwnie, w styczniu 2011 r. podpisała z tym krajem umowę o wartości 1,6 mld dolarów w sprawie budowy dla niego dwóch okrętów desantowych Mistral. Jednostki te były przeznaczone dla sił szybkiego reagowania. Mogą przewozić 16 helikopterów bojowych, 4 poduszkowce, 13 czołgów i 100 innych pojazdów oraz 450 komandosów. Dotychczas żadne państwo NATO nie podpisało z Rosją umowy w sprawie sprzedaży temu mocarstwu takiej ofensywnej i zaawansowanej technicznie broni. Amerykanie próbowali wyperswadować Francuzom tę transakcję, ale bez skutku. Aneksja Krymu przez Rosję oraz zdestabilizowanie wschodniej Ukrainy spowodowały jednak, że Francja odmówiła dostarczenia pierwszego zbudowanego już okrętu pod nazwą Sewastopol i zerwała kontrakt. Natomiast po konflikcie rosyjsko-gruzińskim w 2008 r. Francja nigdy nie domagała się od Rosji wykonania zobowiązań, jakie przyjęła na siebie w ramach tzw. Planu Sarkozy'ego, którego wdrożenie Francja uznała swego czasu za wielki sukces⁴⁵.

Region Morza Śródziemnego obejmujący Afrykę Północną i Bliski Wschód pozostaje co najmniej od dwóch wieków obszarem szczególnego zainteresowania polityki zagranicznej Francji. Coraz trudniej jest jej jednak zabezpieczyć w tym regionie swoje interesy. Arabska Wiosna była w istocie dowodem niepowodzenia polityki Francji wobec świata arabskiego, zwłaszcza w Afryce Północnej. Francja, która koncentrowała uwagę na współpracy z głowami państw, nie dostrzegła zmian w nastrojach społeczeństw tych krajów i została zaskoczona wydarzeniami. Inicjując interwencję zbrojną w Libii za zgodą RB ONZ, formalnie w ramach NATO, zademonstrowała brak odpowiedzialności

⁴³ F. Bozo, *Alliance atlantique: réflexions sur la „normalisation” française*, „Annuaire française de relations internationales” 2010, s. 348–359, tu: s. 354–355.

⁴⁴ B. Kouchner, *Z Rosją trzeba znaleźć nowy język*, „Gazeta Wyborcza”, 19–20.04.2008, s. 24.

⁴⁵ M. Kasjanow, *Zachód musi uwierzyć w siebie*, „Gazeta Wyborcza”, 21–22.02.2015, s. 17.

za konsekwencje tego kroku. Był to ogromny błąd ówczesnego prezydenta Francji Nicolasa Sarkozy'ego, który z niewyjaśnionych do tej pory względów doprowadził do tej interwencji. Formalnie była to interwencja NATO, ale to francuski minister spraw zagranicznych przedstawił na forum ONZ projekt rezolucji 1973 w sprawie interwencji na podstawie zasady odpowiedzialności za ochronę.

To, co dzisiaj dzieje się w Libii, i to, jakie reperkusje dla bezpieczeństwa w regionie śródziemnomorskim oraz w Sahelu⁴⁶ ma upadek państwa libijskiego oraz niekontrolowane wykorzystanie jego bogatych arsenałów nowoczesnej broni przez dżihadystów, jest bezpośrednim następstwem tamtej interwencji. Pograżona w anarchii Libia staje się najbliższym Europie terenem aktywności tzw. Państwa Islamskiego, którego przywódcy nie ukrywają zamiaru przeniesienia na kontynent europejski swojej terrorystycznej działalności. Prorocze okazały się słowa komentatora francuskiego dziennika „Le Figaro” Renaud Girarda, który w końcu czerwca 2011 r. pisał: „Jeśli na jesieni w Libii zapanuje chaos, jeśli Al-Kaida skorzysta z sytuacji i wnuknie w społeczeństwo, Francja obciążona zostanie za to odpowiedzialnością przez cały świat, gdyż to Paryż był źródłem tej nowej wojny Zachodu na ziemi islamu”⁴⁷.

Wyzwaniem dla Francji stał się rozpad Republiki Mali, byłej kolonii francuskiej w sahelskiej części Afryki, jednego z niewielu afrykańskich państw demokratycznych. Narodowy Ruch Wyzwolenia Azawadu (Mouvement National pour la Libération de l'Azawad, MNLA) proklamował 6 kwietnia 2012 r. w północnej części Mali państwo islamskie Tuaregów. Sprawę komplikował fakt, że armia malijska wypędzona została z tej części kraju przez rebeliantów przy pomocy dżihadystów z Al-Kaidy w Maghrebie islamskim. Interwencja wojskowa Francji przywróciła w Mali stan sprzed rebelii⁴⁸. Francja od 5 grudnia 2013 r. prowadzi również interwencję wojskową w Republice Środkowoafrykańskiej. Po raz siódmy od 1960 r. armia francuska zmierza do ustabilizowania sytuacji w tym kraju rozdieranym walką religijną chrześcijan i muzułmanów.

Sytuacja w Syrii, z którą łączy Francję więzy historyczne, jest również przedmiotem jej szczególnego zainteresowania. Prezydent François Hollande opowiedział się 29 maja 2012 r., bezpośrednio po wyborach, za interwencją zbrojną w Syrii, ale tylko w ramach mandatu ONZ⁴⁹. Minister Laurent Fabius stwierdził z kolei, że jeśli chodzi o sytuację w Syrii, to Francja rozwija swoją aktywność w trzech kierunkach: działa na rzecz zwiększenia sankcji przeciwko Syrii, stara się współpracować z Rosją oraz sprzyja jednoczeniu się opozycji syryjskiej. Polityka ta nie uległa dotychczas zmianie⁵⁰. Po zamachach terrorystycznych w Paryżu 13 listopada 2015 r. Francja zintensyfikowała naloty lotnicze na tzw. Państwo Islamskie.

⁴⁶ S. Parzymies, *Mali – ofiara agresji islamskich fundamentalistów w regionie Sahelu*, „Sprawy Międzynarodowe” 2013, nr 3, s. 81–105.

⁴⁷ „Le Figaro”, 28.06.2011, s. 17.

⁴⁸ S. Parzymies, *Mali...*, op.cit.

⁴⁹ „Le Figaro”, 30.05.2012, s. 3.

⁵⁰ S. Parzymies, *Arabska wiosna – dwa lata później*, „Sprawy Międzynarodowe” 2013, nr 1, s. 76–79.

Hollande opowiedział się po wyborze na stanowisko prezydenta za zmianą stosunku Francji do Turcji, na czym bardzo zależy administracji amerykańskiej, chociaż nie należy oczekiwać, że Francja natychmiast otworzy Turcji drzwi do Unii Europejskiej. Turcy jednak tego oczekują. Ahmet Davutoğlu, jeszcze jako turecki minister spraw zagranicznych, a obecnie premier, wyraził nadzieję, że objęcie władzy przez Hollande'a da nowy impuls stosunkom Turcji z Unią Europejską⁵¹.

Trudnym problemem do rozwiązania dla lewicowego prezydenta Francji była i pozostaje sprawa polityki imigracyjnej Francji. François Hollande uważał, że jest zbyt dużo imigrantów, których sytuacja pozostaje nieuregulowana⁵². W sprawie imigracji ekonomicznej kandydat lewicy opowiedział się za ograniczeniem jej rozmiarów z powodu kryzysu i zapowiedział coroczne uzależnianie od decyzji Zgromadzenia Narodowego liczby cudzoziemców do przyjęcia. W kampanii wyborczej domagał się praw wyborczych w wyborach lokalnych dla cudzoziemców legalnie przebywających we Francji od ponad pięciu lat⁵³.

VII

Francuzi i zewnątrzni komentatorzy polityki zagranicznej Francji stawiają sobie dzisiaj pytanie nie o to, czy Francja jest mocarstwem, ale jakim jest mocarstwem: wielkim, średnim czy może upadającym. Nie ma na to pytanie jednoznacznej odpowiedzi, gdyż w każdym przypadku zależy ona od tego, kto i z jakimi intencjami ocenia rolę Francji na scenie międzynarodowej, jakiego okresu dotyczy ta ocena i jakie wyznaczniki mocarstwowości brane są pod uwagę. Dominique Moïsi, wówczas wicedyrektor Francuskiego Instytutu Stosunków Międzynarodowych, oceniając mocarstwowość Francji, twierdził w 1988 r., że „nadszedł czas, aby Francja spojrzała po nowemu i krytycznie na swoją rolę na świecie”, i podkreślił, iż „nie może pozostawać więzieniem swej wielkości i mitów stworzonych przez de Gaulle'a”⁵⁴. Natomiast inny znany francuski politolog, Pascal Bonifacy, autor książki wydanej w 1998 r. właśnie pod tytułem *Czy Francja jest jeszcze wielkim mocarstwem*, pisał w konkluzji, że Francja jest mocarstwem w pełnym znaczeniu tego słowa, ale przyznawał, iż nie jest to mocarstwo pierwszej kategorii, niemniej należy do grupy państw, podmiotów stosunków międzynarodowych, których opinie w sprawach międzynarodowych się liczą⁵⁵.

Najbardziej trzeźwo rolę Francji jako mocarstwa zdefiniował Hubert Védrine, były minister spraw zagranicznych Francji w rządzie socjalistycznym, który w rozmowie opublikowanej w 2000 r. w formie książki zatytułowanej *Atuty Francji w dobie*

⁵¹ „Le Figaro”, 19–20.05.2012, s. 8.

⁵² „Le Monde”, 05.05.2012, s. 5.

⁵³ „Le Monde”, 04.05.2012, s. 5 oraz dodatek: *Document: Le débat Hollande-Sarkozy*, s. III.

⁵⁴ D. Moïsi, *French foreign policy. The challenge of adoption*, „Foreign Affairs”, New York 1988, t. 67, nr 1, s. 163.

⁵⁵ P. Bonifacy, *La France...*, op.cit., s. 135.

globalizacji mówił: „Obok Stanów Zjednoczonych jest jeszcze sto osiemdziesiąt innych krajów. Na ich czele jest około siedmiu «mocarstw o wpływach światowych» [...]. Do tej kategorii należą Francja, Wielka Brytania, Niemcy, Rosja, Chiny, Japonia oraz Indie”⁵⁶.

W 15 lat później ten sam Hubert Védrine podtrzymał swoją opinię o charakterze mocarstwowości Francji i w eseju pt. *Francja wobec wyzwań* wymienił liczne atuty, które za tym przemawiają: siła militarna, sprawność instytucji, posiadanie terytoriów i departamentów na pięciu kontynentach, wydajność gospodarki, wysoki poziom technologiczny, promieniowanie i wpływy, atrakcyjność, demografia, korzystne położenie geograficzne, ustrój republikański i laickość. Védrine przestrzegał jednak przed zadowalaniem się atutami i spoczywaniem na laurach, jako że Francja potrzebuje reform, a od swych obywateli – energii, odwagi i pracy⁵⁷.

Z kolei historyk Maurice Vaïsse ciągle uważa, że Francja zachowuje na świecie niezaprzeczone atuty i prawo do szczególnej pozycji. Sugeruje natomiast aktywizację jej roli w ONZ. Widzi również ważną rolę Francji w Unii Europejskiej we współpracy z Niemcami i Wielką Brytanią. Poza tym zaleca podniesienie przez Francję na jeszcze wyższy poziom jej historycznej roli na świecie w dziedzinach kulturalnej i naukowej, wykorzystując w tym celu frankofonię⁵⁸.

Naturalne jest pytanie, czy Francja dysponuje odpowiednimi środkami, aby realizować swoje mocarstwowe ambicje. Publicyści francuscy zwracają uwagę, że we Francji bardzo często mówi się o mocarstwowości państwa, natomiast znacznie rzadziej o środkach mocarstwowości, służących budowie jego wpływów na świecie. Rzeczywiście niski był we Francji w 2013 r. wzrost gospodarczy wynoszący 0,4% oraz wysokie bezrobocie rzędu 10,3% aktywnej siły roboczej⁵⁹. Plasowało to Francję w grupie G-8 na przedostatnim miejscu, przed Włochami z bezrobociem na poziomie 10,7%. Według raportu World Economic Forum w Davos z lat 2013–2014 Francja spadła z 20. na 23. miejsce wśród państw o najbardziej konkurencyjnej gospodarce, gdzie czołówkę stanowiły Szwajcaria, Singapur, Finlandia i USA, a jeszcze w 2010 r. była na pozycji 15. Z powodu delokalizacji przedsiębiorstw za granicę, w latach 1977–2012 zatrudnienie w przemyśle francuskim zmniejszyło się z 5,5 mln do 3,26 mln, dlatego aż 61% Francuzów uważa, że globalizacja przyniosła Francji negatywne skutki, chociaż 39% jest innego zdania⁶⁰. Dlatego u podstaw niezadowolenia Francuzów z sytuacji wewnętrznej ich kraju, która rzutuje na jego pozycję międzynarodową, leżą przede wszystkim przyczyny ekonomiczne.

Lewicowy tygodnik „Le Nouvel observateur” pisał w 2012 r., po wyborze François Hollande’a na prezydenta Francji, że staje on na czele kraju, który znajduje się w stanie krytycznym, mając: 0% wzrostu, 10% ludności aktywnej bez pracy, poziom

⁵⁶ Hubert Védrine *dialogue...*, op.cit., s. 12–13.

⁵⁷ H. Védrine, *La France au défi*, op.cit., s. 68.

⁵⁸ M. Vaïsse, *La Grandeur...*, op.cit., s. 571.

⁵⁹ *France 2015. Les données clés*, op.cit., s. 14–17.

⁶⁰ Ibidem, s. 129.

produkcji o 10% niższy niż w 2007 r., rekordowo ujemny bilans handlowy wynoszący 65,8 mld euro, deficyt PKB rządu 5,2%, a dług publiczny przekraczający 90% PKB, co stanowi poziom, który negatywnie wpływa na aktywność gospodarczą i na zatrudnienie. Dodajmy, że w 2014 r. dług publiczny we Francji osiągnął 95,6% PKB. Pisarz i dziennikarz Nicolas Baverez uważa, że trudna sytuacja ekonomiczna Francji jest tylko częściowo następstwem kryzysu lat 2007–2008. Przede wszystkim stanowi konsekwencję dotychczasowego, niemożliwego do zaakceptowania, modelu rozwoju gospodarczego i społecznego. Jedynym rozwiązaniem jest zdaniem tego publicysty głęboka reforma modelu polegająca na zwiększeniu produkcji oraz zmniejszeniu zadłużenia w drodze obniżenia wydatków publicznych. Tymczasem wydatki publiczne na funkcjonowanie państwa, wspólnoty lokalne i politykę socjalną sięgnęły w 2013 r. we Francji 57,1% PKB, podczas gdy średnia w strefie euro wynosiła 49,5%, a w Niemczech nawet 45,3%.

W październiku 2014 r. ukazała się książka ekonomisty Erika Zemmoura pt. *Samobójstwo francuskie*. Na 544 stronach autor pisze, że po śmierci generała de Gaulle’a Francja usypia, Francja umiera. Oskarża o to francuskie elity polityczne, gospodarcze, administracyjne, medialne i artystyczne i apeluje o zatrzymanie tego procesu⁶¹. Inny autor, Pacal Lamy, były komisarz w Unii Europejskiej, w tytule książki wydanej w 2014 r. pyta z kolei *Kiedy Francja się obudzi?*. Takie nastroje panują w dzisiejszej Francji. Nic więc dziwnego, że jak wynika z sondażu przeprowadzonego tam w końcu 2014 r., aż 84% pytanym uważało, że trzeba radykalnie zmienić Francję lub co najmniej dokonać w niej głębokich reform, a 26% stwierdziło, że chętnie żyłoby poza Francją, gdyby miało taką możliwość⁶². W grupie młodzieży przed 25. rokiem życia, w której bezrobocie wynosiło w 2012 r. we Francji prawie 25%, aż 27% szukało pracy za granicą, głównie w Wielkiej Brytanii (14,3%), Szwajcarii (12,4%), Niemczech (10,9%), Luksemburgu (7%), Chinach (7%) oraz USA (5,5%)⁶³.

Co myśli się o mocarstwowości Francji za jej granicami? Już Raymond Aron uważał, że polityka wielkości (*grandeur*) cieszyła się złą reputacją poza Francją, „zarówno u partnerów z Szóstki, jak i u sojuszników atlantyckich”⁶⁴. W 1994 r. w „The Washington Papers”, wydanych przez amerykański Center for Strategic and International Studies w Waszyngtonie, ukazał się artykuł Stevena Philipa Kramera pt. *Does France still count?* (Czy Francja jeszcze się liczy?), który na to pytanie odpowiadał, że owszem, liczy się jako mocarstwo⁶⁵. Ale według sondażu, jaki w lutym 1991 r. opublikował francuski tygodnik „L’Express”, kiedy jeszcze 72% Francuzów uważało, że ich kraj jest ciągle wielkim mocarstwem, pogląd ten podzielało tylko 35% Niemców, 29% Amerykanów i 25% Brytyjczyków.

⁶¹ E. Zemmour, *Le suicide français*, Albin Michel, Paris 2014.

⁶² „Le Monde”, 12.12.2014, s. 8.

⁶³ „Le Parisien”, 21.11.2014, s. 2.

⁶⁴ R. Aron, *France. Steadfast and Changing*, Harvard University Press, Cambridge, MA 1960, s. 191.

⁶⁵ S. Ph. Kramer, *Does France still count?*, „The Washington Papers”, 26.10.1994, s. 656.

Zbigniew Brzeziński w swojej książce *Wielka szachownica*, wydanej w 1987 r., dla określenia państw mających zdolność i wolę bycia mocarstwem używał terminu „kluczowi gracze geostrategiczni” i wymieniał wśród pięciu z nich, obok Niemiec, Rosji, Chin i Indii, także Francję. Pisał, że Francja jest dostatecznie potężna i ambitna, aby oddziaływać na kraje spoza swojego bezpośredniego sąsiedztwa, że nie tylko dąży do uzyskania dominującej pozycji w jednoczącej się Europie, lecz także uważa się za naturalnego przywódcę państw basenu Morza Śródziemnego i Afryki Północnej⁶⁶. Brzeziński twierdził przy tym jednak, że przekonanie francuskich elit politycznych, iż ich kraj jest w dalszym ciągu mocarstwem światowym, to złudzenie, mające w sobie coś obsesyjnego, gdyż w rzeczywistości jest to mocarstwo średniej rangi, europejskie mocarstwo epoki pokolonialnej. Z kolei Charles Cogan, Amerykanin, który przez pięć lat kierował biurem CIA w Paryżu, autor książki *Diplomatie à la française*, pisze w niej, że „Francja ciągle ma ambicję odgrywania roli światowej. Dążenie to niezupełnie odpowiada rzeczywistym możliwościom mocarstwa francuskiego na scenie międzynarodowej, co nie przeszkadza, że tradycja «Wielkiego Narodu» przetrwała do dzisiaj”⁶⁷.

Francuzi już się pogodzili z tym, że ich kraj nie może porównywać się ze Stanami Zjednoczonymi, jeśli chodzi o możliwości wpływu na bieg wydarzeń międzynarodowych, i że również porównanie pod tym względem z Chinami, Rosją czy nawet Niemcami nie wypada dla Francji korzystnie. Są jednak przekonani, że Francja dysponuje niezbędnymi atutami, które powodują, że odgrywa i w dalszym ciągu odgrywać będzie istotną rolę w stosunkach międzynarodowych. I w tym przekonaniu nie można odmówić im racji.

France in International Relations. A European or Global Power?

Power status as a category in the theory of international relations has been the subject of analyses conducted by many researchers, including in France. Putting out a challenge to states, numerous non-state actors of international relations joined the game for power. The experience of World War II left France with a deep sense of humiliation. De Gaulle considered it his mission to restore France's image as a world power. The decade of his presidency (1958–1969) was the apogee of France world power politics. Next to the seat in the UN Security Council, its basis included nuclear potential, contesting the United States' leading role in the world, the Élysée Treaty with West Germany, the eastern policy, and France's withdrawal from the military side of NATO in 1966 while still remaining a member of the alliance. The fall of the Soviet Union essentially changed France's situation as a world power. France could no longer pretend to be conducting a policy of equal distance between the blocs. French elites, however, believed that the country

⁶⁶ Z. Brzeziński, *Wielka szachownica*..., op.cit., s. 50–51.

⁶⁷ Ch. Cogan, *Diplomatie*..., op.cit., s. 274.

still was a world power. It pursued its goals in multilateral structures. And it also attempted to play the role of the intermediary between the West and the Islamic world. Together with Russia and China, it advocates a multipolar world. France is the fifth world power in terms of share in global GDP, the fifth largest importer and sixth exporter in the world. It is among the countries that are the most open to foreign investments. The French military is the third largest in NATO. It often conducts foreign interventions. Between 2008 and 2012 France was the fourth exporter of arms in the world. In its policies it takes advantage of its culture and language as well. It has the second largest network of diplomatic missions in the world. It is particularly interested in the affairs of the Mediterranean Region and Africa. The French have come to terms with the fact that they are not playing as great a role in international relations as the United States, China, Russia or even Germany, but they also know that they have assets allowing them to be a European power with global aspirations.

Keywords: world power, France, de Gaulle, fifth economic power, US leadership, multipolarity, Francophony, Mediterranean Region, intervention capability

Sytuacja dzieci w Chinach w świetle standardów międzynarodowych

Grażyna Michałowska

Uniwersytet Warszawski

Upowszechnione przekonanie o łamaniu praw człowieka w Chinach, wyrażającym się w polityce jednego dziecka, jest dziś pewnym uproszczeniem. Pod względem politycznym Chiny nie stanowią jednolitego organizmu. Inne podejście do dzieci występuje w Chinach kontynentalnych, a inne na obszarach autonomicznych. Wraz z awansem cywilizacyjnym dochodzi do zmian idących w dwu kierunkach. Z jednej strony zamożną część społeczeństwa stać na to, by nie liczyć się z restrykcjami finansowymi ze strony państwa i posiadać kilkoro dzieci, z drugiej mniej zamożna część przekuła ograniczenia w inwestowanie w jedynaków, dla zapewnienia im jak najlepszych warunków rozwoju. Z badań wynika, że współcześni Chińczycy wcale nie tęsknią do nieograniczonej prokreacji.

Słowa kluczowe: polityka jednego dziecka, edukacja, ochrona zdrowia, mniejszości narodowe, migracje.

Chińska Republika Ludowa (ChRL) z punktu widzenia prawa międzynarodowego stanowi jego jednolity podmiot, nieuwzględniający wewnętrznych podziałów. W praktyce konsumuje poza Chinami kontynentalnymi (*Mainland China*), w tym Tybetem, regionem z autonomicznym rządem od 1965 r., specjalny region administracyjny Hongkong (włączony do państwa w 1997 r. po 99-letniej „dzierżawie” brytyjskiej) i Makau, przekazane Chinom przez Portugalczyków w 1999 r., z gwarancją autonomii do 2049 r. Nie mieści się w niej natomiast Tajwan, wprawdzie uważany przez Chińczyków za ich prowincję, ale faktycznie znajdujący się we władzy Republiki Chińskiej, która nigdy nie była częścią ChRL. Każda z tych części ma inny system prawny, administracyjny, ekonomiczny i społeczny, wynikające z własnych doświadczeń historycznych i treści „kontraktu” z Chinami kontynentalnymi. Ich porównywanie jest zabiegiem w gruncie rzeczy jałowym. To trochę tak, jakby porównywać Albanię ze Szwajcarią: to Europa i to Europa.

Chiny kontynentalne

Chiny kontynentalne nie są postrzegane przez świat zewnętrzny jako państwo podchodzące do praw człowieka ze szczególną atencją. Wręcz przeciwnie, zarzuca się im poważne naruszenia w tej dziedzinie. Wśród najważniejszych uchybień wymienia się brak instytucji demokratycznych, zakaz działania opozycji politycznej, manipulowanie prawem, stosowanie tortur, nadużycia władzy oraz wymierzanie kary śmierci za przestępstwa gospodarcze i działania polityczne.

Obejmuje to także podejście do praw dziecka, które w państwie interpretowane są w swoisty sposób, odpowiadający sumie bądź wypadkowej zobowiązań międzynarodowych i lokalnych tradycji.

Państwo jest stroną Konwencji Praw Dziecka (weszła w życie 1 kwietnia 1992 r.). Wprowadziło jednak zastrzeżenie do art. 6 mówiącego o niezbywalnym prawie do życia, stwierdzając, że wykonuje swoje zobowiązania przewidziane w tym artykule pod warunkiem planowania urodzeń uwzględnionego w art. 25 konstytucji oraz zgodności z art. 2 Prawa małoletnich w ChRL. W 2002 r. Chiny przyjęły protokół opcyjny w sprawie handlu dziećmi, dziecięcej prostytucji i dziecięcej pornografii, a w 2007 r. protokół w sprawie udziału dzieci w konfliktach zbrojnych¹. Podpisały też inne umowy międzynarodowe podnoszące standardy ochrony praw dziecka, np. w 2002 r. Konwencję 182 Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) w sprawie eliminacji najgorszych form pracy dzieci i w 1999 r. Konwencję 138 w sprawie minimalnego wieku zatrudnienia. W ramach mechanizmu monitorującego regularnie składają raporty do Komitetu Ekspertów MOP. Wycofały się także z programu reedukacji przez pracę.

Komitet Praw Dziecka analizujący okresowe sprawozdania państw docenił wysiłki ChRL na rzecz poprawy sytuacji dzieci. Po przyjrzeniu się trzeciemu i czwartemu okresowemu raportowi we wrześniu i październiku 2013 r.² wskazał m.in. na postęp w kilku kwestiach: nowelizację ustawy o ochronie nieletnich (2006, 2012); nowelizację ustawy o postępowaniu w sprawach karnych (2012); przyjęcie ustawy o ubezpieczeniu społecznym (2010). Z uznaniem przyjął ratyfikację przez Chiny protokołu fakultatywnego w sprawie zaangażowania dzieci w konflikty zbrojne (2008), Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych (2008), a także środki polityczne, takie jak plan działań przeciwko handlowi ludźmi na lata 2013–2020 (2013) i w 2011 r. Narodowy Program Rozwoju Dziecka (2011–2020).

Jednocześnie, odwołując się do swoich zaleceń z 2005 r., wskazał m.in. na konieczność natychmiastowego wycofania zastrzeżenia do art. 6 Konwencji Praw Dziecka, gwarantującego prawo do życia każdego dziecka; wzmocnienia koordynacji między

¹ 19 grudnia 2011 r. przyjęty został trzeci protokół opcyjny dotyczący procedury komunikacyjnej umożliwiającej indywidualne skargi dzieci na nieprzestrzeganie ich praw wynikających z Konwencji i dwu pierwszych protokołów. Wszedł on w życie w kwietniu 2014 r. Do kwietnia 2016 r. Chiny tego protokołu nie ratyfikowały.

² CRC/C/CHN/CO/3-4, 29.10.2013.

organami i instytucjami działającymi na rzecz realizacji programów dotyczących wdrażania Konwencji; zakazu kar cielesnych w rodzinie, szkołach, instytucjach, w tym zakładach karnych. Zalecił też szerokie konsultacje z dziećmi, społeczeństwem obywatelskim i niezależnymi ekspertami w ramach monitorowania procesu. Zauważając wysiłki na rzecz niwelowania różnic między miastami i wsiami, zwłaszcza w zachodniej części państwa, wskazał na słusność alokacji środków przyznawanych samorządom. Chodzi szczególnie o dofinansowanie usług na rzecz dzieci żyjących w ubóstwie i niepełnosprawnych, którym odmawia się dostępu do zwykłych szkół, które zmusza się do ich opuszczenia, a czasem wydala ze względu na niepełnosprawność. Szkołom z kolei zalecił podniesienie higieny i bezpieczeństwa, w szczególności dostępu do sanitariatów. Komitet zaproponował podjęcie specjalnych działań w celu zniwelowania dysproporcji regionalnych i miejsko-wiejskich; umożliwienie obrońcom praw człowieka monitorowania sytuacji; zakończenie zastraszania rodzin i zbadanie występujących tu nadużyć. Wyraził zaniepokojenie wciąż trwającą dyskryminacją Tybetańczyków, Ujgurów i osób praktykujących Falung Gong, a także dziewcząt i kobiet, utrzymywanie się postaw patriarchalnych, zakorzenionych stereotypów i praktyk umożliwiających gorsze ich traktowanie, w tym selektywnej aborcji ze względu na płeć, która wprawdzie jest zabroniona, ale w praktyce utrzymywana z powodu tradycyjnego preferowania chłopców w warunkach konieczności dostosowania się do polityki demograficznej państwa. Wezwał do rozważenia ratyfikacji Konwencji 189 MOP (2011) w sprawie godnej pracy pracowników domowych. Zalecił podjęcie niezbędnych środków prawnych i instytucjonalnych w celu ścigania i karania pedofilów. Kolejne raporty (piąty i szósty) powinny być złożone do 31 marca 2019 roku.

Podobnie sceptycznie do deklarowanych przez ChRL pozytywnych zmian podchodzi Departament Stanu USA, co roku oceniający przestrzeganie praw człowieka w poszczególnych państwach. Odwołując się do Banku Światowego, zauważa polepszenie mocno zachwianych wcześniej relacji między osobami różnych płci (w 2010 r. 118 chłopców na 100 dziewczynek), niemniej jednak nadal w 2013 r. na 116 chłopców przypadało zaledwie 100 dziewczynek³.

Konstytucja ChRL gwarantuje państwową opiekę nad dziećmi i zakaz ich maltretowania. Wśród licznych regulacji przewidujących państwową ochronę dzieci jest Prawo ochrony małoletnich z 1991 r., zrewidowane w 2006, 2007 i 2012 r. Ustanawiają one odpowiedzialność rodziny, szkoły i władz za poszanowanie praw dziecka i ich sądową ochronę. W świetle prawa w dorosłość wchodzi się w wieku 18 lat. Na podstawie Prawa do zdrowia matki i dziecka z 1995 r. państwo powinno wdrażać projekty w obszarze usług zdrowotnych. Obejmują one opiekę przedmażeńską, prenatalną i postnatalną, administracyjne zabezpieczenie pomocy medycznej. Nie wszystkie związane z tym usługi są jednak wolne od opłat.

³ Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, *Country Reports on Human Rights Practices for 2015*, China.

Inaczej niż w większości państw notujących gwałtowne przyspieszenie gospodarcze, gdzie wzrasta rozwarstwienie społeczne, w Chinach bogactwo państwa wprawdzie generuje znaczną liczbę milionerów i miliarderów, ale polityka rządu stara się względnie sprawiedliwie rozkładać efekty zamożności. Dowodzi tego wskaźnik Giniego, który choć nadal bardzo wysoki – w 2013 r. spadł do 0,474 w porównaniu z 0,477 rok wcześniej i 0,491 w 2008 r. W ten sposób w klasyfikacji tej Chiny znalazły się na pozycji lepszej od Rosji.

Według UNICEF-u państwo to może pochwalić się znaczącymi osiągnięciami w ograniczaniu strefy biedy, zapewniając powszechny dostęp do podstawowej edukacji, promując równość płci i redukując śmiertelność dzieci. Nadal jednak utrzymują się duże różnice w sytuacji materialnej dzieci w miastach i na wsiach.

Od 1991 r. przeciętny roczny spadek śmiertelności dzieci do pięciu lat wynosił 7%. W 1991 r. wskaźnik był równy 61 na 1 tys. żywych urodzeń, a w 2013 r. obniżył się do 12⁴. Ciągłe jednak na wsiach jest on pięć razy wyższy niż w miastach. Podobnie jak w Polsce szczepienia przeciw pneumokokom i rotawirusom nie są objęte obowiązkowym kalendarzem szczepień, co skutkuje stosunkowo licznymi zachorowaniami na zapalenie płuc, zwłaszcza na obszarach wiejskich, jakkolwiek państwo częściowo zwraca koszty leczenia. Niemniej liczba dzieci umierających w związku z tą chorobą spadła z czterech–pięciu w ciągu roku przed 2009 r. do jednego–dwóch w 2013 roku.

W Chinach ciągle utrzymują się także ogromne różnice między prowincjami usytuowanymi na wschodzie i zachodzie kraju. Są one głównym przedmiotem krytyki formułowanej przez Komitet Praw Dziecka, który jednocześnie docenia przesunięcia budżetowe mające niwelować dysproporcje. Do takich należy rozpoczęta w 2004 r. polityka wspierania edukacji na wsiach, usuwająca jakiekolwiek opłaty szkolne dla 14 mln uczniów w najbiedniejszych wspólnotach. Komitet nie zauważa natomiast poprawy w polityce dyskryminacji dzieci tybetańskich, ujgurskich i praktykujących Falung Gong. Podkreśla dyskryminację dzieci dotkniętych HIV/AIDS, szczególnie w edukacji, zakwaterowaniu, opiece zdrowotnej i usługach socjalnych⁵.

Trudno oszacować skalę niedożywienia dzieci. W ocenie UNICEF-u 12,7 mln dzieci z biednych, wiejskich obszarów jest chronicznie niedożywionych w ciągu 1 tys. pierwszych dni życia, co przekłada się na ich skarłowacenie. Niedowaga szacowana jest na 3,6% (2012), ale jednocześnie nadwaga na 6%⁶. Rząd dostrzega problem i stara się go złagodzić przy współudziale organizacji pozarządowych. Wdrażany jest pilotażowy program suplementacji diety. W latach 2008–2011 Ministerstwo Zdrowia

⁴ Według danych Banku Światowego w 2013 r. było to 13 zgonów na 1 tys. żywych urodzeń. Dla porównania najniższy wskaźnik w tym zakresie mają Islandia i Luksemburg: dwa zgony; Japonia, San Marino, Japonia, Szwecja – trzy; najwyższy zaś Angola – 167 zgonów, i Czad – 148 (w Polsce jest to 5 zgonów) – zob. The World Bank, Data, *Mortality rate, under 5 (per 1,000 live births)*, 2015.

⁵ Committee on the Rights of the Child, *Concluding observations on the combined third and fourth periodic reports of China, adopted by the Committee at its sixty-fourth session* (16 September–4 October 2013), CRC/C/CHN/CO/3-4, 29.10.2013.

⁶ UNICEF *Country Statistics Tables*, 2015 China, Statistics.

wspólnie z UNICEF-em objęło programem 30 tys. dzieci wiejskich w ośmiu prowincjach. Obniżyło to w nich skalę anemii o 50%⁷.

Konstytucja przewiduje państwową ochronę dzieci i zakazuje ich maltretowania. Fizyczne karanie jest teoretycznie zakazane od czasów rewolucji komunistycznej w 1949 r. Zakaz ten obejmuje szkoły, przedszkola, zakłady wychowawcze i zakłady karne. Szczegółowe regulacje zawarte są w ustawach, z których najnowsza pochodzi z 1 czerwca 2007 r. (ostatnia poprawka została wprowadzona w 2012 r.). W praktyce jednak te sposoby karania dzieci przez rodziców jako środek dyscyplinujący są powszechne i mają charakter międzypokoleniowy.

W Chinach według UNDP (*United Nations Development Programme* – Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju) jest około 1,5 mln dzieci ulicy, z których większość uciekła z domu z powodu doznanej przemocy lub dojmującej biedy. Niekiedy jest to następstwo migracji rodziców do miast w poszukiwaniu pracy. Jak wszędzie mają one ograniczony dostęp do opieki zdrowotnej, edukacji czy pomocy społecznej.

Prawo chińskie zakazuje pracy obowiązkowej i przymusowej. W praktyce do takiej pracy dorośli są niekiedy przymuszani, a dzieci ją po prostu podejmują. Prawo zakazuje też zatrudniania dzieci poniżej 16. roku życia. Młodociani pracownicy między 16. i 18. rokiem życia nie mogą być zatrudniani do prac niebezpiecznych, w tym w kopalniach. Niemniej w opinii MOP w 2014 r. w warunkach nieodpowiadających przepisom prawnym pracowało ponad 52% małoletnich⁸.

Kwestie ochrony zdrowia reguluje Prawo do ochrony zdrowia matek i dzieci z 1995 r. Przewiduje ono zdrowotną opieką prenatalną i postnatalną. Nie wszystkie usługi są jednak bezpłatne. Bezpłatne są przerywanie ciąży i sterylizacja.

Światowej opinii publicznej ChRL, poza niebywałą dynamiką wzrostu gospodarczego, znana jest właśnie z planowania rodziny, w tym polityki jednego dziecka. Model wprowadzony został w 1977 r., po osiągnięciu przez państwo 1 mld mieszkańców, w celu złagodzenia mogących się pojawić problemów społecznych, ekonomicznych i ekologicznych. Wiązało się to z obowiązkowymi badaniami ginekologicznymi. Limit obowiązywał na terenach miast i początkowo – wobec przymusowych lub dobrowolnych aborcji⁹ – prowadził do największej na świecie liczby samobójstw kobiet¹⁰. Zakazane są też samotne macierzyństwo i małżeństwa osób chorych psychicznie. W ocenie Funduszu Ludnościowego NZ w 87% par małżeńskich w Chinach stosowane są środki antykoncepcyjne¹¹. Na wsiach można było wnioskować o pozwolenie na kolejne dziecko, jeśli pierwsze było dziewczynką, osobą niepełnosprawną, chorą psychicznie lub niedorozwiniętą umysłowo. Mniejszości narodowe mogły mieć do

⁷ UNICEF, East Asia and Pacific, *Fighting child malnutrition in rural China*, 13.03.2013, http://www.unicef.org/eapro/media_20532.html (data dostępu: 14.03.2016).

⁸ Bureau of Democracy..., op.cit.

⁹ Ich liczbę szacuje się na 10–13 mln rocznie, za: Bureau of Democracy..., op.cit.

¹⁰ M. Jian, *China's brutal one-child policy*, „The New York Times”, 21.05.2013.

¹¹ Bureau of Democracy..., op.cit.

trojga dzieci. Aktualny stan prawny reguluje ustawa o ludności i planowaniu rodziny z 2001 r. W 2008 r. zawieszono limity w Syczuanie po trzęsieniu ziemi. W wypadku uzyskania zgody kolejne dziecko może się urodzić po trzech lub czterech latach. Coraz częściej władze pozwalają parom, w których mąż i żona to jedynek i jedynaczka, na posiadanie dwojga dzieci, aby dzięki temu w przyszłości rozłożyć obciążenie opieką nad dziadkami i rodzicami na większą liczbę osób.

Rzetelna ocena skutków wieloletniej polityki prokreacyjnej, przede wszystkim w kontekście starzenia się społeczeństwa i zachwiania proporcji między płciami, spowodowała¹² powolne łagodzenie restrykcyjnej polityki. Okazało się, że jej utrzymanie jest źródłem dramatycznej nierównowagi między płciami (33 mln więcej mężczyzn niż kobiet), sprawiającej, że wielu mężczyzn nie może dziś znaleźć życiowej partnerki. W grudniu 2013 r. Stały Komitet parlamentu chińskiego przyjął rezolucję mówiącą, że małżeństwa będą mogły mieć dwoje dzieci w przypadku, gdy jedno z rodziców jest jedynakiem (poprzednio dwoje). Drugie dziecko powinno się urodzić najpóźniej cztery lata po pierwszym, a kobieta nie może mieć więcej niż 28 lat. Dalsze złagodzenie polityki dopuszczającej powszechne, bez warunków wstępnych, posiadanie dwojga dzieci planowane było od 1 stycznia 2016 r., wobec konstatacji, że poprzez dotychczasowe działania „wyprodukowano” bombę z opóźnionym zapłonem. W ocenie ONZ do 2050 r. w Chinach będzie żyło blisko 440 mln ludzi powyżej 60. roku życia¹³ i ktoś będzie musiał ich wspierać.

Nie akceptuje się samotnego macierzyństwa. Wszystkie nowo narodzone dzieci muszą być rejestrowane, co warunkuje dostęp do usług, przyjęcie do szkoły i otrzymanie dokumentów umożliwiających funkcjonowanie w społeczeństwie. Brak jest wiarygodnych danych odnoszących się do liczby dzieci nierejestrowanych. Można ją jednak szacować na 13 mln. Są to tzw. dzieci duchy urodzone poza dopuszczonymi limitami.

Po latach krytyki polityki jednego dziecka niewielkie zainteresowanie otwierającą się możliwością zaskoczyło demografów chińskich i władze, przygotowane na *baby boom*. Życie zdaje się zupełnie nie potwierdzać prognoz. Według Narodowej Komisji Zdrowia i Planowania Rodziny na podstawie nowych zasad 11 mln małżeństw kwalifikuje się do posiadania drugiego dziecka. Tymczasem w ciągu pierwszych dziewięciu miesięcy obowiązywania nowych przepisów stosowne wnioski złożyło 804 tys. spośród nich. W dalszej przyszłości zaledwie 7% par planuje powiększenie rodziny¹⁴.

Inna sprawa, że Chiny stają się społeczeństwem konsumpcyjnym i polityka jednego dziecka wpisuje się w nowe myślenie. Mianowicie coraz częściej kalkuluje się, czy warto mieć większą liczbę dzieci, które dużo kosztują i są inwestycją wieloletnią, czy lepiej prowadzić wygodniejsze życie z jednym dzieckiem, ale za to dobrze

¹² Ibidem.

¹³ *China one-child policy: Why could it allow couples to have two children, and why does the law exist?*, „The Independent”, 14.09.2015.

¹⁴ L. Burkitt, *China's changed one-child policy doesn't give baby boost*, „The Wall Street Journal”, 07.11.2014.

wykształconym, zabezpieczonym materialnie i intelektualnie. Dowodzi tego fakt, że po rozluźnieniu rygorów w 2013 r. zaledwie 3% par, które mogły skorzystać z prawa do drugiego dziecka, złożyło odpowiednie deklaracje.

Kary finansowe za posiadanie kolejnego dziecka były ustalane każdego roku przez lokalne biura statystyczne w stosunku do dochodu przeciętnego mieszkańca danego rejonu, oddzielnie dla wsi i miast (w miastach za dodatkowe dziecko płacono się średnio 25 tys. dolarów, w Pekinie 30 tys., a na wsi około 700 dolarów¹⁵).

Dla biednych Chińczyków były to kwoty bardzo dotkliwe. Dlatego mimo grożących kar upowszechnione było porzucanie dzieci, zwłaszcza niepełnosprawnych i zdrowych dziewczynek. Od 2011 r. w Chinach zaczęły funkcjonować „okna życia”, nazywane „wyspami bezpiecznego niemowlęcia”. Są to niewielkie klimatyzowane budynki wyposażone w inkubator, łóżeczko, alarm z kilkuminutowym opóźnieniem informujący obsługę, że musi przyjść po dziecko.

Ludzie zamożni coraz mniej liczą się z zakazem, gdyż nawet wysokie kary finansowe nie stanowią dla nich większego problemu. Kształcą dzieci w prywatnych, międzynarodowych szkołach, coraz powszechniej za granicą, i leczą poza państwową służbą zdrowia. Oprócz willi i wysokiej klasy samochodów o statusie społecznym świadczy liczba posiadanych dzieci.

Polityka regulacji wielkości populacji rodzi specyficzne patologie. Jedną z jej konsekwencji jest ukształtowanie się band, specjalizujących się w uprowadzaniu, a następnie sprzedawaniu dzieci. Stawka kształtuje się na poziomie 5 tys. dolarów, a kara za uprowadzenie dziecka wynosi od pięciu lat więzienia do kary śmierci. Według szacunków chińskiego Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego liczba porwań szacowana jest na 30 do 60 tys.¹⁶ w ciągu roku. Wyższe liczby podaje Chiński Czerwony Krzyż, wedle którego jest to rocznie około 200 tys. dzieci. Zwiększeniu ich bezpieczeństwa służyć mają od 2011 r. rozdawane w Pekinie uczniom szkół podstawowych telefony komórkowe z nadajnikami GPS¹⁷.

Chińczycy, podobnie jak mieszkańcy wielu innych państw azjatyckich, preferują posiadanie syna. Przyczynia się to do wspomnianego wyżej uprowadzania dzieci. Zamiast mieć niechcianą dziewczynkę, kupuje się pożądanego chłopca. Kształtuje się też generacja „małych cesarzy”, Piotrusiów Panów, na których powodzenie składa się cała rodzina. Wielu jednaków nie opuszcza domów bez identyfikatorów, dziewczęta nie przekraczają progów kuchni, nie potrafią gotować, sprzątać ani prać własnych ubrań. Wielu dzieciom zabrania się używania noża. W 2005 r. zaczęto przyznawać świadczenia emerytalne w wysokości 1200 juanów (148 dolarów) starszym parom, które mają tylko córkę, w nagrodę za przestrzeganie polityki jednego dziecka i w charakterze zachęty dla innych, aby byli skłonni do urodzenia dziewczynki.

¹⁵ M. Kruczkowska, *W Chinach sypie się polityka jednego dziecka*, „Gazeta Wyborcza”, 12.05.2007.

¹⁶ M. Zawadzki, *Chiny poszukują porwanych dzieci*, „Gazeta Wyborcza”, 30.10.2009.

¹⁷ TVP.Info, 10.01.2011.

Aborcja, nawet bardzo późna, jest upowszechnionym środkiem planowania rodziny (dokonuje się około 13 mln legalnych aborcji rocznie na 20 mln żywych urodzeń¹⁸). W opinii chińskiego ministra zdrowia między 1971 a 2004 r. lekarze przeprowadzili 336 mln aborcji, 196 mln sterylizacji oraz założyli 403 mln wkładek domacicznych. Kobiety, nawet 40–50-letnie są badane, czy przypadkiem nie są w ciąży¹⁹. Sprawa jest o tyle skomplikowana, że planowaniu rodziny nie towarzyszy stosowna wiedza o zapobieganiu ciąży. Świadomość seksualności jest wśród Chińczyków bardzo niska. Dopiero obecnie władze podjęły problem edukacji seksualnej i promocji środków antykoncepcyjnych. Jednocześnie z inicjatywy Federacji Wszystkich Kobiet Chińskich w ponad 200 tys. wspólnot utworzono „szkoły dla rodziców”, pomagające ludziom adaptować się do rodzicielstwa z tylko jednym dzieckiem.

Prawa dotyczące zdrowia najmłodszych dzieci zawarte są w ustawie o ochronie macierzyństwa i noworodków z 1 czerwca 1995 r., do której tzw. zasady stosowania uchwalone zostały w 2001 r. Wśród nich przewidziana jest medyczna opieka przedmałżeńska, prenatalna i poporodowa, w tym instrukcje dotyczące kondycji zdrowotnej, konsultacje i badania lekarskie. W przypadku poważnych chorób genetycznych odkrytych w toku badań przedmałżeńskich zasady uznają konieczność zawarcia w umowie małżeńskiej zobowiązania do stałego stosowania środków antykoncepcyjnych lub podwiązania jajowodów. Usługi świadczone w ramach przyjętych zasad są bezpłatne, z wyjątkiem zabiegów związanych z przerwaniem ciąży i podwiązaniem jajowodów. Dopuszczalny wiek zawarcia małżeństwa wynosi dla mężczyzn 22 lata, a dla kobiet 20 lat.

Chińczycy przywiązują ogromną wagę do kształcenia, upatrując w nim źródło życiowych sukcesów. Rodzice motywują dzieci do nauki nie tylko perswazją, lecz także bardziej radykalnymi sposobami. Jak zauważa Marian E. Haliżak, Chiny są państwem o najlepiej wykształconym społeczeństwie w gronie państw rozwijających się²⁰. Chiński system oświaty tworzą cztery podstawowe poziomy: szkolnictwo przedszkolne, podstawowe, średnie, podzielone na szkolnictwo średnie niższego i wyższego stopnia, oraz szkolnictwo wyższe. W kwietniu 1986 r. przyjęto ustawę o obowiązkowej oświacie w ChRL, która wprowadzała obowiązek dziewięcioletniej edukacji, z podziałem na sześć lat nauki w szkole podstawowej i trzy lata nauki w szkole średniej niższego stopnia. Jakikolwiek egzaminy kwalifikacyjne do szkół podstawowych są zabronione. Programy nauczania zatwierdzane są przez Ministerstwo Edukacji. Tekst dokumentu mówi, że „wszystkie dzieci, które osiągnęły wiek lat 6, bez względu na płeć, przynależność etniczną i rasę, powinny podjąć naukę w szkole w celu pobierania obowiązkowej nauki przez wyznaczoną ilość czasu”. W edukacji

¹⁸ M. Kruczkowska, *W Chinach dokonuje się rocznie 13 milionów aborcji*, „Gazeta Wyborcza”, 30.07.2009.

¹⁹ M. Moor, *What is China's one-child policy*, „The Telegraph”, 30.10.2014.

²⁰ E. Haliżak, *Pozycja ekonomiczna ChRL*, w: K. Iwańczuk, A. Ziętek (red.), *Chiny w stosunkach międzynarodowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2003, s. 67.

dużą uwagę przywiązuje się do pracy w grupach. Sukces grupy jest wyżej ceniony niż sukces indywidualny. Wprawdzie szkoły są bezpłatne, ale jak wszędzie korzystanie z edukacji wymaga pewnych dodatkowych środków finansowych, co sprawia, że biedniejsze dzieci z prowincji nie zawsze uczęszczają do nich tak długo.

Samorządy terytorialne są zobowiązane do tworzenia odpowiednio wyposażonych szkół dla dzieci z niepełnosprawnością. Ich liczbę szacuje się na 1 183 000 w 2013 r. Dzieci zdolne do nauki w zwykłej szkole (np. z niepełnosprawnością ruchową) muszą być do niej przyjęte. W szkołach integracyjnych powinny mieć zapewniony dostęp do takiej samej edukacji jak inni uczniowie. Plan zakłada, że do końca 2016 r. 90% dzieci z wadami wzroku, słuchu i niepełnosprawnością intelektualną będzie miało zapewnioną bezpłatną edukację w szkołach podstawowych i średnich. W rzeczywistości w 2013 r. poza systemem szkolnym pozostawało ponad 78 mln dzieci z niepełnosprawnością, co stanowiło 28% ich całkowitej liczby²¹.

Na podstawie ustawy o zapobieganiu przestępczości samorządy lokalne są też zobowiązane do tworzenia specjalnych jednostek edukacyjnych dla dzieci sprawiających poważne problemy wychowawcze (zakłady poprawcze). Zgoda rodziców na taką kwalifikację nie jest potrzebna. Ta sama ustawa zabrania rodzicom i opiekunom dzieci do lat 16 zezwalania im na samodzielne życie. Uzupełnieniem ustawy była uchwała Rady Państwowej ze stycznia 1986 r., zakazująca zatrudniania dzieci objętych obowiązkiem szkolnym²². Od 2002 r. prawo pracy zabrania zatrudniania dzieci do lat 16, z wyjątkiem instytucji literatury, kultury fizycznej, sztuki i specjalnego rzemiosła. Złamanie zakazu grozi pracodawcy karą grzywny do równowartości 660 dolarów miesięcznie.

W 1980 r. zaczęły funkcjonować szkoły prywatne. Od 1998 r. wzrost środków budżetowych przeznaczonych na edukację wynosi 1 punkt procentowy rocznie. Według szacunków do szkół podstawowych chodzi 99,2% dzieci. Pozostałe poza statystykami to przede wszystkim nierejestrowane dzieci „ponadplanowe” i pracowników migrujących w miastach, nieznajdujące się w rejestrze gospodarstw domowych. Jak wspomniano, szacuje się, że w 2010 r. było 13 mln „nieudokumentowanych dzieci”.

Rząd Chin podjął też pewne działania pobudzające edukację szkolną w regionach mniejszości narodowych.

Trzy–sześćioletnie dzieci chińskie (niekiedy młodsze) chodzą do przedszkoli państwowych lub prywatnych (stanowiących około 30% placówek). Opieką przedszkolną objętych jest w przybliżeniu 30% dzieci.

Za czasów rewolucji kulturalnej islam utracił swą silną pozycję. Zniszczono wiele meczetów, zamknięto szkoły koraniczne i zakazano nauki religii wśród muzułmańskich dzieci. Dzisiaj wielostopniowy system szkół muzułmańskich, od przedszkoli po uniwersytety, stanowi silną podporę chińskiego systemu edukacyjnego.

²¹ Bureau of Democracy..., op.cit.

²² A. Pietruszewska, *Alfabetyzacja w Chińskiej Republice Ludowej*, „Racjonalista”, <http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,5289/k,4> (data dostępu: 18.08.2016).

Podobnie do innych państw Chin mają problem „dzieci ulicy”. Ich liczbę szacuje się na mniej więcej 150 tys. Większość z nich pochodzi ze słabo rozwiniętych, peryferyjnych obszarów państwa. Są ubocznym efektem biedy i rozpadu tradycyjnych struktur rodzinnych. W opinii Christiana Voumarda, przedstawiciela Chin w UNICEF-ie, społeczne i ekonomiczne reformy pociągnęły za sobą pewne koszty ludzkie. Gwałtowna transformacja przeniosła nacisk ze wspólnoty na jednostkę i rodzinę oraz spowodowała nasilenie ruchów migracyjnych, wyższy wskaźnik rozwodów, a także wzrastającą przepaść między biednymi i bogatymi, między ludźmi mieszkającymi na wsi i w mieście oraz między regionami. Postępowanie instytucji chińskich z „dziećmi ulicy” obejmuje kilka stopni. Zaczyna się od odesłania dziecka do rodziców. Jeśli nie można ich odnaleźć, kolejnym krokiem jest znalezienie dalszej rodziny, bezpiecznego domu lub centrum opieki, gdzie takie dzieci mogą zdobywać wykształcenie ogólne lub zawodowe. Pierwsze centrum dla bezdomnych dzieci utworzono w 1995 r. W ciągu kolejnych 10 lat powstało ich ponad 130 i dłużej lub krócej przebywało w nich ponad 10 tys. dzieci. W 2003 r. przyjęto ustawę, w myśl której odpowiedzialność za „dzieci ulicy” i obowiązek udzielania im pomocy spoczywa na organach państwa²³.

Ocena praw dziecka w Chinach kontynentalnych musi w oglądzie ogólnym wypaść dwuznacznie. Jak wszędzie, tak i tam można znaleźć wiele niedoskonałości, wychwytywanych zwłaszcza przez Komitet Praw Dziecka. Najbardziej naganna jest selektywna aborcja ze względu na płeć. Nierozwiązana pozostaje sprawa dzieci migrujących rodziców, którym w dużym stopniu Chiny zawdzięczają *boom* gospodarczy, a o których mówi się jako o straconym pokoleniu. Brak stałego miejsca zamieszkania ogranicza bowiem ich możliwości kształcenia i świadczeń socjalnych. Wielogodzinna praca rodziców wyklucza ich kontakty z dziećmi i możliwości opieki. W 2013 r. liczbę dzieci dotkniętych tym problemem szacowano na 35,8 mln²⁴. Te, które po wyjeździe rodziców pozostają z dziadkami, są różnie traktowane, czasem wykorzystywane do pracy, niekiedy traktowane nadopiekuńczo i przekarmiane, na skutek czego cierpią często na nadwagę.

Dochodzi również do zachowań patologicznych, np. porzucania dzieci w przypadkowych miejscach. Chiny nie różnią się jednak pod tym względem ani liczebnością, ani formami owych praktyk od większości państw zachodnich. Wynika to przede wszystkim z faktu, że do dzieci nie odnosi się większość praw politycznych. Są im obojętne sposób desygnowania władzy, systemy wyborcze, istnienie lub nie opozycji politycznej. Także tak istotne kwestie jak wybory religii czy wierzeń wynikają zwykle z tradycji rodzinnych i lokalnych i dzieci (przynajmniej do pewnego wieku) akceptują je bez kontestacji. W dziedzinach, których rozwiązania adresowane są wyłącznie do dzieci, takich jak edukacja, ochrona zdrowia matki i dziecka czy pozycja w wymiarze

²³ *China to Help More Street Children*, „Xinhua News Agency”, 07.03.2005, <http://www.china.org.cn/english/2005/Mar/121989.htm>.

²⁴ C. Feng, *China has a growing „lost generation” of migrant children*, „Quartz”, 04.08.2015.

sprawiedliwości, w zasadzie nie występują rozbieżności z powszechnymi normami. Wątpliwości mogą natomiast budzić sposoby dyscyplinowania dzieci, dopuszczające, poza instytucjami państwowymi, kary fizyczne. Druga kwestia to prawo do rozrywki i czasu wolnego. Nastawienie na przyszły sukces, awans zawodowy i społeczny sprawia, że młodzi Chińczycy (chyba poza Tybetem) uczestniczą w różnego rodzaju aktywnościach uniemożliwiających im swobodną zabawę i niczym nieograniczony relaks. Można to zaliczyć do społecznych kosztów rozwoju gospodarczego Chin i ich rosnącej roli na świecie.

Tybet

W latach 1911–1949 Tybet był niepodległy, potem został zaanektowany przez Chiny. Stanowi dla nich z racji specyficznej kultury, tradycji religijnych, oporu przeciw polityce chińskiej i dążeń niepodległościowych poważne wyzwanie²⁵. Przez Chińczyków zawsze był uznawany za część ich państwa. W 1965 r. stworzono Tybetański Region Autonomiczny, a jego mieszkańcy uznani zostali za jedną z 56 mniejszości narodowych i podobnie jak w przypadku innych mniejszości etnicznych dopuszcza się w nim posiadanie więcej niż jednego dziecka.

Chiny zawsze miały problem z podporządkowaniem się uniwersalnym normom praw człowieka. W relacjach z Tybetem jawi się on jako szczególnie drażliwy. Chińskie koncepcje integracji i rozwoju regionu w jaskrawy sposób rozmiągają się z oczekiwaniami Tybetańczyków, prowadząc do dewastacji regionu, ale nie redukując dystansu między nimi. Wzajemne relacje są najczęściej opisywane w uproszczonych czarno-białych kategoriach. Świat zewnętrzny, a zwłaszcza protybetańskie organizacje pozarządowe (np. Wolny Tybet²⁶) oceniają stosunki chińsko-tybetańskie głównie przez pryzmat niszczenia tradycyjnej kultury tybetańskiej z jej klasztorami, obrzędami i kontemplującymi mnichami. Nie negując faktów, dowodzących brutalnych metod stosowanych przez Chiny w Tybecie, nie należy zapominać o interesach chińskich. Chiny są w sumie państwem pokojowym. Rzadko uczestniczą w konfliktach i interwencjach zbrojnych, nie prowadzą polityki siły na odległych terytoriach, ale dokładnie definiują własne obszary wpływów, konsekwentnie zmierzając do konsolidacji terytoriów postrzeganych jako im należne.

Aby nie powtarzać upowszechnionej, słusznej krytyki chińskiej polityki w Tybecie, należy zwrócić uwagę na interesującą próbę wyważenia ocen, jaką podjął Sławoj Żiżek w „Le Monde diplomatique”. Wskazał on obszary, w których popularne poglądy na temat relacji chińsko-tybetańskich w znacznym stopniu rozmiągają się z rzeczywistością. Uznał, że nie jest prawdziwe twierdzenie, iż do 1949 r. Tybet był w pełni niepodległym

²⁵ R. Stefanicki, *Czerwony Tybet*, Wydawnictwo Agora, Warszawa 2004.

²⁶ Organizacja powstała w 1988 r. z założeniem politycznego poparcia dla Tybetańczyków. Publikuje informacje o okupacji Tybetu i naruszaniu w nim praw człowieka.

krajem. Również Kuomintang stał na stanowisku konieczności podporządkowania jego terytorium. Przed 1949 r. Tybet był krajem o skrajnie okrutnych stosunkach feudalnych, bardzo biednym (średnia długość życia wynosiła wówczas 30 lat²⁷), który przeżerała korupcja i niszczyły wojny domowe. Rewolucja kulturalna, która unicestwiła tybetańskie klasztory, dokonana była głównie rękoma samych zbuntowanych Tybetańczyków. Od lat 50. XX w. w Tybecie zaangażowane było CIA, zainteresowane destabilizacją regionu. Aktualne wydarzenia w Tybecie wskazują, że nie jest to tylko duchowy, pokojowy protest mnichów, lecz są to także działania gangów podpalających sklepy i mordujących zwykłych chińskich imigrantów.

Chińczycy dokonali w Tybecie ogromnych inwestycji w rozwój ekonomiczny, infrastrukturę, edukację i służbę zdrowia, co sprawiło, że przeciętny Tybetańczyk mimo doznawanych opresji zaczął korzystać z takiego standardu życia jak nigdy wcześniej. Chińczycy zmienili swoją strategię w Tybecie – odpolityczniona religia jest nie tylko tolerowana, ale nawet wspierana²⁸. Z takimi poglądami można się zgadzać lub nie, ale nie można ich całkowicie ignorować.

Dla integracji terytorium Tybetu Chiny promują małżeństwa mieszane. Ich liczba wyraźnie wzrasta – w 2008 r. obejmowała 666 par, a w 2013 r. już 4795. Dzieci z takich małżeństw są faworyzowane, przede wszystkim w obszarze kształcenia²⁹.

Pozostaje faktem, że nie można mieć normalnego dzieciństwa w nienormalnym społeczeństwie, w którym dzieci ciągle muszą się konfrontować z problemami dorosłych. W konsekwencji wiele z nich dorasta na emigracji, najczęściej w Indiach.

W okresie międzywojennym rząd tybetański dopuścił do tworzenia, głównie przez Anglików, szkół świeckich w Lhasie. Natrafiły one jednak na sprzeciw duchowieństwa i arystokracji, obawiających się podważenia przez te placówki kulturowych i religijnych tradycji regionu. Rodzice, którzy próbowali z takiej oferty skorzystać, byli społecznie marginalizowani. Na początku lat 50. XX w. 90% Tybetańczyków było niepiśmiennych. Chińczycy rozpoczęli intensywny proces skolaryzacji. Tylko od 1999 r. wybudowali 200 szkół podstawowych. W 2010 r. edukacja objęła 98,8% dzieci w Tybecie. Większość przedmiotów nauczana jest w języku tybetańskim, tylko matematyka, fizyka i chemia – po chińsku. Szkoły dla etnicznych Tybetańczyków na wszystkich poziomach są bezpłatne, subsydiowane przez rząd centralny. Ten sposób funkcjonowania edukacji jest jednak krytykowany przez przeciwników systemu, jako prowadzący do erozji kultury tybetańskiej. Można odnieść wrażenie, że w ich interesie leży zachowanie swoistego skansenu, niepoddającego się procesom cywilizacyjnym. Jednocześnie wielu Tybetańczyków wysyła swoje dzieci do szkół w Chinach kontynentalnych, gdzie szkolnictwo postrzegane jest jako stojące na wyższym poziomie.

²⁷ W 1950 r. wynosiła 35,5 roku.

²⁸ S. Žižek, *Tybet w więzieniu marzeń*, „Le Monde diplomatique. Edycja polska”, 05.2008, nr 5 (27).

²⁹ W. Wan, X. Yangjingjing, *China promotes mixed marriages in Tibet as way to achieve „unity”*, „The Washington Post”, 16.08.2014.

W szkołach tybetańskich inaczej niż w Chinach kontynentalnych upowszechnione jest fizyczne karanie uczniów. Najczęściej jest to bicie bambusowym kijkiem, kopanie lub zmuszanie do mycia toalet przez pewną liczbę dni albo do klęczenia w niewygodnych pozycjach lub na raniącym podłożu, np. szkle bądź kamieniach. Uzasadnieniem dla kar może być spóźnianie się na lekcje, nieodpowiednie zachowanie czy nieodrobienie pracy domowej.

W 1984 r. został utworzony uniwersytet tybetański. Od 2006 r. funkcjonuje też sześć instytutów, spełniających warunki wyższych szkół.

Obecnie szkolnictwo w Tybecie podporządkowane jest chińskiemu Ministerstwu Oświaty. Na poziomie szkoły podstawowej i średniej ma ono charakter obowiązkowy. Władze chińskie promują też dalsze kształcenie zawodowe lub w szkołach wyższych. W Lhasie w 1999 r. utworzono szkołę dla dzieci ze specjalnymi potrzebami. Uczniowie są w niej zwolnieni z wszelkich opłat i mają zagwarantowane wyżywienie oraz zakwaterowanie.

Za ochronę zdrowia w Tybecie odpowiadają solidarnie władze centralne, rządy lokalne i sami zainteresowani. Ocena zdrowotności Tybetańczyków jest o tyle skomplikowana, że dane można czerpać bądź to z oficjalnych informacji chińskich urzędów statystycznych, bądź to od organizacji ochrony praw człowieka, przy czym są one z reguły dalece rozbieżne. Chińczycy koncentrują się osiągnięciach, eksponują poprawę wskaźników. Organizacje zaś podkreślają zaniedbania, niedociągnięcia, marginalizację terytorium. Oba środowiska zauważają jednak, że tybetańskie dzieci ciągle umierają na schorzenia, które są stosunkowo łatwe do wyleczenia lub wyeliminowania z katalogu chorób. Raport Tybetańskiego Centrum ds. Praw Człowieka i Demokracji wymienia cztery główne czynniki ryzyka chorób i śmierci dzieci w Tybecie: wysoki wskaźnik biedy, brak edukacji zdrowotnej, geograficzną izolację oraz kulturowo uzasadnioną niechęć do korzystania ze zinstytucjonalizowanej opieki zdrowotnej³⁰.

Pod koniec 2013 r. w Tybecie działało 1412 instytucji medycznych. Ich rozmieszczenie jest bardzo nierównomierne. W Lhasie są szpitale przyjmujące pacjentów całą dobę, wyposażone w sprzęt japoński i amerykański, choć nie zawsze obsługiwany przez dobrze wykształcony personel. Odległe od centrum pasterskie wioski są bardzo często pozbawione możliwości korzystania z profesjonalnych usług medycznych. Dzieci umierają, bo w okolicach ich zamieszkania nie działa żadna placówka służby zdrowia, a do dalszej nie ma ich kto podwieźć. Barierą w leczeniu są także koszty usług medycznych. Brak tzw. depozytów ubezpieczeniowych wyklucza dzieci z leczenia. Tybetańczycy, zwłaszcza na obszarach wiejskich, często korzystają więc alternatywnie z medycyny tradycyjnej, jako bardziej przyjaznej i troskliwej, stosującej w przypadku różnych schorzeń leki homeopatyczne. Od 1992 r., kiedy wydano *Białą Księgę o Tybetańskich Prawach Człowieka*, zaczęto wdrażać szeroki program szczepień

³⁰ *In the Shadow of Development: Maternal and Childs Heath In Crisis in Tibet*, A Special Report on the Rights to Health, 06.03.2015.

przeciw sześciu najczęściej występującym chorobom zakaźnym. Zaszczepiono około 85% dzieci. Pozostałe na ogół wywodzą się z peryferyjnych terenów ze słabym dostępem do środków komunikacji i z rodzin mających awersję do lekarzy. Na ogół jednak dzieci korzystają z usług mobilnych ekip medycznych. Problemem pozostają usługi stomatologiczne i związane z doraźnymi zranieniami³¹.

Według ocen chińskich śmiertelność niemowląt zasadniczo się zmniejszyła³². UNICEF zauważa natomiast ogromne dysproporcje w tym przedmiocie w różnych częściach Chin, odnotowując zazwyczaj wyższą śmiertelność w prowincjach zachodnich, a niższą we wschodnich. Wynosi ona 2,3 na 1 tys. urodzeń w Pekinie, a 20 w Tybecie³³. Organizacje pozarządowe twierdzą, że kobiety tybetańskie umierają w czasie porodów samotnie. Wiejska infrastruktura zdrowotna jest słabo rozwinięta. Nakładają się na nią tradycyjne rytuały związane z ciążą i porodem, nieuwzględniające instytucjonalnej opieki zdrowotnej i rozwoju nowoczesnej medycyny. Tybetańska medycyna uchodzi za najstarszą na świecie, wykorzystującą 2 tys. odmian roślin, 40 gatunków zwierząt i 50 minerałów. Stosuje się też tradycje medycyny chińskiej, perskiej i hinduskiej. Rządowe szpitale znajdują się zbyt daleko i są drogie. Lekarze postrzegani są jako arogancy i mało empatyczni. Mobilne szpitale są zaś słabo wyposażone w konieczny sprzęt, z niedoborem personelu. Mimo systematycznego poprawiania sytuacji trudno szybko nadrobić wielkie zaniedbania. Każde urodzenie dziecka niesie za sobą poważne ryzyko. Śmiertelność matek w okresie okołoporodowym kształtuje się na poziomie 400–500 na 100 tys. żywych urodzeń, podczas gdy w Chinach kontynentalnych jest około 10-krotnie niższa i wynosi 45 na 100 tys. Tybetanki rodzą coraz mniej dzieci. Z badań prowadzonych przez miejscowych analityków wynika, że kobiety w Lhasie preferują posiadanie dwojga dzieci, 4% – jednego dziecka, a 48% – trojga. Po urodzeniu planowanej liczby wiele z nich poddaje się sterylizacji, 90% zaś wybiera doraźną lub długotrwałą antykoncepcję. Żyjące w biedzie na peryferiach kobiety wielodzietne twierdzą, że nie jest to kwestią wyboru, ale braku świadomości planowania rodziny. Przewidywana długość życia w Tybecie wzrosła z 35,5 roku w 1950 r. do 67 lat w roku 2000.

Hongkong

Hongkong jest specjalnym regionem administracyjnym, w którym wiele uregulowań prawnych różni się od rozwiązań w pozostałej części Chin. Najważniejszymi

³¹ *A Generation in Peril. The Lives of Tibetan Children under Chinese Rule*. A Report by the International Committee of Lawyers for Tibet. Tibet Justice Center, <http://tibetjustice.org/reports/children/index.html> (data dostępu: 14.03.2015).

³² L. Su, *Maternal and infant mortality rates in Tibet fall to record low*, „China Tibet Online”, 04.08.2014, http://www.vtibet.com/en/news_1746/focus/201404/t20140408_188001.html (data dostępu: 24.09.2015).

³³ UNICEF, *Infant mortality rate 2013*, Monitoring Statistics, 2014, <http://www.unicef.cn/en/index.php?m=content&c=index&a=show&catid=198&id=793> (data dostępu: 24.09.2015).

deklarowanymi wartościami są rodzina i edukacja. Dzieci z tego obszaru, inaczej niż z Chin kontynentalnych, są uważane za egoistyczne, mają niską inteligencję emocjonalną, są wrażliwe na niepowodzenia i słabo zorganizowane. Nie kształci się u nich zdolności do rozwiązywania nawet najprostszych problemów. Winą za taką sytuację obarcza się rodziców, którzy traktują swoje dzieci jak książęta i spełniają wszystkie ich zachcianki. Psują je prezentami i pieniędzmi oraz całkowicie wyłączają z jakichkolwiek czynności domowych, uznając, że ich podstawowym zadaniem są nauka i rozwijanie zdolności. W rezultacie dzieci w Hongkongu osiągają jedne z najlepszych na świecie efektów nauczania, ale są pozbawione zdolności „samoobsługi”. Jednocześnie, jak szacuje Departament Stanu USA, w prowincji stosunkowo często dochodzi do maltretowania dzieci. Jej władze upowszechniają programy zapobiegania temu zjawisku poprzez edukację rodziców. Minimalny wiek zawarcia małżeństwa wynosi 16 lat, lecz do 21. roku życia wymaga ono zgody rodziców³⁴. Pornografia dziecięca jest zabroniona i zagrożona karą więzienia. Za współżycie z dzieckiem do 13. roku życia grozi dożywocie³⁵.

W Hongkongu nigdy nie było polityki planowania rodziny. Mimo to dzietność kobiet w 2015 r. kształtowała się na poziomie 1,18 dziecka³⁶. Rodzinom przysługuje niewiele przywilejów. Urlop macierzyński trwa 10 tygodni. Nie ma państwowych żłobków. Standardem są nianie. 90% rodzin zatrudnia cudzoziemskie pomoce domowe, którym jednak nie wolno korygować niepoprawnych zachowań dzieci. Dobór opiekunek nie jest przypadkowy. Są to osoby odpowiednio wykształcone w specjalistycznych szkołach lub agencjach.

Kobiety, które w zdecydowanej większości pracują, nie gotują posiłków. Dni wolne dla pomocy domowej rodziny spędzają w restauracjach, uważając wszelkie prace domowe za nieproduktywne.

Karmienie piersią należy do rzadkości. Przyjęcie do dobrego przedszkola poprzedza rozmowa kwalifikacyjna. Przedszkola są zwykle prywatne i funkcjonują zarówno w systemie całonocnym, jak i w niepełnym wymiarze godzin. Są instytucjami bardzo kosztownymi. W ocenie pozarządowej organizacji Hong Kong Bauhinia Foundation Research Centre wychowanie dziecka od urodzenia do ukończenia college'u pochłania średnio 710 tys. dolarów amerykańskich. W tak wysokich kosztach należy upatrywać przyczynę spadku rozrodczości kobiet ze średnio dwojga dzieci w 1980 r.³⁷ Śmiertelność niemowląt kształtuje się na poziomie 2, 073 na 1 tys. urodzeń, co sytuuje państwo na jednej z najlepszych pozycji na świecie. Utrzymanie tego trendu oznaczałoby, że do połowy XXI w. ponad 33% mieszkańców regionu przekroczy wiek 65 lat. Sprawę może jeszcze pogorszyć zapowiadany zakaz przyjmowania Chinek z kontynentu w celu urodzenia dziecka w Hongkongu. Ich liczbę szacuje się w ciągu dekady na

³⁴ Bureau of Democracy, Human Rights and Labor..., op.cit.

³⁵ Ibidem.

³⁶ CIA, *The World Factbook*, 01.09.2015.

³⁷ *Want to raise a kid in Hong-Kong? You'll need \$ 700 000*, „The Wall Street Journal. China”, 04.09.2014.

mniej więcej 200 tys. Mimo że Sąd Najwyższy regionu przyznaje takim dzieciom pełnię praw obywatelskich, nie są tam chciane, a ich rodzice z trudem radzą sobie w gąszczu przepisów biurokratycznych. Od grudnia 2013 r. Hongkong wymaga od nowo przybyłych imigrantów ubezpieczenia zdrowotnego. W prowincji jest 11 klinik prywatnych i 42 publiczne. Uważana jest za jedno z „najzdrowszych” miejsc na świecie. Wynika to z wczesnej edukacji zdrowotnej, profesjonalnych usług medycznych, dobrze rozwiniętej opieki w tym zakresie i przemyślanego systemu ochrony zdrowia. Wszyscy obywatele mają dostęp do publicznej opieki zdrowotnej na wszystkich poziomach. Departament zdrowia ma w swoich kompetencjach m.in. ocenę opieki zdrowotnej dzieci, program szczepień, usługi stomatologiczne, rejestrację pediatrów. Na służbę zdrowia wydaje 5,1% PKB³⁸. W sumie standardy opieki zdrowotnej są porównywalne z Europą Zachodnią.

Program obowiązkowych szczepień jest stosunkowo ograniczony (zbliżony do polskiego), obejmujący pięć schorzeń i znacznie mniejszy niż w USA czy Wielkiej Brytanii. Inne zalecane szczepienia są dostępne w prywatnych klinikach odpłatnie.

Dzieci chodzą do przedszkola od trzeciego roku życia, a następnie do szkoły podstawowej przez sześć lat i przez pięć lat do szkoły średniej (z czego trzy lata spędzają w gimnazjum, a dwa w liceum). Na każdym etapie istnieje silna rywalizacja o miejsce na rankingowej liście osiągnięć. Przeprowadzane są rozmowy kwalifikacyjne, do których dzieci są specjalnie przygotowywane.

W porównaniu z innymi państwami Hongkong rezerwuje w budżecie stosunkowo niewielki odsetek środków na kształcenie, bo zaledwie 3,50%. Dla porównania, w Polsce jest to 5,20%. W szkołach obowiązują mundurki. Istnieje około 50 szkół międzynarodowych, z których korzystają głównie dzieci ekspatów. Według Banku Światowego w 2011 r. poza systemem szkolnym pozostawało 16 829 dzieci³⁹.

Z badań Uniwersytetu w Hongkongu wynika, że dzieci z regionu są mniej sprawne fizycznie od swoich rówieśników z kontynentu, bardziej nieruchawe, a chłopcy są fizycznie słabsi. Jedna czwarta cierpi na nadwagę lub jest otyłych. Fakt ten przypisuje się diecie, która zawiera około 30% więcej tłuszczu niż tradycyjna dieta chińska.

Infrastruktura ułatwia funkcjonowanie dzieci w przestrzeni miejskiej. Miasto jest przystosowane do wózków dziecięcych (windy, pochylnie, chodniki bez wysokich krawężników, szerokie drzwi, miejsca dla wózków w środkach transportu publicznego). Nie ma większego problemu ze znalezieniem przewijaka. Jest mnóstwo placów zabaw, nikogo nie dziwi widok dziecka w restauracji, a ludzie są bardzo tolerancyjni i pomocni. W ocenie szczęśliwości dzieci z Hongkongu sytuują się dość wysoko i wskaźnik ten wzrasta. Pod uwagę brane są takie czynniki jak miłość, zrozumienie, hart ducha, zaangażowanie.

³⁸ WHO, Health Service Delivery Profile, Hong Kong (China), 2012.

³⁹ *Children out of school – primary in Hong Kong*, „Trading Economics” 2015, <http://www.trading-economics.com/hong-kong/children-out-of-school-primary-wb-data.html> (data dostępu: 25.09.2015).

Makau

Makau jest najbardziej zaludnionym miejscem świata, gdzie podobnie jak w Hongkongu realizowany jest eksperymentalny program „jeden kraj – dwa systemy”. Tworzy kulturową mieszankę kultury chińskiej i śródziemnomorskiej. Ma oddzielny budżet i walutę. Językami urzędowymi są kantoński i portugalski. Bezrobocie kształtuje się na poziomie 1,7%. Makau uchodzi za światowe centrum hazardu, prostytucji i prania brudnych pieniędzy. Dochody z ponad 30 kasyn w 2013 r. osiągnęły 45 mld dolarów amerykańskich. W 2015 roku r. awansował na czwarte miejsce wśród najbogatszych terytoriów świata pod względem wielkości PKB na mieszkańca, wyprzedzając Szwajcarię. Każdy obywatel co roku otrzymuje od władz 9 tys. pataca (równowartość 4,5 tys. złotych) w charakterze premii od podatków zebranych od kasyn.

W regionie są 34 szpitale, ale tylko jeden publiczny. Jeden lekarz przypada na 1500 mieszkańców. W takim kontekście pojawiła się koncepcja odchodzenia od jednoznacznie negatywnych skojarzeń i przekształcenia Makau w region przyjazny rodzinie. Osoby do 14. roku życia stanowią w państwie 14,4% ludności. Wskaźnik urodzeń w 2014 r. wynosił 8,98 na 1 tys. mieszkańców. Śmiertelność niemowląt równa jest 3,13 na 1 tys. żywych urodzeń. Średnia przewidywana długość życia wynosi 84,47 roku (druga na świecie). Płodność kobiet księga 0,93, co stawia prowincję na drugim miejscu na świecie po Singapurze.

Negatywnym wyróżnikiem prowincji Makau jest stosunkowo słabe zainteresowanie oświatą i niewielka waga przywiązywana do kształcenia. Wydatki na edukację pochłaniają 2,7% PKB. Państwo subsydiuje szkoły, w tym te prywatne. Wspomaga finansowo rodziców niewydolnych ekonomicznie. Otacza opieką sieroty i osoby niepełnosprawne. Nauczanie jest obowiązkowe od 5. do 15. roku życia, w tym przymusowe tylko przez pięć lat w szkole podstawowej. Analfabetyzm kształtuje się na poziomie 4,4%⁴⁰. Poziom kształcenia oceniany jest jako niski. Zaledwie 25% populacji ma wykształcenie średnie. Interesującym fenomenem jest niewielkie zainteresowanie studiami wyższymi, mimo stosunkowo dobrej infrastruktury: uniwersytetu i politechniki. Tylko 5% młodzieży uczęszcza do college'ów.

Pewnym problemem jest prostytucja 14–15-letnich dziewcząt, jak wszędzie na świecie towarzysząca dużym skupiskom ludzkim i ruchowi turystycznemu.

Podsumowanie

Trudno podsumować coś, co się ze sobą logicznie nie wiąże. Można by skonstatować, że nie ma czegoś takiego jak prawa dziecka w Chinach. W tym wieloczlónowym państwie wszystkie części starają się je wdrażać według matryc ustanowionych przez umowy międzynarodowe, ale każda czyni to nieco inaczej. W pewnym zakresie zależy

⁴⁰ CIA, *The World Factbook*, Macau People 2015.

to od tradycji i lokalnych polityk, w mniejszym zaś od obecnego stanu zamożności. Pozwala to stwierdzić, że w tym państwie, charakteryzującym się poważnym deficytem demokracji, dzieci zajmują stosunkowo wysoką pozycję w hierarchii podmiotów oddziaływań politycznych dobrze mieszczących się w standardach wyznaczanych przez instytucje międzynarodowe.

The Situation of Children in China in Light of International Standards

The popular belief that human rights are being violated in China, as manifested, for example, in the form of the one-child policy, is a certain simplification. In political terms, China is not a uniform organism. The approaches to children in mainland China and in the autonomous regions differ. Alongside civilizational progress, China is experiencing changes that essentially go in two directions: on the one hand, the wealthy part of the society can afford to disregard the state-imposed financial restrictions and have a number of children; on the other hand, the wealthy have turned these restrictions into the practice of investing in the only child in order to provide it with the best possible conditions for development. Studies show that contemporary Chinese do not in fact long for unrestricted procreation.

Keywords: one-child policy, education, healthcare, national minorities, migrations.

Europejska agencja nadzoru bankowego w systemie bezpieczeństwa finansowego Unii Europejskiej*

Natalia Kohtamäki

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

Na rozwój europejskich struktur nadzorczych należy spojrzeć w szerszej perspektywie. Dyskutowana w ostatnich latach unia bankowa jest kolejnym krokiem w kierunku europeizacji nadzoru finansowego. Poprzedziło ją wprowadzenie w 2011 r. Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego z Europejskim Urzędem Nadzoru Bankowego. Ten ostatni jest szczególną agencją regulacyjną w strukturze administracji unijnej. Przy zachowaniu dużej niezależności pełni funkcje koordynacyjne i regulacyjne w procesie harmonizowania norm i praktyk w zakresie nadzoru bankowego. Przedmiotem analizy jest jego rola w ewoluującym europejskim systemie bezpieczeństwa finansowego.

Słowa kluczowe: Europejski System Nadzoru Finansowego, unia bankowa, Europejski Urząd Nadzoru Bankowego, agencje regulacyjne, system bezpieczeństwa finansowego.

System bezpieczeństwa finansowego

Stabilność finansowa ma kluczowe znaczenie nie tylko dla sektora gospodarczego, lecz także dla właściwego rozwoju całego państwa. Jej zakłócenia stanowią poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa ekonomicznego, które jest jednym z najważniejszych filarów bezpieczeństwa publicznego. Istotą zachowania stabilności finansowej jest, aby po pierwsze, najważniejsze instytucje finansowe były stabilne, czyli mogły regulować swoje zobowiązania bez zakłóceń i zewnętrznego wsparcia (np. w postaci mechanizmów pomocowych państwa). Po drugie, żeby stabilne były największe z perspektywy globalnej rynki finansowe¹. W zglobalizowanym świecie wiele podmiotów aktywnych

Natalia Kohtamäki – doktor, adiunkt w Instytucie Prawa Międzynarodowego, Unii Europejskiej i Stosunków Międzynarodowych, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

* Niniejsze opracowanie powstało w ramach grantu badawczego przyznanego przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie (badania statutowe 2014 r.: badania naukowe / prace rozwojowe dla młodych naukowców).

¹ Zob. M. Iwanicz-Drozdowska, *Bezpieczeństwo rynku usług finansowych. Perspektywa Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2008, s. 21.

w środowisku międzynarodowym, w tym przede wszystkim państwa, łączy szereg złożonych zależności. Są one szczególnie silne w przypadkach, gdy aktorów dzieli niewielkie dystanse przestrzenne, rozwojowe czy kulturowe. Takie współzależności rozumie się jako sieć sprzężeń zwrotnych. Dzięki postępowi technologicznemu w coraz krótszych odstępach czasu coraz więcej podmiotów – w tym ogromne transnarodowe instytucje finansowe – oddziałuje na siebie niezależnie od odległości².

W efekcie pojawiają się takie niebezpieczeństwa, jak często w ostatnich latach analizowane przez ekonomistów zjawisko ryzyka systemowego³. Wiąże się ono ściśle z coraz silniejszymi zależnościami między poszczególnymi rynkami finansowymi. Instytucje finansowe są współcześnie połączone szeregiem powiązań i to zarówno w wymiarze transgranicznym, jak i transsektorowym. Można w tym kontekście mówić o zaawansowanej internacjonalizacji, czyli umiędzynarodowieniu tej dziedziny relacji społecznych, która odnosi się do transakcji finansowych. Powiązania instytucji finansowych skutkują możliwością wystąpienia zagrażającego całemu systemowi zdarzenia, które najczęściej oznacza upadek jednego lub kilku dużych podmiotów i w związku z tym utratę płynności przez inne z nimi związane. Niemożność wypełnienia swoich zobowiązań przez jedną instytucję rozprzestrzenia się w szybkim tempie na inne. Na zasadzie efektu domina instytucje finansowe upadają jedna po drugiej. Takie zjawisko „zarażania” rozumiane jest jako ryzyko systemowe w skali mikro. Natomiast ryzyko systemowe rozpatrywane w skali makro jest konsekwencją zjawisk w skali mikro i oznacza „nieprzewidziane zdarzenie, które może załamać system finansowy, w takim stopniu, że aktywność gospodarcza na szeroką skalę zostanie zagrożona”⁴.

Możliwość „zarażania” utratą płynności poszczególnych instytucji finansowych między sobą i związane z tym zagrożenia dla aktywności gospodarczej mają wraz z rosnącą internacjonalizacją charakter transgraniczny. Upadek największych pośredników finansowych zaburza stabilność finansową i równowagę gospodarczą niemalże równocześnie w odległych zakątkach globu, ponieważ instytucje finansowe tworzą współcześnie swoisty system naczyń połączonych. Rynki finansowe, w tym także europejski, są wrażliwe na zjawiska określane mianem ryzyka systemowego czy kryzysów systemowych, ponieważ przez co najmniej ostatnie trzy dekady z różną intensywnością w większości państw wysoko rozwiniętych dochodziło do deregulacji w sektorze finansowym. Znoszono bariery natury prawnej i administracyjnej, umożliwiając tym samym swobodne prowadzenie działalności finansowej w wymiarze transgranicznym i transsektorowym. Jednocześnie dochodziło do liberalizacji

² P.H. Dembiński, *Globalizacja – wyzwanie i szansa*, w: J. Klich (red.), *Globalizacja*, Instytut Studiów Strategicznych, Kraków 2001, s. 20.

³ Klasyczne definicje ryzyka systemowego zob.: G. Kauffman, K.E. Scott, *What is systemic risk, and do bank regulators retard or contribute to it?*, „The Independent Review. A Journal of Political Economy” 2003, t. 7, nr 3, s. 371–391.

⁴ A. Jurkowska-Zeidler, *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 179 i nast.

w obszarze swobodnego przepływu kapitału, co razem z szybkim postępem technologicznym i komunikacyjnym nieuchronnie musiało prowadzić do wzrostu ryzyka „zarażenia niestabilnością”⁵.

Fenomen ten stał się szczególnie niebezpieczny na głęboko zintegrowanym, od dawna konsekwentnie deregulowanym rynku finansowym Unii Europejskiej⁶. W związku z możliwym zagrożeniem od wielu lat przedstawiano w różnych gremiach szczebla unijnego pomysły zmian normatywnych i instytucjonalnych służących stworzeniu skutecznego systemu gwarantującego zapewnienie stabilności i bezpieczeństwa na jednolitym rynku finansowym UE. Modelowym wzorem, do którego odnoszono się w licznych dyskusjach, jest stworzenie tzw. sieci bezpieczeństwa finansowego. Przez to pojęcie rozumie się wszystkie instytucje, procedury, mechanizmy i regulacje służące zapobieganiu wystąpienia kryzysów systemowych. Głównym celem tworzenia wymienionych instrumentów budujących swoistą sieć zabezpieczeń jest zagwarantowanie nienaruszalności stabilności finansowej, rozumianej jako ważne dobro publiczne wymagające wzmożonej ochrony⁷.

Sieć bezpieczeństwa finansowego w wymiarze instytucjonalnym składa się z nadzoru nad rynkiem finansowym, systemu gwarantowania depozytów i pożyczkodawcy ostatniej instancji, którym jest najczęściej bank centralny. Wymiar normatywny obejmuje wszelkie regulacje służące zapewnieniu stabilności finansowej i ochronie przed niewypłacalnością instytucji finansowych w sytuacji kryzysowej. Wymienione elementy są kształtowane w różny sposób w narodowych systemach finansowych w zależności od specyfiki krajowego rynku finansowego. Sztuką jest takie zbudowanie sieci bezpieczeństwa finansowego, aby środki o charakterze prewencyjnym, służące zapobieganiu kryzysom, równoważyły mechanizmy o charakterze ochronnym, które znajdują zastosowanie dopiero w momencie wystąpienia turbulencji na rynkach finansowych. Funkcję zapobiegawczą pełnią najczęściej organy i regulacje nadzorcze, natomiast w sytuacji kryzysowej zaufanie do systemu finansowego odbudowują fundusze gwarancyjne i pożyczkodawca ostatniej instancji⁸.

⁵ Zob. M. Lehmann, *Grundstrukturen der Regulierung der Finanzmärkte nach der Krise*, w: L. Gramlich, C. Manger-Nestler (red.), *Europäisierte Regulierungsstrukturen und -netzwerke. Basis einer künftigen Infrastrukturvorsorge*, Nomos Verlag, Baden-Baden 2011, s. 132 i nast.

⁶ Niebezpieczeństwo dostrzegano w różnych ośrodkach badawczych. Niestety analizy ekonomistów nie miały przełożenia na konkretne mechanizmy, służące zabezpieczeniu stabilności finansowej na jednolitym rynku. Zob. np. prace z początku lat 2000., które powstawały w Centrum Europejskich Badań Ekonomicznych (Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, ZEW), m.in. M. Schüler, *How Do Banking Supervisors Deal with Europe-wide Systemic Risk?*, „ZEW Discussion Paper” 2003, nr 03-03.

⁷ Przy czym stabilność finansowa jest dobrem publicznym nie tylko w ramach narodowych. Zob. H. Dieter, *The stability of international financial markets: A global public good?*, w: S.A. Schirm (red.), *New Rules for Global Markets – Public and Private Governance in the World Economy*, Palgrave Macmillan, Basingstoke/Hampshire 2004, s. 23 i nast.

⁸ Szerzej zob. N. Dözt, *Bankenregulierung – regelgebunden oder diskretionär?*, EUL Verlag, Lohmar, Köln 2002, s. 9; S. Schich, *Financial crisis: Deposit insurance and related financial safety net aspects*, „Financial Market Trends. OECD Journal” 2008, nr 95, s. 4 i nast.

O ile zbudowanie takiego systemu zabezpieczeń na poziomie krajowym nie przedstawia większych trudności i należy już współcześnie do rozwiązań powszechnie stosowanych, to uruchomienie zbliżonych mechanizmów w wymiarze ponadnarodowym, nawet w strukturach tak dalece zintegrowanych jak Unia Europejska, nastręcza wielu problemów⁹. Stąd do wybuchu ostatniego kryzysu finansowego w 2007/2008 r., który dotkliwie naruszył równowagę finansową na globalnych rynkach, możliwe warianty europejskiej sieci bezpieczeństwa finansowego powstawały głównie w zaciszu katedr uniwersyteckich i w gabinetach europejskich think-tanków. Zarówno ekonomiści, jak i prawnicy zwracali uwagę przede wszystkim na konieczność wzmocnienia instrumentów koordynujących na szczeblu europejskim działania nadzorcze organów państw członkowskich. Pojawiały się też idee utworzenia nadzorca zintegrowanego, funkcjonującego na poziomie ponadnarodowym w ramach struktury UE i kontrolującego działalność instytucji finansowych aktywnych transgranicznie¹⁰.

Pomysły, które jeszcze 10 lat temu interesowały jedynie ekspertów, po doświadczeniach związanych z kryzysem finansowym ostatnich lat stały się przedmiotem dyskusji publicznej i z czasem zaczęły przybierać formę realnych rozwiązań, które w znaczący sposób zmieniają dotychczasową „sieć zabezpieczeń” na europejskim rynku finansowym.

Reforma europejskiego nadzoru finansowego z 2011 roku

Jednym z pierwszych działań reformujących europejski system bezpieczeństwa finansowego było stworzenie w styczniu 2011 r. nowej struktury koordynującej mechanizmy nadzorcze w wymiarze makro- i mikroostrożnościowym w ramach wewnętrznego rynku finansowego. Z inspiracji powołanej pod przewodnictwem Jacques’a de Larosière’a przez Komisję Europejską eksperckiej Grupy Wysokiego Szczebla powstał plan zmian wzmocniających spójne rozwiązania nadzorcze na poziomie ogólnoeuropejskim. W raporcie przygotowanym przez tę grupę w 2009 r. wskazano na wiele problemów paraliżujących współpracę narodowych urzędów nadzoru finansowego, szczególnie w sytuacji kryzysowej, wymagającej szybkich i zdecydowanych kroków¹¹.

⁹ Problemy te wynikają z niechęci państw do przekazywania na poziom ponadnarodowy swoich kompetencji w żywotnym dla ich gospodarek obszarze, jakim są rynki finansowe. Szerzej zob. R. Schaeffer, *Die internationale Finanzarchitektur nach der Finanz- und Wirtschaftskrise*, w: P. Hilpold, W. Steinmair (red.), *Neue europäische Finanzarchitektur. Die Reform der WWU*, Springer Verlag, Berlin, Heidelberg 2014, s. 206 i nast.

¹⁰ Zob. m.in. T. Richter, *Eine zentrale europäische Bankenaufsichtsbehörde? Zielvorgaben und Gestaltungsvorschläge*, Verlag Dr. Kovač, Hamburg 2006, s. 114 i nast.; M. Lembke, *Eine Aufsichtsbehörde für den europäischen Kapitalmarkt*, Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main 2010, s. 172 i nast.; R. Beetsma, S. Eijffinger, *The restructuring of financial supervision in the EU*, „European View” 2009, t. 8, nr 1, s. 3–12.

¹¹ Zob. *The High-Level Group on Financial Supervision in the EU Chaired by Jacques de Larosière, Report*, Brussels, 25 lutego 2009, http://ec.europa.eu/finance/general-policy/docs/de_larosiere_report_en.pdf (data dostępu: 01.04.2016).

Do podstawowych bolączek istniejącego systemu zabezpieczeń zaliczono¹²: 1) niejednorodną implementację unijnych dyrektyw finansowych; 2) zróżnicowane praktyki nadzorcze w państwach członkowskich, będące konsekwencją niejednorodnego wprowadzania w życie przepisów unijnych; 3) chaos instytucjonalny, wynikający z wielości różnorodnych systemów organów nadzoru w krajach członkowskich; 4) słaby przepływ informacji między urzędami narodowymi szczególnie na temat dużych instytucji finansowych aktywnych transgranicznie; 5) brak wykształconych procedur w rozwiązywaniu konfliktów między krajowymi nadzorcami; 6) nieefektywność dotychczasowych gremiów koordynujących współpracę w dziedzinie nadzoru finansowego na szczeblu unijnym¹³.

Jakościową zmianę dotychczasowego stanu rzeczy miał wnieść Europejski System Nadzoru Finansowego (European System of Financial Supervision, ESFS), który stanowi zinstytucjonalizowaną sieć europejskich i narodowych organów nadzorczych¹⁴. Na poziomie makroostrożnościowym działa Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego (European Systemic Risk Board, ESRB)¹⁵. Jest ona niezależnym gremium, ale zintegrowanym organizacyjnie z Europejskim Bankiem Centralnym (EBC)¹⁶. Rada odpowiada za identyfikowanie ryzyka systemowego i przeciwdziałanie zagrożeniom z nim związanym. Jej powstanie można uznać za bezpośrednią konsekwencję ostatniego kryzysu finansowego. Dostrzeżono wtedy konieczność ochrony stabilności finansowej w ramach całego systemu finansowego i przewartościowano myślenie na temat instrumentów nadzorczych w perspektywie makroostrożnościowej¹⁷. ESRB odpowiada za ramy strategiczne polityki makroostrożnościowej, realizowane poprzez ostrzeżenia i zalecenia, które wymagają implementacji. Zgodnie z jej zaleceniem także

¹² Obszernie na temat mankamentów istniejącej struktury: N. Kohtamäki, *Europeizacja nadzoru finansowego*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations” 2012, t. 45, nr 1, s. 56–58. Zob. też A. Jurkowska-Zeidler, *Nowe europejskie ramy ochrony stabilności wewnętrznego rynku finansowego*, w: A. Dobaczewska, E. Juchniewicz, T. Sowiński (red.), *System finansów publicznych. Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*, CeDeWu, Warszawa 2010, s. 196 i nast.

¹³ Chodzi o tzw. komitety poziomu trzeciego procedury Lamfalussy’ego: CEBS, CEIOPS i CESR.

¹⁴ Istnieje bogata literatura dotycząca nowego systemu nadzoru UE. Zob. m.in. M. Fedorowicz, *Nadzór nad rynkiem finansowym Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa 2013; N. Kohtamäki, *Die Reform der Bankenaufsicht in der Europäischen Union*, Mohr Siebeck Verlag, Tübingen 2012; B. Hagen, *Ist die EU für eine zentrale Versicherungsaufsicht bereit? Kompetenzrechtliche Untersuchung der institutionellen Dimension der Europäisierung der Versicherungsaufsicht*, Dike Verlag, Zürich, St. Gallen 2014; F. Hänle, *Die neue Europäische Finanzaufsicht. Kompetenzen der neuen Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA)*, Verlag Dr. Kovač, Hamburg 2012.

¹⁵ Zob. rozporządzenie powołujące Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego do życia – nr 1092/2010, Dz.U. UE 2010 L 331/1.

¹⁶ Przewodniczącym ESRB jest prezes Europejskiego Banku Centralnego, Mario Draghi. Ponadto EBC zapewnia Radzie wsparcie analityczne, statystyczne, finansowe i administracyjne, w tym obsługę Sekretariatu, zob. rozporządzenie w sprawie powierzenia EBC szczególnych zadań w zakresie funkcjonowania ESRB – nr 1096/2010, Dz.U. UE 2010 L331/162.

¹⁷ Szerzej zob. C. Tietje, *Architektur der Weltfinanzordnung*, „Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht” 2011, nr 109, s. 29 i nast.

na szczeblu narodowym, w poszczególnych państwach członkowskich, powołano organy odpowiedzialne za politykę makroostrożnościową¹⁸.

Koordynacją działań na szczeblu unijnym w obszarze nadzoru mikroostrożnościowego zajmują się trzy nadzorcze agencje regulacyjne: Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (European Banking Authority, EBA), Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA) oraz Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (European Securities and Markets Authority, ESMA)¹⁹.

ESFS stanowi zintegrowaną sieć krajowych i unijnych organów nadzoru, przy czym nadzór bieżący jest sprawowany przez urzędy nadzoru finansowego w państwach członkowskich. System ten porównywany jest nierzadko do powstałego w 1998 r. Europejskiego Systemu Banków Centralnych²⁰, stanowi jednak rozwiązanie bardziej złożone. Można go uznać za urzeczywistnienie europejskiej sieci administracyjnej²¹. Oznacza ona ściśle powiązanie administracji państw członkowskich i administracji unijnej, której celem są m.in. wzrost efektywności i spójności w procesie wdrażania w życie norm prawa UE, ułatwienie przepływu informacji pomiędzy poszczególnymi podmiotami zaangażowanymi w zarządzanie wielopoziomowe, podwyższenie stopnia legitymacji demokratycznej decyzji wydawanych przez gremia ponadnarodowe, takie jak regulacyjne agencje nadzorcze, czy wreszcie umożliwienie wielokierunkowej kontroli w ramach implementacji przepisów UE.

Europejska sieć administracyjna (określana też mianem przestrzeni czy związku) jest wyrazem ewolucji prawa administracyjnego i ściśle wiąże się z jego europeizacją, czyli intensyfikacją oddziaływań i relacji między prawem europejskim a prawem wewnętrznym państw członkowskich²². Europeizacja prawa finansowego postępuje w szybkim tempie dzięki aktywności europejskich urzędów nadzoru, które m.in. przyczyniają się do ustanowienia wspólnych standardów i praktyk regulacyjnych oraz nadzorczych, spójnego stosowania prawa UE i rozwijania wspólnej kultury nadzoru, zapobiegania arbitrażowi regulacyjnemu, a także angażują się w mediację i rozstrzyganie sporów transgranicznych między właściwymi organami

¹⁸ Zob. zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z 22 grudnia 2011 r. w sprawie mandatu makroostrożnościowego organów krajowych, ERRS/2011/3, 2012/C 41/01.

¹⁹ Wszystkie trzy urzędy powołano w drodze rozporządzenia: EBA – nr 1093/2010, Dz.U. UE 2010 L 331/12; EIOPA – nr 1094/2010, Dz.U. UE 2010 L 331/48; ESMA – nr 1095/2010, Dz.U. UE 2010 L 331/84.

²⁰ Zob. np. M. Fedorowicz, *Porównanie koncepcji normatywnych nowego europejskiego nadzoru finansowego oraz Europejskiego Systemu Banków Centralnych – wybrane zagadnienia*, „Studia Europejskie” 2011, nr 2, s. 49 i nast.

²¹ Zob. O. Jansen, B. Schöndorf-Haubold (red.), *The European Composite Administration*, Intersentia, Cambridge, Antwerp, Portland 2011.

²² Zob. A. Wróbel, *Europeizacja prawa administracyjnego – pojęcie i konteksty*, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Europeizacja prawa administracyjnego*, t. 3, Wydawnictwo C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2014, s. 10 i nast.

nadzoru oraz monitorują i oceniają w ramach swoich kompetencji sektorowych zmiany na rynku²³.

Europejska unia bankowa jako system bezpieczeństwa finansowego

Podstawowym celem Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego wyrażonym przez ustawodawcę unijnego w rozporządzeniach powołujących europejskie urzędy nadzorcze do życia było zapewnienie właściwego wdrażania przepisów dotyczących sektora finansowego, w sposób umożliwiający zachowanie stabilności finansowej i zapewnienie zaufania do systemu finansowego jako całości oraz odpowiedniej ochrony konsumentów usług finansowych²⁴. Wkrótce okazało się jednak, że zgodnie z przewidywaniami krytyków reformy z 2011 r.²⁵ zaproponowane mechanizmy koordynacyjne w sektorze bankowym szczególnie w stosunku do największych instytucji finansowych są niewystarczające.

Kolejnym krokiem do stworzenia struktur przypominających narodowe sieci bezpieczeństwa jest zbudowanie tzw. unii bankowej. Punktem wyjścia do realizacji tej koncepcji stały się opublikowane przez Komisję Europejską na jesieni 2012 r. komunikaty: *Plan działania na rzecz unii bankowej*²⁶ oraz *Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej. Otwarcie debaty europejskiej*²⁷. W pierwszym z nich już we wstępie stwierdzono, że choć koordynacja w dziedzinie nadzoru ma zasadnicze znaczenie, to nie wystarcza na głęboko zintegrowanych rynkach, czego najlepszym przykładem jest strefa euro. Unia bankowa miała w założeniu Komisji dać sektorowi bankowemu „solidniejsze podstawy” i przywrócić zaufanie do wspólnej waluty²⁸. Podstawową grupą państw objętą mechanizmami unii bankowej miały się stać kraje eurolandu. Spotkało się to z wieloma głosami krytycznymi, szczególnie w państwach nienależących do tej grupy, w których dominującą rolę na rynku finansowym odgrywają instytucje z kapitałem zagranicznym²⁹. Od początku podjęto też próby zintegrowania istniejącej już struktury w postaci Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego z planowanym tworem, czyli unią bankową, określaną też mianem zintegrowanych ram finansowych³⁰. Głównym ogniwem łączącym obie

²³ Pełen katalog zadań Europejskich Urzędów Nadzoru Finansowego zob. art. 8 rozporządzeń nr 1093/2010, 1094/2010 i 1095/2010.

²⁴ Por. art. 2 rozporządzeń nr 1093/2010, 1094/2010 i 1095/2010.

²⁵ Więcej zob. N. Kohtamäki, *Die Reform...*, op.cit., s. 101.

²⁶ Komunikat z 12.09.2012 r., COM(2012) 510 final.

²⁷ Komunikat z 30.11.2012 r., COM(2012) 777 final/2.

²⁸ Komunikat z 12.09.2012 r., op.cit., s. 2.

²⁹ Zob. L. Pawłowicz, *Unia bankowa – sukces czy klęska jednolitego rynku usług finansowych*, „Zarządzanie i Finanse. Journal of Management and Finance” 2013, t. 11, nr 2, cz. 1, s. 459 i nast. O iluzoryczności nieuczestniczenia w unii bankowej zob. też S. Kluza, *Unia bankowa z perspektywy nadzoru goszczącego spoza strefy euro*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński” 2014, t. 17, nr 1, s. 144 i nast.

³⁰ Zintegrowane ramy finansowe są obok zintegrowanych ram budżetowych i zintegrowanych ram polityki gospodarczej częścią pogłębionej Unii Gospodarczej i Walutowej.

struktury jest EBA, czyli regulacyjna agencja nadzorcza odpowiedzialna za sektor bankowy. Jej zadania uznano za „misję budowania wspólnych ram prawnych i kultury nadzoru w całej Unii”³¹.

Unia bankowa składa się z dwu podstawowych filarów: Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego (Single Supervisory Mechanism, SSM) i Jednolitego Mechanizmu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (Single Resolution Mechanism, SRM)³².

Punktem przełomowym w tworzeniu Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego było porozumienie polityczne osiągnięte przez Radę i Parlament Europejski w marcu 2013 r.³³ SSM oznacza daleko posuniętą europeizację nadzoru finansowego, dlatego w mediach bywa nawet określany mianem scentralizowanego europejskiego nadzoru. Jest realizowany przez EBC³⁴ we współpracy z organami nadzoru uczestniczących państw członkowskich. Przekazanie kompetencji nadzorczych EBC nad instytucjami kredytowymi w strefie euro i innych państwach uczestniczących w unii bankowej zostało uregulowane szczegółowo w rozporządzeniu z 15 października 2013 r.³⁵ Zgodnie z postanowieniami tego aktu prawnego EBC rozpoczął wykonywanie zadań nadzorczych w listopadzie 2014 roku.

Podstawowe cele, które mają być realizowane w ramach SSM, to: bezpieczeństwo i dobry stan europejskiego systemu bankowego, większa integracja i stabilność finansowa oraz spójność nadzoru bankowego³⁶. W ramach wypełniania zadań nadzorczych EBC ściśle współpracuje z Europejskim Systemem Nadzoru Finansowego, w szczególności z europejskimi agencjami nadzorczymi (EBA, ESMA i EIOPA). Powierzone uprawnienia EBC realizuje, jak to określono w rozporządzeniu z 15 października 2013 r., „bez uszczerbku dla kompetencji i zadań” instytucji stworzonych w ramach ESFS³⁷.

EBC sprawuje bezpośredni nadzór finansowy nad tzw. bankami istotnymi³⁸ z państw uczestniczących, których jest obecnie 129. Reprezentują one 82% aktywów bankowych strefy euro³⁹. Bieżący nadzór nad bankami istotnymi wykonują tzw. wspólne zespoły nadzorcze, w których skład wchodzi pracownicy EBC i urzędnicy z narodowych

³¹ Komunikat z 12.09.2012 r., op.cit., s. 5.

³² Chronologiczne przedstawienie budowania unii bankowej zob. Z. Szpringer, *Unia bankowa*, „Infos. Biuro Analiz Sejmowych” 2013, nr 8 (145).

³³ Zob. np. internetowe wydanie „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 19.03.2013, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/eurokrise/staaten-und-parlament-einigung-auf-eu-bankenaufsicht-12120573.html> (data dostępu: 01.04.2016).

³⁴ Na temat kontrowersji związanych z powierzeniem EBC zadań nadzorczych S. Kluza, *Unia bankowa...*, op.cit., s. 143 i nast.

³⁵ Rozporządzenie nr 1024/2013, Dz.U. UE 2013 L 287/63.

³⁶ Zob. <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/thessm/html/index.pl.html> (data dostępu: 01.04.2016).

³⁷ Art. 3 ust. 1 i 3 rozporządzenia nr 1024/2013.

³⁸ Kryteria istotności zob. <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/list/criteria/html/index.en.html> (data dostępu: 01.04.2016).

³⁹ Dane za <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/thessm/html/index.en.html> (data dostępu: 01.04.2016).

organów nadzoru. Pozostałe banki objęte są nadzorem pośrednim EBC. To znaczy, że nadzór bieżący jest w ich przypadku realizowany przez krajowe instytucje nadzorcze, współpracujące ściśle z EBC. W razie potrzeby, w celu zapewnienia spójności europejskich standardów nadzorczych, mogą one również zostać objęte nadzorem bezpośrednim EBC. Uczestnikami Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego są wszystkie państwa strefy euro, a także państwa członkowskie UE spoza eurolandu, jeśli zdecydują się na tzw. bliską współpracę⁴⁰.

Drugim filarem unii bankowej jest Jednolity Mechanizm Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji. Parlament Europejski i Rada osiągnęły porozumienie polityczne w tej sprawie w marcu 2014 r.⁴¹ Jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych reguluje rozporządzenie z 15 lipca 2014 r.⁴² Procedura ta stanowi uzupełnienie wymiaru nadzorczego realizowanego w ramach SSM. Na poziom unijny przesunięto odpowiedzialność za restrukturyzację i uporządkowaną likwidację banków działających w strefie euro i objętych nadzorem EBC. Aby mechanizm mógł funkcjonować, konieczne było powołanie specjalnego jednolitego funduszu o charakterze ponadnarodowym. Ma on powstać w ciągu ośmiu lat od rozpoczęcia stosowania w tej kwestii rozporządzenia z 15 lipca 2014 r. (czyli w ciągu ośmiu lat od 1 stycznia 2016 r.) ze składek sektora bankowego, pobieranych na poziomie krajowym i przekazywanych następnie do funduszu⁴³.

Wspomnianą procedurę restrukturyzacyjno-likwidacyjną realizować będzie Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji, powołana na szczelbu unijnym we współpracy z odpowiednimi organami na szczelbu narodowym⁴⁴. Rada ta ma kompetencje do podejmowania decyzji dotyczących programów restrukturyzacyjnych i likwidacyjnych, przygotowywanych dla banków na skraju upadłości, odpowiada za fazę planowania oraz fazę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków istotnych, nadzorowanych bezpośrednio przez EBC, a także wszystkich innych banków, niezależnie od ich rozmiaru, jeśli proces ten wymaga skorzystania z jednolitego funduszu. Ponadto jest ostatecznie odpowiedzialna za wszystkie instytucje kredytowe

⁴⁰ Zob. *Decision of the European Central Bank of 31 January 2014 on the Close Cooperation with the National Competent Authorities of Participating Member States Whose Currency is Not the Euro*, ECB/2014/5.

⁴¹ Zob. informacja Parlamentu Europejskiego, http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_4.2.4.pdf (data dostępu: 01.04.2016).

⁴² Rozporządzenie nr 806/2014, Dz.U. UE 2013 L 225/1.

⁴³ Składki będą obliczane proporcjonalnie do kwoty zobowiązań instytucji kredytowej w stosunku do łącznych zobowiązań wszystkich banków, które uzyskały zezwolenie na prowadzenie działalności na terytorium uczestniczących w mechanizmie państw członkowskich. Będą one dostosowane do poziomu ryzyka podejmowanego przez każdą instytucję. Szacuje się, że zgromadzone w jednolitym funduszu środki po ośmiu latach będą wynosić 55 mld euro. Początkowo będą one gromadzone w tzw. pulach krajowych. Stopniowo będzie następować „uwspólnianie”, czyli łączenie gromadzonych środków. Zob. <http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/banking-union/single-resolution-mechanism/> (data dostępu: 01.04.2016).

⁴⁴ Por. Informacja Ośrodka Informacji i Dokumentacji Europejskiej z 18.09.2014 r.: http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14754 (data dostępu: 01.04.2016).

w ramach unii bankowej, co oznacza, że może w każdym momencie skorzystać wobec nich z uprawnień zagwarantowanych jej w rozporządzeniu z 15 lipca 2014 r.⁴⁵ Jednolity Mechanizm Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji rozpoczął funkcjonowanie 1 stycznia 2016 r.⁴⁶, po zakończeniu procesu ratyfikacji umowy międzyrządowej o przekazywaniu i uwspólnianiu składek na rzecz jednolitego funduszu⁴⁷.

Trzecim planowanym filarem unii bankowej ma być europejski system gwarantowania depozytów. Jest to jeden z najbardziej skomplikowanych obszarów, jeśli chodzi o kształtowanie europejskiego systemu bezpieczeństwa finansowego. Trudności w jego europeizacji wynikają z dużego zróżnicowania w tej dziedzinie w państwach członkowskich⁴⁸. Wspólnym punktem odniesienia jest obecnie dyrektywa w sprawie systemu gwarancji depozytów z 16 kwietnia 2014 r., wprowadzająca spójne rozwiązania dla narodowych funduszy gwarancyjnych. Stanowi ona przekształconą wersję dyrektywy z 1994 r.⁴⁹ W systemie gwarantowania depozytów po ostatnim kryzysie finansowym wprowadzono liczne zmiany, m.in. ustalono zharmonizowany poziom gwarancji w wysokości 100 tys. euro⁵⁰ i skrócono termin wypłaty depozytów (do siedmiu dni roboczych). Nie ma natomiast na razie jasnej koncepcji, jak miałyby wyglądać wspólny europejski system gwarantowania depozytów. Z tego powodu wielu ekspertów zwraca uwagę na słabość zintegrowanych ram finansowych, które bez ponadnarodowego systemu gwarantowania depozytów nie tworzą pełnej sieci bezpieczeństwa finansowego⁵¹.

Klamrą spajającą unię bankową są tzw. jednolite ramy regulacyjne. Stanowią one odejście od realizowanej przez wiele dziesięcioleci na europejskim rynku finansowym zasady minimalnej harmonizacji⁵². Zastąpiono ją zasadą maksymalnej harmonizacji, która oznacza, że państwa członkowskie muszą wdrażać przepisy prawa UE w sposób ścisły – nie dodając ani nie pomijając niczego. Ma to zapobiegać fenomenowi „pozłacania regulacji” (*gold-plating*), który polegał najczęściej na zaostrzaniu norm unijnych przy wprowadzaniu ich do narodowych porządków prawnych, tak aby osiągnąć rozwiązania korzystne dla krajowego rynku. Jednolite ramy regulacyjne mają stanowić

⁴⁵ Zob. <http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/banking-union/single-resolution-mechanism/> (data dostępu: 01.04.2016).

⁴⁶ Zob. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6397_en.htm?locale=en (data dostępu: 01.04.2016).

⁴⁷ Umowa z 14 maja 2014 r., 8457/14, LIMITE, EF 121, ECOFIN 342. Tekst dostępny w języku polskim na stronie internetowej Rady: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?f=ST+8457+2014+INIT&l=pl> (data dostępu: 01.04.2016).

⁴⁸ Szerzej zob. K. Zielińska, *Droga do unii bankowej – reformy systemu regulacji sektora bankowego*, „Ekonomia Międzynarodowa” 2013, nr 4, s. 34 i nast.

⁴⁹ Nowa dyrektywa 2014/49/UE, Dz.U. UE 2014 L 173/149. Dyrektywa 94/19/WE z 30.05.1994 r., Dz.U. WE 1994 L 135/5.

⁵⁰ Zharmonizowany poziom gwarancji został wprowadzony dyrektywą 2009/14/WE z 11.03.2009 r. Dz.U. WE 2009 L 267/7.

⁵¹ Zob. np. M. Zaleska, *Zintegrowane ramy finansowe – koncepcja i wyzwania*, w: eadem (red.), *Europejska unia bankowa*, Difin, Warszawa 2015, s. 30 i nast.

⁵² Szerzej zob. np. A. Jurkowska-Zeidler, *Bezpieczeństwo...*, op.cit., s. 117 i nast.

spójny zbiór przepisów, implementowany we wszystkich państwach członkowskich w sposób jednolity⁵³.

Rola europejskiej agencji nadzoru bankowego w nowym systemie bezpieczeństwa finansowego

Ogniwo łączące oba projekty, czyli Europejski System Nadzoru Finansowego i unię bankową, stanowi Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EBA), który jak wspomniano powyżej podobnie, jak EIOPA i ESMA jest agencją regulacyjną UE. Gremiów tego typu jest już w systemie administracyjnym UE ponad 30. Są to autonomiczne podmioty, powoływane na czas nieokreślony, które mają stanowić zaplecze eksperckie Komisji Europejskiej⁵⁴.

EBA zajmuje wśród agencji regulacyjnych szczególne miejsce właśnie poprzez zintegrowanie jej dotychczasowych zadań ze strukturą unii bankowej, opracowanej dwa lata po powstaniu europejskich urzędów nadzoru. Synchronizującym aktem prawnym było rozporządzenie z 22 października 2013 r., zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (nr 1093/2010) w odniesieniu do powierzenia Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególnych zadań⁵⁵. W ramach realizacji swoich nowych zadań z zakresu nadzoru finansowego EBC ściśle współpracuje z ESFS, w tym przede wszystkim z europejską agencją nadzoru bankowego.

Jednocześnie EBA zachowała swoje dotychczasowe kompetencje, do których należy w szczególności opracowywanie projektów regulacyjnych i wykonawczych standardów technicznych oraz wytycznych i zaleceń. Zwłaszcza te ostatnie, uznawane za instrumenty tzw. miękkiego prawa, w znaczący sposób przyspieszają europeizację praktyk nadzorczych i umożliwiają synchronizację działań nadzorczych w ramach UE⁵⁶. W przygotowaniu wytycznych i zaleceń, które formalnie nie mają mocy wiążącej, ale faktycznie kształtują wiele szczegółowych regulacji dotyczących sektora bankowego, biorą udział praktycy i eksperci. EBA ma bowiem możliwość organizowania szerokich konsultacji społecznych, które ułatwiają dopasowanie konkretnych rozwiązań do istniejących potrzeb. Ponadto może upubliczniać informację o niestosowaniu się

⁵³ M.in. dyrektywa 2014/59/UE z 15.05.2014 r. w sprawie naprawy, restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, Dz.U. UE 2014 L 173/190, oraz dyrektywa 2013/36/UE i rozporządzenie nr 575/2013 z 26.06.2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych (pakiet CRD IV/CRR), Dz.U. UE 2013 L 176/338 i L176/1.

⁵⁴ Zob. np. N. Kohtamäki, *Rola agencji regulacyjnych w tworzeniu europejskiej kultury administracyjnej na przykładzie unijnej agencji nowego typu – Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych*, artykuł ukaże się w „Ius Novum” 2016, nr 3; eadem, *Wpływ kryzysu finansowego na kształtowanie się tożsamości europejskiej. Przykład procedur decyzyjnych w nadzorczych agencjach regulacyjnych Unii Europejskiej*, w: K.A. Wojtaszczyk, J. Tymanowski, P. Stawarz (red.), *Integracja europejska. Główne obszary badawcze*, WDiNP UW, Warszawa 2015, s. 158 i nast.

⁵⁵ Rozporządzenie UE nr 1024/2013, Dz.U. UE 2013 L 287/5.

⁵⁶ Zob. art. 16 rozporządzenia nr 1093/2010.

do wytycznych i zaleceń przez krajowe organy nadzorcze bądź instytucje finansowe będące ich adresatami. Natomiast jeśli chodzi o standardy techniczne, to mają one charakter bezpośrednio obowiązujących rozporządzeń lub decyzji Komisji i nie mogą dotyczyć polityki nadzorczej bądź kwestii strategicznych⁵⁷. EBA odgrywa w ich przygotowaniu rolę wiodącą. Analizując procedurę opracowywania projektów standardów technicznych sformułowaną w art. 10 i 15 rozporządzenia nr 1093/2010, można nawet odnieść wrażenie, że zadanie Komisji w tym procesie sprowadza się przede wszystkim do zatwierdzania inicjatyw agencji nadzorczej. Komisja nie może samodzielnie, tj. bez uprzedniej konsultacji z nadzorczą agencją regulacyjną, zmieniać takich projektów. Gdy jest to konieczne, EBC może w ramach swojej roli w „unii bankowej” uczestniczyć w przygotowaniu projektów standardów technicznych przez Europejski Urząd Nadzoru Bankowego, a także zwracać jego uwagę na potrzebę ich formułowania. EBC jest też zobowiązany do przestrzegania regulacyjnych i wykonawczych standardów technicznych⁵⁸.

Bliskie relacje między Europejskim Urzędem Nadzoru Bankowego a EBC wyrażają się np. w uczestnictwie w obradach organów decyzyjnych. Reprezentant EBC zasiada bez prawa głosu w Radzie Organów Nadzoru⁵⁹ – głównym gremium w ramach struktury bankowej agencji nadzorczej. Rada ds. Nadzoru – podstawowy organ EBC do spraw wykonywania zadań nadzorczych – ma natomiast możliwość zapraszania przedstawicieli EBA i Komisji jako obserwatorów⁶⁰. Związki instytucjonalne mają przełożenie na wymianę informacji i synchronizację działań. Jest to istotne np. w przypadku nawiązywania relacji międzynarodowych przez EBC w dziedzinie nadzoru bankowego. Przy zawieraniu porozumień administracyjnych w tym zakresie czy rozwijaniu innych inicjatyw np. z organami nadzorczymi państw trzecich EBC musi brać pod uwagę aktywność międzynarodową agencji nadzoru bankowego⁶¹. Porozumienia zawierane przez EBC i EBA nie tworzą zobowiązań prawnych ani dla UE, ani dla państw członkowskich. Współpraca EBC z agencją nadzoru bankowego podlega monitorowaniu. Co trzy lata Komisja Europejska jest zobowiązana do publikowania sprawozdania z działalności nadzorczej EBC, w którym muszą się znaleźć m.in. informacje na temat kooperacji z EBA⁶².

Powołanie do życia unii bankowej wraz z jej pierwszym filarem w postaci nadzoru zintegrowanego pod dachem EBC wywołało dyskusje nad sensem tworzenia zaledwie niewiele wcześniej bankowej agencji nadzorczej, która w pierwotnych założeniach wyrażanych w 2009 r. miała w przyszłości przejąć rolę nadzorecy w europejskim sektorze

⁵⁷ Zob. wyjaśnienie Komisji Nadzoru Finansowego z 22.05.2014 r., https://www.knf.gov.pl/Images/Pismo_UKNF_do_bankow_dot_%20aktow_wykonawczych_i_wytycznych_do_CRD_IV_CRR_tcm75-38013.pdf (data dostępu: 01.04.2016).

⁵⁸ Art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1024/2013.

⁵⁹ Zgodnie z art. 40 ust. 1 lit. d rozporządzenia nr 1093/2010 i art. 3 ust. 2 rozporządzenia nr 1024/2013.

⁶⁰ Uwaga nr 70 do rozporządzenia nr 1024/2013.

⁶¹ Art. 8 rozporządzenia nr 1024/2013 i art. 33 rozporządzenia nr 1093/2010.

⁶² Art. 32 lit. f rozporządzenia nr 1024/2013.

bankowym. Niewątpliwie słusznym argumentem krytycznym w stosunku do nowych rozwiązań jest stwierdzenie, że powstała w 2011 r. EBA nie miała realnej szansy w pełni wykorzystać zagwarantowanych jej uprawnień i sprawdzić się w sytuacji kryzysowej, a tym samym udowodnić, że mogłaby aspirować do roli europejskiego nadzorca nad dużymi aktywnymi transgranicznie instytucjami kredytowymi. Zanim agencja na dobre zaczęła realizować przekazane jej zadania, na horyzoncie pojawiła się już nowa koncepcja w postaci zintegrowanych ram finansowych z Jednolitym Mechanizmem Nadzorczym jako jej zasadniczym elementem. Praktycy zwracają w tym kontekście uwagę na fakt, że dla skuteczności nadzoru finansowego podstawowe znaczenie ma stabilność instytucjonalna i normatywna⁶³. Erupcja pomysłów dotyczących jednej i drugiej sfery w przypadku europejskiego nadzoru bankowego pozwala wątpić, że przyjęte rozwiązania okażą się efektywne w godzinie próby.

Ponadto przekazanie zadań EBC w ramach SSM wiąże się z ryzykiem kolizji w procesie wykonywania zadań z zakresu polityki pieniężnej i nadzorczej. Aby uniknąć tego niebezpieczeństwa, funkcje koordynacyjne i regulacyjne związane z europejskim nadzorem przekazano w 2011 r. Europejskiemu Urzędowi Nadzoru Bankowego. Decyzja podjęta w 2013 r. o utworzeniu unii bankowej przekreśliła wcześniejszy tok rozumowania⁶⁴. Koncepcja rozwoju kompetencji Europejskiego Urzędu Bankowego i powolnego kształtowania jego roli jako harmonizatora i koordynatora europejskich rozwiązań nadzorczych była logiczna, gdyż zakładała wykorzystanie nadzorczych struktur instytucjonalnych w krajach członkowskich. Wzmacnianie narodowych organów nadzoru finansowego jest skutecznym sposobem na zapobieganie kryzysom systemowym i szybkie działanie w momencie ich wystąpienia. To narodowi nadzorcy najlepiej znają kontrolowane przez siebie rynki i w sytuacji zagrożenia najtrafniej dokonują diagnozy lokalnych uwarunkowań⁶⁵. Natomiast tworzenie co kilka lat nowych ram instytucjonalnych służących centralizacji nadzoru na poziomie europejskim niekoniecznie wpływa na skuteczniejsze zapewnianie stabilności finansowej na europejskim rynku finansowym, zwłaszcza że ogólnoeuropejskie rozwiązania wbrew deklaracjom i założeniom formułowanym w oficjalnych dokumentach często nie uwzględniają specyfiki narodowej⁶⁶.

⁶³ W. Przybylska-Kapuścińska, M. Skopowski, *Wyzwania związane z wdrożeniem jednolitego mechanizmu nadzoru*, w: M. Zaleska (red.), *Europejska unia bankowa*, op.cit., s. 66 i nast.

⁶⁴ Kryzys finansowy zrewolucjonizował wcześniejszy tok rozumowania także na szczeblu narodowym, w wyniku czego dochodzi do sukcesywnego zwiększania roli banków centralnych w procesie kontroli instytucji kredytowych. Zob. ibidem, s. 70. Zob. też przedkryzysowe komentarze na ten temat, np.: D. Masciandaro, *E pluribus unum? Authorities' design in financial supervision: Trends and determinants*, „Open Economies Review” 2006, t. 17, nr 1, s. 77 i nast.; H. Koskenkylä, J. Koskinen, *Financial stability, regulation and supervision*, w: H. Koskenkylä (red.), *Financial Integration*, Bank of Finland Studies A: 108, Suomen Pankki, Vammala 2004, s. 189 i nast.

⁶⁵ S. Kluza, *Unia bankowa...*, op.cit., s. 148.

⁶⁶ Szerzej na temat złożoności reform na europejskim rynku finansowym w kontekście zróżnicowanych tradycji narodowych zob. Z. Polański, *Unia bankowa*, w: P. Albiński (red.), *Kryzys a polityka stabilizacyjna Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2014, s. 219.

Dla dużych, działających transgranicznie instytucji konieczne stało się jednak wypracowanie ponadnarodowych rozwiązań, które ustawodawca unijny nazwał enigmatycznie „pogłębieniem integracji obowiązków nadzorczych”⁶⁷. Oznacza to nierzadko narzucenie stanowiska najsilniejszych graczy słabszym, a także ponoszenie wysokich kosztów przywracania stabilności finansowej przez państwa, które najlepiej przetrwały sytuację kryzysową, czyli prowadziły wcześniej odpowiedzialną politykę nadzorczą.

EBA jest platformą zrzeszającą wszystkie państwa członkowskie UE. I choć w jej organach decyzyjnych, w których zasiadają reprezentanci krajowych urzędów nadzorczych, dochodzi do tworzenia różnego rodzaju koalicji i grup interesów, to stanowi ona klamrę spajającą cały europejski rynek finansowy. Natomiast przekazanie kompetencji nadzorczych Europejskiemu Bankowi Centralnemu różnicuje państwa członkowskie. Pierwszoplanową rolę odgrywają państwa strefy euro. Szansę na częściowe współuczestniczenie w nowych mechanizmach mają też te kraje, które zdecydują się na „bliską współpracę”⁶⁸. Pozostali siłą rzeczy będą marginalizowani, jeśli chodzi o proces decyzyjny, choć w praktyce podejmowane w ramach unii bankowej działania będą dotyczyć wszystkich.

Podsumowanie

W początkowej fazie reformy nadzoru finansowego, w latach 2009–2010, planowano, że powołana w 2011 r. agencja nadzoru bankowego przejmie z czasem zadania nadzorcze nad największymi bankami na rynku europejskim. Gdyby tak się stało, kontynuowano by integrację jednolitego rynku finansowego w ramach całej Unii. Przewidywano jednak rozwiązanie promujące państwa strefy euro i osadzono nadzór bezpośredni nad dużymi, aktywnymi transgranicznie instytucjami finansowymi w ramach Europejskiego Banku Centralnego. Europejski Urząd Nadzoru Bankowego jest łącznikiem i koordynatorem działań urzędów nadzorczych państw strefy euro i tych pozostających poza nią. Ma tworzyć spójny „podręcznik nadzoru” i angażować się w rozwój europejskiej kultury nadzorczej. Na ile będzie mógł spełniać te zadania w obliczu rosnącej roli Europejskiego Banku Centralnego jako ogólnoeuropejskiego nadzorcy – czas pokaże. Niewątpliwie mnożenie na szczeblu unijnym instytucji zaangażowanych w nadzór nad sektorem bankowym nie sprzyja jego przejrzystości i zrozumieniu podejmowanych działań przez obywateli państw członkowskich.

Unię bankową wraz z wcześniej powstałym Europejskim Systemem Nadzoru Finansowego można postrzegać jako specyficzną strukturę zarządzania międzynarodowego, rozumianego jako odejście od tradycyjnego porządku politycznego z hierarchicznym porządkiem charakterystycznym dla ram wewnątrzpaństwowych. Zarządzanie

⁶⁷ Rozporządzenie UE nr 1024/2013.

⁶⁸ Nie biorą one udziału w pracach rady Prezesów EBC i nie mogą korzystać z innych szczegółowych uprawnień przysługujących jedynie członkom strefy euro.

ponadnarodowe stanowi sieć interakcji horyzontalnych między różnymi podmiotami stosunków międzynarodowych, w którym pierwszoplanową rolę odgrywają państwa⁶⁹, tracące jednak coraz więcej swoich prerogatyw na rzecz ponadnarodowych tworców, którym powierza się zadania natury decyzyjnej, koordynującej czy nawet kierującej. Od kilkudziesięciu lat w ramach procesów integracji europejskiej odchodzi się od modeli zarządzania państwowocentrycznego na rzecz struktur wspólnych, jednoczących zróżnicowane porządki prawne, mozaikę systemów gospodarczych i odmienne tradycje w kształtowaniu rynków finansowych. Te wysiłki nie uchroniły rynku finansowego UE od załamania w 2008 r., z którego trudno się otrząsnąć do dnia dzisiejszego. Nie ma gwarancji, że nowe rozwiązania ustrzegą państwa członkowskie przed podobnym scenariuszem w przyszłości.

Badacze integracji europejskiej rozwijają w stosunku do Unii Europejskiej wiele złożonych koncepcji wskazujących przede wszystkim na wyjątkowe w skali świata struktury zarządzania, które rozwinęły się w ramach tej organizacji. Nazywa się ją nawet „mocarstwem normatywnym”, podkreślając zdolność UE do ustalania i egzekwowania prawa na fundamencie mechanizmów negocjacyjnych, porozumień multilateralnych i budowania kompromisu⁷⁰. W kontekście rozwijania europejskiej sieci bezpieczeństwa finansowego można jednak postawić pytanie, czemu służą takie wspólne inicjatywy regulacyjne i nadzorcze i czy rzeczywiście są one bardziej skuteczne niż zindywidualizowane reakcje urzędów narodowych. Doświadczenia z poprzednich kryzysów finansowych, np. azjatyckiego, uczą, by zachowywać daleko idącą ostrożność, zwłaszcza przy nakręcaniu tzw. spirali regulacyjnej, czyli tworzeniu nowych norm prawnych bez głębszego namysłu nad ich faktyczną celowością. To samo dotyczy rozrostu struktur instytucjonalnych, które w przypadku Unii Europejskiej powstają bez przemyślanej wizji na temat ich przyszłości. Pod presją chwili uzyskiwane są rozwiązania kompromisowe, które następnie w szybkim tempie trzeba modernizować i w konsekwencji wprowadzać kolejne gremia z nowymi zadaniami, które funkcjonują w coraz bardziej skomplikowanej i nieczytelnej dla przeciętnego odbiorcy machinie eurokratycznej. Najlepszym potwierdzeniem tej tezy jest EBA, której rola w ramach unii bankowej sprowadza się przede wszystkim do harmonizacji regulacji i praktyk w dziedzinie nadzoru bankowego.

Europejski Urząd Nadzoru Bankowego jest agencją regulacyjną UE. W związku z tym, podobnie jak innym gremiom tego typu, zagwarantowano mu w rozporządzeniu założycielskim szeroką autonomię instytucjonalną. Została ona potwierdzona w ramach koncepcji unii bankowej, m.in. poprzez zapisy w rozporządzeniu UE nr 1024/2013 akcentujące, że EBC nie może zastępować Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego

⁶⁹ Zob. M. Rewizorski, *Rola rynku w kształtowaniu się zarządzania globalnego*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2014, nr 2, s. 21 i nast.

⁷⁰ Zob. np. J.J. Węć, *Normatywna działalność Unii Europejskiej w walce z kryzysem zadłużeniowym strefy euro*, w: K.A. Wojtaszczyk, J. Tymanowski, P. Stawarz (red.), *Integracja europejska...*, op.cit., s. 163 i nast.

w wykonywaniu powierzonych mu zadań⁷¹. Obie instytucje mają ściśle ze sobą współpracować, jednocześnie nie dublując swoich uprawnień i nie wchodząc w zakres kompetencji drugiego unijnego organu nadzorczego. Nie trzeba być znawcą tematu, by postawić pytanie o sens rozbijania zadań nadzorczych na dwie instytucje europejskie. O ile skomplikowane struktury instytucjonalne w zakresie nadzoru finansowego znajdują zwolenników na szczeblu narodowym, to takie koncepcje w wymiarze skutecznego, antykrzysowego zarządzania ponad- czy transnarodowego trudno obronić.

Chodzi w tym kontekście o wiele kwestii praktycznych związanych z przejrzystością organizacyjną konkretnego systemu. Proste struktury co do zasady są mniej kosztowne. Ponadto łatwiej w nich zapewnić klarowny i płynny przepływ informacji, który jest szczególnie istotny w ramach zarządzania antykrzysowego i usuwania problemów już występujących. Niestety biurokracja ma to do siebie, że łatwo się rozrasta, natomiast dużo trudniej ją następnie ograniczać. Częste są zatem debaty na temat potrzeby powoływania nowych agencji regulacyjnych UE, szczególnie w odpowiedzi na konkretny kryzys w różnych sektorach rynku wewnętrznego. Natomiast nie ma dyskusji dotyczących ewentualnej likwidacji agencji, które się nie sprawdziły bądź nie są już potrzebne. Agencje regulacyjne powoływane są co do zasady na czas nieokreślony, trudno je zatem usunąć z krajobrazu instytucjonalnego UE. EBA będzie więc istnieć w ramach unii bankowej, pełniąc funkcje koordynacyjne i semiregulacyjne. Warto jednak uważnie obserwować unijne organy nadzorcze w ramach europejskiej sieci bezpieczeństwa finansowego – nie tylko w kontekście ich dotychczasowych kompetencji. Biorąc pod uwagę ich szybki rozwój z ostatnich lat, można zakładać, że ewolucja w tym zakresie jeszcze się nie zakończyła.

The European Banking Authority in the EU Financial Security System

The development of European supervisory structures should be analysed in a broader perspective. The recently discussed banking union is another step towards the Europeanisation of financial supervision. In 2011 it was preceded by the introduction of the European System of Financial Supervision with the European Banking Authority (EBA). The latter is an EU regulatory agency with a special place within EU administration. While maintaining high independence, the EBA coordinates and regulates standards and practices in the field of banking supervision. The following analysis concentrates on the evolving role of the EBA in the changing European system of financial security.

Key words: European System of Financial Supervision, banking union, European Banking Authority, regulatory agencies, financial security and stability

⁷¹ Uwaga nr 32 i 80 do rozporządzenia nr 1024/2013.

Geopolityczne strategie państw mniejszych i peryferyjnych – przykład Polski w Unii Europejskiej

Tomasz Grzegorz Grosse

Uniwersytet Warszawski

Artykuł stanowi analizę wyborów strategicznych dokonywanych w stosunkach międzynarodowych przez państwa mniejsze, a więc niebędące mocarstwami (*great powers*), ze szczególnym uwzględnieniem państw wchodzących w skład struktur integracyjnych. Przedmiotem analizy są zwłaszcza państwa uznawane za peryferyjne, o niskiej pozycji w systemie międzynarodowym zarówno ze względu na swoje położenie geograficzne, jak i z uwagi na niewielki potencjał geopolityczny. Artykuł dzieli się na dwie podstawowe części. W pierwszej wskazano na najważniejsze wątki dyskusji teoretycznej o roli geopolitycznej państw mniejszych i peryferyjnych. W drugiej zweryfikowano najważniejsze wnioski tej debaty w odniesieniu do Polski, a dokładnie polityki tego państwa w Unii Europejskiej oraz innych działań podejmowanych przez polskie władze w polityce zagranicznej.

Słowa kluczowe: strategia, geopolityka, państwa mniejsze i peryferyjne, Polska, Unia Europejska.

Celem artykułu jest analiza wyborów strategicznych dokonywanych w stosunkach międzynarodowych przez państwa mniejsze, a więc niebędące mocarstwami (*great powers*), ze szczególnym uwzględnieniem państw wchodzących w skład struktur integracyjnych. Przedmiotem analizy są zwłaszcza państwa uznawane za peryferyjne, czyli takie, które zajmują niską pozycję w systemie międzynarodowym zarówno ze względu na swoje położenie geograficzne, jak i z uwagi na niewielki potencjał geopolityczny. Z reguły są to państwa małe bądź średniej wielkości, które znajdują się poza obszarami centralnymi, na obrzeżach lub wręcz na pograniczu określonego układu międzynarodowego. Jak się wydaje, Polska ze względu na stosunkowo niewielki potencjał geopolityczny (gospodarczy, demograficzny, militarny itp.) oraz z racji swojego położenia na granicy wschodniej Unii Europejskiej może być traktowana jako przykład państwa peryferyjnego. Położenie peryferyjne Polski podkreśla to, że jest usytuowana na granicy dwóch bloków geopolitycznych, tj. między Zachodem (którego trzonem są

USA i największe państwa UE) a Rosją i jej strefą wpływów. Polska znajduje się też w bezpośredniej bliskości innych obszarów peryferyjnych będących areną rywalizacji między Rosją a Zachodem (mam na myśli przede wszystkim Ukrainę).

Niniejszy artykuł dzieli się na dwie podstawowe części. W pierwszej będę się starał wskazać na najważniejsze wątki dyskusji teoretycznej o roli geopolitycznej państw mniejszych i peryferyjnych. W drugiej spróbuję zweryfikować najważniejsze wnioski tej debaty w odniesieniu do przykładu Polski, a dokładnie polityki tego państwa w Unii Europejskiej oraz innych działań podejmowanych przez polskie władze w polityce zagranicznej.

Teorie w stosunkach międzynarodowych koncentrują się przede wszystkim na roli mocarstw, jako tych, które mają największy wpływ na kształtowanie ładu międzynarodowego lub relacji geopolitycznych. W znacznie mniejszym stopniu obiektem ich zainteresowania są państwa mniejsze i średnie, a zwłaszcza te uznawane za peryferyjne. W części teoretycznej będę się starał pokazać, jakie są wizje ładu międzynarodowego wybranych podejść naukowych. W szczególności dotyczy to tego, jak w wybranych teoriach przedstawione są różnice między rolą mocarstw a rolą mniejszych państw, a także czy w ramach poszczególnych koncepcji zakłada się istnienie relacji hierarchicznych między nimi, czy bardziej partnerskich. Kolejnym aspektem mojej analizy będzie próba odpowiedzi na pytanie, od czego zależy status państw peryferyjnych. W jaki sposób mogą one wzmacniać swoją pozycję międzynarodową? Jakie uwarunkowania zewnętrzne lub czynniki wewnętrzne (w tym przede wszystkim obrona strategii w polityce zagranicznej) mogą stymulować wpływ tych państw na ład geopolityczny oraz poprawiać ich autonomię w stosunku do mocarstw, zarówno tych regionalnych, jak i światowych? Na koniec przyjrę się specyficznej sytuacji panującej w integrującej się Europie. Zastanowię się, czy jest to szczególnie przykład wymagający odrębnego podejścia teoretycznego, czy raczej potwierdza on główne założenia najważniejszych teorii w stosunkach międzynarodowych. Interesuje mnie też pytanie, czy UE zwiększa autonomię państw mniejszych i peryferyjnych, czy tylko zapewnia im większą stabilność geopolityczną. Czy wreszcie Unia staje się nowym rodzajem mocarstwa regionalnego, które konsumuje i przetwarza interesy swoich części składowych, zarówno państw centralnych, jak i peryferyjnych? Czy też jest ona jedynie platformą rywalizacji między tymi państwami oraz instrumentem realizacji ich interesów w polityce zewnętrznej?

Następnie wyniki rozważań teoretycznych będę się starał zweryfikować na przykładzie Polski. W tym celu będę analizował strategię geopolityczną¹ tego państwa

¹ **Strategia** jest w niniejszym opracowaniu rozumiana jako kierunek i sposoby działania, które państwo (lub inny aktor stosunków międzynarodowych) zamierza przyjąć w długim terminie, aby osiągnąć swoje cele i zyskać przewagę polityczną. Strategia ma na celu takie długofalowe działania podejmowane w ramach systemu międzynarodowego i w odpowiedzi na zmiany zachodzące w stosunkach międzynarodowych, aby zapewnić danemu podmiotowi długotrwałe przetrwanie i rozwój. **Geopolityka** jest z jednej strony podejściem naukowym w ramach stosunków międzynarodowych, z drugiej zaś sposobem działania stosowanym przez różnych aktorów w szerszym kontekście społecznym, gospodarczym lub międzynarodowym. W tym drugim przypadku klasyczne ujęcie geopolityki ma odniesienie do geografii i polityki międzynarodowej, a więc do

w ciągu ostatnich lat, obierając za punkt startu dla całego badania moment przystąpienia do UE w 2004 r., a jako cezurę końcową rok 2015. Mając na myśli strategię geopolityczną, stawiam pytanie przede wszystkim o długofalowe działania w odniesieniu do najważniejszych relacji sojuszniczych zarówno wewnątrz UE, jak i na zewnątrz, głównych kierunków geograficznych polityki zagranicznej, jej celów, jak również największych zagrożeń definiowanych przez władze państwowe. Na koniec spróbuję zastanowić się nad skutecznością realizacji tych wszystkich celów, a zwłaszcza nad tym, w jakim zakresie zwiększają one wpływ geopolityczny państwa polskiego lub jego autonomię w stosunkach międzynarodowych.

Przegląd wybranych teorii: mocarstwa a państwa mniejsze i peryferyjne

Wśród teorii stosunków międzynarodowych podstawowe znaczenie mają dwa podejścia naukowe: realistyczne i liberalne. W ramach tego pierwszego podstawowym obiektem zainteresowania są duże państwa, określane jako mocarstwa lub wielkie potęgi, które mają największy potencjał geopolityczny i wiodącą pozycję w strukturze geopolitycznej². Największe spośród nich są twórcami ładu międzynarodowego, kontrolują go i stabilizują. To one determinują pokój i bezpieczeństwo systemu geopolitycznego (regionalnego bądź światowego)³. Dążą do maksymalizacji własnej potęgi (w realizmie ofensywnym) lub do obrony *status quo* (w ujęciu realizmu defensywnego). Przedstawiciele omawianego kierunku zwykle poświęcają znacznie mniej uwagi państwom mniejszym lub usytuowanym peryferyjnie. Niemniej z ich wypowiedzi wynika jasno, że znajdują się pod wpływem mocarstw i muszą się podporządkowywać regułom ładu międzynarodowego stanowionym przez wielkie potęgi⁴. Jeśli do stosunków międzynarodowych wprowadzimy kategorię władzy, to zakładamy, że jedni aktorzy mogą mieć władzę nad innymi, a więc wpływają na ich działania zgodnie

przestrzennego rozwoju wzajemnych relacji i wpływów między aktorami w stosunkach międzynarodowych. W szerszym ujęciu odnosi się do kategorii władzy i ogólnego kontekstu działań politycznych, które mogą dotyczyć np. sfery idei, kultury, tożsamości, ekologii, ekonomii, stosunków międzynarodowych itd. W niniejszym opracowaniu stosuję termin „geopolityka” przede wszystkim w odniesieniu do pojęcia władzy w stosunkach międzynarodowych i w kontekście różnego typu działań strategicznych mających znaczenie dla zwiększenia autonomii państw mniejszych lub peryferyjnych, a także podniesienia ich pozycji w ramach systemu międzynarodowego. Szerzej zob. C. Flint, *Introduction to Geopolitics* (wyd. 2), Routledge, New York, London 2012, s. 31, 39; G.Ó Tuathail, *General introduction. Thinking critically about geopolitics*, w: G.Ó Tuathail, S. Dalby, P. Routledge (red.), *The Geopolitics Reader* (wyd. 2), Routledge, New York, London 2006, s. 1–14; J. Agnew, *Geopolitics. Re-visioning World Politics* (wyd. 2), Routledge, London, New York 2003, s. 86–93.

² K.N. Waltz, *Struktura teorii stosunków międzynarodowych*, tłum. R. Włoch, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2010, s. 98, 198, 207, 211; J.J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, W.W. Norton & Comp., New York, London 2001, s. 2–3, 19, 21.

³ H. Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, Columbia University Press, New York 1977, s. 202.

⁴ K.N. Waltz, *Struktura...*, op.cit., s. 206–207; J.J. Mearsheimer, *The Tragedy...*, op.cit., s. 3, 5.

ze swoimi interesami⁵. Podmioty o większym potencjale geopolitycznym mają tym samym większą władzę w stosunkach międzynarodowych. Możemy w tym wypadku mówić zarówno o hierarchicznej i bezpośredniej **władzy relacyjnej** silniejszych nad tymi słabszymi, jak i dobrowolnym dostosowaniu się tych słabszych do preferencji silniejszych aktorów, co określa się mianem **władzy strukturalnej** w danym systemie⁶.

Według Kennetha Waltza podstawowym celem wszystkich państw, w tym również tych mniejszych, jest zachowanie suwerenności. Sam Waltz rozumie ten termin w sposób skrajny, jako chęć utrzymania własnej państwowości (lub suwerenności ujmowanej formalnoprawnie). Niemniej możemy podejść do tego problemu także w sposób gradualny, tj. w odniesieniu do zakresu posiadanej autonomii politycznej (lub faktycznego zakresu suwerenności danego podmiotu w sprawach wewnętrznych bądź w polityce zagranicznej⁷). Wszystkie państwa dążą też do zwiększenia swojej pozycji w strukturze międzynarodowej, choć te mniejsze startują z gorszej pozycji, mają mniejsze możliwości popełniania błędów i mniejszy zakres bezpieczeństwa w relacjach z silniejszymi podmiotami⁸.

Możemy uznać, że w ujęciu realistycznym „tragedia małych państw”⁹ polega na tym, że są one pionkami w grze o władzę między mocarstwami. Decyzje państw słabszych dotyczą wyboru mniejszego zła lub bardziej liberalnego patrona (tj. dominującego mocarstwa), który zapewni im więcej korzyści i autonomii w polityce wewnętrznej lub międzynarodowej. Jednocześnie mają znacznie mniejsze możliwości popełniania błędów oraz ciąży na nich większe ryzyko utraty suwerenności.

Z kolei w ujęciu liberalnym rola rywalizacji geopolitycznej, a zwłaszcza hierarchia władzy między mocarstwami a mniejszymi państwami traci na znaczeniu¹⁰. Państwa przestają być jedynymi aktorami stosunków międzynarodowych. Wzrasta m.in. rola wielkich korporacji i sieciowych relacji społeczno-gospodarczych ponad granicami państwowymi, które tonują logikę rywalizacji międzynarodowej. Innym czynnikiem łagodzącym relacje hierarchiczne między podmiotami państwowymi jest rosnąca rola współzależności ekonomicznych oraz prawa i instytucji międzynarodowych, które rozładują konflikty geopolityczne¹¹. W ujęciu liberalnym duże znaczenie mają

⁵ Można tutaj zastosować klasyczną definicję Roberta Dahla: władza jednego podmiotu nad drugim występuje wówczas, jeśli ten drugi czyni coś, czego by nie uczynił bez presji tego pierwszego. Zob. R.A. Dahl, *The concept of power*, w: R. Bell, D.V. Edwards, R.H. Wagner (red.), *Political Power: A Reader in Theory and Research*, Free Press, New York 1969, s. 79–93.

⁶ Zob. S. Strange, *The persistent myth of lost hegemony*, „International Organization” 1987, t. 41, nr 4, s. 551–574.

⁷ Zob. J. Czaputowicz, *Suwerenność*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2013.

⁸ K.N. Waltz, *Struktura...*, op.cit., s. 197.

⁹ Jest to parafraza słynnego tytułu książki Johna J. Mearsheimera.

¹⁰ Zob. M. Doyle, *Liberalism and world politics*, „American Political Science Review” 1986, t. 80, nr 4, s. 1151–1169.

¹¹ T.L. Friedman, *The Lexus and the Olive Tree: Understanding Globalization*, Farrar, Straus and Giroux, New York 1999; E.D. Mansfield, *Power, Trade, and War*, Princeton University Press, Princeton 1994.

uwarunkowania wewnętrzne w poszczególnych państwach¹², zwłaszcza takie, które dotyczą demokracji, rządów prawa i poszanowania praw człowieka¹³. Są to bowiem w założeniach czynniki dodatkowo zmniejszające skłonność do eskalowania potęgi przez mocarstwa kosztem państw mniejszych lub peryferyjnych.

Należy jednak pamiętać, że również u przedstawicieli szkoły liberalnej pojawiają się refleksje dotyczące hierarchii w stosunkach międzynarodowych oraz podziału między państwami dominującymi a podporządkowanymi¹⁴. W takim ujęciu wielkie potęgi zapewniają stabilność i bezpieczeństwo systemu międzynarodowego, mniejsze podmioty zaś podporządkowują się regułom gry aktora dominującego. Tracą w ten sposób przynajmniej w części swoją autonomię w zamian za zwiększone bezpieczeństwo. Inną korzyścią jest możliwość przeznaczenia wydatków na obronność na inne cele polityki publicznej. Kluczową kategorię dla liberałów stanowi autorytet mocarstw, a więc legitymizowane przez społeczność międzynarodową prawo do przewodzenia innym państwom w trosce o stabilność całego systemu i poszanowanie prawa międzynarodowego¹⁵. Istnieje też możliwość „dzielenia suwerenności” w taki sposób, że mniejsze państwa zachowują autonomię w sprawach wewnętrznych, natomiast podporządkowują się mocarstwu w polityce zagranicznej¹⁶.

Niektórzy autorzy odwołują się do koncepcji geopolitycznej strefy wpływów, w ramach której mniejsze państwa podlegają dominacji mocarstw regionalnych bądź światowych. Jednocześnie wspomniane strefy dzielą terytorium wpływów między wielkimi potęgami. Takie zachowanie cechowało zwłaszcza ład dwubiegunowy (do 1989 r.), ale jest widoczne także po zakończeniu zimnej wojny. Omawiana koncepcja zakłada, że mocarstwa dążą do ustanowienia (i ekspansji) wyłącznej strefy wpływów¹⁷. Oznacza to, że państwa podporządkowane mają bardzo ograniczony wybór ewentualnego patrona, jak również manewrowania między wpływami dwóch konkurencyjnych mocarstw. To mocarstwa decydują o finalnym podziale wpływów, jak również o ustanowieniu wspólnej strefy oddziaływania bądź terytoriów neutralnych (wolnych od jednoznacznej dominacji).

Zastanawiając się nad losem małych państw o statusie peryferyjnym, należy odnieść się też do koncepcji systemu światowego, która zgodnie z tradycją marksistowską kładzie nacisk na dominację interesów ekonomicznych nad geopolitycznymi.

¹² Według niektórych opinii także realiści, zwłaszcza w ujęciu klasyków, uwzględniają uwarunkowania wewnętrzne dla kształtowania działań na arenie międzynarodowej. Zob. J. Kirshner, *The economic sins of modern IR theory and the classical realist alternative*, „World Politics” 2015, t. 67, nr 1, s. 155–183.

¹³ F. Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, Free Press, New York 1992; M.E. Brown, S.M. Lynn-Jones, S.E. Miller (red.), *Debating the Democratic Peace*, MIT Press, Cambridge 1996.

¹⁴ D.A. Lake, *Status, authority, and the end of the American century*, w: T.V. Paul, D.W. Larson, W.C. Wohlforth (red.), *Status in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge 2014, s. 251.

¹⁵ D.A. Lake, *Hierarchy in International Relations*, Cornell University Press, Ithaca 2009.

¹⁶ D.A. Lake, *Status...*, op.cit., s. 253.

¹⁷ Ibidem, s. 254.

Przedstawiciele tej szkoły zakładają¹⁸, że wielki kapitał z obszarów centralnych dąży do ekspansji swoich korzyści w skali globalnej, w tym do podporządkowania i eksploatacji obszarów peryferyjnych. Potęga geopolityczna największych mocarstw służy realizacji tych celów, co w praktyce oznacza kształtowanie relacji hierarchicznych między państwami centralnymi a państwami peryferyjnymi. Immanuel Wallerstein, twórca omawianego podejścia uznaje, że potęga geopolityczna służy narzuceniu asymetrycznych reguł gry przez państwa centralne tym peryferyjnym. Ma to na celu wprowadzenie nierównej dystrybucji korzyści i kosztów w relacjach centro-peryferyjnych. Elementem dominacji jest m.in. wymuszenie otwarcia rynku wewnętrznego dla zewnętrznych inwestorów, co stopniowo prowadzi do wyparcia lokalnych przedsiębiorstw przez bardziej konkurencyjnych i dysponujących większymi zasobami kapitałowymi rywali z państw centralnych¹⁹. Państwa peryferyjne, nawet wówczas, gdy dysponują określonymi zasobami, nie akumulują bogactwa, ale umożliwiają jego eksploatację przez zewnętrzne podmioty. Duże znaczenie w tym procesie ma postawa miejscowych elit, które podporządkowują się presji politycznej i ekonomicznej płynącej z centrum lub są wręcz kontrolowane przez największe mocarstwa. Towarzyszy temu dominacja nad peryferiami na płaszczyźnie kulturalnej (m.in. w zakresie języka, wartości społecznych i politycznych, obyczajów itp.).

Niektórzy socjolodzy i politolodzy wskazują na zbliżone mechanizmy relacji centro-peryferyjnych²⁰. Choć nie zajmują się stosunkami międzynarodowymi (a raczej wewnątrzpaństwowymi), to dowodzą, że peryferie są najczęściej podporządkowane administracyjnie i politycznie, a jednocześnie zdominowane na płaszczyźnie ekonomicznej. Lokalna gospodarka ma bowiem specyfikę egzogeniczną, a więc zależy od decyzji inwestycyjnych podejmowanych przez metropolię lub podmioty gospodarcze z nią związane. Występuje tutaj klasyczna relacja geoeconomiczna, w ramach której władza w wymiarze politycznym decyduje o dystrybucji korzyści i kosztów w wymiarze gospodarczym²¹. Lokalne elity pełnią funkcje administracyjne, czyli nie sprawują rządów w odniesieniu do interesów miejscowego społeczeństwa, ale raczej w odniesieniu do zaleceń i oczekiwań płynących z centrum. To obszary centralne kształtują „strukturę szans” lub możliwości awansu dla lokalnego społeczeństwa. Wspomniana „struktura szans” decyduje o tym, kto ma szansę na pozostanie w elicie władzy lub wejście do niej bądź możliwości osiągnięcia sukcesu materialnego i zawodowego. Obraz dominacji centrum nad peryferiami dopełnia prowincjonalność kulturalna, coraz bardziej

¹⁸ J. Wallerstein, *World-system Analysis. An Introduction*, Duke University Press, Durham, London 2004.

¹⁹ Ibidem, s. 28, 55.

²⁰ S. Rokkan, D.W. Urwin, *Economy, Territory, Identity. Politics of West European Peripheries*, Sage Publications, London 1983, s. 2, 19. W literaturze polskiej na temat relacji centro-peryferyjnych zob. T. Zarycki, *Peryferie. Nowe ujęcia symbolicznych zależności centro-peryferyjnych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009.

²¹ Zob. T.G. Grosse, *W poszukiwaniu geoeconomii w Europie*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2014.

marginalizowana i jednocześnie pozostająca pod silnym wpływem wzorców płynących z obszarów centralnych. Stein Rokkan i Derek Urwin, którzy zajmują się omawianą problematyką w Europie, wskazują na bardzo wyraźną granicę między centrum a obszarami peryferyjnymi. Do tych pierwszych zaliczają Europę Zachodnią. Natomiast peryferie stanowi południowa oraz wschodnia część Starego Kontynentu²². W takim ujęciu Polska zaliczona została do obszaru historycznie zdominowanego przez centrum (głównie zachodnie, ale przez fragment swojej historii także wschodnie).

Integrująca się Europa wobec relacji centro-peryferyjnych

Dla analizy relacji między mocarstwami a państwami mniejszymi i peryferyjnymi w integrującej się Europie interesującą perspektywą naukową wydaje się podejście regionalne w stosunkach międzynarodowych. Wspomniane koncepcje mają najczęściej charakter eklektyczny. Przykładowo Barry Buzan i Ole Wæver zakładają zgodnie z realizmem, że największe znaczenie dla kształtowania ładu regionalnego mają największe potęgi, a mniejsze kraje muszą się tylko dostosowywać do ustanawianych przez nie reguł²³. Z kolei zgodnie z tradycją liberalną zwracają baczną uwagę na uwarunkowania wewnętrzne, które tworzą preferencje i sposób działania w polityce zagranicznej. Innym wątkiem liberalnym jest przekonanie o wzrastającej roli instytucji europejskich dla kształtowania ładu regionalnego. Zgodnie z tym podejściem wspomniani badacze podkreślają też wagę współzależności ekonomicznych i rosnącego znaczenia podmiotów gospodarczych dla funkcjonowania tego ładu.

Eklektyzm podejścia obu autorów jest bardzo dobrze widoczny w analizie roli mniejszych państw w Europie. Z jednej strony w nawiązaniu do liberalizmu pomniejszana jest nieco rywalizacja między mocarstwami regionalnymi o przywództwo. Uznają oni, że UE tworzy wspólnotę bezpieczeństwa, w której niewyobrażalna jest wojna wewnętrzna²⁴. Ustanawia to wyższy poziom bezpieczeństwa dla państw mniejszych i peryferyjnych, jak również potencjalnie większy zakres ich autonomii, a nawet wpływu na politykę zewnętrzną samej Unii. Z drugiej strony Buzan i Wæver postrzegają Europę jako strukturę centro-peryferyjną złożoną z koncentrycznych kręgów terytorialnych. Sercem tego układu jest Europa Zachodnia, a dokładnie tandem francusko-niemiecki. Państwa członkowskie z Europy Środkowo-Wschodniej oraz Południowej tworzą dalszy, mniej wpływowy politycznie krąg integracyjny. Na zewnątrz tego układu znajdują się państwa poddane oddziaływaniu UE, w tym przede wszystkim dawne państwa ZSRR, jednocześnie zaliczane do rosyjskiej strefy wpływów. Koncepcja koncentrycznych kręgów zakłada relacje hierarchiczne między europejskimi krajami, a także znacząco mniejszy wpływ na ład geopolityczny państw

²² S. Rokkan, D.W. Urwin, *Economy, Territory...*, op.cit., s. 20, 43.

²³ B. Buzan, O. Wæver, *Regions and Powers. The Structure of International Security*, Cambridge University Press, Cambridge 2003, s. 34–36.

²⁴ Ibidem, s. 57.

o statusie peryferyjnym (zwłaszcza tych zaliczanych do zewnętrznego kręgu, czyli poza formalnym członkostwem w UE).

Istotne znaczenie dla koncepcji regionalnych w stosunkach międzynarodowych ma prowadzenie analizy jednocześnie na dwóch poziomach: regionalnym i globalnym²⁵. Na tym pierwszym rywalizują o władzę przede wszystkim największe mocarstwa regionalne. Obok regionów scentralizowanych (czyli znajdujących się pod wpływem jednej potęgi) możemy wyróżnić regiony standardowe, gdzie zgodnie z mechanizmem równowagi sił o przywództwo rywalizuje większa liczba mocarstw. Sytuację komplikuje to, że na niektóre regiony oddziałują także wielkie potęgi aspirujące do roli światowej. Mocarstwa światowe rozszerzają swoje wpływy poza rodzime regiony. Z kolei mocarstwa regionalne dążą do utrzymania wyłącznej strefy wpływów i wyparcia wszelkich aspiracji mocarstw światowych z własnego otoczenia regionalnego²⁶. W ten sposób na przykład USA oddziałują na sytuację w Azji Wschodniej i Południowo-Wschodniej, a jednocześnie Chiny starają się zmniejszyć wpływy geopolityczne i gospodarcze USA w swoim sąsiedztwie. W podobny sposób Stany Zjednoczone wywierają wpływ na rosyjską strefę wpływów w Europie Wschodniej i Azji Środkowej, podczas gdy Rosja dąży tutaj do utrzymania wyłącznej strefy oddziaływania. Rywalizacja o Ukrainę jest w tym wypadku naturalnym zderzeniem interesów mocarstwa światowego z ponadregionalnym.

W przypadku Unii Europejskiej analiza regionalna dostrzega zewnętrzne wpływy USA – na polityki wewnętrzne tej organizacji, ale jeszcze bardziej na jej politykę zewnętrzną. Szczególnie duża rola przypada Stanom Zjednoczonym w odniesieniu do obronności i bezpieczeństwa Starego Kontynentu, gdzie wywierają one wpływ przede wszystkim za sprawą NATO²⁷ oraz niektórych państw członkowskich, wiernych sojuszników Ameryki. Podobne oddziaływanie – choć w mniejszym stopniu – podejmuje wobec UE także Rosja²⁸. Warto zauważyć, że analiza regionalna zakłada wpływ na mniejsze państwa jednocześnie przez mocarstwa zewnętrzne oraz największe państwa członkowskie. Stwarza to pewne możliwości wyboru między tymi potęgami ze strony krajów mniejszych bądź peryferyjnych, jak również różnicowania obszarów tego wpływu (np. bliższego powiązania z mocarstwem globalnym na płaszczyźnie geopolitycznej przy silniejszej kooperacji z największymi państwami członkowskimi na płaszczyźnie gospodarczej).

²⁵ Zob. D.A. Lake, P.M. Morgan, *Regional Orders: Building Security in a New World*, Pennsylvania State University Press, University Park 1997.

²⁶ D.A. Lake, *Status...*, op.cit., s. 269.

²⁷ B. Buzan, O. Wæver, *Regions and Powers...*, op.cit., s. 344, 373.

²⁸ Niektórzy badacze, tak jak Buzan i Wæver, w ogóle nie uwzględniają takiego wpływu ze strony Rosji w swoich analizach. Tymczasem o próbach oddziaływania Rosji na partie polityczne w państwach UE świadczy m.in. następujący raport: *The Russian connection. The spread of pro-Russian policies on the European far right*. Political Capital Policy Research & Consulting Institute, Budapest 2014, www.riskandforecast.com/useruploads/files/pc_flash_report_russian_connection.pdf (data dostępu: 20.10.2015).

Problemem w ujęciu analizy regionalnej jest natomiast to, czy oprócz wspomnianych wpływów zewnętrznych Unia Europejska jest także strefą rywalizacji między największymi państwami członkowskimi. A może w wyniku silnej instytucjonalizacji Unia zaczyna stawać się nowym typem mocarstwa regionalnego? Buzan i Wæver uznają, że sytuacja w Europie jest niejako „w pół drogi” między oboma modelami. Wielu badaczy integracji europejskiej podkreśla kształtowanie się specyficznej tożsamości europejskiej w polityce zewnętrznej, zorientowanej na pokojowe i dyplomatyczne rozstrzyganie sporów oraz postępowanie zgodnie z prawem międzynarodowym²⁹. Uznaje również rosnącą rolę instytucji unijnych dla kształtowania polityki zagranicznej UE. Tymczasem doświadczenia kryzysu ukraińskiego (rozpoczętego w 2013 r.) dowodzą, że głównymi aktorami w dalszym ciągu są największe państwa członkowskie, a instytucje unijne lub ich przedstawiciele pełnią funkcje drugoplanowe lub wręcz usługowe wobec interesów tych krajów. Co więcej, państwa te zdają się ustępować w tym konflikcie aktorom zewnętrznym: z jednej strony mającym globalne aspiracje Stanom Zjednoczonym, a z drugiej broniącej *status quo* i własnej pozycji geopolitycznej Rosji³⁰.

Jak się wydaje, stawką w tym konflikcie wcale nie jest jedynie los Ukrainy, a bardziej przyszły status geopolityczny obu wymienionych potęg. Utrata terytorium ukraińskiego jest uznawana za ostateczną deklasację Rosji z pozycji mocarstwa mającego ambicje globalne (a przynajmniej ponadregionalne)³¹. Z kolei dla USA kluczową kwestią dla utrzymania przewagi mocarstwa światowego – przede wszystkim w rywalizacji z Chinami – jest zdobycie kontroli nad Rosją, do czego pierwszym krokiem może być obalenie rządów Władimira Putina, a następnie przejęcie kontroli nad gospodarczym potencjałem tego państwa. Chodziłoby o to, aby władze na Kremlu były bardziej spolegliwe wobec strategii geopolitycznej Waszyngtonu, a także otworzyły Rosję na kapitał amerykański zgodnie z neoliberalnymi zasadami promowanymi przez administrację amerykańską. Jeśli Rosja pod rządami Putina od wielu lat prowadzi politykę limitowanego dostępu inwestorów amerykańskich do rynku wewnętrznego, a w wielu obszarach rynek ten został niemal całkowicie zamknięty, to taki reżim polityczny stanowi wyzwanie dla interesów gospodarczych USA³². Na to nakłada się rywalizacja geopolityczna i gospodarcza o strefy wpływów, m.in. na Ukrainie, w Mołdawii, Gruzji, państwach bałkańskich oraz Syrii. Konflikt

²⁹ Szerzej zob. D. Milczarek, *Rola międzynarodowa Unii Europejskiej jako „mocarstwa niewojkowego”*, „Studia Europejskie” 2003, nr 1, s. 33–54.

³⁰ Zob. T.G. Grosse, *W poszukiwaniu europejskiej geoekonomii – przykład kryzysu na Ukrainie*, w: A. Kukliński, J. Woźniak (red.), *Przyszłość wolności. Wymiar krajowy – regionalny – międzynarodowy*, Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, t. VII, Kraków 2014, s. 145–167.

³¹ B. Buzan, O. Wæver, *Regions and Powers...*, op.cit., s. 344.

³² Por. teorię oczekiwań handlowych, według której konflikty prowadzone przez mocarstwa na obszarach peryferyjnych mogą wynikać ze sprzeczności interesów ekonomicznych i oczekiwanych korzyści gospodarczych będących następstwem rozstrzygnięć na polu militarnym. Zob. D.C. Copeland, *Economic Interdependence and War*, Princeton University Press, Princeton, Oxford 2015.

na Ukrainie, który wszedł w 2014 r. w fazę rywalizacji militarnej i sankcji gospodarczych, może więc być interpretowany na dwa sposoby: z jednej strony jako dążenie Kremla do powstrzymania regresu geopolitycznego Rosji, a drugiej – jako próba Zachodu, a zwłaszcza USA, osłabiania potencjału Rosji, doprowadzenia do zmiany władzy na Kremlu, a tym samym silniejszego poddania tego państwa wpływowi geoeconomicznemu Zachodu.

Jakie są możliwości zwiększania autonomii przez państwa mniejsze i peryferyjne?

Zastanówmy się nad możliwościami zwiększenia autonomii przez mniejsze państwa, zwłaszcza te o statusie peryferyjnym. W ujęciu realistycznym podstawowe znaczenie wydaje się mieć stabilność danego układu geopolitycznego. Im trwalszy system, tym większe bezpieczeństwo państw podporządkowanych, ale również mniejsza ich autonomia polityczna. Oznaką destabilizacji ładu międzynarodowego może być słabnięcie wiodącego mocarstwa bądź awans innych mocarstw, aspirujących do przejęcia władzy nad systemem międzynarodowym. W ujęciu strukturalnym na proces ten wskazywałaby zmiana potencjałów geopolitycznych między mocarstwami prowadząca do rekonfiguracji władzy między nimi albo nawet do zastąpienia starego systemu instytucji międzynarodowych przez nowy. Destabilizacja stwarza potencjalnie szansę państwom zdominowanym na zwiększenie własnej autonomii, ale rośnie również ryzyko wojny i innych kosztów wynikających ze zmiany porządku międzynarodowego. Tego typu zmiana prowadzi najczęściej do uwolnienia się spod kurateli jednego mocarstwa tylko po to, aby wkrótce potem paść w ramiona nowego patrona. Niekoniecznie może więc prowadzić do zasadniczego podwyższenia autonomii międzynarodowej państw mniejszych i peryferyjnych.

Niektórzy realisci twierdzą, że bardziej stabilny jest ład dwubiegunowy aniżeli wielobiegunowy³³. Z kolei dla badaczy nurtu liberalnego sprawą zasadniczą jest tworzenie trwałych regulacji oraz instytucji międzynarodowych zapewniających stabilność, bezpieczeństwo oraz zwiększających autonomię mniejszych państw. Szczególną rolę w tym podejściu odgrywa Unia Europejska i jej gęsta instytucjonalizacja. Organizacje międzynarodowe (zarówno działające w skali regionalnej, jak i globalnej) nie funkcjonują jednak w próżni geopolitycznej. Oznacza to, że wymagają opieki ze strony wiodącego mocarstwa (lub grupy sojusznicznych mocarstw), w tym przeciwdziałania przez nie kryzysom geopolitycznym i gospodarczym, jak również ponoszenia kosztów stabilizacji i utrzymania danego systemu międzynarodowego.

Z kolei w ujęciu koncepcji systemu światowego podstawowe znaczenie dla autonomii mniejszych państw ma kategoria semiperyferii. Celem tych podmiotów jest przede wszystkim obrona przed degradacją do statusu peryferii – w pełni uzależnionych od

³³ K.N. Waltz *Struktura...*, op.cit., s. 201; J.J. Mearsheimer, *The Tragedy...*, op.cit., s. 5.

gospodarczego i politycznego centrum³⁴. Wspomniane kraje dążą też w miarę możliwości do pokonania dystansu względem centrum, a tym samym zwiększenia autonomii w relacjach międzynarodowych. Kluczem do takiego awansu jest przede wszystkim rozwój gospodarczy, stwarzający możliwość zbudowania potencjałów geopolitycznych. Według Wallersteina inicjowanie tak rozumianego rozwoju łączy się głównie z odejściem od modelu egzogenicznej gospodarki³⁵. Obejmuje to zwiększenie ochrony protekcyjnej dla lokalnych przedsiębiorstw, aby mogły przygotować się do skutecznej konkurencji na rynkach globalnych. Państwo semiperyferyjne, a dokładnie sprawność jego administracji i polityki gospodarczej, jest tym samym głównym narzędziem wzrostu i konkurencyjności miejscowej gospodarki oraz lokalnej akumulacji kapitału. Jest to koncepcja na wskroś geoeconomiczna, gdyż zakłada, że polityka gospodarcza państwa ma w rezultacie służyć poprawie autonomii w wymiarze międzynarodowym. Także według Rokkana i Urwina kluczowe znaczenie dla autonomii peryferii ma rozwój gospodarczy, traktowany jako podstawowy czynnik awansu politycznego³⁶. Wspomniani autorzy zwracają uwagę również na inne elementy uwarunkowań wewnętrznych. Zaliczają do nich przede wszystkim potencjał kulturowy, w tym zwłaszcza mobilizację ideologiczną lokalnej społeczności, opierającą się na własnej tożsamości, historii, języku i obyczajach. Wskazują ponadto na rolę miejscowych elit, które szukają ścieżek awansu nie na bazie związków z metropolią, ale własnej autonomii i wzmacniania potencjału lokalnej społeczności.

Podsumowując dyskusję teoretyczną, możemy założyć, że zasadnicze decyzje dotyczące ładu międzynarodowego, a tym samym również losów mniejszych państw, podejmują wielkie potęgi, zwłaszcza te aspirujące do przewodzenia w skali światowej. Niemniej pewna doza swobody decyzyjnej pozostaje także udziałem państw mniejszych lub peryferyjnych. Poszczególni autorzy wskazują na różne elementy potencjału wewnętrznego tych państw, które pozwalają im na zwiększenie autonomii. Wymieniają m.in. trajektorię rozwoju miejscowej gospodarki, jakość struktur państwa i administracji, kwalifikacje i model kariery dominujący wśród miejscowych elit oraz lokalną kulturę. Analiza tych wszystkich czynników przekracza założenia niniejszego opracowania. Niemniej warto się skupić na kluczowym elemencie, mianowicie wyborach strategicznych. W tym kontekście chciałbym się zastanowić, jakie są możliwości wyboru strategii geopolitycznej przez elity państw mniejszych i peryferyjnych.

³⁴ J. Wallerstein, *World-system Analysis...*, op.cit., s. 29.

³⁵ Egzogeniczność gospodarki w niniejszym opracowaniu oznacza zależność procesów rozwojowych danej gospodarki od dostępu do zewnętrznych inwestycji, technologii lub pomocy rozwojowej, a tym samym od decyzji strategicznych podejmowanych przede wszystkim przez zewnętrzne ośrodki polityczne lub inwestorów. Zob. T.G. Grosse, *Egzogeniczna gospodarka w Polsce. Model kapitalizmu wynikający z przemian politycznych*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, z. 24, Uniwersytet Rzeszowski, Katedra Teorii Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych, Rzeszów 2012, s. 16–35.

³⁶ S. Rokkan, D.W. Urwin, *Economy, Territory...*, op.cit., s. 124–129.

Wybrane strategie państw mniejszych i peryferyjnych

W stosunkach międzynarodowych analizowanych jest wiele strategii geopolitycznych, choć czyni się to przede wszystkim z perspektywy wielkich potęg. W przypadku wyborów, przed jakimi stają państwa mniejsze lub o statusie peryferyjnym, możemy zastosować tylko niektóre z tych strategii lub powinniśmy je w istotny sposób zmodyfikować. Jak się wydaje, zasadnicze znaczenie ma strategia *bandwagoning* (tłumaczona jako „przyłączanie się” do aktora najsilniejszego), polegająca na poszukiwaniu przez państwa słabsze wsparcia i opieki ze strony mocarstw³⁷. Można to przyrównać do wyboru patrona, tj. mocarstwa odgrywającego dominującą rolę w układzie regionalnym bądź światowym, który zapewni słabszemu partnerowi udział w korzyściach wynikających z wpływu tego mocarstwa na ład międzynarodowy. Przykładem zastosowania tego typu polityki mogą być bliskie związki sojusznicze między Polską a USA po 1989 r., zwłaszcza na płaszczyźnie geopolitycznej, oraz między Polską a Niemcami w ramach UE i w sferze ekonomicznej (głównie w latach 2007–2015). Podstawowym zagrożeniem dla opisywanej strategii jest asymetryczna relacja między takimi podmiotami. Może ona skutkować wykorzystywaniem potencjału państwa peryferyjnego bądź przerzucaniem na nie kosztów przy stosunkowo niewielkich korzyściach ekonomiczno-politycznych oferowanych przez mocarstwo. Może nawet prowadzić do pogorszenia ogólnego stanu bezpieczeństwa państwa zależnego, zwłaszcza w sytuacji prowadzenia ekspansywnej i agresywnej polityki na arenie międzynarodowej przez dominujący w tym układzie podmiot. Należy bowiem pamiętać, że w dobie dysponowania bronią nuklearną przez wielkie potęgi państwa peryferyjne są najczęściej główną areną konfliktów między mocarstwami, również tych militarnych.

Podstawową strategią wymienianą w stosunkach międzynarodowych jest równoważenie siły (*balancing*), najczęściej rozumiane jako próba niwelowania wpływów i przewag geopolitycznych zbyt silnego podmiotu³⁸. Prowadzeniu tego typu polityki służą m.in. sojusze mające równoważyć potencjał geopolityczny zagrażającego mocarstwa. W przypadku państw mniejszych lub peryferyjnych omawiana strategia może mieć zastosowanie w dwóch sytuacjach. Przede wszystkim w odniesieniu do próby balansowania między dwoma konkurencyjnymi mocarstwami lub układami geopolitycznymi. Niemniej zgodnie z teorią realistyczną tego typu działanie jest możliwe w sytuacjach wyjątkowych i najczęściej w stosunkowo krótkim okresie. Może też wynikać z intensyfikacji rywalizacji między wspomnianymi mocarstwami lub ze zmiany

³⁷ Zob. E.J. Labs, *Do weak states bandwagon?* „Security Studies” 1992, t. 1, nr 3, s. 383–416; S.M. Walt, *The Origins of Alliances*, Cornell University Press, Ithaca 1987; J.J. Mearsheimer, *The Tragedy...*, op.cit., s. 162.

³⁸ R. Jervis, J. Snyder (red.), *Dominoes and Bandwagons: Strategic Beliefs and Great Power Competition in the Eurasian Rimland*, Oxford University Press, Oxford 1991; E.B. Haas, *The balance of power: Prescription, concept, or propaganda?* „World Politics” 1953, t. 5, nr 4, s. 442–477; H. Morgenthau, *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, Knopf, New York 1973, rozdz. 11; J.J. Mearsheimer, *The Tragedy...*, op.cit., s. 156.

systemu międzynarodowego. Przykładem tego typu scenariusza może być polityka Ukrainy po rozpadzie ZSRR i próby balansowania przez to państwo między wpływami z jednej strony USA i UE, a z drugiej Rosji. Polityka ta nie wytrzymała, jak się wydaje, próby czasu i doprowadziła do ostrego konfliktu geopolitycznego w 2014 r. Trwalsze rozwiązania omawianego typu polegają na porozumieniu mocarstw ustanawiających wspólną strefę wpływów na określonym obszarze bądź strefę neutralną geopolitycznie, wolną od jednoznacznej dominacji któregoś z mocarstw. Przykładem służy tu *casus* Finlandii w okresie zimnowojennym.

Innym wariantem omawianej strategii pozostającym w dyspozycji krajów mniejszych lub peryferyjnych jest próba budowania nowego ośrodka geopolitycznego składającego się z mniejszych państw danego regionu. Przykładem tego typu działań są różnorodne porozumienia kształtowane w Europie Środkowej, które miały na celu budowanie podmiotowości i autonomii całego regionu. Ryzyko tego typu strategii polega na nietrwałości współpracy między państwami mającymi z osobna niewielki potencjał geopolityczny. Są one bowiem wystawione na pokusę związania się z mocarstwem, które potencjalnie może zaoferować więcej korzyści gospodarczych bądź politycznych. Oznacza to, że państwa mniejsze i peryferyjne mogą kształtować współpracę regionalną z podobnymi do siebie krajami w sposób instrumentalny, jako kartę przetargową dla innych negocjacji międzynarodowych, a nie jako trwałą i lojalną współpracę w ramach danego regionu.

Nieco innym wariantem geopolitycznym omawianej strategii jest próba „związania” mocarstw – zwłaszcza znanych z historii jako te, które próbowały podbić lub zdominować peryferie – w ramach zinstytucjonalizowanej współpracy międzynarodowej, najlepiej regionalnej. Przykładem tego typu działania jest rozwijanie integracji europejskiej, zwłaszcza wspieranie budowania instytucji wspólnotowych i prawa europejskiego, które będą w podobnym zakresie „wiązały” zarówno mniejsze państwa, jak i mocarstwa. Wspomniane instytucje mogą więc niwelować naturalną hierarchię władzy występującą między obiema grupami państw. Przeniesieniem tej strategii na relacje polsko-rosyjskie byłaby próba jak najściślejszego powiązania Rosji z instytucjami europejskimi, zwłaszcza tymi, które mają kształtować politykę wschodnią UE. Największym zagrożeniem dla omawianej strategii byłoby przejęcie zbyt wielkiej kontroli nad funkcjonowaniem organizacji międzynarodowych przez największe państwa lub wręcz wykorzystywanie jej instytucji do kształtowania hierarchicznych zależności między państwami centralnymi a peryferyjnymi.

Ważną strategią geopolityczną jest *buck-passing* (tłumaczone najczęściej jako „spychanie odpowiedzialności na innych”) przypominające nieco przyjmowanie statusu państwa neutralnego wobec rywalizacji geopolitycznej³⁹. Tego typu postawa

³⁹ Zob. M. Olson Jr., *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge 1965; M. Olson, R. Zeckhauser, *The economic theory of alliances*, „Review of Economics and Statistics” 1966, t. 48, nr 3, s. 266–279; J.J. Mearsheimer, *The Tragedy...*, op.cit., s. 157–162.

wyduje się jednak całkowitym zaprzeczeniem sposobu funkcjonowania Polski na arenie międzynarodowej, przynajmniej od 2003 r. Rzeczpospolita obierała raczej postawę politycznego „harcownika”, zwłaszcza w ramach transatlantyckich zobowiązań sojusznicznych i wobec najważniejszego konfliktu w swoim regionie między Zachodem a Rosją. Strategia geopolityczna „spychania odpowiedzialności na innych” dotyczy zwłaszcza postępowania w sytuacji zwiększenia napięcia między rywalizującymi mocarstwami lub wręcz wybuchu otwartego konfliktu zbrojnego między nimi. Może ona także przypominać działanie, które należałoby scharakteryzować za pomocą polskiego przysłowia „gdzie dwóch się bije, tam trzeci korzysta”⁴⁰. Oznacza ona wy-czekiwanie na skutki rywalizacji mocarstw prowadzącej do relatywnego osłabienia ich potencjałów, dzięki czemu rośnie rola geopolityczna państw mniejszych, nawet tych peryferyjnych. Przykładem tego typu sytuacji był konflikt między polskimi zaborcami w ramach I wojny światowej, który tak bardzo nadwątlił ich potencjały, że możliwe było nie tylko powstanie niepodległej Polski, ale nawet wygranie przez nią wojny z Rosją Radziecką (prowadzonej w latach 1919–1920).

Innym wyborem geopolitycznym jest polityka ustępstw (*appeasement*), której przejaw stanowi ustępowanie przed żądaniami silniejszego państwa, prowadzącego agresywną lub rewanżystowską politykę na arenie międzynarodowej⁴¹. Celem polityki ustępstw jest próba doprowadzenia do pokojowych rozstrzygnięć, a tym samym normalizowania sytuacji konfliktowej bez ponoszenia kosztów konfliktu zbrojnego. Dotyczy to zwłaszcza sporu między państwami mającymi diametralnie różne potencjały geopolityczne, jak również sytuacji, w której wojna mogłaby prowadzić do utraty suwerenności przez słabsze państwo. Podręcznikowym przykładem tego typu polityki były ustępstwa Czech wobec hitlerowskich Niemiec w 1938 r. (przy aprobacie innych wielkich potęg europejskich).

Kolejną strategią geopolityczną państw mniejszych i peryferyjnych jest akumulacja bogactwa⁴², a więc rozwój krajowej gospodarki i wzmacnianie potencjału gospodarczego, który z czasem może pozwolić na podwyższenie pozycji międzynarodowej danego państwa w strukturze geopolitycznej. Warunkiem wykorzystania tego typu strategii pozostaje przede wszystkim rozwijanie endogenicznego potencjału miejscowej gospodarki i ograniczenie nadmiernej zależności ekonomicznej od podmiotów zewnętrznych. Innym warunkiem jest utrzymanie stabilności geopolitycznej oraz funkcjonowanie reżimu międzynarodowego ułatwiającego wymianę gospodarczą.

⁴⁰ John Mearsheimer określa tę strategię także mianem *bait and bleed*, zob. J.J. Mearsheimer, *The Tragedy...*, op.cit., s. 153–154.

⁴¹ Zob. R. Gilpin, *War and Change in International Politics*, Cambridge University Press, Cambridge 1981, s. 193–194; S.R. Rock, *Appeasement in International Politics*, University Press of Kentucky, Lexington 2000; J.J. Mearsheimer, *The Tragedy...*, op.cit., s. 163.

⁴² J. Wallerstein, *World-system Analysis...*, op.cit., s. 29. Wspomina o tym także J.J. Mearsheimer, *The Tragedy...*, op.cit., s. 143. Szerzej omówienie dyskusji naukowej na ten temat: T.G. Grosse, *Innowacyjna gospodarka na peryferiach?* Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2007.

Można wymienić także inne działania, które pojawiają się w dyskursie naukowym lub publicystycznym. Przykładowo możliwości zwiększenia autonomii wobec mocarstw daje mniejszym państwom wejście w posiadanie broni atomowej⁴³, niemniej jest to proces kosztowny, długotrwały i dodatkowo torpedowany przez mocarstwa nuklearne. Innym podejściem może być skoncentrowanie wysiłków w polityce zagranicznej na spójnym przekazie ideowym, który może m.in. odwoływać się do doświadczeń historycznych bądź potrzeby rekompensaty wcześniejszych krzywd doznanych ze strony mocarstw. Tego typu taktykę zastosowała Polska, zabiegając o członkostwo w UE⁴⁴.

Praktyka polskich wyborów geopolitycznych

Podstawowym wyborem geopolitycznym Polski po 1989 r. było oparcie polityki zagranicznej na bliskich relacjach sojuszniczych z USA. Zdaniem specjalistów⁴⁵ była to strategia *bandwagoning*, a więc „przyłączenia się” do zwycięzcy „zimnej wojny” i jedynej wielkiej potęgi w skali światowej, zajmującej także bardzo ważne miejsce w geopolityce europejskiej i wywierającej duży wpływ na UE. Polscy naukowcy niejednokrotnie krytykują ten sojusz. Uznają, że jego cechą jest silna asymetria korzyści na rzecz strony amerykańskiej, przy niedostatecznym uwzględnieniu polskiej racji stanu i innych wymiernych korzyści politycznych bądź ekonomicznych dla państwa polskiego. Sojusz ten opiera się na bezwarunkowej lojalności Polaków, co znacząco obniża możliwości negocjowania własnych interesów. Co więcej, jest to polityka coraz bardziej kosztowna, a nawet skutkująca pogorszeniem bezpieczeństwa narodowego i relacji z partnerami z UE, w tym sojusznikami z Europy Środkowej⁴⁶. Prowadzi ona do nadmiernego uzależnienia od światowego mocarstwa przy zupełnym braku wpływu na jego politykę⁴⁷. Jej następstwem jest niesamodzielność strategiczna i redukcja Polski do roli satelity⁴⁸. Dowodzi ona również słabości definiowania własnych interesów, niedostatków spójnej wizji i strategicznego myślenia, a także braku umiejętności prowadzenia autonomicznej, kreatywnej i niezależnej od zewnętrznych wzorców (bądź nacisków) debaty o celach polityki zagranicznej⁴⁹.

⁴³ M. Kuź, *Dlaczego potrzebujemy broni jądrowej*, „Nowa Konfederacja”, 5–11.12.2013, nr 9, <http://www.nowakonfederacja.pl> (data dostępu: 27.04.2015).

⁴⁴ Zob. F. Schimmelfennig, *The community trap: Liberal norms, rhetorical action, and the Eastern enlargement of the European Union*, „International Organization” 2001, nr 55, s. 47–80.

⁴⁵ R. Kuźniar, *Droga do wolności. Polityka zagraniczna III Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 297; J. Zając, *Bandwagoning w polskiej polityce zagranicznej*, „Przegląd Zachodni” 2009, nr 3, s. 168–178.

⁴⁶ S. Bieleń, *Rozważania o polskim interesie narodowym*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations” 2014, t. 50, nr 2, s. 57–73, tu s. 65; R. Kuźniar, *Droga do wolności...*, op.cit., s. 251–253.

⁴⁷ R. Kuźniar, *Droga do wolności...*, op.cit., s. 298.

⁴⁸ *Sojusznik to nie satelita*, rozmowa z prof. Z. Brzezińskim, „Polska Zbrojna”, 03.2000, nr 14, za: ibidem, s. 230.

⁴⁹ S. Bieleń, *Rozważania...*, op.cit., s. 68, 69.

Strategia ta pozostaje jednocześnie trwałym elementem polskiej polityki zagranicznej bez względu na zmiany kolejnych ekip rządowych bądź osób piastujących najwyższą funkcję w państwie⁵⁰. Bardzo dobrze wpisuje się w charakterystykę państwa peryferyjnego. Inicjatywa strategiczna należy bowiem do wiodącego mocarstwa, a rola Polski jest reaktywna i w pełni zależna od polityki USA⁵¹. Kolejne projekty geopolityczne podejmowane przez polski rząd pochodzą najczęściej od geopolitycznego patrona lub są z nim uzgadniane. Dlatego wynikający z tej polityki bilans korzyści i kosztów jest przede wszystkim zgodny z interesami amerykańskimi, a nie zawsze polskimi. Dodatkowo w polityce Rzeczypospolitej mieszają się tendencje megalomańskie, a więc bez należytego uwzględnienia rzeczywistego potencjału geopolitycznego z politycznym wasalstwem, klientelizmem i serwilizmem⁵². Przykładem jest polityka wobec Rosji, która nie uwzględnia różnicy potencjałów geopolitycznych między oboma krajami, a od czasu zaostrzenia sytuacji na Ukrainie po 2013 r. prowadzi do coraz większych strat gospodarczych i zwiększa ryzyko geopolityczne.

Konsekwencję omawianej relacji między USA a Polską stanowi także szereg działań podejmowanych na forum UE. Polska nieprzypadkowo jest odbierana przez partnerów europejskich jako wierny sojusznik USA w polityce unijnej. Przejawem tej tendencji stało się przede wszystkim wspieranie silnych relacji transatlantycznych między UE i Ameryką, w tym również obecności NATO i amerykańskich wojsk na Starym Kontynencie. Polska wielokrotnie deklarowała nadrzędność Sojuszu Północnoatlantyckiego dla bezpieczeństwa UE. Zgodnie ze stanowiskiem amerykańskim wspierała poszerzenie obu tych organizacji na wschód, w tym m.in. o Gruzję, Ukrainę, Mołdawię i Bałkany Zachodnie⁵³. Właśnie z uwagi na swoją proamerykańską geopolitykę władze RP były początkowo niechętne rozwojowi Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony⁵⁴, zwłaszcza że projekt ten był interpretowany jako próba zwiększania autonomii UE wobec NATO i USA. Później Polska stała się aktywnym orędownikiem rozwoju tej polityki, traktowanej jako europejskie ramię Sojuszu Północnoatlantyckiego⁵⁵. Ważną konsekwencją relacji polsko-amerykańskich jest polityka wschodnia RP, a zwłaszcza próby kształtowania polityki UE w tym kierunku⁵⁶.

Polityka wschodnia pozostaje jednym z największych priorytetów Polski w UE, czego przejawem było przede wszystkim Partnerstwo Wschodnie, wspólna inicjatywa

⁵⁰ R. Kuźniar, *Droga do wolności...*, op.cit., s. 300; S. Bieleń, *Rozważania...*, op.cit., s. 63.

⁵¹ Ch. Schweiger, *Poland, variable geometry and the enlarged European Union*, „Europe-Asia Studies” 2014, t. 66, nr 3, s. 394–420, tu s. 394; S. Bieleń, *Rozważania...*, op.cit., s. 68.

⁵² R. Zięba, *Główne kierunki polityki zagranicznej Polski po zimnej wojnie*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2010, s. 136; R. Kuźniar, *Droga do wolności...*, op.cit., s. 319.

⁵³ Ch. Schweiger, *Poland...*, op.cit., s. 412–414.

⁵⁴ Przed wejściem w życie traktatu lizbońskiego występowała pod nazwą Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony.

⁵⁵ R. Zięba, *Główne kierunki...*, op.cit., s. 117, 125–127, 136; R. Kuźniar, *Droga do wolności...*, op.cit., s. 206.

⁵⁶ Ch. Schweiger, *Poland...*, op.cit., s. 411.

z rządem Szwecji (przyjęta przez Radę UE w 2008 r.). Miała ona na celu oddziaływanie za pomocą instrumentów europejskich na wschodnich sąsiadów Polski, dla ich ściślejszego związania z UE i tworzenia jej zewnętrznego kręgu wpływów, a jednocześnie strefy buforowej z Rosją⁵⁷. Oddziaływanie Unii było prowadzone „miękkimi” środkami, przede wszystkim poprzez pogłębianie relacji ekonomicznych, tworzenie zachęt inwestycyjnych i przekazywanie środków pomocowych, a także propagowanie idei politycznych oraz regulacji europejskich.

Utworzenie Partnerstwa Wschodniego można uznać za polski sukces, choć był on dość powierzchowny⁵⁸. Inicjatywa nie była zbyt korzystna dla wschodnich sąsiadów, gdyż nie stwarzała perspektywy członkostwa, jak również oferowała bardzo skromne fundusze pomocowe⁵⁹. Możliwość dostępu do wysoko konkurencyjnego rynku wewnętrznego Unii nie była zbyt wielką zachętą, tym bardziej że wiązało się z nią przyjęcie regulacji unijnych i innych rozwiązań mogących ograniczać dostęp towarów z państw Partnerstwa Wschodniego na ten rynek. Działania implementujące omawianą politykę (w tym negocjowanie umów stowarzyszeniowych) postępowały niezwykle wolno, a bardziej zdecydowane kroki w tym kierunku podjęto dopiero w 2014 r., czyli już po wybuchu kryzysu ukraińskiego. Niezależnie od opieszałości polskiej administracji w zakresie aktywnego wdrażania tego Partnerstwa szybko się okazało, że to inne państwa mają decydujący głos w tej sprawie. Niemcy, Francja i Rosja (choć w różnym stopniu i z odmiennych przyczyn) były generalnie niechętne powyższej inicjatywie⁶⁰. Ilustruje to faktyczną rolę mocarstw w odniesieniu do działań UE mających poważne skutki geopolityczne.

Należy pamiętać, że polityka wschodnia promowana przez polskie władze przyczyniała się do osłabienia związków sąsiadów UE z Rosją, co było odbierane przez to mocarstwo jako wkraczanie w jego wyłączną strefę geopolityczną. Taka polityka nawiązywała do spuścizny intelektualnej m.in. Jerzego Giedroycia i Juliusza Mieroszewskiego, według której celem strategicznym polskiej polityki powinno być osłabianie Rosji, np. poprzez stopniowe „odrywanie” od niej wschodnich sąsiadów Polski i jednocześnie powiązanie tych ziem z polityką polską (w tym wypadku realizowaną za pośrednictwem instrumentów unijnych)⁶¹. Trzecia Rzeczpospolita

⁵⁷ N. Copsey, K. Pomorska, *The influence of newer member States in the European Union: The case of Poland and the Eastern Partnership*, „Europe-Asia Studies” 2014, t. 66, nr 3, s. 421–443, tu s. 423.

⁵⁸ Ibidem, s. 426.

⁵⁹ Zob. S. Lavenex, F. Schimmelfennig, *Relations with the wider Europe*, „Journal of Common Market Studies, Annual Review” 2008, t. 46, s. 145–164.

⁶⁰ N. Copsey, K. Pomorska, *The influence...*, op.cit., s. 435–437.

⁶¹ Tego typu polityka była kształtowana i upowszechniana m.in. przez rządowe ośrodki analityczne (Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Ośrodek Studiów Wschodnich) oraz niektórych akademików. Zob. A. Gil, T. Kapuśniak (red.), *Polityka wschodnia Polski. Uwarunkowania, koncepcje, realizacja*, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin, Warszawa 2009; S. Trela (red.), *Polska polityka wschodnia: materiały z konferencji zorganizowanej 22–24 listopada 2012 r. we Wrocławiu*, Kolegium Europy Wschodniej im. J. Nowaka-Jeziorańskiego, Wrocław 2013.

„nie wytworzyła żadnej nowej całościowej doktryny polityki wschodniej innej niż prometejsko-giedroyciowa”⁶².

Podstawowym problemem omawianej koncepcji jest abstrahowanie od interesów największej potęgi w regionie, mianowicie Rosji, a faktycznie prowadzenie polityki antyrosyjskiej. Tego typu podejście w oczywisty sposób zmierza do zaostrzenia rywalizacji geopolitycznej, a nawet grozi destabilizacją sytuacji w regionie i może obniżyć bezpieczeństwo dla samej Polski. Trudno też uznać, aby Polska mogła sobie pozwolić na prowadzenie agresywnej polityki wobec Rosji bez ponoszenia znacznych kosztów, zwłaszcza w sytuacji diametralnie różnych potencjałów geopolitycznych między oboma państwami. Z punktu widzenia polskich interesów bardziej rozsądną polityką wydaje się dążenie do stabilizacji sytuacji u jej granic, instytucjonalne „związanie” Rosji ze strukturami europejskimi oraz próba wykorzystania rosyjskiego rynku zbytu dla rozwoju gospodarczego, a tym samym podniesienia własnej rangi geopolitycznej. Polityka uszczuplania rosyjskiej strefy wpływów, a co za tym idzie – próba obniżania statusu geopolitycznego Rosji, przekracza możliwości strategiczne Polski. Co więcej, jest to działanie postrzegane jako ryzykowne lub niezgodne z interesami wielu członków UE. Natomiast wydaje się ono zgodne ze strategią Waszyngtonu, dążącego nie tylko do osłabienia Moskwy, lecz także zwiększenia wpływu gospodarczego i politycznego w samej Rosji – tj. na terytorium będącym według Halforda Mackindera kluczowym obszarem geopolitycznym, niezbędnym do uzyskania (lub utrzymania) dominacji nad światem⁶³. Należy też pamiętać, że jeszcze w okresie zimnowojennym Kenneth Waltz przewidywał⁶⁴, iż jakakolwiek próba zbliżenia między Rosją a Europą spotka się z oporem ze strony USA. Podsumowując, polityka wschodnia RP daleka jest od strategii *buck-passing* (tj. spychania odpowiedzialności na innych) lub zrównoważenia potęgi Rosji poprzez jej silniejsze związanie ze strukturami unijnymi. Zamiast tego pozostaje w ścisłym związku z amerykańskimi interesami, co jest zgodne ze strategią *bandwagoning*.

Oprócz wiodącej relacji z USA władze RP prowadziły też inne działania geopolityczne w UE. Niektórzy autorzy uznają⁶⁵, że dominującą strategią państw członkowskich na forum unijnym jest elastyczne kształtowanie sojuszy, w zależności od konfiguracji interesów w konkretnej sprawie. Tego typu polityka mogła być stosowana w początkowym okresie członkostwa w UE, kiedy polski rząd wykazywał się stanowiskiem nie tylko proamerykańskim i antyrosyjskim, lecz także mocno zdystansowanym wobec Niemiec oraz niechętnym dalszemu pogłębianiu integracji (lub określanym wręcz jako eurosceptyczne⁶⁶). Niemniej, począwszy od 2007 r., rząd prowadził politykę unijną

⁶² P. Kowal, *Między Majdanem a Smoleńskiem*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2012, s. 153.

⁶³ Na temat koncepcji tzw. heartlandu zob. H.J. Mackinder, *The geographical pivot of history*, „The Geographical Journal” 1904, t. 23, nr 4, s. 421–437.

⁶⁴ K.N. Waltz, *Struktura...*, op.cit., s. 205.

⁶⁵ W. Wallace, *Post-sovereign governance*, w: H. Wallace, W. Wallace, M. Pollack (red.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford 2005, s. 502.

⁶⁶ Ch. Schweiger, *Poland...*, op.cit., s. 399; R. Kuźniar, *Droga do wolności...*, op.cit., s. 207, 282.

w bliskiej relacji z Niemcami⁶⁷, starając się w ten sposób maksymalizować własne wpływy w UE, ale będąc również wyraźnym wsparciem dla celów niemieckich w tej organizacji⁶⁸. Przypomina to strategię *bandwagoning*, stosowaną tym razem w odniesieniu do największego mocarstwa w UE, przede wszystkim zorientowaną na politykę wewnątrzunijną lub prowadzoną w aspekcie ekonomicznym, jak również wyraźnie drugorzędną wobec relacji transatlantyckiej z USA.

Innym działaniem geopolitycznym było kształtowanie relacji sojuszniczych w Europie Środkowej, dla których podstawę stanowiła Grupa Wyszehradzka (zainicjowana jeszcze w 1991 r.). Była to polityka mająca niewątpliwie wzmacniać rolę Polski i w najbliższym sąsiedztwie, i w polityce unijnej⁶⁹. Instrumentalne podejście Polski do tej współpracy niejednokrotnie raziło mniejsze państwa, które zarzucały Warszawie, że zbyt mało interesuje się losem regionu, a także zbyt mocno forsuje własne pomysły polityczne. Jednym z nich było włączanie Grupy do działań na rzecz preferowanej przez Polskę polityki wschodniej, jak również poszerzanie współpracy o inne państwa regionu, w tym kraje nadbałtyckie i uczestniczące w Partnerstwie Wschodnim⁷⁰.

Komentarze ekspertów wskazują na słabe efekty współpracy państw wyszehradzkich (tzw. V4). Wprawdzie z biegiem czasu udawało się podjąć kooperację w wielu obszarach europejskich (m.in. polityce spójności, zagranicznej, obronnej), niemniej w dalszym ciągu jest ona stosunkowo luźna, a niekiedy ogranicza się wyłącznie do sfery retorycznej i politycznych deklaracji⁷¹. Różnice interesów między krajami V4 były niejednokrotnie wykorzystywane przez mocarstwa, co rozbijało jedność grupy. Niektórych partnerów raziła też zbyt proamerykańskość lub antyrosyjskość polskiego rządu. W rezultacie próby budowania przez Rzeczpospolitą regionalnego bieguna geopolitycznego jako formuły równoważenia największych potęg regionalnych okazały się strategią o niskiej skuteczności, a także wtórnej wobec wiodących działań *bandwagoning*.

W perspektywie geopolitycznej podejmowano również dążenia do przeciwdziałania podziałom wewnątrz UE, przede wszystkim zróżnicowanej integracji między strefą euro i resztą państw członkowskich (ale również w ramach strefy Schengen⁷²). Wspomniany podział mógł w przekonaniu polskich elit prowadzić do wzmocnienia europejskiego centrum i skazania pozostałych państw na status peryferyjny. Dlatego

⁶⁷ N. Copsey, K. Pomorska, *The influence...*, op.cit., s. 433. Wspomniana polityka zakończyła się wraz ze zmianą rządu RP w 2015 r.

⁶⁸ Przykładowo obecność Polski w Trójkącie Weimarskim była odbierana przede wszystkim jako wzmocnienie stanowiska Niemiec w relacji do Francji. Zob. Ch. Schweiger, *Poland...*, op.cit., s. 398.

⁶⁹ C. Törő, E. Butler, K. Grüber, *Visegrad: The evolving pattern of coordination and partnership after EU enlargement*, „Europe-Asia Studies” 2014, t. 66, nr 3, s. 364–393, tu s. 372; Ch. Schweiger, *Poland...*, op.cit., s. 400.

⁷⁰ C. Törő et al., *Visegrad...*, op.cit., s. 376–377.

⁷¹ Ibidem, s. 366, 378; S. Bieleń, *Rozważania...*, op.cit., s. 62.

⁷² *Merkel creates EU core group on refugees*, EU Observer, Brussels, 30.11.2015, <https://euobserver.com/foreign/131307> (data dostępu: 30.11.2015).

takie działanie można uznać za przejaw równoważenia siły (*balancing*). Początkowo polski rząd zapowiedział przyspieszenie przygotowań do wejścia do unii walutowej (w 2008 r. premier ogłosił gotowość wejścia do tej strefy w 2012 r.). Pogłębiający się kryzys gospodarczy w Europie Zachodniej wyhamował jednak te ambitne plany. Rząd postanowił zwlekać z decyzją o członkostwie, a jednocześnie starał się kontrolować inicjatywy podejmowane w czasie kryzysu, które miały zreformować i wzmocnić unię walutową. Można takie działanie określić jako „trzymanie nogi w drzwiach”, gdyż polskie władze przystępowały do kolejnych inicjatyw powoływanych w ramach walki z kryzysem (Pakt Euro-Plus, Pakt Fiskalny, Unia Bankowa itp.). W 2012 r. przyjęto stanowisko, że Polska wejdzie do systemu wspólnej waluty, jeśli obie strony będą na to gotowe, czyli nastąpi z jednej strony wzmocnienie strukturalne polskiej gospodarki, a z drugiej strefa euro upora się z kryzysem⁷³. Warto również zauważyć, że omawiana polityka była możliwa do realizacji dzięki silnemu wsparciu ze strony Niemiec, a więc na bazie mechanizmu *bandwagoning*. Po raz kolejny okazało się, że jest to podstawowa strategia geopolityczna, a pozostałe działania albo z niej wynikają, albo odgrywają rolę drugoplanową.

Podsumowanie

Zastanówmy się nad skutecznością polskiej strategii geopolitycznej. W odniesieniu do działań podejmowanych na forum UE ocena efektów musi być bardzo umiarkowana. Pod wpływem integracji europejskiej zmniejszyła się polska autonomia w polityce wewnętrznej, co wynika z konieczności przyjęcia *acquis communautaire* i silnego wpływu regulacyjnego UE na państwa członkowskie. Europeizacja sprzyjała skupieniu władz państwowych na absorpcji prawa i funduszy europejskich oraz dość reaktywnej postawie wobec wymogów i zaleceń instytucji unijnych. Nastąpiło też uśpienie zdolności do samodzielnego planowania strategicznego. Niski był potencjał niezbędny do prowadzenia aktywnej polityki w odniesieniu do własnych celów strategicznych w UE⁷⁴. Nic więc dziwnego, że Polska ma generalnie niewielki wpływ na poszczególne polityki UE i działania regulacyjne⁷⁵. Pewnym wyjątkiem jest oddziaływanie na politykę sąsiedztwa UE, a także na politykę spójności i energetyczno-klimatyczną (choć w tym ostatnim obszarze podstawowym działaniem jest blokowanie postępów integracji). Jednakże nawet bilans osiągnięć w polityce wschodniej budzi wątpliwości. Jak wcześniej wspominałem, był to jeden z największych priorytetów polskich

⁷³ Szerzej zob. Ch. Schweiger, *Poland...*, op.cit., s. 405–410.

⁷⁴ Szerzej zob. T.G. Grosse, *The golden straitjacket of Poland's membership in the EU*, „Yearbook of Polish European Studies” 2014, t. 17, s. 117–138.

⁷⁵ N. Copsey, K. Pomorska, *Poland's power and influence in the European Union: The case of its Eastern Policy*, „Comparative European Politics” 2010, t. 8, nr 3, s. 304–326; P. Copeland, *Central and Eastern Europe: Negotiating influence in an enlarged European Union*, „Europe–Asia Studies” 2014, t. 66, nr 3, s. 467–487.

władz na arenie europejskiej. Eksperci uznają, że począwszy od 2007 r., wspomniany kierunek polskich działań poprawił się, przede wszystkim ze względu na bardziej pragmatyczne podejście (m.in. zrezygnowano z lansowania potrzeby jak najszybszego przyjęcia nowych członków do UE, np. Ukrainy). Ponadto uległy poprawie polityka informacyjna rządu i relacje z największymi partnerami w UE. Szczęólnego znaczenia nabrała bliska kooperacja z Niemcami w polityce europejskiej. Niemniej strategia *bandwagoning* nie przyniosła zasadniczego przyspieszenia realizacji konkretnych celów w polityce wschodniej. Polskie starania były natomiast jednym z czynników, które doprowadziły do największego kryzysu Zachodu z Rosją od zakończenia „zimnej wojny”.

Dla polskiej polityki w UE kluczowe znaczenie miał sojusz z USA. Jednocześnie strategia *bandwagoning* wobec Waszyngtonu była nadrzędna w stosunku do wszelkich innych działań strategicznych. Ustępowały jej zarówno relacje Warszawy z Berlinem, jak i działania mające budować regionalny ośrodek równowagi politycznej w Europie Wschodniej. Polska podchodziła zresztą do współpracy w ramach Grupy Wyszehradzkiej w sposób instrumentalny, bardziej upatrując w niej sposób wzmacniania własnej siły przetargowej na arenie międzynarodowej, aniżeli jako rzeczywisty lider Europy Środkowej. Mniejsze kraje tego regionu razila taka postawa, dlatego poszukiwały alternatywnych sojuszy politycznych, zarówno w układach dwustronnych, jak i w ramach nowych inicjatyw regionalnych (ale już bez Polski). Przykładem jest Trójkąt Sławkowski – inicjatywa Austrii, Czech i Słowacji powołana w 2015 r. m.in. w wyniku niezadowolenia z konfrontacyjnego nastawienia polskich władz wobec konfliktu ukraińskiego⁷⁶.

Podsumowując, nadrzędność strategii *bandwagoning* w polskiej geopolityce przynosi umiarkowane korzyści, a w pewnych obszarach rodzi koszty i zwiększa zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego. Polska jest daleka od wyboru innych strategii geopolitycznych, np. *buck-passing* (spychania odpowiedzialności na innych) bądź polityki ustępstw (*appeasement*). W niewielkim stopniu odwołuje się do równoważenia siły (*balancing*), a tego typu działania są traktowane drugoplanowo i podporządkowane nadrzędnej strategii geopolitycznej. Polskie władze nie doceniają też jednego z najbardziej obiecujących działań strategicznych przewidzianych dla państw mniejszych i peryferyjnych, mianowicie geoeconomicznego wspierania rozwoju krajowej gospodarki w celu wzmacniania potencjałów geopolitycznych. Polityka gospodarcza polskiego rządu opiera się na tworzeniu zachęt dla zagranicznych inwestorów oraz na jak największej absorpcji środków pomocowych UE (na politykę rolną i spójności). Wspomniana polityka skutkuje wprawdzie wzrostem PKB i popytu wewnętrznego, ale zasadniczo nie prowadzi do zmian strukturalnych i poprawy konkurencyjności polskiej gospodarki. Raczej przyczynia się do rosnącej zależności ekonomicznej od podmiotów

⁷⁶ Zob. D. Kałan, *Trójkąt sławkowski: konkurencja dla Wyszehradu?* „Biuletyn PISM”, 16.02.2015, nr 18(1255).

pochodzących z państw centralnych⁷⁷. Tego typu model gospodarczy może utrudnić długofalowy wzrost i budowanie siły konkurencyjnej krajowych przedsiębiorstw.

Niska skuteczność Polski na arenie międzynarodowej wynika przede wszystkim z jej słabego potencjału geopolitycznego⁷⁸. Potwierdza to założenia teorii realistycznej, zgodnie z którymi podstawowe znaczenie geopolityczne mają potęgi regionalne i światowe. Przykład Polski, jako państwa o położeniu peryferyjnym, dowodzi nie tylko niewielkiego wpływu na kształtowanie polityki w regionie, ale potwierdza tezę o hierarchicznym podporządkowaniu państw mniejszych woli politycznej mocarstw, zwłaszcza tych oddziałujących na ład międzynarodowy w skali światowej. Wynika to nie tylko z obiektywnych różnic w ramach struktury geopolitycznej między Polską a mocarstwami, lecz także jest niestety rezultatem zaniedbań po stronie samych Polaków. Specjaliści, zarówno polscy, jak i zagraniczni, wskazują na niskie kompetencje strategiczne polskich elit⁷⁹. Poza tym dowodzą słabości implementowania celów w polityce zagranicznej, w tym braku umiejętności oddziaływania na instytucje europejskie i angażowania pracujących w nich polskich urzędników na rzecz realizacji narodowych celów. Względna poprawa działań informacyjnych prowadzonych na arenie unijnej oraz relacji z największymi państwami UE po 2007 r. nie przełożyła się na wyraźny wzrost skuteczności polskiej administracji. Duże znaczenie ma silny wpływ największych potęg na polskie elity, ale również ogromna jest podatność tychże elit na zewnętrzne wzorce, sugestie, a nawet korzyści osobiste⁸⁰. Dowodzi to w moim przekonaniu słuszności założeń Rokkana i Urwina, którzy upatrują szanse awansu peryferii jedynie w poczuciu autonomii miejscowych elit i wzmacnianiu przez nie potencjału lokalnej gospodarki i społeczeństwa.

Geopolitical Strategies of Minor and Peripheral States: The Example of Poland in the European Union

The aim of the article is to analyse the strategic choices made in international relations by minor states, that is those that are not considered great powers, with special focus on members of integration structures. The analysis concerns in particular countries that are considered peripheral, having a very weak position in the

⁷⁷ Szerzej zob. T.G. Grosse, *The golden straitjacket...*, op.cit.

⁷⁸ Zob. P. Copeland, *Central and Eastern Europe...*, op.cit., s. 467; Ch. Schweiger, *Poland...*, op.cit., s. 402; N. Copsey, K. Pomorska, *The influence...*, op.cit., s. 432.

⁷⁹ N. Copsey, K. Pomorska, *The influence...*, op.cit., s. 438–439; S. Bieleń, *Rozważania...*, op.cit., s. 62–69.

⁸⁰ S. Bieleń, *Rozważania...*, op.cit., s. 66–70. Znacząca najnowszej historii Polski prof. Paweł Wiczorekiewicz uznaje, że zasadniczy wpływ na kształtowanie dziejów najnowszych mają zagraniczne służby specjalne, zarówno rosyjskie, jak i państw zachodnich, które począwszy od lat 70. XX w., infiltrowały opozycję solidarnościową, jak również istotnie oddziaływały na transformację ustrojową w 1989 r. Zob. P.P. Wiczorekiewicz, *Łańcuch Historii. Studia i publicystyka*, Wydawnictwo LTW, Łomianki 2012, s. 463–464.

international system due to both their geographical location and small geopolitical potential. The article is divided into two major parts. The first one points out the most important threads in the theoretical discussion about the geopolitical role of minor and peripheral countries. In the second part the author verifies the key conclusions from this debate concerning the example of Poland, and specifically Poland's policy in the European Union as well as other foreign policy measures taken by the Polish authorities.

Keywords: strategy, geopolitics, minor and peripheral states, Poland, European Union.

Status „małych zielonych ludzików” w konflikcie zbrojnym na Ukrainie

Agnieszka Szpak

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Artykuł porusza zagadnienie statusu „małych zielonych ludzików”, czyli rosyjskich żołnierzy biorących udział w konflikcie zbrojnym na Ukrainie. Po przedstawieniu stanu faktycznego autorka analizuje stan prawny i próbuje odpowiedzieć na pytanie o charakter konfliktu zbrojnego na Ukrainie oraz status osób biorących w nim aktywny udział. Też artykułu jest stwierdzenie, że wydarzenia na Krymie stanowią okupację i w konsekwencji zastosowanie znajduje międzynarodowe prawo humanitarne właściwe dla międzynarodowych konfliktów zbrojnych. Natomiast konflikt zbrojny na wschodniej Ukrainie stanowi co najmniej niem międzynarodowy konflikt zbrojny, do którego zastosowanie znajdują wspólny art. 3 i II Protokół dodatkowy oraz odpowiednie normy prawa zwyczajowego. W razie wątpliwości co do charakteru konfliktu zbrojnego należałoby uznać go za międzynarodowy, a tym samym przyznać osobom w nim uczestniczącym oraz tym, które takiego udziału nie biorą lub go zaprzestały, status jeńcy wojennego, a co za tym idzie – większą ochronę wynikającą z międzynarodowego prawa humanitarnego mającego zastosowanie do międzynarodowych konfliktów zbrojnych.

Słowa kluczowe: „małe zielone ludziki”, jeńcy wojenni, konflikt zbrojny na Ukrainie, ogólna kontrola.

Status „małych zielonych ludzików” wzbudził kontrowersje i trudności. Jak określić ten status, skoro osoby te nie mają żadnych odznak przynależności państwowej? Jakie znaczenie ma przyznanie im konkretnego statusu? Już w tym miejscu należy zaznaczyć, że dla prowadzenia konfliktu zbrojnego na Ukrainie i jakiegokolwiek innego zgodnie z międzynarodowym prawem konfliktów zbrojnych konieczna jest wola polityczna do jego przestrzegania i dobra wiara w interpretowaniu przepisów. Międzynarodowe prawo konfliktów zbrojnych (międzynarodowe prawo humanitarne) ma na celu ochronę ofiar wojny, w tym żołnierzy, którzy znajdują się we władzy strony przeciwnej (jeńców wojennych). Między innymi dlatego tak istotne jest określenie statusu osób biorących bezpośredni udział w działaniach zbrojnych. Nieprzestrzeganie prawa konfliktów zbrojnych może doprowadzić do eskalacji przemocy i do powrotu

do stanu barbarzyństwa, a przez to również zagrażać bezpieczeństwu międzynarodowemu w danym regionie.

Dla rozstrzygnięcia tytułowej kwestii konieczna jest klasyfikacja konfliktu zbrojnego na Ukrainie i prawa mającego do niego zastosowanie. Dopiero po przeprowadzeniu takiej analizy można odpowiedzieć na pytanie o status „małych zielonych ludzików”. Zanim jednak przejdę do omówienia stanu prawnego, w kilku słowach przedstawię stan faktyczny.

Działania zbrojne na Ukrainie

Dwa rodzaje wydarzeń wymagają zbadania: wydarzenia na Krymie z początku 2014 r. i wydarzenia, które miały/mają miejsce na wschodniej Ukrainie, począwszy od drugiej połowy 2014 r. Dnia 26 lutego 2014 r. siły prorosyjskie zaczęły przejmować kontrolę nad Krymem. W działania te zaangażowani mieli być żołnierze w rosyjskich mundurach, jednak bez oznak przynależności państwowej, i byli żołnierze ukraińscy. W przypadku Krymu działania zbrojne były minimalne. Zajęcie półwyspu praktycznie nie spotkało się z żadnym zbrojnym oporem. Co ważne, dnia 17 kwietnia prezydent Federacji Rosyjskiej Władimir Putin potwierdził udział sił rosyjskich w zajmowaniu Krymu¹. Następnie w dniu 6 marca 2014 r. parlament Krymu ogłosił swoją decyzję o secesji od Ukrainy i połączeniu się z Federacją Rosyjską. Równocześnie podjęto decyzję o przeprowadzeniu referendum o statusie Krymu. Odkryło się ono 16 marca 2014 r. i zakończyło wynikiem 95,5% głosów za przyłączeniem się do Rosji przy frekwencji na poziomie 83%². Referendum to zostało przeprowadzone w cieniu okupacji militarnej, trudno więc uważać je za zgodne z prawem, a jego wyniki za wiarygodne³. Reakcją społeczności międzynarodowej było nieuznanie aneksji Krymu przez Rosję, jako że stanowiło to naruszenie podstawowych zasad prawa międzynarodowego.

Z kolei na wschodniej Ukrainie w marcu 2014 r. prorosyjscy demonstranci przejęli budynek regionalnej administracji państwowej w Doniecku. Tym samym rozpoczęły się tam działania zbrojne między separatystami a armią ukraińską, które objęły cały region Donbasu (główne miasta Donieck i Ługańsk). Następnie powstały samozwańcze Doniecka Republika Ludowa i Ługańska Republika Ludowa, które w maju 2014 r. separatyści przekształcili w konfederację – Federacyjną Republikę Noworosji⁴. Grupy zbrojne, które przejęły budynki rządowe w Doniecku i Ługańsku, wywiesiły flagi

¹ R. Heinsch, *Conflict classification in Ukraine: The return of the „proxy war”?*, „International Law Studies” 2015, nr 91, s. 328.

² Zob. *Crimea referendum: Voters „back Russia union”*, <http://www.bbc.com/news/world-europe-26606097> (data dostępu: 01.01.2016); J. Vidmar, *Crimea's referendum and secession: Why it resembles Northern Cyprus more than Kosovo*, 20.03.2014, <http://www.ejiltalk.org/cremeas-referendum-and-secession-why-it-resembles-northern-cyprus-more-than-kosovo/> (data dostępu: 09.01.2016).

³ N. Kirsch, *Crimea and the limits of international law*, 10.03.2014, <http://www.ejiltalk.org/cremea-and-the-limits-of-international-law/> (data dostępu: 09.01.2016).

⁴ R. Heinsch, *Conflict classification...*, op.cit., s. 328–330.

rosyjskie, co spowodowało, że Ukraina, USA i wiele państw europejskich oskarżyły Rosję o zorganizowanie owych działań.

Określenie „małe zielone ludziki” powstało po tym, jak na Krymie pojawili się uzbrojeni mężczyźni noszący rosyjskie mundury i rosyjską broń, jednak bez oznak przynależności państwowej⁵. Sprecyzowanie statusu „małych zielonych ludzików” jest istotne również dlatego, że w sierpniu 2014 r. Ukraina wzięła do niewoli 10 rosyjskich spadochroniarzy (przepraszam, 10 „małych zielonych ludzików”) blisko granicy z Rosją. Nie jest do końca pewne, czy ich działania były kontrolowane przez władze Rosji. Z doniesień medialnych wynika, że około 7,5 tys. Rosjan walczy po stronie separatystów⁶. To stawia na porządku dziennym pytanie o stopień kontroli tych działań przez władze rosyjskie. Czy rosyjscy żołnierze (czas zerwać z fikcją „małych zielonych ludzików”) otrzymują rozkazy od swoich przełożonych, czy też walczą na własną rękę? Władze rosyjskie twierdzą, że na Ukrainie udział w walkach biorą jedynie ochotnicy z Rosji i wojskowi, którzy w swoich jednostkach wzięli urlopy⁷. Ustalenie tych faktów jest istotne, gdyż może mieć wpływ na klasyfikację konfliktu zbrojnego na wschodniej Ukrainie. Inne formy wsparcia separatystów przez Rosję obejmują dostarczanie broni i ciężkiego sprzętu oraz szkolenie separatystów. Zdjęcia satelitarne i informacje przekazywane przez NATO wskazują, że rosyjscy żołnierze uczestniczą w działaniach zbrojnych na Ukrainie⁸.

Stan prawny

Rodzaje konfliktu zbrojnego

W tej części artykułu skupię się na analizie rodzajów konfliktów zbrojnych, prawa mającego do nich zastosowanie oraz statusu, jaki mogą uzyskać osoby biorące bezpośredni udział w działaniach zbrojnych.

Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych znajduje zastosowanie do konfliktów zbrojnych międzynarodowych i niemiędzynarodowych, należy więc zdefiniować te pojęcia. Regulamin haski z 1899 i 1907 r. oraz Konwencje genewskie z 1929 r. odwołują się do tradycyjnej koncepcji wojny, podczas gdy cztery

⁵ S.R. Reeves, D. Wallace, *The combatant status of the „little green men” and other participants in the Ukraine conflict*, „International Law Studies” 2015, nr 91, s. 367.

⁶ Ibidem, s. 330. Zob. 7,5 tysięcy Rosjan walczy w Donbasie, <http://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/479729,ilu-rosjan-walczy-donbasie-ukrainie.html> (data dostępu: 09.01.2016).

⁷ Ibidem. Zob. też R. Heinsch, *Conflict classification...*, op.cit., s. 330; *No Russian military forces in Ukraine, Russian envoy tells OSCE*, <http://sputniknews.com/world/20140828/192427054/No-Russian-Military-Forces-in-Ukraine-Russian-Envoy-Tells-OSCE.html#ixzz3t2dytfgT> (data dostępu: 09.01.2016).

⁸ R. Heinsch, *Conflict classification...*, op.cit., s. 330. Na temat stanu faktycznego zob. też S.R. Reeves, D. Wallace, *The combatant status...*, op.cit., s. 365–371, a także: A. Bebler, *Crimea and the Russian-Ukrainian conflict*, „Romanian Journal of European Affairs” 2015, t. 15, nr 1, s. 35–54; G. Hughes, *Ukraine: Europe’s new proxy war?*, „Fletcher Security Review” 2014, t. 1, nr 2, s. 106–118.

Konwencje genewskie z 1949 r. wspominają o konflikcie zbrojnym⁹. Zgodnie z art. 2 (1) wspólnym dla czterech Konwencji genewskich międzynarodowy konflikt zbrojny ma miejsce, kiedy dochodzi do wrogich działań zbrojnych (*hostilities*) między dwiema lub więcej stronami Konwencji. Międzynarodowy konflikt zbrojny stanowi więc w zasadzie synonim konfliktu międzypaństwowego. Nieistotne jest, czy wojna została wypowiedziana ani czy stan wojny został uznany przez którąkolwiek ze stron. Dla skonstatowania, czy Konwencja znajduje zastosowanie, konieczne jest stwierdzenie powstania stanu międzynarodowego konfliktu zbrojnego. *Komentarz MKCK* wyjaśnia, że międzynarodowy konflikt zbrojny zachodzi w sytuacji, gdy między dwoma państwami powstają różnice prowadzące do interwencji sił zbrojnych¹⁰. Konwencje genewskie nie stawiają przy tym zbyt wysokiego progu intensywności konfliktu zbrojnego, aby móc go określić jako międzynarodowy. W gruncie rzeczy wystarczy, że między co najmniej dwoma państwami dojdzie do użycia sił zbrojnych. Dla przedstawienia pełnego obrazu należy dodać, że I Protokół dodatkowy poszerzył definicję międzynarodowego konfliktu zbrojnego, obejmując tym pojęciem także tzw. wojny narodowowyzwoleńcze, tj. konflikty zbrojne, w których ludy walczą przeciw panowaniu kolonialnemu i obcej okupacji oraz przeciw rasistowskim reżimom, wykonując swoje prawo do samostanowienia [art. 1 (4) I Protokołu dodatkowego]¹¹. Przepis ten jednak nie ma zastosowania do konfliktu zbrojnego na Ukrainie. Ponadto Konwencje genewskie czy, szerzej, międzynarodowe prawo humanitarne mają zastosowanie także do wszystkich przypadków okupacji całości lub części terytorium jednej ze stron konfliktu (państwa-strony), nawet gdyby taka okupacja nie napotkała żadnego zbrojnego oporu [art. 2 (2) Konwencji genewskich].

Jeżeli natomiast chodzi o definicję niemiędzynarodowego konfliktu zbrojnego, to nie można jej znaleźć we wspólnym dla czterech Konwencji genewskich art. 3, który

⁹ Regulamin haski praw i zwyczajów wojny na lądzie z 18 października 1907 r., Dz.U. 1927, nr 21, poz. 161; I Konwencja genewska o polepszeniu losu rannych i chorych w armiach czynnych z 12 sierpnia 1949 r., II Konwencja genewska o polepszeniu losu rannych, chorych i rozbitków sił zbrojnych na morzu z 12 sierpnia 1949 r., III Konwencja genewska o traktowaniu jeńców wojennych z 12 sierpnia 1949 r., IV Konwencja genewska o ochronie osób cywilnych podczas wojny z 12 sierpnia 1949 r., Dz.U. 1956, nr 38, poz. 171, załącznik. Na temat koncepcji wojny/konfliktu zbrojnego w prawie międzynarodowym zob. Ch. Greenwood, *The concept of war in modern international law*, „International & Comparative Law Quarterly” 1987, nr 36, s. 283–306; idem, *The law of war (international humanitarian law)*, w: M.D. Evans, *International Law*, Oxford University Press, Oxford 2003, s. 791–793; J. Pejić, *Status of armed conflicts*, w: E. Wilmschurst, S. Breau (red.), *Perspectives on the ICRC Study on Customary International Humanitarian Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2007, s. 77–100; J. Barcik, T. Srogosz, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 499–501; M.N. Shaw, *Prawo międzynarodowe*, tłum. J.J. Gojło et al., Książka i Wiedza, Warszawa 2000, s. 604–606.

¹⁰ *Komentarz MKCK do III Konwencji genewskiej*, <https://www.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?action=openDocument&documentId=07B4DAD7719E37E4C12563CD00424D17>, s. 23 (data dostępu: 09.01.2016). Powołując się w dalszej części niniejszego artykułu na *Komentarz MKCK*, będę korzystać z tego źródła.

¹¹ I Protokół dodatkowy do Konwencji genewskich dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych z 8 czerwca 1977 r., Dz.U. 1992, nr 41, poz. 175, załącznik.

stosuje się tylko do konfliktów zbrojnych niemających charakteru międzynarodowego, wybuchających na terytorium jednej z umawiających się stron (czyli państw). Przepis ten nie precyzuje żadnych warunków zastosowania poza ogólnym stwierdzeniem wskazanym wyżej. Można się w tym przypadku odwołać do *Komentarza MKCK do Konwencji genewskich*, który zawiera cenne wskazówki pozwalające stwierdzić występowanie wewnętrznego konfliktu zbrojnego. Wśród okoliczności wskazujących na istnienie niemiędzynarodowego konfliktu zbrojnego można wymienić następujące: strona występująca przeciwko legalnemu rządowi posiada zorganizowane siły zbrojne oraz władzę odpowiedzialną za działania tych sił, która działa na określonym terytorium i dysponuje środkami zapewniającymi przestrzeganie Konwencji genewskich; legalny rząd używa regularnych sił zbrojnych przeciwko powstańcom zorganizowanym na wzór armii, którzy kontrolują część terytorium państwowego; legalny rząd uznaje powstańców za stronę wojującą lub oni sami domagają się takowego uznania. Kryteria te mają na celu ułatwić odróżnienie konfliktów zbrojnych od aktów zwykłego bandytyzmu czy niezorganizowanych lub krótkotrwałych powstań¹².

II Protokół dodatkowy znajdujący zastosowanie do niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych formułuje kryteria zastosowalności zdecydowanie trudniejsze do spełnienia. Mianowicie II Protokół dodatkowy znajduje zastosowanie do konfliktów, które „toczą się na terytorium Wysokiej Umawiającej się Strony między jej siłami zbrojnymi a rozłamowymi siłami zbrojnymi lub innymi zorganizowanymi uzbrojonymi grupami, pozostającymi pod odpowiedzialnym dowództwem i sprawującymi taką kontrolę nad częścią jej terytorium, że mogą przeprowadzać ciągłe i spójne operacje wojskowe oraz stosować niniejszy protokół [...]”¹³. Definicja ta obejmuje intensywne konflikty zbrojne z udziałem zorganizowanych grup zbrojnych, przybierające w zasadzie kształt konfliktu zbrojnego o charakterze międzynarodowym.

Również w orzecznictwie międzynarodowym podejmowano próby zdefiniowania pojęcia „konflikt zbrojny”. Przede wszystkim należy wskazać Decyzję Izby Apelacyjnej Międzynarodowego Trybunału Karnego ds. Zbrodni w byłej Jugosławii (MTKJ) w kwestii jurysdykcji oraz legalności powołania MTKJ z dnia 2 października 1995 r. (w sprawie *Tadicia*). MTKJ, analizując istnienie stanu konfliktu zbrojnego, sformułował definicję, która jest powtarzana w praktycznie każdym następnym orzeczeniu oraz przez przedstawicieli doktryny. Trybunał stwierdził mianowicie, że konflikt zbrojny istnieje, kiedy dochodzi do użycia sił zbrojnych między państwami (ten człon definicji obejmuje międzynarodowe konflikty zbrojne) lub do długotrwałej przemocy zbrojnej pomiędzy władzami rządowymi a zorganizowanymi i uzbrojonymi grupami lub pomiędzy takimi grupami w ramach jednego państwa (ten człon z kolei dotyczy niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych). Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych

¹² *Komentarz MKCK do III Konwencji genewskiej*, s. 36.

¹³ II Protokół dodatkowy do Konwencji genewskich dotyczący ochrony ofiar niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych z 8 czerwca 1977 r., Dz.U. 1992, nr 41, poz. 175, załącznik, art. 1.

znajduje zastosowanie od chwili rozpoczęcia konfliktu zbrojnego i trwa do momentu zawarcia pokoju, a w przypadku konfliktu niemiędzynarodowego – do momentu jego pokojowego rozwiązania (*peaceful settlement*), tak więc zastosowanie to wykracza poza samo tylko prowadzenie aktywnych działań zbrojnych. Ponadto międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych stosuje się na całym terytorium państw wojujących (konflikt międzynarodowy) lub na terytorium państwa, które znajduje się pod jego kontrolą (konflikt niemiędzynarodowy) bez względu na to, czy trwają na nim walki zbrojne¹⁴. Definicja ze sprawy *Tadicia* została następnie przyjęta także w orzeczeniu Międzynarodowego Trybunału Karnego w sprawie *Lubangi*¹⁵ oraz w orzeczeniu Specjalnego Trybunału ds. Sierra Leone w sprawie *Sesay, Kallon, Gbao*¹⁶.

W sprawie *Prokurator przeciwko L. Boskoski i J. Tarculovski* w orzeczeniu z dnia 10 lipca 2008 r. Izba Orzekająca MTKJ dokonała analizy stanu wewnętrznego konfliktu zbrojnego. Zastosowała przy tym definicję konfliktu zbrojnego ze sprawy *Tadicia*, po czym skoncentrowała się na badaniu jej poszczególnych elementów, takich jak intensywność konfliktu czy stopień zorganizowania stron biorących w nim udział. Te elementy mają na celu odróżnienie konfliktu o charakterze niemiędzynarodowym od aktów bandytyzmu, niezorganizowanych i krótkotrwałych powstań lub działań terrorystycznych, które nie podlegają międzynarodowemu prawu humanitarnemu¹⁷.

Izba Orzekająca w sprawie *Boskoskiego i Tarculovskiego* wzięła pod uwagę różnorodne czynniki pozwalające ocenić intensywność wewnętrznego konfliktu zbrojnego. Należy do nich zaliczyć powagę ataków zbrojnych, wzrost stopnia intensywności walk zbrojnych, ich rozprzestrzenianie się terytorialne i długotrwały charakter, wzrost liczby sił rządowych i mobilizację oraz dystrybucję broni po obu stronach konfliktu, zainteresowanie konfliktem Rady Bezpieczeństwa ONZ, wysoką liczbę ofiar, rodzaj użytej broni, zasięg zniszczeń, okupację terytorium, blokady dróg, nakazy rozejmu,

¹⁴ *Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, Prosecutor v. D. Tadić, Appeals Chamber, 1995* (Orzeczenia MTKJ są dostępne na stronie internetowej: <http://www.icty.org/>. Przywołując orzecznictwo tego Trybunału, będę każdorazowo korzystać z tego źródła, data dostępu: 09.01.2016), § 70. O definicji konfliktu zbrojnego konstruowanej na podstawie orzecznictwa MTKJ pisze J.G. Stewart, *Towards a single definition of armed conflict in international humanitarian law: A critique of internationalized armed conflict*, „International Review of the Red Cross” 2003, nr 850, s. 313–350. Zob. też T. Meron, *Classification of armed conflict in the former Yugoslavia: Nicaragua's fallout*, „American Journal of International Law” 1998, nr 2, s. 236–242; Ch.L. Nier III, *The Yugoslavian civil war: An analysis of the applicability of the laws of war governing non-international armed conflicts in the modern world*, „Dickinson Journal of International Law” 1991–1992, nr 10, s. 303–331. Zob. też ogólnie: H.-P. Gasser, *Międzynarodowe prawo humanitarne. Wprowadzenie*, tłum. M. Flemming, Polski Czerwony Krzyż, Warszawa 1997, s. 24–25.

¹⁵ *Prokurator przeciwko Thomas Lubanga Dyilo*, Izba Orzekająca 2012, § 506. Orzeczenie jest dostępne na stronie internetowej: https://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/situations%20and%20cases/situations/situation%20icc%200104/related%20cases/icc%200104%200106/Pages/democratic%20republic%20of%20the%20congo.aspx (data dostępu: 09.01.2016).

¹⁶ *Prokurator przeciwko Issa Hassan Sesay, Morris Kallon i Augustine Gbao*, Izba Orzekająca 2009, § 95. Orzeczenie jest dostępne na stronie internetowej: http://www.rscsl.org/RUF_Trial_Chamber_Decisions.html (data dostępu: 09.01.2016).

¹⁷ *Prokurator przeciwko L. Boskoskiemu, J. Tarculowskiemu*, Izba Orzekająca 2008, § 175.

próby przedstawicieli organizacji międzynarodowych wprowadzenia i utrzymania go itd.¹⁸ Izba Orzekająca uznała za istotne to, czy działania są popełniane w izolacji, czy jako część długotrwałej kampanii obejmującej zaangażowanie zbrojne obu stron. O intensywności konfliktu zbrojnego świadczy kontynuowanie takiej kampanii. Doprecyzowano, że nie jest ważne, czy działania tego rodzaju można określić jako terrorystyczne, czy nie¹⁹.

Element długotrwałości, innymi słowy przedłużania się zbrojnej przemocy wskazanej w definicji konfliktu zbrojnego o charakterze wewnętrznym, nie był przedmiotem dogłębnej analizy w orzecznictwie MTKJ, jakkolwiek zwraca uwagę na czynnik czasu w definicji konfliktu zbrojnego²⁰. Izba Orzekająca w sprawie *Boskoskiego i Tarcułowskiego* analizowała wpływ działań terrorystycznych jako czynnika mogącego przyczynić się do stwierdzenia niemiedzynarodowego charakteru konfliktu zbrojnego. Zauważywszy, że nie można postawić działań terrorystycznych poza zakresem regulacji międzynarodowego prawa humanitarnego, Izba podkreśliła, że uznanie, iż działania te mogą być dowodem przedłużającej się przemocy zbrojnej, jest w pełni zgodne z założeniami prawa humanitarnego, zabraniającego „aktów terroryzmu” i „aktów lub gróźb przemocy, których głównym celem jest zastraszanie ludności cywilnej” zarówno w międzynarodowych, jak i niemiedzynarodowych konfliktach zbrojnych. Byłoby pełnym nonsensem stwierdzić, że międzynarodowe prawo humanitarne zakazuje takich aktów, lecz nie wchodzi one w zakres konfliktu zbrojnego²¹. Tym samym działania terrorystyczne można traktować jako wskazujące na przedłużającą się przemoc zbrojną traktowaną jako kryterium pozwalające udowodnić istnienie wewnętrznego konfliktu zbrojnego.

Jeżeli chodzi o element zorganizowania grupy zbrojnej walczącej z siłami rządowymi, to jego stopień nie został wyraźnie określony w orzecznictwie MTKJ. Można jednak wskazać na pewien minimalny poziom organizacji, który obejmuje m.in. zorganizowanie i hierarchię w ramach takiej grupy na podobieństwo armii, strukturę, łańcuch dowodzenia oraz zespół reguł postępowania, do których grupa zbrojna walcząca z siłami rządowymi się stosuje²². Należy podkreślić, że Izba Orzekająca w sprawie *Boskoskiego i Tarcułowskiego* nie uznała za dowód braku organizacji w łonie grupy zbrojnej walczącej z siłami rządowymi naruszania przez jej członków prawa humanitarnego. Dodała, że czasami rzeczywiście jest to przejawem słabej dyscypliny i, co za tym idzie, mniejszego stopnia zorganizowania, lecz nie jest to automatyczna konsekwencja²³. Należy wykazać w każdym indywidualnym przypadku, czy naruszanie

¹⁸ Ibidem, § 177.

¹⁹ Ibidem, § 185.

²⁰ Ibidem, § 185–186.

²¹ Ibidem, § 187.

²² Ibidem, § 194–195, 199–203.

²³ Ibidem, § 205.

międzynarodowego prawa humanitarnego przez grupę zbrojną walczącą z rządem stanowi przejaw braku organizacji w jej szeregach.

Izba Orzekająca w omawianej sprawie zauważyła jednak, że powyższe wymogi są mniej rygorystyczne niż te konieczne do zastosowania II Protokołu dodatkowego, jako że stopień zorganizowania na potrzeby zastosowania wspólnego art. 3 i dla zaangażowania się w „długotrwałą przemoc zbrojną” jest niższy niż dla przeprowadzania ciągłych i spójnych operacji wojskowych, których wymaga II Protokół dodatkowy²⁴. Innymi słowy, standard określony w sprawie *Tadicia*, a doprecyzowany w orzeczeniu w sprawie *Boskoskiego i Tarcułowskiego* plasuje się pomiędzy wymogami ze wspólnego art. 3 a wymogami z II Protokołu dodatkowego.

Zasada rozróżniania

W obu rodzajach konfliktów zbrojnych zastosowanie znajduje zasada rozróżniania. Międzynarodowe prawo humanitarne, zarówno zwyczajowe, jak i traktatowe, stanowi, że w trakcie prowadzenia operacji wojskowych w każdym czasie należy rozróżniać między osobami aktywnie biorącymi udział w działaniach zbrojnych (kombatan-tami) a ludnością cywilną oraz między celami wojskowymi a obiektami cywilnymi. Stosownie do tego osoby cywilne, ludność cywilna i obiekty cywilne nie mogą być celem ataków²⁵. I Protokół dodatkowy w art. 48 stanowi, że „[w] celu zapewnienia poszanowania i ochrony ludności cywilnej oraz dóbr o charakterze cywilnym strony konfliktu powinny zawsze odróżnić ludność cywilną od kombatan-tów oraz dobra o charakterze cywilnym od celów wojskowych i w związku z tym kierować swoje operacje jedynie przeciwko celom wojskowym”. Artykuł 51 (2) dodaje, że celem ataków nie mogą być ani ludność cywilna jako taka, ani osoby cywilne. Zabronione są akty i groźby przemocy, których głównym celem jest zastraszenie ludności cywilnej. Analogiczne do art. 51 (2) postanowienie odnoszące się do niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych zawiera art. 13 (2) II Protokołu dodatkowego.

W przypadku wewnętrznych konfliktów zbrojnych zgodnie z zasadą 1 Studium Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża (MKCK) na temat zwyczajowego międzynarodowego prawa humanitarnego należy rozróżniać osoby cywilne od kombatan-tów (nie w formalnym znaczeniu, gdyż w wewnętrznych konfliktach zbrojnych nie obowiązuje status kombatan-ta, lecz w rozumieniu osób aktywnie uczestniczących w walkach zbrojnych, czyli walczących). Ataki mogą być kierowane tylko przeciwko takim kombatan-tom²⁶. Podobne stwierdzenie można znaleźć w *Manual on the Law of*

²⁴ Ibidem, § 197. Zob. A. Szpak, *Kontrola przestrzegania międzynarodowego prawa humanitarnego w orzecznictwie międzynarodowych trybunałów karnych ad hoc*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2011, s. 175–177.

²⁵ Tak orzekł również Międzynarodowy Trybunał Karny ds. Zbrodni w b. Jugosławii (MTKJ) w sprawach: *Blaskicia* (Izba Apelacyjna 2004) § 109 i *Galicia* (Izba Orzekająca 2003), § 44–50.

²⁶ J.-M. Henckaerts, L. Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law*, t. 1: *Rules*, Cambridge University Press, Cambridge 2005, s. 3–8.

Non-International Armed Conflict wydanym w 2006 r. przez Międzynarodowy Instytut Prawa Humanitarnego w San Remo²⁷.

Status osób bezpośrednio uczestniczących w konflikcie zbrojnym

W zależności od rodzaju konfliktu zbrojnego możemy wyróżnić następujące odmiany statusu osób uczestniczących w działaniach zbrojnych: kombatan (międzynarodowy konflikt zbrojny); „bojownik” – członek niepaństwowej zorganizowanej grupy zbrojnej (niemiędzynarodowy konflikt zbrojny); osoba cywilna biorąca bezpośredni udział w działaniach zbrojnych (oba rodzaje konfliktu zbrojnego). Biorąc pod uwagę ograniczenia przestrzenne niniejszego artykułu, w pewnym uproszczeniu można to zagadnienie przedstawić następująco:

- Kombatanem jest osoba, która ma prawo uczestniczyć w działaniach zbrojnych i nie może zostać następnie sądzona za sam fakt wzięcia takiego udziału (przede wszystkim członkowie regularnych sił zbrojnych oraz członkowie sił nieregularnych po spełnieniu odpowiednich warunków²⁸). Jednocześnie kombatan ze względu na swój status pozostaje legalnym celem wojskowym (chyba że jest *hors de combat*). Kiedy taka osoba znajdzie się w rękach wroga, staje się jeńcem wojennym. Przyznanie statusu jeńcy wojennego nie stoi jednak na przeszkodzie osądzeniu za zbrodnie wojenne czy zbrodnie przeciw ludzkości²⁹.
- Jak zostało już wspomniane, w niemiędzynarodowych konfliktach zbrojnych nie występuje status kombatanta. Ukuto natomiast termin „bojownik” (*fighter*). Został on po raz pierwszy użyty w publikacji Międzynarodowego Instytutu Prawa Humanitarnego w San Remo pt. *Manual on the Law of Non-International Armed Conflicts*³⁰, właśnie po to, aby nie używać terminu „kombatan”, który jest zarezerwowany tylko do międzynarodowych konfliktów zbrojnych³¹. Według Michaela Bothego status „bojownika” można wywieść z interpretacji art. 1 i 13 II Protokołu dodatkowego (w art. 1 wspomniane są rozłamowe siły zbrojne i inne zorganizowane

²⁷ *Manual on the Law of Non-International Armed Conflict*, San Remo 2006, <http://www.ihl.org/ihl/Documents/The%20Manual%20on%20the%20Law%20of%20NIAC.pdf> (data dostępu: 09.01.2016), zasada 1.2.2.

²⁸ Tzw. warunki kombatanckie obejmują: posiadanie osoby odpowiedzialnej za swych podwładnych (odpowiedzialne dowództwo); noszenie stałego i dającego się z daleka rozpoznać znaku rozpoznawczego; jawne noszenie broni i przestrzeganie w swych działaniach praw i zwyczajów wojny [art. 4 (2) III Konwencji genewskiej o traktowaniu jeńców wojennych].

²⁹ Szerzej na temat statusu jeńcy wojennego zob. A. Szpak, *Międzynarodowe prawo humanitarne*, Wydawnictwo Naukowe UMK, Toruń 2014, s. 97–114.

³⁰ *Manual on the Law...*, op.cit., zasada 1.1.2.

³¹ N. Melzer, *Second Expert Meeting. Direct Participation in Hostilities under International Humanitarian Law. The Hague, 25–26 October 2004. Co-organized by the ICRC and the TMC Asser Institute. Summary Report*, s. 17, <http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/2004-07-report-dph-2004-icrc.pdf> (data dostępu: 09.01.2016).

grupy, a w art. 13 osoby cywilne i ludność cywilna)³². Można więc uznać, że chociaż traktatowe prawo humanitarne regulujące międzynarodowe konflikty zbrojne nie zawiera wyrażnej definicji kombatanta ani nawet nie posługuje się tym pojęciem, to jednak międzynarodowe konflikty zbrojne obejmują działania zbrojne między państwowymi siłami zbrojnymi a niepaństwowymi kombatantami *de facto*³³.

- W międzynarodowych konfliktach zbrojnych za cywilną uważana jest każda osoba nienależąca do kategorii kombatanta³⁴. Z kolei w międzynarodowych konfliktach zbrojnych osoby cywilne to wszystkie osoby, które nie należą do państwowych sił zbrojnych lub zorganizowanych grup zbrojnych strony konfliktu (niepaństwowej strony)³⁵. Zgodnie z art. 51 (3) Protokołu dodatkowego I z 1977 r. dotyczącym ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych osoby cywilne nie korzystają z ochrony przed atakami, jeżeli uczestniczą bezpośrednio w działaniach zbrojnych, przez cały czas trwania takiego uczestnictwa. Niemniej fakt, że osoby cywilne w pewnym momencie bezpośrednio biorą udział w walce, nie powoduje utraty przez nie ich statusu i ochrony raz na zawsze. Jeżeli osoby cywilne złożą broń bądź nie mając więcej środków do obrony, się poddają, nie mogą być atakowane³⁶. Jeśli chodzi o możliwość karania osób cywilnych za uczestnictwo w działaniach zbrojnych, to mogą one jednak zostać osądzone zgodnie z prawem karnym państwa, przeciwko któremu bezprawnie wzięły udział w działaniach wojennych. Osoby cywilne biorące bezpośredni udział w działaniach zbrojnych często są niesłusznie kwalifikowane jako nielegalni kombatanci (*unlawful combatants*). W międzynarodowym prawie humanitarnym konfliktów zbrojnych nie ma statusu nielegalnego kombatanta (i nie ma potrzeby kreowania go), a jedynie osoby cywilne i kombatanta³⁷.

³² M. Bothe, *Direct Participation in Hostilities in Non-International Armed Conflict. Expert Paper. Second Expert Meeting on the Notion of Direct Participation in Hostilities*, Hague 2004, s. 14.

³³ Tak zob. G. Corn, Ch. Jenks, *Two sides of the combatant coin: Untangling direct participation in hostilities from belligerent status in non-international armed conflicts*, „University of Pennsylvania Journal of International Law” 2011–2012, nr 33, s. 31. Zob. też A. Cassese, *The status of rebels under the 1977 Geneva Protocol on Non-International Armed Conflicts*, „International and Comparative Law Review” 1981, nr 30, s. 416–439. Szerzej na ten temat zob. A. Szpak, *Międzynarodowe prawo...*, op.cit., s. 59–75.

³⁴ Art. 50 I Protokołu dodatkowego do Konwencji genewskich z 1977 r.

³⁵ N. Melzer, *Interpretative guidance on the notion of direct participation in hostilities under international humanitarian law*, „International Review of the Red Cross” 2009, t. 90, nr 872, <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/article/review/review-872-p991.htm> (data dostępu: 02.07.2016), s. 995.

³⁶ Tak też: K. Dörmann, *The legal situation of „unlawful/ unprivileged combatants”*, „International Review of Red Cross” 2003, nr 85, s. 72–73.

³⁷ Szerzej na ten temat zob. A. Szpak, *Status prawny zatrzymanych w Guantanamo Bay*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2007, s. 87–89, 93–95; eadem, *Bezpośredni udział w działaniach zbrojnych w świetle międzynarodowego prawa humanitarnego*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2013, s. 79–86. W doktrynie wskazuje się, że poprawniej jest stosować termin „nieuprzywilejowany kombatant” (*unprivileged combatant*) zamiast „nielegalny kombatant”, gdyż użycie tego ostatniego prowadzi do konfuzji dotyczącej nielegalności pewnych

Kwalifikacja wydarzeń na Ukrainie w świetle międzynarodowego prawa humanitarnego

Konflikt na Krymie

Na Krymie z całą pewnością znajduje zastosowanie międzynarodowe prawo humanitarne odnoszące się do międzynarodowych konfliktów zbrojonych. Zgodnie z art. 2 (2) wspólnym dla czterech Konwencji genewskich mają one zastosowanie także do wszystkich przypadków okupacji całości lub części terytorium jednej ze stron konfliktu (państwa-strony), nawet gdyby taka okupacja nie napotkała żadnego zbrojnego oporu. Zatem mimo braku zbrojnego oporu ze strony Ukrainy międzynarodowe prawo humanitarne właściwe dla międzynarodowych konfliktów zbrojnych znajduje zastosowanie, gdyż mamy do czynienia ze stanem okupacji³⁸. W takim przypadku „małe zielone ludziki” kwalifikują się jako kombatan ci, a po ujęciu – jeńcy wojenni chronieni przez III Konwencję genewską. Fotografie i filmy wideo wskazują, że na Krymie pojawili się uzbrojeni mężczyźni wyglądający na rosyjskich żołnierzy. Używali tej samej broni co rosyjska armia, ich ciężarówki miały rosyjskie tablice rejestracyjne, a sami mężczyźni mówili po rosyjsku. Na początku W. Putin twierdził, że to członkowie grup samoobrony, którzy zorganizowali się lokalnie, a mundury i sprzęt kupili w sklepie³⁹. Z czasem jednak określenie ich statusu stało się łatwiejsze niż w analogicznym przypadku na wschodniej Ukrainie, gdyż Putin oficjalnie przyznał, że są oni rosyjskimi żołnierzami⁴⁰. Jako kombatan ci mają prawo do bezpośredniego udziału w działaniach zbrojnych i za ten udział nie mogą zostać pociągnięci do odpowiedzialności. Mogą też być atakowani w każdym czasie, chyba że są *hors de combat*⁴¹.

aktów w świetle międzynarodowego prawa humanitarnego oraz ich konsekwencji z punktu widzenia prawa krajowego. Skoro bezpośredni udział w działaniach zbrojnych nie jest zakazany przez międzynarodowe prawo humanitarne (nie jest więc nielegalny), a pociąga za sobą możliwość osądzenia i ukarania osoby cywilnej taki udział biorącej za naruszenie prawa krajowego strony konfliktu, we władzy której się znajduje, aby uniknąć nieporozumienia, należy używać terminu „nieuprzywilejowany kombatan t”. Zob. R.R. Baxter, *So-called „unprivileged combatancy”: Spies, guerrillas, and saboteurs*, „British Yearbook of International Law” 1951, nr 28, s. 323–343.

³⁸ Na temat okupacji zob. T. Ferraro, *Determining the beginning and end of an occupation under international humanitarian law*, „International Review of the Red Cross” 2012, t. 94, nr 885, s. 133–163. Zob. też L.R. Blank, *Ukraine’s crisis part 2: LOAC’s threshold for international armed conflict*, Harvard Law School, „National Security Journal”, <http://harvardnsj.org/2014/05/ukraines-crisis-part-2-loacs-threshold-for-international-armed-conflict/> (data dostępu: 02.07.2016); R. Jorritsma, *Ukraine insta-symposium: Certain (para)military activities in the Crimea: Legal consequences for the application of international humanitarian law*, „Opinio Juris”, <http://opiniojuris.org/2014/03/09/ukraine-insta-symposium-certain-para-military-activities-crimea-legal-consequences-application-international-humanitarian-law/> (data dostępu: 09.01.2016).

³⁹ V. Shevchenko, „Little green men” or „Russian invaders”?, BBC, 11.03.2014, <http://www.bbc.com/news/world-europe-26532154> (data dostępu: 09.01.2016).

⁴⁰ R. Heinsch, *Conflict classification*..., op.cit., s. 353.

⁴¹ Tak też: S.R. Reeves, D. Wallace, *The combatant status*..., op.cit., s. 393.

Konflikt na wschodniej Ukrainie

Według oświadczenia MKCK z dnia 23 lipca 2014 r. konflikt zbrojny na wschodniej Ukrainie ma charakter niemiędzynarodowy⁴². Podobnego zdania jest Human Rights Watch⁴³, natomiast Amnesty International stoi na stanowisku międzynarodowego konfliktu zbrojnego⁴⁴. Human Rights Watch dodał jednak, że niemiędzynarodowy konflikt zbrojny przekształci się w międzynarodowy, jeśli zostanie wykazane, że separatyści działali pod ogólną kontrolą Rosji⁴⁵.

W przypadku gdy uznamy, że konflikt zbrojny na wschodniej Ukrainie ma charakter niemiędzynarodowy, to z całą pewnością spełnia on kryteria ze wspólnego art. 3. Przepis ten nie stawia specjalnie trudnych do spełnienia warunków. Dość, że na terytorium jednego z państw-stron wybuchła konflikt zbrojny. Separatyści są wystarczająco dobrze zorganizowani, a konflikt osiągnął odpowiedni stopień intensywności, aby kwalifikować się jako niemiędzynarodowy konflikt zbrojny w rozumieniu wspólnego art. 3. Po jednej stronie walczy armia ukraińska, a po drugiej – dobrze zorganizowana grupa zbrojna. Fakt długiego trwania działań zbrojnych, wysoka liczba ofiar (ponad 6 tys. osób⁴⁶) i użycie ciężkiego sprzętu wojskowego wskazują na wystarczającą długotrwałość i intensywność konfliktu zbrojnego pozwalające na zakwalifikowanie go jako niemiędzynarodowego konfliktu zbrojnego w rozumieniu wspólnego art. 3 oraz definicji ze sprawy *Tadicia*. Ponadto separatyści są dobrze zorganizowani, mają hierarchiczną strukturę, na którą składają się „szeregowi bojownicy” i dowódcy wydający rozkazy. Separatyści kontrolują również część terytorium Ukrainy i prowadzą ciągłe i spójne operacje wojskowe, a więc konflikt zbrojny na wschodniej Ukrainie kwalifikuje się również jako niemiędzynarodowy konflikt zbrojny w rozumieniu II Protokołu dodatkowego (Rosja i Ukraina są jego stronami⁴⁷)⁴⁸. Shane R. Reeves i David Wallace także stwierdzają, że konflikt ten stanowi niemiędzynarodowy konflikt zbrojny. Ich

⁴² *Ukraine: ICRC calls on all sides to respect international humanitarian law*, „News Release”, 23.07.2014, nr 14/125, <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/news-release/2014/07-23-ukraine-kiev-call-respect-ihl-repatriate-bodies-malaysian-airlines.htm> (data dostępu: 09.01.2016).

⁴³ Human Rights Watch, *Eastern Ukraine: Questions and answers about the laws of war*, 11.09.2014, <https://www.hrw.org/news/2014/09/11/eastern-ukraine-questions-and-answers-about-laws-war> (data dostępu: 09.01.2016).

⁴⁴ Amnesty International, *Ukraine: Mounting evidence of war crimes and Russian involvement*, 07.09.2014, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2014/09/ukraine-mounting-evidence-war-crimes-and-russian-involvement/> (data dostępu: 09.01.2016).

⁴⁵ Human Rights Watch, *Eastern Ukraine...*, op.cit.

⁴⁶ Zob. np. Nowy bilans ofiar konfliktu na Ukrainie, 02.03.2014, <http://www.rmfm24.pl/raporty/raport-ukraina/fakty/news-nowy-bilans-ofiar-konfliktu-na-ukrainie,nld,1681516#> (data dostępu: 30.11.2015); *Report on the human rights situation in Ukraine, 1 December 2014 to 15 February 2015*, 02.03.2015, <http://reliefweb.int/report/ukraine/report-human-rights-situation-ukraine-1-december-2014-15-february-2015> (data dostępu: 09.01.2016).

⁴⁷ Wykaz państw-stron II Protokołu dodatkowego z 1977 r. jest dostępny na stronie internetowej: https://www.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/States.xsp?xp_viewStates=XPages_NORMStatesParties&xp_treatySelected=475 (data dostępu: 09.01.2016).

⁴⁸ Tak też: R. Heinsch, *Conflict classification...*, op.cit., s. 356.

zdaniem Rosja jest bez wątpienia zaangażowana w konflikt zbrojny na Ukrainie poprzez szkolenie, wyposażenie i walkę ramię w ramię z ukraińskimi separatystami. W opinii tych autorów trudno jednak określić dokładny zakres i stopień kontroli Rosji nad separatystami, dlatego – biorąc pod uwagę te trudności i niepewność co do rzeczywistego stanu faktycznego – konflikt zbrojny na wschodniej Ukrainie ma charakter niemiędzynarodowy⁴⁹.

Czy można jednak znaleźć argumenty na rzecz tezy o umiędzynarodowieniu konfliktu zbrojnego na wschodniej Ukrainie? Konieczna byłaby odpowiedź na następujące pytania: czy doszło do bezpośredniej interwencji Rosji w działania zbrojne? Jeśli nie, to jaki stopień kontroli Rosji nad siłami separatystów jest konieczny dla umiędzynarodowienia konfliktu zbrojnego?

Rozpoczynając od drugiego pytania, w orzecznictwie międzynarodowym sformułowano dwa testy – test efektywnej kontroli (*effective control*) i test ogólnej kontroli (*overall control*). Pierwszy został sformułowany przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości (MTS) w orzeczeniu w sprawie *militarnych i paramilitarnych działań w i przeciwko Nikaragui* z 1986 r. Sprawa *Nikaragui* dotyczyła odpowiedzialności państwa za naruszenie m.in. międzynarodowego prawa humanitarnego. MTS stwierdził, że udział USA, nawet jeśli dominujący bądź decydujący w finansowaniu, organizowaniu, szkoleniu, materialnym wspieraniu i wyposażaniu *contras* (wybór przez USA militarnych bądź paramilitarnych celów *contras* oraz planowanie całości ich operacji), jest nadal sam w sobie niewystarczający do uznania działań *contras* za możliwych do przypisania Stanom Zjednoczonym; tym samym USA nie ponoszą odpowiedzialności za działania *contras*. Wszystkie formy, jakie przybrało amerykańskie uczestnictwo w działaniach w Nikaragui, bez dalszych dowodów nie oznaczają, że USA kierowały czynami naruszającymi prawa człowieka bądź międzynarodowe prawo humanitarne lub czyny takie popełniały. Aby można było te działania przypisać USA, a tym samym pociągnąć je do odpowiedzialności, należałoby udowodnić, że państwo to sprawowało efektywną kontrolę (*effective control*) nad militarnymi i paramilitarnymi działaniami, w czasie których doszło do naruszenia prawa⁵⁰.

Natomiast test ogólnej kontroli został sformułowany w sprawie *Tadicia*. Miała ona inny wymiar, gdyż dotyczyła odpowiedzialności jednostki (a nie państwa) za naruszenie prawa humanitarnego⁵¹. Trybunał musiał określić warunki, jakie muszą zostać spełnione dla umiędzynarodowienia niemiędzynarodowego konfliktu zbrojnego.

Izba Apelacyjna MTKJ stwierdziła w wyroku z dnia 15 lipca 1999 r., że konflikt zbrojny ma charakter międzynarodowy, jeśli zachodzi między dwoma lub więcej państwami. Konflikt wewnętrzny trwający na terytorium jednego państwa może się przekształcić w konflikt zbrojny międzynarodowy, jeśli inne państwo podejmie zbrojną

⁴⁹ S.R. Reeves, D. Wallace, *The combatant status...*, op.cit., s. 381–382.

⁵⁰ Orzeczenie MTS w sprawie *militarnej i paramilitarnej działalności w i przeciwko Nikaragui* (*Nikaragua przeciwko USA*) 1986, § 115.

⁵¹ *Prokurator przeciwko D. Tadicowi*, Izba Orzekająca 1997, § 585–587.

interwencję w tym konflikcie lub jeśli niepaństwowi uczestnicy wewnętrznego konfliktu zbrojnego działają w imieniu tego innego państwa⁵². Izba Apelacyjna określiła kryteria prawne dla ustalenia, że w konflikcie zbrojnym o charakterze niemiedzynarodowym siły zbrojne mogą być uważane za działające w imieniu obcego państwa, a tym samym kryteria zmieniające charakter konfliktu zbrojnego w międzynarodowy⁵³. Izba zauważyła, że międzynarodowe prawo humanitarne nie zawiera żadnych specyficznych kryteriów ustalenia, kiedy grupa osób może być uważana za znajdującą się pod kontrolą państwa. Należy się więc odwołać do prawa międzynarodowego w ogólności⁵⁴. Można wskazać w tym miejscu przede wszystkim wspomniane wyżej orzeczenie MTS w *sprawie militarnych i paramilitarnych działań w i przeciwko Nikaragui*.

W powyższym orzeczeniu został przyjęty wysoki stopień kontroli. MTS opowiedział się w tej sprawie za regułą, że ogólna sytuacja zależności i wspierania nie stanowi wystarczającego warunku przypisania zachowania państwu. Podnosi się często, że sprawa przed MTS dotyczyła odpowiedzialności międzynarodowej państwa, a nie – jak w *sprawie Tadicia* – indywidualnej odpowiedzialności karnej⁵⁵. Zdaniem Izby Apelacyjnej w tym przypadku nie chodzi jednak o rozróżnienie dwóch rodzajów odpowiedzialności. W *sprawie Tadicia* istotna jest wstępna kwestia warunków, których spełnienie jest konieczne dla uznania w prawie międzynarodowym jednostki za organ *de facto* państwa. W niektórych przypadkach w zależności od kontekstu sprawy (badanie odpowiedzialności międzynarodowej państwa lub osoby fizycznej) spełnienie tych warunków, czyli przypisanie państwu działań jednostek będących jego organami *de facto* (działań obejmujących naruszenie prawa międzynarodowego), spowoduje międzynarodową odpowiedzialność państwa, a w innych nada konfliktowi zbrojnemu międzynarodowy charakter⁵⁶.

Prawo międzynarodowe czyni państwo odpowiedzialnym za czyny naruszające to prawo popełnione, po pierwsze, przez osoby fizyczne mające status organów tego państwa (nawet jeśli organ działa *ultra vires*); po drugie, przez jednostki, które tworzą zorganizowane grupy znajdujące się pod kontrolą tego państwa. Takie jest stanowisko prawa międzynarodowego bez względu na to, czy państwo wydało konkretne instrukcje takim jednostkom⁵⁷. Izba Apelacyjna MTKJ stwierdziła, że normy prawa międzynarodowego nie zawsze wymagają tego samego stopnia kontroli ze strony państwa nad uzbrojonymi grupami lub osobami prywatnymi w celu określenia, czy osoba niebędąca funkcjonariuszem państwowym może być uważana za organ *de facto* tego państwa. Konieczny zakres kontroli państwa jest zróżnicowany. Dla ustalenia, czy pojedyncza osoba prywatna lub niezorganizowana militarnie grupa działała jako organ *de facto*

⁵² Ibidem, § 84.

⁵³ Ibidem, § 91.

⁵⁴ Ibidem, § 98.

⁵⁵ Ibidem, §100–101.

⁵⁶ Ibidem, §104.

⁵⁷ Ibidem, §123.

państwa przy podejmowaniu danego czynu, konieczne jest stwierdzenie, że konkretne instrukcje skierowane do tej osoby lub grupy, a dotyczące popełnienia danego czynu, zostały wydane. Alternatywnie należy wykazać, że bezprawny czyn został publicznie uznany lub zaakceptowany *ex post facto* przez państwo. Natomiast kontrola państwa nad podporządkowanymi siłami zbrojnymi, milicją lub oddziałami paramilitarnymi może mieć ogólny charakter, lecz musi oznaczać coś więcej niż zwykłe dostarczanie pomocy finansowej, wyposażenia wojskowego lub szkolenia. Wymóg ten nie obejmuje jednak wydawania konkretnych rozkazów przez to państwo lub kierowania przez nie każdą poszczególną operacją. Prawo międzynarodowe nie zawiera wymogu, aby władze państwowe planowały wszystkie operacje oddziałów im podległych, wybierały cele wojskowe lub wydawały instrukcje dotyczące prowadzenia operacji wojskowych i popełniania zarzucanych naruszeń prawa humanitarnego. Kontrola wymagana przez prawo międzynarodowe może być wystarczająca, kiedy państwo (lub w przypadku konfliktu zbrojnego – strona konfliktu) odgrywa rolę w organizowaniu, koordynowaniu lub planowaniu działań zbrojnych⁵⁸. W konkluzji orzeczenia w *sprawie Tadicia* Izba Apelacyjna MTKJ uznała, że stopień kontroli nad zorganizowanymi podporządkowanymi siłami zbrojnymi, milicją lub oddziałami paramilitarnymi wymagany przez prawo międzynarodowe dla uznania konfliktu zbrojnego za międzynarodowy można określić jako ogólną kontrolę. Taka ogólna kontrola obejmuje coś więcej niż tylko finansowanie i wyposażanie takich sił. Konieczny jest również udział państwa w planowaniu i nadzorowaniu operacji wojskowych. Natomiast prawo międzynarodowe nie wymaga, aby taka kontrola obejmowała wydawanie konkretnych rozkazów lub instrukcji dotyczących operacji wojskowych, bez względu na to, czy operacje te naruszałyby międzynarodowe prawo humanitarne. Podkreślam, że instrukcje takie są wymagane w odniesieniu do działań pojedynczych osób lub niezorganizowanych grup⁵⁹. Robert Heinsch zauważa, że „pomimo kontrowersji test ogólnej kontroli stał się akceptowalnym standardem dla określenia charakteru konfliktu zbrojnego”⁶⁰. Czy test ogólnej kontroli został spełniony w przypadku konfliktu zbrojnego na wschodniej Ukrainie? Jak już wspominałam, nie wystarczy samo wyposażenie (dostarczanie broni i ciężkiego sprzętu) i finansowanie przez Rosję ukraińskich separatystów, konieczny jest także udział w planowaniu i koordynowaniu ich działań. Mimo braku zupełnej pewności co do tego ostatniego członu są pewne sygnały, że Rosja tak rzeczywiście robi. Inne fakty mające znaczenie dla oceny spełnienia testu ogólnej kontroli obejmują: stwierdzenie W. Putina, że jakby chciał, to mógłby zająć Kijów w dwa tygodnie (zwłaszcza w kontekście okupacji Krymu), fakt posiadania przez prezydenta Rosji „ostatniego

⁵⁸ Ibidem, § 137.

⁵⁹ Na ten temat pisałam w: *Kontrola przestrzegania...*, op.cit., s. 178–194; *Test ogólnej kontroli dla umiędzynarodowienia konfliktu zbrojnego oraz określenia statusu ofiar*, „Jurysta” 2011, nr 3–4, s. 86–98; *Test ogólnej kontroli dla umiędzynarodowienia konfliktu zbrojnego oraz określenia statusu ofiar w orzecznictwie Międzynarodowego Trybunału Karnego ds. Zbrodni w b. Jugosławii*, „Studia Prawnicze” 2011, nr 1, s. 7–32.

⁶⁰ R. Heinsch, *Conflict classification...*, op.cit., s. 344.

słowa” na temat warunków porozumienia rozejmowego w czasie rozmów na ten temat prowadzonych w Mińsku, co wskazuje na bliską współpracę Rosji z separatystami⁶¹.

Poza testem ogólnej kontroli, który należy uznać za właściwy w tym przypadku, trzeba wskazać na fakt bezpośredniego udziału rosyjskich żołnierzy w postaci właśnie „małych zielonych ludzików” po stronie separatystów. Powstaje jednak pytanie, czy żołnierze ci walczą z upoważnienia Rosji, czy „na własną rękę”. Czy można takie działania uznać na bezpośrednią interwencję Rosji w konflikt zbrojny? Ilya Nuzov i Anne Quintin wskazują, że wystarczy, by jeden żołnierz rosyjski walczył przeciwko Ukrainie, aby można było mówić o międzynarodowym konflikcie zbrojnym⁶². Odpowiedź na powyższe pytania jest niezwykle trudna, przede wszystkim dlatego, że – jak wskazano – Rosja zaprzecza, jakoby mieli to być jej żołnierze. Usunięcie oznak przynależności państwowej miało na celu wprowadzenie zamieszania i spowolnienie reakcji obronnej ze strony Ukrainy. Rosja nie powinna odnosić z tego korzyści w postaci uznania braku jej bezpośredniego udziału w działaniach zbrojnych poprzez zakwalifikowanie konfliktu zbrojnego jako niem międzynarodowego. Mimo że Rosja i jej siły zbrojne wspierają prorosyjskich separatystów, w komentarzach wskazuje się, iż nie jest do końca jasne, czy rosyjscy żołnierze walczą na Ukrainie przeciwko ukraińskiej armii. Sytuacja jest niezwykle ciekawa i równocześnie „zapętlona”, gdyż udział rosyjskich żołnierzy pozwala nam stwierdzić, że konflikt zbrojny ma charakter międzynarodowy, lecz aby dojść do takiego wniosku, trzeba najpierw określić status tych żołnierzy (czyli „małych zielonych ludzików”). O uczestnictwie Rosjan w konflikcie zbrojnym na wschodniej Ukrainie świadczy fakt schwytania w sierpniu 2014 r. rosyjskich spadochroniarzy. Również NATO oświadczyło, że w sierpniu 2014 r. ponad 1 tys. rosyjskich żołnierzy brało udział w konflikcie zbrojnym w Donbasie. Ponadto wojska rosyjskie miały ostrzeliwać jednostki ukraińskie zza granicy. Jeśli te informacje byłyby prawdziwe, to mielibyśmy do czynienia z międzynarodowym konfliktem zbrojnym. Co istotne, nie miałyby znaczenia to, że Rosja temu zaprzecza, gdyż zgodnie z art. 2 Konwencji genewskich stan wojny istnieje bez względu na to, czy został uznany przez którąkolwiek ze stron⁶³.

W tym właśnie miejscu dochodzimy do kwestii statusu „małych zielonych ludzików” na wschodniej Ukrainie. Rosyjscy żołnierze, którzy usunęli oznaki przynależności państwowej, walczą po stronie prorosyjskich separatystów. Ich celem jest przekonanie innych, że biorą udział w konflikcie zbrojnym jako osoby prywatne, a nie członkowie rosyjskich sił zbrojnych. Jako osoby prywatne nie mogliby być traktowani jako siły zbrojne Rosji, a w konsekwencji nie można by uznać, że konflikt ma charakter

⁶¹ Ibidem, s. 358.

⁶² I. Nuzov, A. Quintin, *The case of Russia's detention of Ukrainian military pilot Savchenko under IHL*, EJIL Talk!, 03.03.2015, <http://www.ejiltalk.org/the-case-of-russias-detention-of-ukrainian-military-pilot-savchenko-under-ihl/> (data dostępu: 09.01.2016).

⁶³ R. Heinsch, *Conflict classification...*, op.cit., s. 357.

międzynarodowy⁶⁴. W tym kontekście należy zauważyć, że samo dostarczanie przez Rosję separatystom broni i czołgów nie wystarczy dla umiędzynarodowienia konfliktu zbrojnego. Do tego niezbędny byłby albo wspomniany bezpośredni udział żołnierzy rosyjskich w działaniach zbrojnych, albo ogólna kontroli Rosji nad ukraińskimi separatystami⁶⁵. „Małe zielone ludziki” na wschodniej Ukrainie to rosyjscy żołnierze, a dokładniej Specnaz (siły specjalne). Im również przysługuje status kombatanta. Jako tacy mają obowiązek odróżniania się od osób cywilnych oraz od sił strony przeciwnej⁶⁶. Jest to konieczne dla zapewnienia ochrony ludności cywilnej. Mimo że żołnierze rosyjscy nie stosowali oznak przynależności państwowej, to jednak nosili mundury. Jak zauważają Reeves i Wallace, wystarczy to do spełnienia wymogu odróżniania się od ludności cywilnej. Autorzy ci przywołują zdanie Haysa Parksa, który stwierdził:

Prawo wojny traktuje mundur jako główny sposób, w jaki siły zbrojne odróżniają się od ludności cywilnej w międzynarodowym konflikcie zbrojnym. Praktyka państw (w tym USA), historia negocjacji traktatu i poglądy uznanych ekspertów z zakresu prawa wojennego wskazują (a) że obowiązek z zakresu prawa wojennego jest obowiązkiem odróżniania się, [...] (b) nie ma uzgodnionej definicji munduru; (c) wymóg munduru jest mniej rygorystyczny w odniesieniu do Sił Specjalnych pracujących z rodzimymi siłami lub wykonującymi misję o strategicznym znaczeniu oraz (d) naruszenie prawa wojennego występuje tylko, gdy działanie jest perfidne, czyli przeprowadzone z zamiarem oszukania, a działanie jest bezpośrednią przyczyną śmierci, zranienia lub pojmania wroga⁶⁷.

Warto w tym miejscu zadać pytanie o wspomnianą wcześniej konieczność odróżniania się nie tylko od ludności cywilnej, lecz także od żołnierzy strony przeciwnej. Czy zachowanie rosyjskich żołnierzy można uznać za wiarołomne? Wydaje się, że nie. Mimo braku oznak przynależności państwowej mieli oni oliwkowe mundury i rosyjską broń, mówili po rosyjsku i nie podawali się za żołnierzy ukraińskich. Zdjęcie oznak przynależności państwowej do Rosji nie stanowi naruszenia zasady rozróżniania, a w konsekwencji „małe zielone ludziki” mają prawo do statusu kombatanta⁶⁸.

Konflikt na Ukrainie wskazuje, jak trudno jest czasami jednoznacznie określić charakter konfliktu zbrojnego. Wiąże się to przede wszystkim z brakiem pełnej gamy informacji na temat faktów, o których wiedza jest niezbędna do oszacowania np. stopnia kontroli ze strony państwa trzeciego (Rosji) nad niepaństwową stroną konfliktu zbrojnego (ukraińskimi separatystami). Zwłaszcza trudno dokonać takiej oceny, kiedy konflikt zbrojny trwa. Niewątpliwie jest to łatwiejsze, gdy podejmuje się tego po fakcie, mając dostęp do danych wywiadowczych i zeznań świadków⁶⁹.

⁶⁴ Ibidem, s. 355.

⁶⁵ Ibidem.

⁶⁶ S.R. Reeves, D. Wallace, *The combatant status...*, op.cit., s. 394.

⁶⁷ Cyt. za: ibidem, s. 395.

⁶⁸ Tak: ibidem.

⁶⁹ R. Heinsch, *Conflict classification...*, op.cit., s. 359.

Biorąc jednak pod uwagę wszystkie wskazane wyżej okoliczności, należy stwierdzić, że konflikt zbrojny na wschodniej Ukrainie ma charakter międzynarodowy, a rosyjscy żołnierze nazwani „małymi zielonymi ludzikami” mają prawo do statusu kombatanta ze wszystkimi tego konsekwencjami⁷⁰.

Podsumowanie

Wydarzenia na Krymie stanowią okupację i w konsekwencji zastosowanie ma w ich przypadku międzynarodowe prawo humanitarne właściwe dla międzynarodowych konfliktów zbrojnych. Konflikt zbrojny na wschodniej Ukrainie stanowi co najmniej niemiędzynarodowy konflikt zbrojny, do którego odniesienie znajdują wspólny art. 3 i II Protokół dodatkowy oraz odpowiednie normy prawa zwyczajowego. Można jednak obronić tezę, że konflikt ten został umiędzynarodowiony ze względu na udział w nim rosyjskich żołnierzy⁷¹. Wydaje się, że w razie wątpliwości co do charakteru konfliktu zbrojnego należałoby uznać go za międzynarodowy, a tym samym przyznać osobom w nim uczestniczącym oraz tym, które takiego udziału nie biorą lub go zaprzestały, większą ochronę wynikającą z międzynarodowego prawa humanitarnego mającego zastosowanie do międzynarodowych konfliktów zbrojnych.

⁷⁰ Przeciwnego zdania jest np. N. Quenivet, *Trying to classify the conflict in Eastern Ukraine...*, IntLawGrrls, <http://ilg2.org/2014/08/28/trying-to-classify-the-conflict-in-eastern-ukraine/> (data dostępu: 09.01.2016).

⁷¹ Reeves i Wallace (*The combatant status...*, op.cit., s. 364) określają cały konflikt zbrojny na Ukrainie jako hybrydowy, bo obejmuje elementy międzynarodowego i niemiędzynarodowego konfliktu zbrojnego oraz konwencjonalną i niekonwencjonalną taktykę.

The Status of ‘Little Green Men’ in the Armed Conflict in Ukraine

The article examines the question of the status of ‘little green men’ – Russian soldiers involved in the armed conflict in Ukraine. After the presentation of the facts, the author examines the applicable law and tries to answer the question about the nature of the armed conflict in Ukraine and the status of those taking active part in it. The thesis of the article is the claim that the events in Crimea constitute an occupation and, consequently, international humanitarian law applicable to international armed conflicts applies in this case. In contrast, the armed conflict in eastern Ukraine is at least a non-international armed conflict, to which the common Article 3 and the Additional Protocol II and relevant norms of customary law apply. In situations of doubt as to the nature of an armed conflict, such a conflict should be regarded as an international one and thus the individuals participating in armed conflict, those not participating and those that ceased to participate should be granted prisoner of war status and consequently greater protection resulting from the application of the law of international armed conflicts.

Keywords: „little green men”, prisoners of war, armed conflict in Ukraine, overall control.

Palestyna – państwo nieuznawane¹

Agata Kleczkowska

Polska Akademia Nauk

Problematyka państwowości Palestyny pozostaje jednym z najbardziej kontrowersyjnych zagadnień współczesnego prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych. Mimo stanowiska prezentowanego w rezolucjach Zgromadzenia Ogólnego ONZ, a także przystąpienia Palestyny do wielu ważnych umów międzynarodowych, na prawach takich samych jak powszechnie uznane państwa, część państw wyraża nadal wątpliwości, jeśli chodzi o istnienie Państwa Palestyńskiego. Niniejszy artykuł ma na celu ukazanie, że Palestyna spełnia kryteria państwowości, a państwa, które do tej pory nie dokonały jej uznania, dopuszczają się tzw. uznania spóźnionego. W pierwszej części artykułu są więc krótko omówione wzajemne relacje między instytucją uznania a zjawiskiem państwowości. Dalej scharakteryzowana jest obecność Palestyny na forum ONZ. Kolejna część poświęcona została omówieniu spełnienia przez Palestynę kryteriów państwowości. Następnie przedstawione są przykłady relacji bilateralnych Palestyny i nieuznających jej państw, co służy wskazaniu, czym jest uznanie spóźnione i dorozumiane. Ostatnia część została poświęcona problematyce uznania spóźnionego.

Słowa kluczowe: Palestyna, państwowość, prawo międzynarodowe publiczne, uznanie.

Z dniem 1 kwietnia 2015 r. Palestyna została stroną Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego (MTK). Oznacza to, że spór, jaki toczył się od kilku lat wokół możliwości dopuszczenia Palestyny do prac Trybunału, związany głównie z problemem międzynarodowego statusu Palestyny, został rozstrzygnięty na jej korzyść. Ważniejsze jednak od tego, kto miał rację w tej dyspacie, jest to, co jej wynik oznacza dla Palestyny w szerszym kontekście – przyjęcie Palestyny do grona państw stron Statutu Rzymskiego po raz kolejny definiuje ją jako państwo. Po przystąpieniu do szeregu najważniejszych umów międzynarodowych i nadaniu Palestynie statusu „państwa nieczłonkowskiego – obserwatora” przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych (ZO ONZ) wydaje się, że zaprzeczanie państwowości Palestyny jest negowaniem faktów.

Agata Kleczkowska – Zakład Prawa Międzynarodowego Publicznego, Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk.

¹ Artykuł powstał w związku z pracą nad projektem badawczym pt. „Sytuacja prawna podmiotów nieuznawanych w prawie międzynarodowym”, realizowanym ze środków Narodowego Centrum Nauki (numer umowy UMO-2014/13/B/HS5/01490).

Niemniej jednak głównym problemem, z którym muszą się zmierzyć liderzy Państwa Palestyńskiego, jest właśnie problem członkostwa w ONZ. Mimo że przyjęcie do powszechnej organizacji międzynarodowej nie świadczy o uznaniu państwa przez wszystkich dotychczasowych członków, to pozycja ONZ i znaczenie członkostwa w organizacji mają charakter szczególny. Palestyna może przez następne dekady przystępować do różnych umów międzynarodowych o fundamentalnym znaczeniu dla społeczności międzynarodowej, ale to właśnie przyjęcie Palestyny do ONZ ostatecznie potwierdziłoby i zamknęłoby dalszą dyskusję na temat jej państwowości. Jak zostanie pokazane poniżej, problem palestyńskiej aplikacji wynika z nieuznawania Palestyny, a nie ma związku ze spełnieniem przez nią kryteriów państwowości.

Niniejszy artykuł ma na celu udowodnienie, że zachowanie tej części państw, która nie zgadza się na uznanie Palestyny, blokując również możliwość jej członkostwa w ONZ, stanowi przejaw tzw. uznania spóźnionego. W tym celu zostaną scharakteryzowane pozycja Palestyny na forum ONZ, elementy państwowości palestyńskiej, uczestnictwo Palestyny w umowach międzynarodowych oraz przykłady współpracy uznanych państw z Palestyną.

Uwagi ogólne

Powstanie państwa jest faktem pierwotnym, na który prawo międzynarodowe nie ma wpływu; Theodore Christakis wskazuje nawet, że próby udowodnienia oddziaływania prawa na proces kształtowania się państwa są „zbędne i daremne” (*inutiles et vaines*)². Państwo bowiem powstaje po obiektywnym spełnieniu warunków materialnych, którym prawo przypisuje konkretne konsekwencje³. Tymi warunkami są: określone terytorium, stała ludność, efektywny rząd oraz zdolność do udziału w międzynarodowych relacjach. Istnienie państwa jest więc kwestią faktów, a nie prawa; albo państwo obiektywnie istnieje, albo nie, i nie ma na to wpływu akt uznania, który tylko w swoisty sposób „weryfikuje” istnienie państwa, a więc może mieć jedynie charakter aktu deklaratoryjnego⁴. To wszystko powoduje, że akt uznania można uważać za „podwójnie neutralny”: po pierwsze, uznanie nie wpływa na powstanie państwa; po drugie, jeśli powstanie państwa jest kwestią faktów, a nie prawa, to uznanie nie może mieć innego charakteru niż podmiot, którego dotyczy, więc również musi być neutralne z punktu widzenia prawa⁵. Jak trafnie ujęto w art. 1 rezolucji dotyczącej uznania nowych państw i nowych rządów Instytutu Prawa Międzynarodowego,

² T. Christakis, *The State as a „primary fact”: Some thoughts on the principle of effectiveness*, w: M.G. Kohen (red.), *Secession. International Law Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge 2006, s. 139.

³ Ibidem, s. 140–141.

⁴ M. Jovanović, *Recognition of Kosovo independence as a violation of international law*, „Annals of the Faculty of Law in Belgrade International Edition” 2008, t. 3, s. 111.

⁵ Ibidem.

„istnienie nowego Państwa z wszystkimi skutkami prawnymi, które są związane z takim istnieniem, nie może być dotknięte odmową uznania przez jedno lub więcej państw”⁶. Stwierdzenia te wpisują się w tzw. deklaratoryjną teorię uznania, która przynajmniej teoretycznie dominuje w doktrynie i praktyce państw, a także znajduje potwierdzenie w art. 3 Konwencji z Montevideo⁷. Uznanie jest więc aktem politycznym, co oznacza, że istnienie państwa nie może być od niego uzależnione. Nawet bowiem w sytuacji istnienia obiektywnych przesłanek, takich jak faktyczna kontrola militarna i polityczna rządu nad danym terytorium, inne państwa nie mają obowiązku uznać państwa, na którego terytorium taki rząd działa⁸.

Palestyna na forum ONZ

Dzieje państwowości palestyńskiej i jej przejawy na forum międzynarodowym są nierozdzielnie związane z aktywnością Ligi Narodów i ONZ. Najpierw Palestyna została objęta Mandatem (tzw. Mandat Palestyński), sprawowanym przez Wielką Brytanię w ramach pracy Ligi Narodów, który teoretycznie nie faworyzował żadnej części ludności palestyńskiej, ale jednocześnie dawał szczególną możliwość narodowi żydowskiemu na rozwój i umocnienie swojej pozycji w regionie (np. art. 2 Mandatu mówił: „Mandatariusz będzie odpowiedzialny za stworzenie dla regionu takich warunków politycznych, administracyjnych i ekonomicznych, że zabezpieczą one powstanie domu dla narodu żydowskiego”⁹).

Wielka Brytania po 28 latach sprawowania mandatu, zniechęcona sytuacją w regionie i aktami terroryzmu przeciwko brytyjskim siłom, dokonywanym przez bojówki syjonistów, zdecydowała swój mandat na ONZ¹⁰. Konsekwencją tego było przyjęcie przez ZO ONZ rezolucji nr 181, zawierającej plan podziału Palestyny na państwo żydowskie (przypisano mu około 57% jej obszaru) oraz arabskie (43%)¹¹. Rezolucja ta wyraźnie mówiła w pkt 3, części 1 A o powstaniu „niepodległych Arabskich i Żydowskich Państw i Specjalnego Międzynarodowego Reżimu dla Miasta Jerozolimy”¹². W dalszej części stanowiła m.in., że każde z nowo powstałych państw będzie miało własną konstytucję, będzie nadawało obywatelstwo swoim rezydentom, ponosiło za siebie zobowiązania

⁶ *Institut de Droit International: Resolutions Concerning the Recognition of New States and New Governments*, „The American Journal of International Law” 1936, t. 30, nr 4, Supplement: Official Documents, s. 185.

⁷ *The political existence of the state is independent of recognition by the other states*, League of Nations Treaty Series, t. 165, s. 19.

⁸ C.I. Gable, *Taiwan Relations Act: Legislative re-recognition*, „Vanderbilt Journal of Transnational Law” 1979, t. 12, s. 513.

⁹ Zob. http://avalon.law.yale.edu/20th_century/palmanda.asp (data dostępu: 20.12.2015).

¹⁰ W.P. Nagan, A.M. Haddad, *Recognition of Palestinian statehood: A clarification of the interests of the concerned parties*, „Georgia Journal of International and Comparative Law” 2012, t. 40, s. 352.

¹¹ Ibidem.

¹² Resolution Adopted on The Report of The Ad Hoc Committee on The Palestinian Question, A/RES/181 (1948), s. 132.

finansowe itd.¹³, co więcej, określała również bardzo dokładnie ich granice¹⁴. Sama rezolucja nie doprowadziła bezpośrednio do powstania wymienianych w niej państw, była tylko niewiążącą propozycją pokojowego rozstrzygnięcia podziału Palestyny, która jednak nie została zrealizowana.

Po przyjęciu rezolucji nr 181 i jej odrzuceniu przez palestyńskich Arabów, w Palestynie wybuchła wojna domowa, która poważnie uderzyła w tamtejszą wspólnotę arabską – izraelskie paramilitarne bojówki podbijały kolejne arabskie miasta i wsie, a także stopniowo przejmowały kontrolę nad terytoriami, które w rezolucji nr 181 zostały przypisane Izraelowi, choć z czasem ich wpływy zaczęły wykraczać daleko poza te ramy. Tysiące Palestyńczyków zostało wysiedlonych przez izraelskie siły, inni musieli uciekać ze swoich domów ze względu na toczące się walki¹⁵. Po tym jednak jak w maju 1948 r. Izrael ogłosił deklarację niepodległości, rozpoczął się konflikt na o wiele większą skalę, ponieważ arabskie państwa zdecydowały się na otwarty konflikt zbrojny z Izraelem¹⁶. Wyrazem rosnących wpływów państw arabskich w Palestynie, które zarówno usiływały pomóc palestyńskim uchodźcom, jak i realizować własne partykularne interesy, była decyzja z 20 września 1948 r. Komitetu Politycznego Ligi Arabskiej o utworzeniu arabskiego rządu w Palestynie z siedzibą w Gazie, nazwanego Rządem Wszchpalestyny (All-Palestine Government). Mimo że cieszył się on poparciem społecznym, nigdy jednak nie wypełnił kryterium efektywności, z uwagi na to, że nie miał do dyspozycji ani własnego budżetu, ani struktur administracji, ani własnej armii, a w Gazie w rzeczywistości sprawowali władzę egipcjscy wojskowi¹⁷. Rząd ten miał więc znaczenie bardziej symboliczne i nie można stwierdzić, że powstały wówczas struktury państwa lub choćby jego zaczątków.

Nie odnosząc się szczegółowo do historii utworzenia państwa izraelskiego, należy tylko podkreślić, że w wyniku toczących się procesów politycznych doszło do powstania i powszechnego uznania państwa Izrael, podczas gdy w tym samym czasie powstał międzynarodowy spór co do statusu arabskiej Palestyny. Od lipca 1948 r. Izrael kontrolował większość terytorium, które miało stać się częścią państwa arabskiego na podstawie rezolucji nr 181, w tym zachodnią część Jerozolimy, a Egipt i Jordania kontrolowały wschodnią Jerozolimę oraz pozostałą część Strefy

¹³ Ibidem, s. 138.

¹⁴ Ibidem, s. 142–146.

¹⁵ *Occupied Palestinian Territories, Country of Origin Information Report*, 15.05.2012, UK Border Agency, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/310437/Occupied_Palestinian_Territories_COI_report_2012.pdf (data dostępu: 15.02.2016; dalej: *Occupied Palestinian Territories*).

¹⁶ J.S. Nye, *Konflikty międzynarodowe. Wprowadzenie do teorii i historii*, tłum. M. Madej, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009, s. 266.

¹⁷ N. Masalha, *The PLO Resolution 194 and the right of return: Evolving Palestinian attitudes towards the refugee question from the 1948 Nakba to the Camp David Summit of July 2000*, „Yearbook of Islamic and Middle Eastern Law” 2000–2001, t. 7, s. 134–135.

Gazy i Zachodni Brzeg Jordanu¹⁸ (ten ostatni został włączony do Królestwa Jordanii w 1950 r.¹⁹).

Od 1948 r. ZO ONZ przyjęło wiele rezolucji, odnoszących się do statusu prawnomiędzynarodowego Palestyny, w których głosy z poparciem dla samostanowienia i państwowości Palestyny oddawały nie tylko państwa arabskie, lecz także przedstawiciele takich państw jak Rosja, Chiny, Malezja, Argentyna, Malta, Portugalia i wielu innych. Warto więc odwołać się do treści przynajmniej niektórych z podjętych przez ZO ONZ uchwał.

W 1970 r. w rezolucji nr 2672 ZO ONZ uznało, że naród palestyński ma prawo do samostanowienia²⁰. Zostało to potwierdzone rezolucją nr 3236 ZO ONZ z 22 listopada 1974 r., w której zadeklarowano „niezbywalne prawa narodu palestyńskiego w Palestynie, zawierające: a) prawo do samostanowienia bez zewnętrznej ingerencji; b) prawo do narodowej niepodległości i suwerenności”²¹. ZO ponadto w tej rezolucji „uznało prawo narodu palestyńskiego do ponownego otrzymania jego praw wszelkimi sposobami zgodnie z celami i zasadami Karty Narodów Zjednoczonych” (par. 5). Co więcej, Zgromadzenie wezwało wszystkie państwa do wsparcia Palestyńczyków w ich walce o przywrócenie tych praw (par. 6). Zwrócono się również do „Sekretarza Generalnego, aby ustanowił kontakty z Organizacją Wyzwolenia Palestyny (OWP) we wszystkich sprawach dotyczących kwestii Palestyny” (par. 7). Kolejną rezolucją (A/RES/29/3237) ZO „zaprosiło Organizację Wyzwolenia Palestyny do uczestnictwa w sesjach i pracach Zgromadzenia Ogólnego w charakterze obserwatora”, podobnie jak do uczestnictwa w sesjach i pracach wszystkich międzynarodowych konferencji zwoływanych pod auspicjami wszystkich organów ONZ (par. 1–3). Również Rada Bezpieczeństwa ONZ (RB ONZ) zapraszała OWP do udziału w swoich pracach, gdy na forum Rady były poruszane ważne kwestie związane z Palestyną²². Przykładowo RB ONZ w 1975 r. zaprosiła OWP do udziału w dyskusji dotyczącej napadów Izraelczyków na palestyńskie obozy dla uchodźców w Libanie²³.

Kolejna próba ustanowienia państwa palestyńskiego została podjęta 15 listopada 1988 r. Było to możliwe dzięki postanowieniu jordańskiego władcy króla Husseina, który 31 lipca 1988 r. ogłosił, że jego decyzją ulegają rozwiązaniu wszystkie „więzi

¹⁸ *Occupied Palestinian Territories*.

¹⁹ P. Robins, *Shedding half a Kingdom: Jordan's dismantling of ties with the West Bank*, „Bulletin (British Society for Middle Eastern Studies)” 1989, t. 16, nr 2, s. 165.

²⁰ *Palestinian Statehood and collective recognition*, by the United Nations, DRAFT for comment, 27.07.2011, Sir Joseph Hotung Programme for Law, Human Rights and Peace Building in the Middle East, s. 5; <https://www.soas.ac.uk/lawpeacemideast/file70357.pdf> (data dostępu: 20.12.2015).

²¹ A/RES/29/3236 (1974), par. 1.

²² J. Quigley, *The Palestine declaration to the International Criminal Court: The statehood issue*, „Rutgers Law Record” 2009, t. 35, s. 5.

²³ J.D. Howley, *Measuring up: Do the Palestinian homeland constitute a valid state under international law*, „Penn State International Law Review” 1990, t. 8, nr 2, s. 343.

administracyjne i prawne między obydwojoma brzegami [Jordanu]”²⁴. W odpowiedzi na tę deklarację Palestyńska Rada Narodowa proklamowała powstanie niepodległego państwa na spotkaniu w Algierze, decydując o niepodległości 253 głosami do 46²⁵. W Palestyńskiej Deklaracji Niepodległości wyraźnie stwierdzono: „Pomimo historycznej niesprawiedliwości wyrządzonej palestyńskim Arabom, przez ich rozbitcie i pozbawienie prawa do samostanowienia po rezolucji Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych 181 z 1947 r., która podzieliła Palestynę na dwa państwa, arabskie i żydowskie, ta rezolucja nadal stanowi podstawę prawną prawa palestyńskich Arabów do narodowej suwerenności i niepodległości”²⁶. Użyte więc w Deklaracji sformułowanie powtarza treść rezolucji ZO ONZ nr 29/3236. Słowa te świadczą o tym, że naród palestyński chce rozwiązania dwupaństwowego, zgodnie z ustaleniami przyjętymi przez ONZ²⁷.

Część komentatorów uznaje dzień 15 listopada 1988 r. za datę faktycznego powstania nowego państwa²⁸. Niemniej jednak „Deklaracja Niepodległości pozostaje odzwierciedleniem mentalnego nastawienia narodu, jego cierpienie, wizji państwa, które chciałby stworzyć, i zobowiązań, w których chciałby uczestniczyć, aby stać się członkiem międzynarodowej społeczności”²⁹. Zgodnie z tym poglądem deklaracja niepodległości nie doprowadziła więc do powstania niepodległego Państwa Palestyńskiego, a jedynie była kolejnym krokiem w tym kierunku³⁰. W 1988 r. Organizacja Wyzwolenia Palestyny nie sprawowała efektywnej kontroli nad terytoriami, które miałyby wchodzić w skład tego nowo powstałego państwa, wydaje się więc, że Deklaracja była rzeczywiście jedynie „patetycznym, retorycznym oświadczeniem”³¹. Mając na uwadze ten fakt, należy jednak pamiętać, że od 1988 r. nastąpiło wiele wydarzeń w odniesieniu do Palestyny, które wypełniły słowa Deklaracji Niepodległości treścią konieczną do spełnienia kryteriów państwowości.

²⁴ „Since there is a general conviction that the struggle to liberate the occupied Palestinian land could be enhanced by dismantling the legal and administrative links between the two banks, we have to fulfill our duty, and do what is required of us.”, Address to the Nation, Amman, 31.07.1988, http://www.kinghussein.gov.jo/88_july31.html (data dostępu: 20.12.2015)..

²⁵ F.A. Boyle, *The creation of the State of Palestine*, „European Journal of International Law” 1990, t. 1, s. 301.

²⁶ Zob. <http://www.nad-plo.org/userfiles/file/Document/declaration%20of%20independence%20En.pdf> (data dostępu: 20.12.2015).

²⁷ F.A. Boyle, *The creation...*, op.cit., s. 303.

²⁸ Zob. np. A. Al-Qasem, *Palestine*, „Yearbook of Islamic and Middle Eastern Law” 1998–1999, t. 5, s. 271; K. Manusama, „Lawfare” in the conflict between Israel and Palestine?, „Amsterdam Law Forum” 2013, t. 5, s. 122; D. Benoliel, R. Perry, *Israel, Palestine, and the ICC*, „Michigan Journal of International Law” 2010, t. 32, nr 1, s. 80; J. Quigley, *The Palestine declaration...*, op.cit., s. 8.

²⁹ A. Khalil, *Israel, Palestine and International Law*, „Miskolc Journal of International Law” 2005, t. 2, nr 3, s. 23.

³⁰ Ibidem.

³¹ S.R. Silverberg, *Diplomatic recognition of States in statu nascendi: The case of Palestine*, „Tulsa Journal of Comparative & International Law” 1998–1999, t. 6, s. 38.

Na Palestyńską Deklarację Niepodległości niezwłocznie zareagowała ONZ. Już 15 grudnia 1988 r. ZO ONZ przyjęło rezolucję nr 43/177, w której kilkakrotnie posłużono się sformułowaniem *State of Palestine*, wskazując, że ZO jest „świadome proklamowania Państwa Palestyńskiego przez Palestyńską Radę Narodową” oraz „potwierdza proklamację Państwa Palestyńskiego przez Palestyńską Radę Narodową”. Już w 1990 r. Francis A. Boyle wskazywał, że – mając na uwadze treść rezolucji oraz liczbę głosów oddanych za jej przyjęciem (były to 104 głosy wobec 36 wstrzymujących się i 2 przeciw³²) – ZO dokonało uznania Państwa Palestyńskiego, które jest „konstytutywne, definitywne i powszechnie rozstrzygające”³³.

W tej samej rezolucji nr 43/177 zdecydowano również o zmianie w terminologii używanej przez ZO ONZ, które zrezygnowało z posługiwania się zwrotem „Organizacja Wyzwolenia Palestyny” na rzecz określenia „Palestyna” (par. 3), choć oficjalnie, w kategoriach formalnych, nie oznaczało to zmiany statusu Palestyny na forum ONZ³⁴.

Również w 1988 r. Sekretariat Narodów Zjednoczonych dokonał zmiany statusu Palestyny w *The Blue Book* – roczniku statystycznym ONZ; wcześniej Palestyna znajdowała się w kategorii organizacji, które zostały zaproszone do udziału w pracach ONZ, natomiast po zmianach trafiła do kategorii jednostek (*entities*); nawet jeśli nie miało to znaczenia prawnego, to świadczyło o zmianie podejścia do statusu Palestyny i postrzeganiu jej już nie jako organizacji, choć również jeszcze nie jako państwa.

Rezolucją nr 52/250³⁵ ZO zdecydowało o przyznaniu Palestynie „dodatkowych praw i przywilejów uczestnictwa w sesjach i pracach Zgromadzenia Ogólnego”, które wymieniono w aneksie do rezolucji. Są to m.in. prawo uczestnictwa w publicznych debatach, prawo wpisania się na listę mówców w kwestiach innych niż dotyczące Palestyny i Bliskiego Wschodu, prawo odpowiedzi oraz prawo zgłaszania interwencji.

W 2011 r. ZO ONZ w rezolucji nr 66/146³⁶ potwierdziło „prawo narodu palestyńskiego do samostanowienia, w tym prawo do niepodległego Państwa Palestyńskiego” (par. 1), a także wezwało wszystkie państwa do „wsparcia i pomocy narodu palestyńskiego w szybkiej realizacji ich prawa do samostanowienia” (par. 2).

Fundamentalne znaczenie ma jednak rezolucja Zgromadzenia Ogólnego nr 67/19 z 26 listopada 2012 r., na mocy której przyznano Palestynie status nieczłonkowskiego państwa obserwatora (*non-member observer State status*). W preambule tego dokumentu przywołano wiele wcześniejszych rezolucji, w tym rezolucję nr 181, dokonującą podziału Palestyny na dwa państwa, oraz nr 3237, nadającą OWP status obserwatora, jak również wiele rezolucji RB ONZ odnoszących się do pokoju między Izraelem a Palestyną, a także fakty z historii walki Palestyny o własne państwo oraz wymieniono najważniejsze zasady prawa międzynarodowego. W par. 1 ponownie potwierdzono

³² General Assembly Provisional Verbatim Record of the Eighty-Second Meeting, A/43/PV.82., s. 80.

³³ F.A. Boyle, *The creation...*, op.cit., s. 303.

³⁴ A. Khalil, *Israel, Palestine...*, op.cit., s. 23.

³⁵ A/RES/52/250 (1998).

³⁶ A/RES/66/146 (2011).

prawo narodu palestyńskiego do samostanowienia i utworzenia własnego państwa, a w par. 2 przyznano mu status nieczłonkowskiego państwa obserwatora. W dalszej części rezolucji wyrażono „nadzieję, że Rada Bezpieczeństwa rozpatrzy korzystnie aplikację przedłożoną przez **Państwo Palestyńskie** [pogrubienie – autor] do przyjęcia do pełnego członkostwa w Narodach Zjednoczonych” (par. 3).

Jak zostało powiedziane, przyjęcie państwa w poczet członków ONZ stanowi ostateczne potwierdzenie prawnomiędzynarodowego statusu tego państwa. Dlatego państwa, które mają wpływ na procedurę aplikacyjną potencjalnych nowych członków, ostrożnie i z dużym dystansem politycznym podchodzą do zgłoszeń kontrowersyjnych, zwłaszcza takich, co do których rozstrzygnięcie miałoby wpływ na interesy ich oraz ich sojuszników. Tłumaczy to, przynajmniej częściowo, dlaczego Palestyna do tej pory, mimo że od przyjęcia ostatniej z wymienionych rezolucji minęły trzy lata, nie jest członkiem ONZ, a jej wniosek o przyjęcie do tej organizacji znajduje się od 2012 r. pod rozważą Rady Bezpieczeństwa ONZ³⁷. Rezolucje ZO ONZ nie mają co prawda wiążącej mocy prawnej, ale mają duże znaczenie polityczne, dlatego należy się zastanowić, czy tak wielokrotne przyjmowanie, w ciągu ostatnich 40 lat, rezolucji, w których konsekwentnie wymieniano Państwo Palestyńskie, nie świadczy o tym, że społeczność międzynarodowa (a przynajmniej jej większość) uznaje jego istnienie.

Palestyna a Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości

Omawiając sytuację Palestyny na forum ONZ, nie sposób nie wspomnieć o orzecznictwie Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości (MTS). Na pierwszym miejscu należy wymienić przede wszystkim opinię doradczą w sprawie budowy muru na okupowanych terytoriach palestyńskich³⁸. Tytuł opinii, będący zresztą konsekwencją pytania skierowanego do MTS przez ZO, wskazuje na to, że przedmiotem postępowania jest budowa muru nie w Państwie Palestyńskim, ale na terytoriach palestyńskich, okupowanych przez Izrael (w stosunku do których wykonuje on m.in. jurysdykcję). Ponadto należy zwrócić uwagę przede wszystkim na fragmenty par. 138 i 139 opinii, w której MTS rozważa możliwość powołania się przez Izrael na prawo do samoobrony jako uzasadnienie budowy muru. Konkluzja Trybunału sprowadza się w tym punkcie do stwierdzenia, że o skorzystaniu z prawa do samoobrony może być mowa, jeśli na państwo nastąpił atak zbrojny, przeprowadzony z terytorium innego państwa. Skoro więc Izrael kontroluje Okupowane Terytoria, zagrożenie dla Izraela pochodzi z wewnątrz samego państwa, nie może być mowy o samoobronie w przypadku wewnętrznej przemocy. Tym samym MTS stwierdził, że Palestyna nie stanowi odrębnego od Izraela państwa.

³⁷ Report of the Security Council 1 August 2011–31 July 2012, General Assembly Official Records, Sixty-seventh Session, Supplement No. 2, A/67/2, s. 53.

³⁸ Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I. C. J. Reports 2004, s. 136.

Niemniej inne fragmenty opinii doradczej MTS dostarczają argumentów wskazujących na to, że Trybunał potraktował jednak Palestynę i Izrael jako dwa odrębne organizmy. Dla przykładu Trybunał wskazywał, że budowa muru i prośba ZO ONZ o wydanie opinii doradczej „nie jest tylko dwustronną sprawą między Izraelem a Palestyną” (par. 49). Co więcej, nie odniósł się do meritum argumentacji Izraela, że MTS nie powinien wydać opinii doradczej, ponieważ „Palestyna, biorąc pod uwagę jej odpowiedzialność za akty przemocy przeciwko Izraelowi i jego ludności, na które odpowiedzią ma być mur, nie może dochodzić przed Sądem zadośćuczynienia za sytuację, która wynika z jej własnych bezprawnych działań” (par. 63). MTS odpowiedział zwięźle na ten argument, że to ZO ONZ poprosiło o opinię doradczą i opinia zostanie „wydana dla Zgromadzenia Ogólnego, a nie dla konkretnego państwa lub jednostki” (par. 64). Ponadto należy zauważyć, że terminologia, którą posługuje się Trybunał w opinii, jest niekonsekwentna – MTS raz odnosi się do „Palestyny”, a innym razem do „Okupowanych Terytoriów Palestyńskich”. Chociaż stanowisko Trybunału różni się zatem od podejścia wyrażanego w rezolucjach ZO ONZ, to i tak nie można uznać, że MTS jednoznacznie stwierdził, iż Palestyna nie jest państwem.

Ciekawe wnioski nasuwa również porównanie opinii doradczej w sprawie budowy muru oraz opinii wydanej przez MTS w kwestii jednostronnej deklaracji niepodległości Kosowa³⁹. Mimo dwóch wydanych deklaracji niepodległości przez Palestynę MTS nie odniósł się do żadnej z nich w opinii doradczej dotyczącej budowy muru, wymienił jedynie deklarację niepodległości Izraela z 1948 r. (par. 71). Jednocześnie Trybunał w opinii doradczej w sprawie Kosowa doszedł do wniosku, badając stan powszechnego prawa międzynarodowego, że prawo międzynarodowe nie zawiera zakazu wydawania jednostronnych deklaracji niepodległości (par. 84). Mimo że sytuacje Palestyny i Kosowa znacząco różnią się od siebie, jeśli chodzi o stany faktyczne, to wnioski zawarte w opinii doradczej MTS w sprawie Kosowa mają znaczenie nie tylko dla tej konkretnej sprawy, lecz także *in abstracto*. Opinia doradcza w sprawie Kosowa została wydana po opinii dotyczącej budowy muru, więc MTS nie miał możliwości odniesienia się do swoich ustaleń o legalności deklaracji niepodległości w opinii dotyczącej Palestyny. Jeśli jednak zastosować wnioski z opinii doradczej dotyczące Kosowa do sytuacji Palestyny, okaże się, że obie palestyńskie deklaracje niepodległości były legalne (oddzielną kwestią jest oczywiście pytanie dotyczące ich konsekwencji prawnych dla powstania państwa, czym MTS już się nie zajął).

Palestyna a kryteria państwowości

Mimo że celem niniejszego artykułu nie jest szczegółowe prezentowanie kwestii związanych z kryteriami państwowości i spełnieniem tych wymogów przez Palestynę,

³⁹ *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2010, s. 403.

należy jednak poczynić w tym miejscu kilka uwag, odnoszących się do obecnego kształtu państwa palestyńskiego oraz spełnienia przez Palestynę kryteriów państwowości.

Według danych Palestyńskiego Centralnego Biura Statystycznego, łącznie na terytoriach należących do Państwa Palestyńskiego mieszka ponad 4 mln 500 tys. osób (w tym w Strefie Gazy 1 mln 760 tys., a na Zachodnim Brzegu Jordanu 2 mln 790 tys. ludzi)⁴⁰. Dane te dotyczą osób na stałe zamieszkujących wskazane terytoria palestyńskie i wystarczą do uznania, że kryterium „stałej ludności”, jako jedno z kryteriów państwowości, zostało spełnione, ponieważ wymóg ten odnosi się właśnie do stałych rezydentów danego terytorium. Kwestia obywatelstwa mieszkańców Palestyny jest natomiast bardziej skomplikowana. Mimo że przywoływane w dalszej części tekstu Prawo Podstawowe mówi w art. 7, że obywatelstwo palestyńskie zostanie uregulowane prawem, to obecnie sprawa ta jest znacznie bardziej złożona, ze względu na możliwość zastosowania wobec mieszkańców Palestyny w tym przedmiocie reżimu prawnego zarówno Izraela, Jordanii, jak i Egiptu⁴¹. Niemniej jednak Palestyńska Rada Narodowa, na podstawie porozumienia z Oslo, od 1995 r. wydaje paszporty palestyńskie. Ułatwiają one przemieszczanie się po terytoriach palestyńskich i izraelskich. Ponadto dokumenty te są uznawane za „paszport” w rozumieniu *Immigration and Nationality Act* przez amerykański Departament Stanu (nawet mimo braku uznania przez USA Palestyny), co powoduje, że mogą być podstawą ubiegania się o wizę wyjazdową do USA⁴².

Jeśli chodzi o strukturę władzy w Palestynie, należy zauważyć, że składa się na nią kilka różnych podmiotów. Przede wszystkim jest to Palestyńska Władza Narodowa (Palestinian National Authority), utworzona na podstawie porozumienia z Oslo z 1993 r., zbudowana z dwóch gałęzi władzy: ustawodawczej w postaci Palestyńskiej Rady Legislacyjnej (Palestinian Legislative Council) oraz wykonawczej w formie rządu⁴³. Oddzielnym organem władzy pozostaje prezydent, wybierany w bezpośrednich wyborach, który jest jednocześnie dowódcą sił zbrojnych, a także desygnuje premiera rządu. Podstawą sprawowania przez te podmioty władzy, jak również fundamentem ustroju państwa jest tzw. Prawo Podstawowe (*Basic Law*)⁴⁴. Zgodnie z jego regulacjami w Palestynie funkcjonuje ustrój demokracji parlamentarnej (art. 5).

Dowodem na to, że wymienione instytucje nie działają tylko formalnie, lecz także faktycznie, mogą być dane pochodzące z terytorium Palestyny. Przykładowo w 2014 r. całkowite dochody rządu centralnego wyniosły ponad 4 mld dolarów, w tym ponad

⁴⁰ Zob. http://www.pcbs.gov.ps/site/lang__en/881/default.aspx#Population (data dostępu: 15.02.2016).

⁴¹ *Occupied Palestinian Territories*.

⁴² United States Bureau of Citizenship and Immigration Services, *Palestine/Occupied Territories: Information on passports issued by the Palestine National Authority*, 17.12.1998, PAL99001.ZCH, <http://www.refworld.org/docid/3df0b9914.html> (data dostępu: 15.02.2016).

⁴³ Zob. <http://www.miftah.org/Display.cfm?DocId=9055&CategoryId=4>; <http://palestine.dk/palestine/government/> (data dostępu: 15.02.2016).

⁴⁴ Zob. <http://www.palestinianbasiclaw.org/basic-law/2003-amended-basic-law> (data dostępu: 15.02.2016).

2 mld dolarów pochodziło z podatków⁴⁵. W roku szkolnym 2014/2015 w Palestynie działało ponad 2800 szkół⁴⁶, a w 2013 r. na wszystkich terytoriach palestyńskich było łącznie 80 szpitali⁴⁷. W 2012 r. palestyński rząd wydał na ochronę środowiska 66,8 mln dolarów, z czego 26 mln pochodziło z budżetu Palestyny⁴⁸. W 2014 r. w Palestynie działało 11 teatrów i 21 muzeów, 24 stacje telewizyjne i 65 stacji radiowych⁴⁹. Powyższe liczby nie są same w sobie dowodem na istnienie państwa, ponieważ równie dobrze mogą świadczyć jedynie o autonomii; niemniej jednak w połączeniu z pozostałymi danymi, zwłaszcza tymi odnoszącymi do sprawowania władzy na terytoriach palestyńskich, dowodzą, że Palestyna nie jest tylko państwem istniejącym „na papierze”, w międzynarodowym aktach prawnych i porozumieniach, ale ma realny wymiar, zwłaszcza dla osób mieszkających na tych terytoriach.

Niezależną od władzy ustawodawczej i wykonawczej gałęzią jest sądownictwo. W 2013 r. w sądach w Strefie Gazy rozpoznano ponad 515,5 tys. spraw cywilnych, a na Zachodnim Brzegu 281 tys. spraw⁵⁰. Łącznie w całym Państwie Palestyńskim sprawy rozpoznawało 178 sędziów⁵¹. W 2013 r. w Strefie Gazy popełniono ponad 25 tys. przestępstw, a prawie 6 tys. sprawców skazano⁵².

Niemniej jednak tak jasna nie jest już sytuacja terytorium Państwa Palestyńskiego. Składają się na nie Strefa Gazy (pozostająca od 2007 r. pod kontrolą Hamasu) oraz Zachodni Brzeg Jordanu, częściowo kontrolowany przez Palestynę i Izrael razem, częściowo zaś oddzielnie przez oba państwa⁵³. Warto przytoczyć konkluzje zawarte w Raporcie Komitetu ds. Przyjęcia Nowych Członków do ONZ, dotyczącym wniosku Palestyny⁵⁴. Odniesiono się w nim m.in. do problemu spełnienia przez Palestynę kryteriów państwowości. Co do wymogu stałej ludności i określonego terytorium w Raporcie stwierdzono, że te kryteria zostały spełnione, a brak jasno określonych granic nie może być przeszkodą na drodze do państwowości (par. 10–11). W Raporcie zwrócono jednak uwagę na to, że Hamas sprawuje kontrolę jedynie nad Strefą Gazy, a okupacja Izraela uniemożliwia rządowi palestyńskiemu sprawowanie pełnej kontroli

⁴⁵ Zob. http://www.pcbs.gov.ps/Portals/_Rainbow/Documents/GFS%202014.htm (data dostępu: 15.02.2016).

⁴⁶ Zob. http://www.pcbs.gov.ps/Portals/_Rainbow/Documents/Education2014-01E.htm (data dostępu: 15.02.2016).

⁴⁷ Zob. http://www.pcbs.gov.ps/site/lang__en/881/default.aspx#Health (data dostępu: 15.02.2016).

⁴⁸ Zob. http://www.pcbs.gov.ps/Portals/_Rainbow/Documents/GS%20E2A%202013.htm (data dostępu: 15.02.2016).

⁴⁹ Zob. http://www.pcbs.gov.ps/Portals/_Rainbow/Documents/cul_mi_e.htm (data dostępu: 15.02.2016).

⁵⁰ Zob. http://www.pcbs.gov.ps/Portals/_Rainbow/Documents/court_e1.htm (data dostępu: 15.02.2016).

⁵¹ Zob. http://www.pcbs.gov.ps/Portals/_Rainbow/Documents/judg_e1.htm (data dostępu: 15.02.2016).

⁵² Zob. http://www.pcbs.gov.ps/Portals/_Rainbow/Documents/main%20ind_e.htm (data dostępu: 15.02.2016).

⁵³ Zob. http://www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_area_c_map_2011_02_22.pdf (data dostępu: 15.02.2016).

⁵⁴ Report of the Committee on the Admission of New Members concerning the application of Palestine for admission to membership in the United Nations, S/2011/705.

nad pozostałym terytorium. Zarazem, jak zaznaczono, „okupacja przez obcą Siłę nie może oznaczać, że suwerenność okupowanego terytorium przechodzi na okupującą Siłę” (par. 11). Mając wszak na uwadze to, że władze palestyńskie sprawują efektywną kontrolę tylko na około 40% terytorium, które ma należeć do Państwa Palestyńskiego, można wyprowadzić stąd wniosek, że Palestyna spełniła warunek efektywnego rządu, choć nie w stosunku do całego terytorium.

Z Raportu wynika, że największe wątpliwości Komitetu budziły pozostałe kryteria przyjęcia nowego członka do ONZ, a mianowicie to, czy Palestyna jest państwem rzeczywiście „miłującym pokój” oraz czy będzie w stanie wypełniać obowiązki nałożone na nią przez Kartę Narodów Zjednoczonych (KNZ) w związku z członkostwem w organizacji (par. 16–19), a nie wypełnienie przez Palestynę kryteriów państwowości. Potwierdzeniem tego jest fakt, że Komitet zarekomendował przyjęcie przez Zgromadzenie Ogólne rezolucji ustanawiającej Palestynę „Państwem Obserwatorem” jako „pośredni krok” (par. 20). Wynika z tego jednoznacznie, iż Komitet uznał, że Palestyna spełnia kryteria państwowości, jest państwem, a wątpliwości wzbudza jedynie to, czy spełnia pozostałe kryteria członkostwa, niemające związku z byciem państwem.

Komitet nie miał również wątpliwości, że Palestyna ma zdolność nawiązywania relacji z innymi państwami (par. 14); w tym miejscu Raportu wskazano m.in. na przyjęcie Palestyny w poczet kilku organizacji międzynarodowych oraz to, że została ona uznana przez 130 państw. Jeśli chodzi o to ostatnie z kryteriów państwowości, kwestia ta została rozwinięta poniżej.

Niemniej jednak należy przytoczyć również opinie krytyczne wobec spełnienia przez Palestynę kryteriów państwowości. Jednym z najczęściej przywoływanych w literaturze jest stanowisko Jamesa Crawforda, który w artykule z 1990 r.⁵⁵ wskazywał, że Palestyna nie spełnia kryteriów państwowości, ponieważ praktycznie całe jej terytorium jest okupowane przez Izrael, który faktycznie sprawuje funkcję rządu na tych terytoriach, a ani sama OWP, ani Palestyńska Rada Narodowa nigdy nie sprawowały efektywnie funkcji rządu. Ponadto, mimo niewątpliwego wpływu OWP na okupowane terytoria nie powstała tam „zorganizowana, samorządząca się wspólnota”⁵⁶. Należy jednak pamiętać, że od czasu, gdy to stanowisko zostało sformułowane, minęło już 26 lat, Palestyna znajduje się obecnie w zupełnie innym miejscu, jeśli chodzi o jej sytuację polityczną lub prawną, a większość opinii prezentowanych współcześnie skupia się – bardziej niż na szczegółowym omówieniu kryteriów państwowości – na możliwościach uzyskania przez Palestynę członkostwa w ONZ⁵⁷.

⁵⁵ J. Crawford, *The creation of the State of Palestine: Too much too soon?*, „European Journal of International Law” 1990, t. 1, nr 1.

⁵⁶ Ibidem, s. 308–309.

⁵⁷ Zob. np. K. Elgindy, *Palestine goes to the UN: Understanding the new statehood strategy*, „Foreign Affairs” 2011, t. 90, nr 5; C.F. Whitman, *Palestine's statehood and ability to litigate in the International Court of Justice*, „California Western International Law Journal” 2013, t. 44, nr 1.

Palestyna jako strona umów międzynarodowych

Jednym z najważniejszych porozumień, w zawarciu których uczestniczyli przedstawiciele Palestyny, są Porozumienia z Oslo. *Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements* (nazywana Porozumieniem z Oslo I) rozpoczyna się od słów „Rząd Państwa Izraelskiego i zespół OWP (tworzący jordańsko-palestyńską delegację na Konferencję Pokojową Bliskiego Wschodu), reprezentując naród palestyński [...]”⁵⁸. Porozumienie zostało więc zawarte nie przez Palestynę (jako państwo), ale przez „zespół OWP”. W Deklaracji i załącznikach do niej jest oprócz tego mowa m.in. o „narodzie palestyńskim”, „Palestyńczykach”, „stronie palestyńskiej”, „palestyńskich delegacjach”, „przedstawicielach Palestyńczyków” i „władzy palestyńskiej”. Zarówno ten niejasny język, jak i sama konstrukcja Porozumienia wzbudziły wątpliwości państw Zachodu co do tego, czy Palestyna utworzyła państwo, które powstrzymywały je od ewentualnego uznania nowego państwa⁵⁹. Ponadto stronami Deklaracji byli: rząd Izraela i Organizacja Wyzwolenia Palestyny, a więc gdy powstało Porozumienie, nie było przekonania co do tego, że OWP udało się utworzyć na tyle efektywny rząd, aby dopuścić go w takiej formie do zawarcia wiążącego porozumienia z innym państwem. Podobnie było w przypadku *Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip* (Porozumienie z Oslo II), które zostało zawarte między „rządem państwa Izrael” oraz „Organizacją Wyzwolenia Palestyny, będącą przedstawicielem narodu palestyńskiego”⁶⁰.

Tym bardziej należy podkreślić zmianę, jaka dokonała się w ciągu ostatnich kilku lat. Palestyna jest bowiem obecnie stroną wielu ważnych umów międzynarodowych jako państwo i na zasadach równych wszystkim pozostałym, powszechnie uznanym państwom, które są ich stronami. Można tu wymienić m.in. Międzynarodowe Pakty Praw Człowieka, Konwencję przeciwko torturom i innemu okrutnemu, niehumanitarnemu i poniżającemu traktowaniu i karaniu, Konwencje genewskie oraz I, II i III Protokołów dodatkowy do nich, Konwencję praw dziecka i protokół fakultatywny, Konwencję na rzecz eliminacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, Konwencję o prawach osób niepełnosprawnych, Konwencję o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego z Regulaminem, Konwencję w sprawie ochrony i promocji różnorodności kulturowej, Konwencję w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, Konwencję w sprawie środków zakazujących i zapobiegających nielegalnemu importowi, eksportowi i przekazywaniu własności dóbr kultury oraz wspomniany Statut Rzymski.

⁵⁸ „The Government of the State of Israel and the PLO team (in the Jordanian-Palestinian delegation to the Middle East Peace Conference) (the ‘Palestinian Delegation’), representing the Palestinian people [...]”; *Annex: Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements*, „European Journal of International Law” 1993, t. 4, s. 572.

⁵⁹ S.R. Silverberg, *Diplomatic recognition...*, op.cit., s. 37–38.

⁶⁰ *Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip*, „Yearbook of Islamic and Middle Eastern Law” 1995, t. 2, s. 297.

Przykłady relacji bilateralnych

Palestyna–Kanada⁶¹

Od 1993 r. w Ramallah działa Biuro Przedstawiciela Kanady, które jest odpowiedzialne za koordynowanie pomocy gospodarczej i rozwojowej w Palestynie; z kolei od 1995 r. w Ottawie funkcjonuje Generalna Delegacja Palestyny, odpowiedzialna za reprezentowanie interesów Palestyńczyków w Kanadzie.

Wśród programów, z pomocą których Kanada wspiera Palestynę, można wymienić operację kanadyjskich sił zbrojnych pod nazwą „Proteus”, która ma na celu pomoc w budowaniu palestyńskich sił bezpieczeństwa. W dziedzinie wymiaru sprawiedliwości Kanada wspiera rozwój w Palestynie zasady rządów prawa, szkoląc sędziów, ulepszając technologię prowadzonych śledztw w sprawach karnych i badań medycyny sądowej, budując sądy itd.

Palestyńczycy korzystają z ułatwień, które stwarza dla nich *Canada-Israel Free Trade Agreement* z 1997 r. Co więcej, Kanada podpisała z OWP *Joint Canadian-Palestinian Framework on Economic Cooperation and Trade*, która przyznaje Palestynie preferencyjne taryfy i koncesję na eksport produktów wytworzonych na Zachodnim Brzegu i w Strefie Gazy.

Palestyna–Wielka Brytania

Palestynę w przedsięwzięciach gospodarczych wspiera również Wielka Brytania. Przy premierze Wielkiej Brytanii działa Specjalny Wysłannik Premiera ds. Handlu z Jordanią, Kuwejtem i Terytoriami Palestyńskimi. Jego zadaniem jest nawiązywanie kontaktów handlowych między Palestyną a Wielką Brytanią, wspieranie współpracy gospodarczej, zawieranie partnerstw między przedsiębiorstwami należącymi do obu państw itd.⁶²

Ponadto baronessa Moriss, pełniąca obecnie funkcję Specjalnego Wysłannika, stoi również na czele funduszu Medical Aid for Palestinians, podejmującego zadania związane zarówno z pomocą medyczną w nagłych przypadkach, jak i z opieką lekarza pierwszego kontaktu, opieką nad matką i dzieckiem czy pomocą osobom niepełnosprawnym⁶³.

W Wielkiej Brytanii działa Generalna Delegacja Palestyny, podniesiona do rangi misji w 2011 r.⁶⁴ Wielka Brytania z kolei ma swojego reprezentanta w Gazie, który stoi na czele Biura Przedstawiciela Zjednoczonego Królestwa⁶⁵.

⁶¹ *Canada-West Bank/Gaza Strip relations*, http://www.canadainternational.gc.ca/west_bank_gaza-cisjordanie_bande_de_gaza/bilateral_relations_bilaterales/canada-wbg-cg.aspx?lang=eng (data dostępu: 20.12.2015).

⁶² *British Prime Minister's Trade Envoy visits the OPTs*, <https://www.gov.uk/government/world-location-news/british-prime-ministers-trade-envoy-visits-the-opts> (data dostępu: 20.12.2015).

⁶³ Zob. <http://www.map-uk.org/how-we-work/our-approach> (data dostępu: 20.12.2015).

⁶⁴ Zob. <http://palestinianmissionuk.com/about-us/mission-statement/> (data dostępu: 20.12.2015).

⁶⁵ Zob. <http://www.embassypages.com/missions/embassy12372/> (data dostępu: 20.12.2015).

Palestyna–Japonia

Pomoc Japonii dla Palestyny osiągnęła rozmiar kwoty 1,6 mld dolarów. Składają się na nią działania mające na celu polepszenie poziomu życia, wzmocnienie administracji rządowej i promocję zrównoważonego rozwoju. Dwoma szczególnymi japońskimi przedsięwzięciami są: budowa „Korytarza na rzecz Pokoju i Dobrobytu”, który ma na celu promocję rozwoju gospodarczego i społecznego w Jerycho i Dolinie Jordanu, oraz budowa Rolniczo-Przemysłowego Parku w Jerycho, mającego wspomóc rozwój prywatnego sektora. Japonia wspiera również m.in. palestyńskich uchodźców oraz sektor turystyczny⁶⁶. W Tokio swoją siedzibę ma Biuro Przedstawiciela Palestyny, a w Ramallah – Biuro Przedstawiciela Japonii⁶⁷.

Uznanie wyrażne i dorozumiane

Zgodnie z informacją podawaną przez Misję Palestyny przy ONZ Palestyna utrzymuje relacje dwustronne ze 137 państwami. 137 państw uznało więc państwowość Palestyny, ale nie ma wśród nich ani Wielkiej Brytanii, ani Kanady, ani Japonii.

Prawo międzynarodowe przewiduje dwie formy uznania – wyrażną i dorozumianą. Uznanie wyrażne można określić jako „notyfikowanie [...] [uznania] zainteresowanemu podmiotowi w sposób jednoznaczny i nie budzący wątpliwości”⁶⁸. Uznanie w tej formie zazwyczaj przybiera postać uroczystej deklaracji, w której dokonujące go państwo oświadcza, że będzie od momentu wydania aktu uznania traktować dany twór jako państwo⁶⁹. Taki charakter mają np. ostatnie głośne akty uznania dokonane przez Francję i Szwecję. Parlament francuski i rząd szwedzki podjęły decyzję o uznaniu Palestyny za państwo, dając temu wyraźny wyraz w podjętych uchwałach⁷⁰.

Uznanie dorozumiane (milczące lub *per facta concludentia*) następuje „przy okazji” innej czynności, gdzie z postępowania państwa uznającego „wynika domniemanie, że państwo to uznało taką a taką organizację”⁷¹. Uznanie niekoniecznie bowiem przyjmuje formę stwierdzenia wprost, że „państwo X uznaje państwo Y”, a w akcie uznania

⁶⁶ Japan-Palestinian Authority Relations, <http://www.mofa.go.jp/files/000042388.pdf> (data dostępu: 20.12.2015).

⁶⁷ Zob. <http://www.embassypages.com/missions/embassy12748/> (data dostępu: 20.12.2015).

⁶⁸ R. Bierzaniek, J. Jakubowski, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe i stosunki międzynarodowe*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1980, s. 149.

⁶⁹ A. Wyrozumska, W. Czapliński, *Prawo międzynarodowe publiczne – zagadnienia systemowe*, C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 296.

⁷⁰ *Sweden officially recognises state of Palestine*, <http://www.theguardian.com/world/2014/oct/30/sweden-officially-recognises-state-palestine> (data dostępu: 20.12.2015); *French MPs recognise Palestine as state*, <http://www.aljazeera.com/news/europe/2014/12/french-mps-hold-palestine-vote-201412261417482498.html> (data dostępu: 20.12.2015). W przypadku głosowania we francuskim parlamencie należy zwrócić uwagę na to, że parlament nie prowadzi polityki zagranicznej i nie ma kompetencji do dokonywania uznania, a w związku z tym rezolucja francuskiego parlamentu ma charakter jedynie symboliczny.

⁷¹ W. Góralczyk, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1983, s. 148.

nie musi pojawić się słowo „uznanie”⁷². Ważne, aby z czynności państwa wynikała intencja uznania nowego państwa (art. 7 Konwencji z Montevideo). Możliwość dorozumianego uznania jest konsekwencją wolnej woli państw, które mogą w dowolny sposób zrealizować swoją intencję uznania danej organizacji⁷³.

Formami uznania dorozumianego mogą być: zawarcie umowy dwustronnej z nowo powstałym państwem (zwłaszcza jeśli umowa miałaby charakter polityczny i pod warunkiem, że nie byłaby tymczasowa⁷⁴) lub przesłanie wiadomości z gratulacjami z okazji uzyskania niepodległości⁷⁵. Jeśli chodzi o nawiązanie z nowym państwem stosunków dyplomatycznych czy konsularnych⁷⁶, należy zwrócić uwagę na fakt, że nawiązanie stosunków dyplomatycznych jest aktem dyskrecjonalnym, tak samo jak dokonanie uznania, jeden z tych aktów nie musi więc wynikać z drugiego, tzn. może dojść do uznania państwa i nienawiązania stosunków dyplomatycznych. Jeśli chodzi o nawiązanie stosunków konsularnych – udzielenie *exequatur* przedstawicielowi nie-uznawanego dotychczas państwa nie musi być równoznaczne z uznaniem go (np. na Tajwanie działa brytyjski konsulat, choć Wielka Brytania nie uznaje tego państwa)⁷⁷. Wątpliwości co do tego, czy zachowanie państwa stanowi akt uznania dorozumianego, może wywoływać wspomniane przystąpienie do powszechnych organizacji międzynarodowych⁷⁸, ale również np. utrzymywanie jakichkolwiek kontaktów, oficjalnych lub nieoficjalnych⁷⁹.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, należałoby się zastanowić, czy mimo braku wyraźnego uznania takie państwa jak Wielka Brytania, Kanada czy Japonia nie dokonały uznania dorozumianego Palestyny, choćby w związku z tym, że współpraca między tymi państwami nie ogranicza się jedynie do pomocy humanitarnej czy działania na rzecz zakończenia konfliktu izraelsko-palestyńskiego, ale obejmuje również rozwinięte kontakty gospodarcze, i to nie tylko utrzymywane lokalnie, w Palestynie, lecz także związane z funkcjonowaniem Generalnych Delegacji czy Biur Przedstawicieli przy tych państwach.

Niemniej jednak można wskazać na wiele przykładów utrzymywania nieoficjalnych relacji z nieuznanymi państwami. Ilustracją tego mogą być stosunki między USA a Estonią, Litwą i Łotwą. Przez dwa lata, zanim doszło do uznania tych państw w 1922 r., USA utrzymywały w nich swoich komisarzy oraz rezydentów konsularnych,

⁷² P. Saganek, *Akty jednostronne państw w prawie międzynarodowym*, Europejska Wyższa Szkoła Prawa i Administracji, Warszawa 2010, s. 411.

⁷³ M. Shaw, *International Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2008, s. 462.

⁷⁴ Ibidem, s. 463.

⁷⁵ Ibidem.

⁷⁶ A. Wyrozumska, W. Czapliński, *Prawo międzynarodowe publiczne...*, op.cit., s. 296.

⁷⁷ M. Shaw, *International Law*, op.cit., s. 463.

⁷⁸ A. Wyrozumska, W. Czapliński, *Prawo międzynarodowe publiczne...*, op.cit., s. 296; W. Góralczyk, *Prawo międzynarodowe...*, op.cit., s. 148.

⁷⁹ M. Shaw, *International Law*, op.cit., s. 463.

co nie oznaczało w żaden sposób uznania dorozumianego⁸⁰. Co więcej, nawet realizowanie oficjalnych kontaktów (*démarches officielles*) przez personel dyplomatyczny akredytowany w nieuznawanym państwie nie pociąga za sobą skutku w postaci uznania takiego państwa, ponieważ państwo może w opisanej sytuacji kierować się po prostu potrzebą ochrony własnych interesów narodowych na terytorium kontrolowanym przez nieuznaną jednostkę (Costa Podesta czyni taką uwagę w stosunku do uznania rządu *de facto*, ale można ją również odnieść do uznania państwa)⁸¹.

Niemniej, jak zauważa Herbert B. Briggs,

gdy z nieuznawanym reżimem są zawierane umowy międzynarodowe, są wymieniani przedstawiciele lub gdy regularni przedstawiciele dyplomatyczni lub konsularni negocjują z nieuznawanym reżimem [...], granica pomiędzy uznaniem i brakiem uznania jest w najlepszym przypadku co najmniej cienka. Można byłoby stwierdzić, że prowadzenie *relations officielles* z nieuznawanym reżimem oznacza uznanie *de facto*, ale w praktyce państwa zaprzeczają temu; a ponieważ udzielanie lub wycofywanie uznania jest sprawą polityki, intencja nieuznającego państwa musi być uznana za determinujący czynnik⁸².

Ponadto relacje nieoficjalne mogą mieć charakter stały i być kontynuowane przez pewien czas. Należy jednak nadmienić, że gdy taka sytuacja się przedłuża, to ograniczone możliwości we wzajemnych kontaktach, jakie wiążą się z brakiem uznania, mogą okazać się niewystarczające, co z kolei może doprowadzić do nawiązania oficjalnych relacji z danym państwem, to zaś może się okazać formą uznania państwa⁸³.

W tym miejscu więc, dla oceny, czy akt państwa miał stanowić uznanie dorozumiane, wywołujące skutki w prawie międzynarodowym, należy przywołać art. 1 *Guiding Principles applicable to unilateral declarations of States capable of creating legal obligations*⁸⁴ (dalej: *Guiding Principles*). Stanowi on bowiem, że deklaracja państwa może mieć skutek w postaci powstania zobowiązań prawnych dla tego państwa, jeśli, po pierwsze, jest złożona publicznie, a po drugie, manifestuje wolę państwa związania się pewnymi obowiązkami. Jeśli deklaracja złożona przez państwo spełni te dwa warunki, wówczas to, czy będzie ona miała charakter wiążący, będzie zależało od dobrej woli państwa, które ją złożyło. Gdy i ta przesłanka zostanie spełniona, państwa, wobec których deklaracja została złożona, będą mogły wywodzić z niej swoje

⁸⁰ H.B. Briggs, *Relations officielles and intent to recognize: British recognition of Franco*, „American Journal of International Law” 1940, t. 34, s. 52.

⁸¹ C. Podesta, *Règles à suivre pour la reconnaissance d'un gouvernement de facto par des états étrangers*, „Revue générale de droit international public” 1922, t. 29, s. 50.

⁸² H. B. Briggs, *Relations officielles*..., op.cit., s. 57.

⁸³ C. Podesta, *Règles à suivre*..., op.cit., s. 51.

⁸⁴ Zob. http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_9_2006.pdf&lang=EF (data dostępu: 20.12.2015).

uprawnienia i oczekiwać, że państwo składające deklarację będzie wywiązywać się z wynikających z niej zobowiązań⁸⁵.

Mimo więc bliskich kontaktów między takimi państwami jak Wielka Brytania, Kanada czy Japonia z Palestyną, jeśli żadne z przedsięwziętych przez nie działań nie zawiera woli związania się przez państwa pewnymi obowiązkami, nie stanowi aktu uznania w formie dorozumianej. Jak już nadmieniono, uznanie jest prerogatywą państwa, państwo to zatem w sposób dyskrejonalny podejmuje decyzję, czy chce dokonać uznania, czy nie, i dopiero decyzja o uznaniu danej jednostki terytorialnej za państwo wywołuje skutki prawne⁸⁶. Nawet jeśli z racjonalnego punktu widzenia te przykładowe państwa utrzymują z Palestyną stosunki bardziej bliskie i przyjazne niż z wieloma innymi państwami, uznanymi w relacjach dwustronnych, to i tak nie może być mowy o akcie uznania; w przeciwnym razie uznanie nie stanowiłoby aktu woli państwa (które wyraźnie wzbraniają się przed aktywnością mogącą uchodzić za uznanie państwowości Palestyny). Biorąc jednak pod uwagę fakt, że – jak wspomniano powyżej – Palestyna spełniła kryteria państwowości, a więc stała się państwem, jak również mając na względzie zachowanie państw (choćby tych wymienionych), które nie dokonały dotychczas uznania Palestyny, należy rozważyć w odniesieniu do nich kwestię uznania spóźnionego.

Uznanie spóźnione?

Colin Warbrick dokonuje podziału decyzji państw co do wydania aktu uznania na decyzje, które można określić jako *not recognizing* – gdy państwo mogłoby dokonać uznania (a przynajmniej nie stoją temu na przeszkodzie żadne problemy natury prawnej), ale nie robi tego ze względów politycznych, oraz *non recognition* – gdy uznanie byłoby sprzeczne z prawem międzynarodowym⁸⁷, ze względu na zobowiązania państwa wynikające z prawa zwyczajowego lub konwencyjnego albo decyzji RB ONZ, która wypowiedziała się negatywnie co do dopuszczalności dokonania uznania w konkretnym przypadku [np. rezolucja RB ONZ nr 216 (1965), w której Rada wezwała do nieuznawania deklaracji niepodległości wydanej przez Rodezję]⁸⁸.

⁸⁵ *Guiding Principles applicable to unilateral declarations of States capable of creating legal obligations, with commentaries thereto*, „Yearbook of the International Law Commission”, 2006, t. 2, cz. 2, s. 370.

⁸⁶ C. Warbrick, *States and recognition in international law*, w: M.D. Evans (red.), *International Law*, Oxford University Press, Oxford 2003, s. 240.

⁸⁷ M. Shaw (*International Law*, op.cit., s. 468) wskazuje również, że doktryna *non-recognition* może mieć zastosowanie, gdy na przeszkodzie uznania stoją wątpliwe moralnie działania państwa, które doprowadziły do określonej sytuacji faktycznej. S. Rosenne wyróżnia z kolei *non-recognition ab initio*, gdy jest ono przejawem przyjętej linii polityki państwa, i *non-recognition*, które wynika z decyzji organu międzynarodowego, takiego jak RB ONZ. Zob. S. Rosenne, *The Perplexities of Modern International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston 2004, s. 247.

⁸⁸ C. Warbrick, *States and recognition...*, op.cit., s. 242.

Część z państw, argumentując, dlaczego nie uznają Palestyny, powołuje się jednak nie na kryteria państwowości czy przeszkody o charakterze prawnym, a na zarzut działalności terrorystycznej, która jest przypisywana np. Organizacji Wyzwolenia Palestyny. Ponadto warunkiem uznania Palestyny ma być uznanie przez Palestynę istnienia państwa Izrael. Przykładowo senator Withers, reprezentujący australijskiego ministra spraw zagranicznych, oświadczył w 1977 r. w australijskim Senacie⁸⁹, że wypuszczenie na terytorium Australii przedstawicieli Organizacji Wyzwolenia Palestyny w charakterze obserwatorów na obrady Unii Międzyparlamentarnej nie oznacza uznania OWP. Ponadto senator zauważył, że „rząd Australii jednoznacznie sprzeciwia się użyciu terroryzmu we wszystkich jego formach, w tym dla realizowania celów politycznych i zwłaszcza gdy dotyczy on ludności cywilnej”. Uznanie jest więc niemożliwe dopóty, dopóki OWP nie uzna prawa Izraela do istnienia⁹⁰.

Innym, jaskrawym przykładem uzależnienia uznania Palestyny od zaprzestania działalności terrorystycznej i uznania Izraela jest polityka USA. W 1975 r. ówczesny sekretarz stanu USA Henry Kissinger oświadczył, że Stany Zjednoczone nie uznają Państwa Palestyńskiego, dopóki Palestyna nie uzna Izraela i nie zacznie wykonywać postanowień rezolucji RB ONZ nr 242 i 338⁹¹. Słowa Kissingera znalazły potwierdzenie w uchwale przyjętej w amerykańskim Kongresie, zgodnie z którą „żaden pracownik ani osoba działająca w imieniu rządu Stanów Zjednoczonych nie uzna ani nie będzie negocjować z Organizacją Wyzwolenia Palestyny lub jej przedstawicielami, tak długo jak Organizacja Wyzwolenia Palestyny nie uzna prawa Izraela do istnienia, nie zaakceptuje Rezolucji Rady Bezpieczeństwa 242 i 338 i nie wyrzeknie się używania terroryzmu”⁹². Ponadto w 1988 r. Kongres USA przyjął Akt Antyterrorystyczny, w którym stwierdza się, że „OWP i podmioty z nią związane są organizacją terrorystyczną i groźbą dla interesów Stanów Zjednoczonych i podmiotów z nimi powiązanych oraz dla prawa międzynarodowego i nie powinny uzyskiwać korzyści z działalności w Stanach Zjednoczonych”⁹³. Za niezgodne z prawem uznano otrzymywanie od OWP „czegokolwiek cennego poza materiałami informacyjnymi”, „wydawanie funduszy od OWP” oraz „ustanawianie lub utrzymywanie biura, siedziby, terenu lub jakichkolwiek innych urządzeń bądź placówek w zasięgu jurysdykcji Stanów Zjednoczonych, na życzenie, pod kierunkiem lub ze środków zapewnianych przez OWP”⁹⁴. W związku z regulacją Aktu OWP nie może

⁸⁹ *Recognition*, „Australian Yearbook of International Law” 1976–1977, t. 7, s. 433–434.

⁹⁰ Australia do dzisiaj nie uznała Palestyny: <http://palestineun.org/about-palestine/diplomatic-relations/> (data dostępu: 20.12.2015).

⁹¹ C. Mark, *Palestinians and Middle East peace: Issues for the United States*, Congressional Research Service 2004, s. 3, <http://fas.org/man/crs/IB92052.pdf> (data dostępu: 20.12.2015).

⁹² PUBLIC LAW 98–473–OCT. 12, 1984, sec. 535.

⁹³ Anti-Terrorism Act of 1987, United States Code, 2006 Edition, Supplement 5, Title 22, Chapter 61, §5201 (b).

⁹⁴ Ibidem, § 5202.

prować na terytorium USA żadnej działalności poza czynnościami związanymi z utrzymaniem misji przy ONZ⁹⁵.

Skoro jednak Palestyna spełnia kryteria państwowości, jak zostało wskazane powyżej, oraz została uznana przez tak wiele państw, jest stroną tak wielu ważnych umów międzynarodowych jako państwo i na takich samych zasadach jak inne uznane państwa, a ZO ONZ posługuje się w odniesieniu do Palestyny określeniem *State of Palestine*, należałoby zapytać, czy polityka *not recognizing* nie składa się w tym przypadku po prostu na tzw. uznanie spóźnione, niezależnie od którego istnieje i działa w stosunkach międzynarodowych Państwo Palestyńskie.

Uznanie spóźnione zachodzi w sytuacji, „gdy z przyczyn politycznych państwo lub grupa państw odmawia uznania istnienia jakiegoś państwa, które obiektywnie istnieje i zostało wcześniej uznane przez większość pozostałych państw”⁹⁶. Historycznym przykładem uznania spóźnionego może być sytuacja amerykańskich republik powstałych w XIX w. USA uznały je w 1822 r., Wielka Brytania trzy lata później, ale Hiszpania dokonała ich uznania dopiero w latach 60. XIX wieku⁹⁷.

Jeśli chodzi o konsekwencje uznania spóźnionego, przede wszystkim brak uznania obiektywnie istniejącego państwa może powodować jego problemy w dochodzeniu swoich praw czy egzekwowaniu obowiązków od innych państw⁹⁸. Odwołując się raz jeszcze do przykładu stosunków między USA i Palestyną, można przywołać sprawę toczącą się przed sądem w Nowym Jorku, założoną przez rodzinę Leona Klinghoffera, który zginął w czasie porwania statku Achille Lauro przez palestyński Front Wyzwolenia Narodowego, przeciwko Organizacji Wyzwolenia Palestyny. OWP złożyła odwołanie od wyroku sądu, odrzucającego skargę OWP, w której organizacja twierdziła m.in., że ma immunitet przed sądami w USA. OWP powoływała się na *Foreign Sovereign Immunities Act*⁹⁹. Zgodnie z § 1602 tegoż Aktu ma on „służyć interesom sprawiedliwości” i chronić „prawa zarówno obcych państw, jak i dochodzących roszczeń w sądach Stanów Zjednoczonych”¹⁰⁰. W § 1604 stwierdza się, że „zgodnie z istniejącymi umowami międzynarodowymi, których Stany Zjednoczone są stroną w czasie wykonywania tego Aktu, obce państwo będzie posiadać immunitet od jurysdykcji sądów Stanów Zjednoczonych”¹⁰¹. W Akcie nie zdefiniowano, czym jest „państwo” (dookreślono jedynie pojęcie „obcego państwa”, które jednak nie odwołuje się do kryteriów państwowości¹⁰²), ale sąd przyjął, że jest to „jednostka, która

⁹⁵ 937 F.2d 44, 19 Fed. R. Serv. 3d (Callaghan) 1277, 1991 AMC 2751, 1991 U.S. App. Decision, par. 28 (dalej: Klinghoffer v. OWP).

⁹⁶ W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne...*, op.cit., s. 295.

⁹⁷ J. Barcik, T. Srogosz, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 167.

⁹⁸ M. Shaw, *International Law*, op.cit., s. 471.

⁹⁹ Klinghoffer v. OWP, par. 11.

¹⁰⁰ 28 U.S. Code Title 28 › Part IV Chapter 97, § 1602.

¹⁰¹ Ibidem, § 1604.

¹⁰² Ibidem, § 1603 (a).

posiada określone terytorium i stałą ludność, która jest we władzy własnego rządu i która angażuje się lub ma zdolność do angażowania się w formalne relacje z innymi takimi jednostkami”¹⁰³. Zdaniem Sądu OWP nie spełnia tych kryteriów, ponieważ ani nie posiada określonego terytorium, ani ewentualne „Państwo Palestyńskie” nie znajduje się pod kontrolą własnego rządu, a OWP nie ma zdolności do zawierania formalnych relacji z innymi państwami”¹⁰⁴. Co do zarzutu OWP, że z racji braku formalnego uznania organizacja nie może być pozywana przed sądami w Stanach Zjednoczonych, sąd uznał, że to właśnie uznane reżimy nie mogą być pozwanymi, natomiast co do nieuznanych takiego zakazu nie ma¹⁰⁵.

Jeśli chodzi o konsekwencje prawnomiędzynarodowe uznania spóźnionego, to jeśli takie skutki na gruncie prawa międzynarodowego miałyby w ogóle istnieć, oznaczałoby to, że niedokonanie uznania w konkretnym przypadku jest sprzeczne z prawem międzynarodowym. W rachubę wchodziłoby więc tylko zachowanie państwa scharakteryzowane powyżej jako *not recognizing* (bo w przypadku *non-recognition* to uznanie byłoby wbrew prawu). Innymi słowy, trzeba byłoby rozważyć skutki prawne niedokonania przez państwa aktu uznania z przyczyn politycznych.

Guiding Principles o zgodności aktów jednostronnych z prawem stanowią tylko w art. 8, który głosi: „Jednostronna deklaracja, która pozostaje w konflikcie z normą peremptoryjną powszechnego prawa międzynarodowego, jest nieważna”. Trudno znaleźć przykład sytuacji, w której brak uznania oznaczałby naruszenie normy peremptoryjnej prawa międzynarodowego; tak się może zdarzyć raczej jedynie wtedy, gdy państwo dokonuje uznania podmiotu, w którym np. władza państwowa dopuszcza się ludobójstwa na miejscowej ludności, bo w ten sposób sankcjonuje naruszenie normy *ius cogens*.

Szukając dalej, można odwołać się do Artykułów o odpowiedzialności państw za akty międzynarodowo bezprawne¹⁰⁶. Ich art. 2 stanowi, że takim czynem jest zachowanie państwa, które spełnia dwa kryteria: po pierwsze, może być przypisane państwu, a po drugie, stanowi naruszenie międzynarodowego obowiązku państwa. Wydaje się, że ta druga przesłanka może mieć znaczenie w przypadku konsekwencji prawnych uznania spóźnionego. W Komentarzu do Artykułów Komisja Prawa Międzynarodowego stwierdziła, że obowiązek, którego naruszenie może powodować odpowiedzialność państwa, może wynikać z traktatu lub mieć inną podstawę niż prawo konwencyjne¹⁰⁷. Ponadto naruszenie obowiązku może być równoznaczne z zachowaniem sprzecznym z prawami innych podmiotów. Naruszone obowiązki mogą mieć

¹⁰³ Klinghoffer v. OWP, par. 11.

¹⁰⁴ Ibidem, par. 12–14.

¹⁰⁵ Ibidem, par. 17.

¹⁰⁶ *Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, „Yearbook of the International Law Commission” 2001, t. 2, cz. 2.

¹⁰⁷ *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries*, „Yearbook of the International Law Commission” 2001, t. 2, cz. 2, s. 35.

charakter dwustronny lub wielostronny. Nie ma znaczenia, czy naruszając obowiązek, państwo działało z intencją wyrządzenia szkody¹⁰⁸. Obowiązek może polegać zarówno na działaniu, jak i zaniechaniu. Nieważne więc, w jakiej formie wyrażono obowiązek, istotne jest to, że istnieje sprzeczność między tym międzynarodowym zobowiązaniem państwa a rzeczywistością¹⁰⁹.

Co do międzynarodowych obowiązków państwa, można odwołać się m.in. do postanowień Deklaracji zasad prawa międzynarodowego dotyczących przyjaznych stosunków i współdziałania państw zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych¹¹⁰, które są uważane za część prawa zwyczajowego. Deklaracja wymienia m.in. obowiązek współpracy państw w zgodzie z KNZ i zasadę suwerennej równości państw. Jednym z obowiązków składających się na zasadę suwerennej równości państw jest zobowiązanie do poszanowania osobowości innych państw. Artykuł 1 KNZ wymienia z kolei, jako jeden z celów ONZ, „rozwijanie przyjaznych relacji między państwami zgodnie z zasadą równości praw i samostanowienia narodów”. Mając to na uwadze, można wyprowadzić wniosek, że skoro państwa mają obowiązek poszanowania swojej osobowości i suwerennej równości, a także prowadzenia przyjaznej współpracy, to odmawianie aktu uznania istniejącemu państwu, negowanie jego osobowości prawnej, suwerenności i politycznej niepodległości, jeśli jest wywołane tylko względami politycznymi, stanowi naruszenie wyżej wymienionych obowiązków państwa, a zatem może wywoływać międzynarodową odpowiedzialność państwa, które uznanie nie dokonuje. Jeśli przyjąć, że konsekwentna polityka *not recognizing*, prowadzona wbrew faktom, jest czynem międzynarodowo bezprawnym, można wówczas sięgnąć po środki przewidziane w Drugiej Części Artykułów o odpowiedzialności państw za akty międzynarodowo bezprawne, a zwłaszcza po środek z art. 30, który nakłada na państwo dopuszczające się takiego czynu obowiązek zaprzestania naruszeń prawa i zaproponowanie odpowiedniej gwarancji, że to działanie już się nie powtórzy. Innymi słowy, uznanie spóźnione oznaczałoby obowiązek dokonania uznania w ramach odpowiedzialności państwa za niedozwolony czyn. Niemniej jednak wydaje się, że taka konstrukcja mogłaby mieć ewentualne zastosowanie tylko w skrajnych przypadkach, gdy mimo uznania ze strony prawie całej społeczności międzynarodowej (a Palestyny nadal nie uznaje jeszcze około 60 państw), państwo nie dokonuje uznania, aby w ten sposób zwolnić się przykładowo z zakazu użycia siły w relacjach między państwami. Jak wskazywał Podesta, w żadnym wypadku akt uznania, mimo że fakultatywny, nie może stać się „bronią polityczną”¹¹¹, a tym bardziej służyć jako prawdziwy oręż. Przypadek Palestyny wydaje się jednak prostszy – państwa nie dokonują uznania ze względu na przyjętą politykę, mają do tego prawo, ponieważ uznanie jest przejawem

¹⁰⁸ Ibidem, s. 35–36.

¹⁰⁹ Ibidem, s. 54–55.

¹¹⁰ A/RES/25/2625 (1970).

¹¹¹ C. Podesta, *Règles à suivre...*, op.cit., s. 52.

ich suwerenności, a ponadto nie poniosą żadnej odpowiedzialności za brak takiego aktu uznania.

Jednocześnie, jeśli państwo istnieje, a część państw dopuszcza się spóźnionego uznania, to niezależnie od ich reakcji państwo to ma prawa i obowiązki określone w prawie międzynarodowym, np. jeśli państwo jest stroną konwencji międzynarodowych razem z państwami, które nie dokonały jego uznania, to wszystkie strony takich konwencji są w ten sam sposób związane ich postanowieniami¹¹². Nieuznawane powszechnie państwa nie są bowiem „odporne” na normy prawa międzynarodowego¹¹³. W przypadku więc wybuchu konfliktu zbrojnego, którego stronami byłyby Palestyna i Stany Zjednoczone, oba te państwa będą zobowiązane stosować wzajemnie wszystkie normy wynikające np. z konwencji genewskich, niezależnie od braku uznania.

Podsumowanie

Państwowość Palestyny jest obecnie coraz rzadziej kontestowana na forum społeczności międzynarodowej. Dowodem na to są przede wszystkim działania podejmowane przez ONZ, a w szczególności przyjmowane rezolucje ZO ONZ. Ponadto Palestyna przystąpiła do wielu umów międzynarodowych o fundamentalnym znaczeniu dla społeczności międzynarodowej. Ostatnim elementem, który potwierdziłby definitywnie to, że Palestyna jest państwem, byłoby członkostwo w ONZ. Niemniej te same państwa, które ze względów politycznych nie dokonują uznania Palestyny, sprzeciwiają się również zmianie jej statusu w ONZ. Mając na uwadze spełnienie przez Palestynę kryteriów państwowości oraz powszechnie stosowane dzisiaj określenie „Państwo Palestyńskie” na najważniejszych międzynarodowych forach, można postawić tezę, że państwa, które do tej pory nie dokonały uznania Palestyny, dopuszczają się tzw. uznania spóźnionego; nie ma ono jednak dla nich żadnych konsekwencji prawnych. Uznanie spóźnione nie wywołuje również żadnych skutków prawnych dla samej Palestyny, skoro bowiem spełnia ona kryteria państwowości, to mimo braku powszechnego uznania wiążą ją prawa i obowiązki wynikające z prawa międzynarodowego, tak samo jak wszystkie inne uznane państwa. Ewentualne konsekwencje uznanie spóźnione w relacjach dwustronnych może mieć jedynie na gruncie prawa wewnętrznego poszczególnych państw, gdy państwo nieuznające państwowości Palestyny może np. odmówić przyznania jej immunitetu jurysdykcyjnego.

¹¹² M. Shaw, *International Law*, op.cit., s. 471.

¹¹³ A.A. Cançado Trindade, *International law for humankind. Towards a new jus gentium*, Brill, Nijhoff, Leiden, Boston 2010, s. 166.

Palestine – An Unrecognised State

Palestine's statehood remains one of the most controversial issues of contemporary international law and international relations. Despite the position presented in resolutions adopted by the UN General Assembly as well as Palestine having joined many important international agreements under the same conditions as universally recognised states, some states still express doubts about the existence of the State of Palestine. The aim of this article is to show that Palestine has met the criteria of statehood and that states which have not so far recognised it are guilty of belated recognition. The first part of the article will briefly discuss the mutual relations between the institution of recognition and the phenomenon of statehood. Then the author shall characterise Palestine's presence in the United Nations. The next part will be dedicated to discussing how Palestine meets the criteria of statehood. Following that the author shall present examples of bilateral relations between Palestine and the countries that do not recognise it, which shall be later used to elaborate on the definitions of belated recognition and implicit recognition. The last part has been devoted to issues related to belated recognition.

Keywords: Palestine, statehood, public international law, recognition.

La Charte des Nations Unies interdit-elle le recours à la force armée ?

Serge Sur

Université de Paris 2

La Charte des Nations Unies interdit-elle le recours à la force armée ? C'est une question essentielle tenant compte du fait que la Charte des Nations Unies définit comme le but principal des Nations Unies le maintien de la paix et de la sécurité internationale. L'article est une interprétation personnelle de l'interdiction du recours à la force inscrite dans la Charte des Nations Unies. La paix, au sens positif du terme, dépassant la simple absence de conflits, mais enracinée dans la coopération pacifique et amicale entre les nations est envisagée dans l'article 55, inscrit dans le Chapitre IX qui traite de la coopération économique et sociale. La paix au sens négatif ne signifie que l'absence d'hostilités armées. C'est cette conception de la paix que la Charte des Nations Unies cherche surtout à mettre en oeuvre, établissant à cette fin un dispositif normatif et institutionnel. La garantie juridique est l'article 2 alinéa 4 qui d'une façon drastique limite le droit de l'Etat à recourir à la force dans les relations internationales. La garantie institutionnelle est le Conseil de Sécurité. Son devoir est de maintenir et de rétablir la paix et la sécurité internationale et ses compétences sont définies dans le Chapitre VII de la Charte. Une question à part constitue l'article 51 de ce Chapitre qui prévoit pour l'Etat le droit naturel de légitime défense individuelle ou collective.

La Charte des Nations Unies interdit-elle la guerre ? Le mot „guerre” ne figure dans la Charte qu'une fois, dans le Préambule, pour la condamner. Mais depuis l'entrée de la Charte en vigueur la violence internationale n'a pas disparu. L'auteur présente trois grandes lignes d'interprétation de l'article 2, alinéa 4 de la Charte : intégriste, nihiliste, pragmatique. L'interprétation intégriste, cela veut dire traditionnelle, pose que l'article 2, alinéa 4 comporte une interdiction générale et absolue de l'emploi de la force armée dans les relations internationales. L'interprétation nihiliste est à l'opposé à la précédente et s'appuie sur une appréciation réaliste de la situation acceptant de nombreux abandons dans la pratique de l'interdiction du recours à la force. L'auteur se prononce pour l'interprétation pragmatique où on cherche de concilier les normes avec la pratique internationale où le texte des normes est interprété dans le contexte de concrets événements que provoque le recours à la force. L'application de l'article 2 alinéa 4 suscite un certain nombre de problèmes : l'interdiction ne concerne que les Etats tandis que de plus en plus souvent ce sont des acteurs non-étatiques qui recourent à la force dans les relations internationales. D'autres questions concernent l'interprétation de la menace d'emploi de la force armée, de la restriction du recours à la force armée, l'emploi de la force dans le cas de réalisation du principe relatif à la responsabilité de protéger et dans le cas d'emploi de la force avec l'aval du Conseil de Sécurité. Une attention particulière

consacre l'auteur au droit naturel de légitime défense individuelle ou collective, prévu dans l'article 51 de la Charte. La majorité de la doctrine considère que la légitime défense n'est qu'une exception du principe d'emploi de la force qui ne peut s'exercer qu'à l'encontre d'une agression armée d'un Etat en provenance d'un autre Etat. Dans l'article on traite encore des conceptions de la légitime défense fonctionnelle et structurelle. En conclusion l'auteur souligne la nécessité que dans le domaine de l'interdiction du recours à la force la Charte des Nations Unies soit plus ouverte, plus flexible et plus intelligente.

Mots clés : Chartes des Nations Unies, interdiction du recours à la force, Conseil de Sécurité, légitime défense

Pour commencer, il convient de faire quelques observations préliminaires et de rappeler quelques évidences :

- L'importance de la Charte dans la vie internationale, particulièrement du Conseil de sécurité, puisque le but principal de l'ONU est le maintien ou le rétablissement de la paix et de la sécurité internationales, considérées comme un bloc.
- Il existe cependant dans la Charte deux conceptions différentes de l'ensemble. Elles permettent de distinguer, intellectuellement et juridiquement, la paix d'un côté, la sécurité internationale de l'autre.

La paix, au sens positif du terme, est envisagée dans l'article 55, inscrit dans le Chapitre IX, qui traite de la Coopération économique et sociale internationale. Il s'agit d'une approche positive et non de la simple absence de conflits, parce qu'il s'agit d'enraciner entre les nations des relations pacifiques et amicales, de nature à établir entre Etats une paix structurelle, comparable par exemple à ce qui existe entre membres de l'Union européenne. Mais les moyens mis en œuvre par l'ONU sont modestes, les obligations posées par la Charte incertaines, de sorte que cette conception positive et large est faible. La sécurité a un sens plus étroit, militaire et tourné vers la prévention ou l'arrêt de conflits ouverts. Elle consiste à protéger les Etats membres contre les actes d'agression, plus généralement à prévenir les menaces et atteintes à la sécurité internationale, et à y mettre fin en tant que de besoin. La paix dans ce contexte n'a plus que la signification négative de l'absence d'hostilités armées.

C'est cette conception que la Charte cherche surtout à mettre en œuvre. Elle établit à cette fin un dispositif normatif et institutionnel qui est en son cœur. Normatif avec l'article 2 § 4 limitant de façon drastique le droit des Etats membres de recourir à la force dans les relations internationales. Institutionnel avec le Conseil de sécurité, dont la mission consiste à maintenir ou à rétablir la paix et la sécurité internationales, et dont les pouvoirs sont notamment précisés dans le Chapitre VII de la Charte. Une place à part doit cependant être réservée à l'article 51 de ce Chapitre, qui réserve au profit des Etats un droit « naturel » – ou « inherent » en anglais – de légitime défense, individuelle ou collective, face à une agression armée.

- L'article 2 § 4 est la norme fondamentale de toute l'entreprise. Que dit-il ?

« Les Membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies ».

Cet article est l'aboutissement actuel d'un long effort juridique de réduction du droit des Etats de recourir internationalement à la force, essentiellement à la force armée. S'agit-il d'interdire la guerre ? On notera que le mot « guerre » ne figure pas dans le texte de la Charte, à l'exception du Préambule pour la condamner et des dispositions transitoires de sécurité, liées aux suites de la Seconde Guerre mondiale. S'agit-il d'abolir ce que l'on dénommait la « compétence de guerre » des Etats ? Suivant Max Weber ou Carl Schmitt, cela reviendrait à émasculer les Etats, puisque le monopole de la légalité du recours à la force armée est pour eux une caractéristique des Etats, voire un élément de leur définition.

Force est de constater que, depuis l'entrée en vigueur de la Charte, la violence internationale n'a pas disparu. Elle a revêtu et revêt de multiples formes, parfois inédites. La violence directe entre Etats s'est réduite, celle des acteurs non étatiques s'est développée. Elle peut être très meurtrière dans le cadre de conflits asymétriques ou de faible intensité, ou encore d'actes terroristes. C'est dire que l'analyse de la Charte ne peut être dissociée de la pratique internationale depuis près de soixante-dix ans. Il faut les confronter à partir de trois données juridiques : l'article 2 § 4 que l'on vient d'évoquer ; le rôle du Conseil de sécurité ; le sens et l'utilité de la légitime défense telle qu'elle est reconnue par l'article 51. Ce sont deux normes de la Charte qui sont en quelque sorte médiatisées par le Conseil de sécurité, ce sont elles qu'il faut analyser au regard de la pratique, de celle du Conseil aussi bien que de celle des Etats membres. Ainsi, après avoir survolé les interprétations et pratiques de l'article 2 § 4, nous analyserons la signification et les fonctions de la légitime défense selon la Charte.

L'article 2 § 4 : Interprétations et pratiques

Précisons que, si l'article 2 § 4 est un article central de la Charte, il reflète aussi le droit international coutumier. La norme qu'il énonce est ainsi opposable à tous les sujets de droit international. Quelles sont d'abord les lignes d'interprétation générale de cette norme, interprétations juridiques, politiques, diplomatiques, mais aussi doctrinales ? Quels sont ensuite les problèmes plus précis qui surgissent de l'analyse de son énoncé et de la manière dont il a été pratiqué ?

Lignes d'interprétation de l'article 2 § 4

Schématiquement, trois grandes lignes d'interprétation se proposent. On peut les qualifier respectivement d'interprétation intégriste, nihiliste, pragmatique.

- L'interprétation intégriste est la favorite de la doctrine internationaliste et spécialement française, dans une tradition pacifiste. Elle pose que l'art. 2 § 4 comporte une interdiction générale et absolue de l'emploi de la force armée dans les relations internationales, une mise hors la loi de la guerre, qui entraîne sa criminalisation. Le « crime d'agression » est considéré comme un crime international, mais aussi comme un crime individuel, qui conduit à écarter l'immunité des responsables des Etats, y compris du chef de l'Etat. Il s'agit, en dépit des avancées récentes du droit positif, qui restent à confirmer, d'une doctrine militante. Elle peut s'appuyer sur l'esprit de la Charte, la paix comme valeur suprême, et se renforcer par la référence au jus cogens, bien que celui-ci demeure en droit positif une noix creuse.
- L'interprétation nihiliste est évidemment à l'opposé. Elle s'appuie sur une appréciation réaliste de la pratique internationale. Suivant cette analyse réaliste, il existe tant de transgressions, tant de violations de l'article 2 § 4 sans réaction significative que le recours à la force armée appartient toujours à l'agenda des relations internationales. Force donc est de constater soit que le droit est impuissant, chiffon de papier, soit que l'article 2 § 4 a vécu. Pour cette interprétation, il n'est plus en vigueur, il a été effacé et au minimum profondément réduit par une coutume contraire qui a réintroduit et validé nombre d'usages internationaux de la force.

A l'heure actuelle, cette doctrine nihiliste est plutôt celle d'auteurs américains, comme Michael Glennon, qui soutiennent l'obsolescence de l'article 2 § 4. On voit le lien qui existe entre cette doctrine et la pratique américaine, voire la position officielle des Etats-Unis. Cette position est que la sécurité américaine ne peut dépendre de, ou être entravée par une norme internationale. Les Etats-Unis, toutes Administrations confondues, se sont efforcés de reconquérir un droit unilatéral et discrétionnaire de recours à la force dès que l'intérêt national américain le demandait. Les contraintes juridiques ne sont pas pour autant écartées, mais ce ne sont pas celles du droit international, ce sont celles du droit interne américain. Il y faut des conditions précises, spécialement l'autorisation du Congrès donnée au Président. Dès lors qu'elle est obtenue, les contraintes internationales ne pèsent guère. On l'a vu par exemple pour l'intervention en Iraq en 2003.

- L'interprétation pragmatique s'appuie sur le texte de l'article 2 § 4 et s'efforce de le concilier avec la pratique internationale, celle des Etats, celle également du Conseil de sécurité. Elle analyse donc cet article, et sur cette base distingue différentes questions et situations. Le texte est en effet vivant, son interprétation tributaire de la pratique et ses termes suffisamment larges pour s'adapter sans périr à des évolutions diverses. C'est cette interprétation qui est ici défendue : d'une part il n'y a pas d'obsolescence de l'article 2 § 4 ; d'autre part il ne prescrit pas non plus

une interdiction générale et absolue du recours à la force par les Etats. Il établit bien plutôt une réglementation restrictive, que confirme la pratique internationale. C'est ce qu'il faut maintenant analyser.

Problèmes et pratiques de l'article 2 § 4

On n'en retiendra ici que quatre, mais leur simple énumération est de nature à illustrer l'extrême complexité de cet article, qui relève d'une analyse serrée et non d'une approche holistique. Laissons ainsi de côté tout ce qui ne concerne pas le recours à la force armée. Ces problèmes envisagés se rattachent tous au texte de l'article.

- L'article 2 § 4 ne comporte d'obligations qu'à l'encontre des Etats, et qu'à leur bénéfice. Il est dit que les Etats « *s'abstiennent* ». Voici une formulation qui exclut que les Etats renoncent définitivement et de façon structurelle à l'emploi de la force armée, à la « compétence de guerre ». S'ils s'abstiennent, c'est qu'ils conservent dans certains cas le droit et en permanence les moyens d'utiliser la force armée. Il s'agit d'une autolimitation plus que d'une interdiction, et une autolimitation est toujours précaire.
- Les acteurs non étatiques sont-ils, quant à eux, également visés par les prohibitions de l'article 2 § 4 ? C'est là un débat très ancien et lié aux vicissitudes de la vie internationale. Les acteurs non étatiques peuvent-ils recourir à la force, et les Etats sont-ils fondés à l'employer contre eux « *dans leurs relations internationales* » ? A l'époque de la décolonisation, l'Assemblée générale considérait d'une part que les mouvements de libération n'étaient pas concernés, d'autre part que les puissances coloniales ne pouvaient s'abriter derrière le prétexte du maintien de l'ordre interne et le principe de non intervention pour justifier les conflits coloniaux. Cette position était donc plutôt favorable aux acteurs non étatiques, tout au moins à une catégorie d'entre eux, quels que soient les moyens qu'ils utilisaient. Elle a aujourd'hui profondément changé, et ce depuis 1992, avec les attentats libyens contre des aéronefs, américains ou français, et plus largement après le 11 Septembre et la lutte internationale contre le terrorisme, terrorisme animé par des groupes criminels diffus.

Elle a changé grâce aussi à l'intervention du Conseil de sécurité. Tout d'abord, le Conseil se fonde sur le Chapitre VII et sa mission de maintien ou de rétablissement de la paix et de la sécurité internationales, non sur l'article 2 § 4. Il n'y a pas ainsi de symétrie entre cet article et les responsabilités, ou la mission du Conseil, et il ne se réfère en principe pas à l'article 2 § 4. Les menaces, atteintes ou ruptures de la paix lui suffisent, quelle qu'en soit l'origine. Ensuite, le Conseil a deux approches, la première judiciaire, la seconde sécuritaire. L'approche judiciaire le conduit à créer des tribunaux internationaux pénaux, ou à réclamer la poursuite pénale des actes de terrorisme. L'approche sécuritaire aboutit à permettre le recours à la force armée par les Etats – ainsi avec la Résolution 1368 du 12 septembre 2001 qui suit immédiatement

les attentats du 11 Septembre. Enfin, on note une évolution de la pratique du Conseil, entre le choix de la qualification du terrorisme comme acte d'agression, qui ouvre le droit à la légitime défense – modèle Résolution 1368 – et la criminalisation du terrorisme, qui se fonde plus sur les violations du droit humanitaire, ou *jus in bello*, que sur le recours à la force armée, *jus ad bellum*, lequel relève de l'article 2 § 4. Un exemple récent en est celui de l'ISIL (*Islamic State of Iraq and the Levant*), ou Daesh, dont on aurait pu considérer qu'il était agresseur contre l'Iraq et la Syrie. Or la Résolution 2170, du 15 août 2014 pour ne citer qu'elle, se fonde exclusivement sur les violations du droit humanitaire. Nous reviendrons sur cette évolution fort significative lorsque il sera question de la légitime défense.

- Un mot également sur la « menace » d'emploi de la force. La notion de menace est évidemment subjective et difficile à appréhender objectivement. La question a cependant été juridiquement soulevée devant la CIJ à propos de la dissuasion nucléaire. Dans son avis consultatif du 8 juillet 1996, la Cour a estimé que la dissuasion nucléaire, qui repose sur la menace d'emploi d'armes nucléaires n'était pas contraire au droit international et par conséquent pas à l'article 2 § 4. Cette question se relie, là encore, à celle de la légitime défense sur laquelle on va revenir.
- Reste la question, qui n'est pas la moins importante, des précisions apportées par l'article 2 § 4 à la restriction du recours à la force armée. En effet, cet article ne stipule pas une abstention générale et absolue, mais il précise que la force armée ne doit pas être utilisée « *soit contre l'intégrité territoriale soit contre l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies* ». Les partisans d'une interprétation intégriste de l'article 2 § 4 estiment que cette formule est sans importance et qu'elle ne saurait rien retrancher à l'interdiction générale telle qu'ils la conçoivent. Telle n'est pas l'opinion ici défendue. Dès que l'on ajoute des précisions à la formulation d'une interdiction, il est clair que c'est pour la restreindre, d'autant plus que les limitations de la souveraineté ne se présument pas. En d'autres termes, s'il existe des hypothèses de recours à la force qui ne portent pas atteinte à l'intégrité territoriale d'un Etat ni à son indépendance politique, et qui ne sont pas non plus contraires aux buts des Nations Unies, ces hypothèses ne relèvent pas de la prohibition. C'est le raisonnement que l'on peut suivre en faveur de l'intervention d'humanité, qui échappe au cercle des interdictions de l'article 2 § 4.

La responsabilité de protéger sa propre population est, suivant le Conseil de sécurité (Résolution 2170 du 15 août 2014, précitée), une obligation internationale de l'Etat. S'il ne le fait pas, parce qu'il est incapable de le faire, ou pire parce que c'est lui-même qui l'attaque ou qui la soumet à des exactions violentes, les autres Etats sont fondés à intervenir pour faire respecter le droit humanitaire. C'est là évidemment un sujet débattu et complexe. C'est aussi un autre débat. Qu'il suffise ici de se borner à cette affirmation qui s'appuie non seulement sur le texte de l'article 2 § 4 mais aussi sur la pratique des Etats. Ainsi et de façon plus générale le droit humanitaire tend

à supplanter le droit de recourir à la force armée, le *jus in bello* et le *jus ad bellum* – trace d'un monde où le recours à la violence armée est sinon accepté du moins subi et où, faute de mieux, l'on doit plutôt chercher à le limiter qu'à l'empêcher. Or la Charte est muette sur le *jus in bello*. Symbole de l'évolution de l'ONU dans son ensemble ? D'abord conçue pour construire voire imposer la paix, puis instrument d'une recherche de solidarité économique entre Etats, elle est devenue instrument compassionnel voué à l'humanitaire. Retournement complet, on peut même envisager de faire la guerre au nom du droit humanitaire, pour arrêter et réprimer ses violations massives. Le *jus in bello* devient ainsi argument en faveur du *jus ad bellum*.

On laissera encore de côté les hypothèses dans lesquelles les recours à la force armée par les Etats se déroulent avec l'autorisation du Conseil de sécurité, parce que lui-même ne dispose pas de forces armées, ou du moins de forces armées suffisantes pour rétablir à elles seules la paix et la sécurité internationales. On sait que le Conseil organise ou enregistre des constructions sécuritaires complexes, associant contingents de Casques bleus faiblement armés et opérations militaires coercitives entreprises par des Etats membres autorisés. Ce n'est pas non plus notre sujet. En l'occurrence, il n'y a aucun lien avec l'article 2 § 4, puisque les Etats agissent en quelque sorte comme agents de l'Organisation, non de leur propre initiative. Et quand ils bénéficient d'une simple autorisation du Conseil mais agissent de leur propre autorité, c'est toujours au nom des principes de la Charte. En revanche, avec la légitime défense, la signification et la portée de ce que certains qualifient de principe d'interdiction du recours à la force armée est directement en cause, et plus largement la conception que la Charte propose du recours à la force dans les relations internationales.

La Charte et la légitime défense individuelle ou collective des Etats

Partons de trois remarques préliminaires. Tout d'abord, la légitime défense selon la Charte est régie par son article 51, situé dans le Chapitre VII, et non dans le Chapitre I comme l'article 2 § 4. Le Chapitre VII, on le sait, traite essentiellement du Conseil de sécurité, de ses compétences et de ses pouvoirs. C'est donc un nouveau personnage, un organe international, qui s'introduit, puisque l'article 2 § 4 concerne essentiellement les Etats, éventuellement les acteurs non étatiques. Il faut tenir compte aussi bien de la position de l'article 51 dans l'économie générale de la Charte que des termes précis de son énoncé :

« Aucune disposition de la présente Charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, dans le cas où un membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée, jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales. Les mesures prises par des membres dans l'exercice de ce droit de légitime défense sont immédiatement portées à la connaissance du Conseil de sécurité et n'affectent en rien le pouvoir et le devoir qu'a le

Conseil, en vertu de la présente Charte, d'agir à tout moment de la manière qu'il juge nécessaire pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales ».

Ensuite, la plupart des recours à la force par les Etats depuis 1945 ont été fondés sur la légitime défense et y ont recherché leur justification juridique. Cette extension pratique de la légitime défense n'invalide-t-elle pas l'article 2 § 4, ne constitue-t-elle pas une contradiction interne de la Charte qui la prive de toute efficacité ? C'est l'analyse dominante, mais aussi la perception spontanée des non juristes que de dire que la légitime défense est conçue comme une exception à une interdiction du recours à la force, mais que l'exception a pris tellement d'importance qu'elle menace le principe, voire qu'elle l'a renversé.

Enfin, et c'est la thèse qui est ici soutenue, la légitime défense occupe en réalité dans la Charte aussi bien que dans la pratique une position flottante. Elle dépend des situations, et surtout de l'attitude du Conseil de sécurité, de sa capacité de décision et d'action. Au fond, on peut dégager trois conceptions de la légitime défense, individuelle ou collective, conceptions qui figurent toutes les trois dans la Charte, qui y sont virtuellement inscrites. La pratique et ses contraintes conduisent l'une ou l'autre de ces conceptions à s'actualiser en fonction des situations, et la porte n'est jamais fermée aux autres, le flottement n'est jamais résorbé. Ces trois conceptions, on peut les qualifier : la première est celle d'une légitime défense résiduelle, la seconde celle d'une légitime défense fonctionnelle, et la troisième celle d'une légitime défense structurelle.

La légitime défense résiduelle

C'est cette conception que retient la majorité de la doctrine : puisque le recours à la force armée par les Etats est interdit, la légitime défense n'est qu'une exception, exception qu'il convient d'enfermer dans les limites les plus étroites. Elle est objectivement une contradiction dans la Charte qu'il faut rendre inopérante le plus vite possible. L'article 51 en fait au demeurant un expédient provisoire et conservatoire, afin de ne pas donner une prime à l'agression, jusqu'à ce que le Conseil prenne les mesures nécessaires pour y mettre fin. Il est en effet la seule instance internationale légale et légitime pour décider du recours à la force armée.

En outre, la légitime défense ne peut s'exercer qu'à l'encontre d'une agression armée d'un Etat en provenance d'un autre Etat. C'est du moins ce qu'affirme la CIJ dans son avis consultatif du 9 juillet 2004 sur le Mur palestinien. Notons simplement ici que la Cour ajoute alors un mot à l'article 51, qui n'énonce nullement que l'agression, fait générateur de la légitime défense, doit être le fait d'un Etat, ce qui laisse ouverte l'agression commise par des acteurs non étatiques.

Cette conception résiduelle de la légitime défense, qui n'est que conservatoire et provisoire, est celle que l'on peut accepter lorsque le Conseil fonctionne et prend effectivement les mesures efficaces pour arrêter l'agression et rétablir la paix et la

sécurité internationales. Alors la sécurité collective se substitue à la légitime défense, individuelle ou collective – et il ne convient pas de confondre sécurité collective et défense collective. La conception résiduelle correspond donc à un fonctionnement optimal de la Charte et du Conseil de sécurité face à une agression armée.

Notons toutefois une limite du caractère résiduel. Même avec cette conception, on ne peut exclure la légitime défense préventive, lorsqu'elle apparaît comme la seule qui permette de repousser efficacement une agression imminente. Sans pouvoir ici approfondir ce point, on peut relever que le seul principe qui encadre juridiquement la légitime défense est celui de la proportionnalité, et que la proportionnalité peut permettre de prendre des mesures préventives. Là encore, l'évaluation de la proportionnalité est affaire de situations.

La légitime défense fonctionnelle

A la différence de la précédente, elle n'est plus ni une exception à une prétendue interdiction du recours à la force par les Etats ni une faille de la sécurité collective. Tout au contraire, elle s'y incorpore pleinement, elle en devient à la fois une conséquence et un instrument.

Elle n'est pas une exception à l'interdiction du recours à la force, mais à l'inverse elle est une conséquence et un élément de sa réglementation. C'est dans la mesure où un Etat est victime d'un acte d'agression, que donc l'article 2 § 4 est violé, que cet Etat peut légitimement recourir à la force armée pour se défendre. Il y a donc solidarité entre les articles 2 § 4 et 51, nullement exception ou contradiction. Et s'il s'agit de légitime défense collective, elle est plus nettement encore un outil de la sécurité collective.

C'est ainsi que le Conseil de sécurité, aux termes mêmes de l'article 51, peut se référer à la légitime défense, la reconnaître, autoriser sur sa base le recours à la force armée par les Etats et du même coup l'encadrer. C'est ce qu'il a fait avec la Résolution 678 en 1990 lors de l'invasion et de l'annexion du Koweït par l'Iraq, puis en 2001 avec la Résolution 1368 qui a suivi les attentats d'Al Quaida. Il est en effet compétent pour qualifier un acte d'agression et en tirer les conséquences, conformément à l'article 39 de la Charte. Mais l'article 51 lui permet d'ouvrir des voies imprévues dans la Charte. En voici deux.

La première est l'autorisation donnée aux Etats membres, seuls ou en coalition, de recourir à la force armée. Les conflits qui en résultent ne sont pas pour autant des conflits des Nations Unies, les forces mobilisées combattent sous pavillons nationaux et non sous celui de l'ONU. Ainsi que l'avait souligné à l'époque M. Perez de Cuellar, Secrétaire général, la guerre d'Iraq en 1991 n'a pas été une guerre des Nations Unies. La seconde est que le Conseil peut qualifier d'agression des actes dirigés contre un Etat mais provenant d'acteurs non étatiques, comme il l'a fait pour les attentats du 11 Septembre. On sait que cette possibilité est contestée par la CIJ, mais on voit mal ce qui peut autoriser la Cour à modifier le texte de l'article 51, qui n'énonce nulle part que

l'agression doit être le fait d'un Etat. Ajoutons que, en faisant du « crime d'agression » un crime individuel, le Statut de Rome renforce la thèse suivant laquelle l'agression peut être le fait d'acteurs non étatiques.

Il reste que des organisations internationales permanentes peuvent se constituer au nom de la légitime défense collective, comme l'OTAN. Le risque est alors que cette légitime défense collective se substitue à la sécurité collective, voire ne la supplante. C'est tout particulièrement le cas lorsque le Conseil est paralysé par le veto, incapable de qualifier un acte d'agression et de réagir en conséquence, de sorte que la légitime défense devient pleinement autonome, échappant à tout contrôle institutionnel universel. On sait que telle a été la situation dominante à l'époque de la Guerre froide. Alors apparaît une troisième posture de la légitime défense, qui n'est plus ni résiduelle ni fonctionnelle, mais structurelle.

La légitime défense structurelle

Si on lit attentivement l'article 51, le caractère structurel de la légitime défense est au fond des choses. Elle est le fondement même de la Charte. Ainsi il faut lire la Charte à l'envers : il n'y pas d'abord l'interdiction du recours à la force, ensuite une exception, mais d'abord et avant tout la légitime défense et ensuite, de façon subsidiaire, la réglementation du recours à la force. Voyons comment le démontrer.

Considérons en premier lieu le texte de l'article 51. Le droit de légitime défense y est qualifié de « *naturel* », ou « *inhérent* » dans la version anglaise, ce qui est au demeurant plus satisfaisant. En d'autres termes, la légitime défense est indissolublement liée au statut de l'Etat, à sa souveraineté, elle est un produit de son existence et de son droit à la vie, ainsi que le reconnaît l'avis consultatif de la Cour en 1996 à propos de la menace ou de l'emploi des armes nucléaires. L'article 2 § 4 n'est quant à lui nullement inhérent ou naturel. La Charte peut disparaître, et avec elle la réglementation du recours à la force, la légitime défense ne disparaîtra pas pour autant. Il n'y a donc pas de rapport de symétrie entre les deux normes, l'une est conjoncturelle, l'autre est structurelle.

Considérons en second lieu le contexte de la Charte. L'article 51 énonce que « *Aucune disposition de la présente Charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense...* ». Aucune disposition, c'est à dire pas l'article 2 § 4, mais pas non l'obligation de régler pacifiquement les différends, et chaque Etat est fondé à se considérer en situation de légitime défense tant que le Conseil de sécurité ne s'est pas prononcé.

C'est dire que la légitime défense est extérieure, antérieure et supérieure à la Charte, de l'aveu de la Charte elle-même. De subsidiaire, elle devient ainsi principale, d'arrière-plan elle peut toujours revenir au premier plan. C'est ainsi que les Etats conservent le droit de s'armer et que la Charte n'impose aucune limitation à ces armements. Ils « *s'abstiennent* » de recourir à la force armée, mais ils n'ont pas renoncé à le faire, comme on l'a déjà noté. Ils restent les acteurs et les garants de leur propre sécurité.

Cette troisième virtualité est toujours présente si le Conseil ne peut exercer ses compétences. Dans cette hypothèse dont on sait qu'elle n'est pas irréaliste, la légitime défense vient compenser ou corriger l'exercice du veto et ses conséquences. Il y a ainsi une certaine symétrie entre veto et légitime défense, parce qu'elle rétablit l'égalité juridique entre Etats. Elle rétablit l'égalité en termes de droit à la sécurité là où le veto introduit une dissymétrie pour ne pas dire une discrimination. Légitime défense et veto sont ainsi deux piliers de la Charte. La légitime défense renvoie à des systèmes de sécurité alternatifs à la sécurité collective en cas de défaillance du Conseil. On pourrait aller plus loin dans l'analyse de cette relation entre le veto, sauvegarde de la sécurité collective d'un côté, et la légitime défense, sauvegarde de la sécurité individuelle de l'autre, mais il faut ici conclure.

* * *

De ce qui précède on peut tirer deux conclusions opposées. S'ouvre en effet une alternative, qui traduit l'ouverture, la flexibilité et l'intelligence de la Charte. Ou bien on constate que, face à la guerre, dans son effort pour la mettre hors la loi et l'éradiquer, la Charte est en quelque sorte coupée en trois. L'article 2 § 4, le Conseil de sécurité et la légitime défense sont à la fois associés, superposés – et déconnectés. Ils sont un peu comme les trois Curiace, chacun insuffisant à lui seul pour vaincre Horace mais qui ne parviennent pas à se rejoindre. De cette incapacité résultent les conflits internationaux ou hybrides et la fragilité du système de sécurité collective institué par la Charte.

Ou bien, et ce sera plutôt la conclusion de cette analyse, on souligne que la Charte est riche de virtualités qui lui permettent de s'adapter aux situations les plus diverses et les plus imprévues. Les déconnexions que l'on a observées lui donnent la souplesse nécessaire face à une conflictualité évolutive. Grâce aux opérations du maintien de la paix, elle a ainsi permis au Conseil de sécurité d'intervenir dans des conflits internes. Il a pu agir contre les acteurs non étatiques, instituer des juridictions internationales pénales, définir le corpus du droit humanitaire international. Grâce au veto, le Conseil a su préserver sa propre existence et au minimum éviter d'aggraver les tensions entre membres permanents. La sécurité collective reste certainement imparfaite, mais la valeur ajoutée de la Charte en la matière est incontestable.

Does the Charter of the United Nations Prohibit the Use of Armed Force ?

This question is of key importance given that maintaining international peace and security is what the Charter of the United Nations defines as the organisation's primary objective. The article constitutes an original interpretation of the prohibition of the use of force included in the Charter of the United Nations. Article 55 in

Chapter IX : International Economic and Social Co-operation speaks of peace in the positive sense, that is not limited solely to the absence of conflicts but rooted in peaceful and friendly cooperation between nations. Peace in the negative sense means only the absence of armed conflicts. This concept of peace is predominant in the UN Charter, having legal and institutional guarantees. The legal guarantee is set out in Article 2 Section 4, which radically restricts the right of states to use force in international relations. The role of the institutional guarantee is played by the Security Council. Its task consists in preserving and restoring international security and peace, and its competences are determined in Chapter VII. Article 51 of the same Chapter, in turn, which provides for a state's inherent right of individual or collective self-defence. Does the UN Charter prohibit war? The word 'war' as such is used in the Charter only once, in the Preamble, where war is condemned. But violence has not disappeared from international relations since the UN Charter's entry into force. The author presents three ways to interpret Article 2 Section 4 of the UN Charter : integrist, nihilistic and pragmatic. The traditional, integrist interpretation assumes a universal and absolute ban on the use of force in international relations ; the nihilistic interpretation assumes realistic evaluation of the situation, in practice granting numerous exceptions from the prohibition of the use of force. The author himself advocates the pragmatic interpretation, where the text of the norm is interpreted in the context of specific events that bring about the use of force. The application of Article 2 Section 4 involves certain problems : the ban concerns only states, while non-state actors increasingly often use force in international relations as well. Other issues concern the interpretation of the threat of using force, restrictions to the application of the prohibition of the use of force, using force for implementing the principle of responsibility to protect and using force upon consent of the Security Council. The author separately focuses on the inherent right of individual or collective self-defence, provided for in Article 51 of the Charter. The majority of experts in the field represent the view that self-defence is an exception from the principle of using force only in the case of armed aggression of one state against another. The article further highlights the division between functional and structural self-defence. In the conclusion, the author points out the need for the UN Charter to be more open, flexible and intelligent as regards the prohibition of the use of force.

Keywords: UN Charter, prohibition of the use of force, Security Council, self-defence.

Hard power a soft power w polityce zagranicznej Arabii Saudyjskiej w drugiej dekadzie XXI wieku. Casus Bahrajnu i Jemenu

Katarzyna Czornik

Uniwersytet Śląski w Katowicach

Arabia Saudyjska to państwo, które na początku drugiej dekady XXI w. odgrywa rolę mocarstwa regionalnego na Bliskim Wschodzie, jak również pretenduje do roli hegemonu w subregionie Zatoki Perskiej. Jako najpoważniejszego rywala w walce o ten status postrzega Islamską Republikę Iranu, z którą nie jest bezpośrednio skonfliktowana, ale uwikłana została w rywalizację na zasadach *proxy wars* (*casus* Bahrajnu w 2011 r. i Jemenu w 2015 r.). Rijad, realizując interesy i cele w polityce zagranicznej w regionie bliskowschodnim, sięga po instrumenty, które nie zawsze są zgodne z normami prawa międzynarodowego. Jest to szczególnie widoczne w drugiej dekadzie XXI w., która stała się dla Bliskiego Wschodu dekadą eskalacji niestabilności, sporów i konfliktów wewnętrznych. Sięganie przez Arabię Saudyjską po *hard power* stanowi bezpośrednią reakcję na zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa i jego interesów. *Soft power*, która jest polityką adekwatną w epoce pokoju, stabilności i względnego bezpieczeństwa, stała się nieskuteczna i straciła tym samym rację bytu w polityce Rijadu wobec najbliższego otoczenia.

Słowa kluczowe: Arabia Saudyjska, Bahrajn, Jemen, *hard power*, *soft power*.

Arabia Saudyjska to państwo, które na początku drugiej dekady XXI w. odgrywa rolę mocarstwa regionalnego w obszarze Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej. To jednocześnie państwo aspirujące do rangi hegemonu w subregionie Zatoki Perskiej¹. O sile królestwa Saudów w obszarze bliskowschodnim decyduje szereg determinant i uwarunkowań, spośród których tu wskazane zostaną cztery wiodące. Pierwszym niewątpliwie posiadane przez Arabię Saudyjską zasoby surowców energetycznych – zwłaszcza ropy naftowej. Kraj ten zajmuje bowiem drugie miejsce po Wenezueli pod względem posiadanych rezerw ropy, które szacuje się na 265,9 mld baryłek, a także

Katarzyna Czornik – doktor, Zakład Stosunków Międzynarodowych, Instytut Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Wydział Nauk Społecznych, Uniwersytet Śląski w Katowicach.

¹ D. Yazdani, *Saudi Arabia in desperate attempt to reclaim regional hegemony*, 06.01.2016, http://www.fairobserver.com/region/middle_east_north_africa/saudi-arabia-in-desperate-attempt-to-reclaim-regional-hegemony-31012/ (data dostępu: 23.03.2016).

drugie miejsce po Rosji pod względem jej wydobycia (9 693 200 baryłek dziennie)². Drugim czynnikiem wpływającym na znaczenie królestwa, zwłaszcza w skali regionalnej, ale również globalnej, jest terytorialny i ludnościowy potencjał kraju. Arabia Saudyjska obejmuje obszar 2 149 690 km², co daje jej 13. pozycję na świecie pod względem terytorium. Zamieszkuje je 27 752 316 ludzi, co z kolei plasuje kraj na 46. miejscu w skali globu pod względem ludnościowym³. Trzecią determinantą pozostaje skład religijno-etniczny królestwa. Arabia Saudyjska to państwo arabskie, w którym dominuje radykalna odmiana sunnickiego islamu – wahabizm, a sunnici saudyjscy rywalizują o wpływy w regionie Bliskiego Wschodu z irańskimi szyitami. Dla Rijadu Teheran to najgroźniejszy konkurent w rywalizacji o miano hegemonu w regionie. Z tej perspektywy Arabia Saudyjska jest postrzegana jako strażnik Zatoki Perskiej czuwający nad utrzymaniem *status quo* w tej części świata. To państwo, które działając na rzecz osłabienia szyickiego Iranu, powinno stanowić gwarant stabilizacji, zwłaszcza bogatych w zasoby ropy naftowej krajów sunnickich, oraz bezpieczeństwa sojuszniczych państw w regionie. Wskazując wiodące uwarunkowania polityki Arabii Saudyjskiej, należy jako ostatnie z nich wymienić powiązania na linii Rijad–Waszyngton. Od dziesięcioleci Arabia Saudyjska otrzymuje bowiem wsparcie militarne i finansowe ze strony Stanów Zjednoczonych⁴. Dla USA Rijad jest jednym z najważniejszych polityczno-strategicznych partnerów na Bliskim Wschodzie. Postrzegany jest przez amerykański *establishment* jako stabilizator w regionie oraz najważniejszy partner w dziedzinie energii i dostaw ropy naftowej na światowe rynki. Jednym z czynników wpływających na umacnianie amerykańsko-saudyjskiego sojuszu jest negatywny stosunek obydwu państw do Islamskiej Republiki Iranu, która z ich punktu widzenia stwarza realne zagrożenie dla bezpieczeństwa regionalnego i międzynarodowego. Stosunki pomiędzy USA i Arabią Saudyjską bywają zatem określane jako „symbiotyczne zaangażowanie”⁵. Suma zależności pomiędzy Waszyngtonem a Rijadem na wszystkich płaszczyznach sprawia, że relacje te można określić mianem „specjalnych”, a partnerzy nie mogą się z nich łatwo wyzwolić. Dzieje się tak nawet mimo rozbieżności stanowisk w wielu istotnych kwestiach, w tym braku prodemokratycznych reform, których od wielu lat żąda od Saudów amerykańska administracja⁶, funkcjonowania

² Top 10 largest oil producing countries in 2015, 08.04.2015, <http://www.toptenscentral.com/2015/04/top-10-largest-oil-producing-countries-in-2015/> (data dostępu: 25.10.2015).

³ The World Factbook, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/sa.html> (data dostępu: 25.10.2015).

⁴ N. Staff, U.S.-Saudi relations, CFR Backgrounds, 01.10.2015, <http://www.cfr.org/saudi-arabia/us-saudi-relations/p36524> (data dostępu: 24.10.2015).

⁵ J. Sfakianakis, U.S.-Saudi trade relations. The symbiotic US-Saudi partnership continues, as President Obama visits the Kingdom, SABB, 03.06.2009, <http://www.susris.com/articles/2009/oi/090610-trade-relations.html> (data dostępu: 25.10.2015).

⁶ Arabia Saudyjska jest permanentnie wymieniana jako państwo, w którym nie funkcjonuje społeczeństwo obywatelskie, i to obok państw takich jak Chiny, Egipt, Erytrea, Etiopia, Iran czy Rosja; Country Reports on Human Rights Practices for 2014, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm#wrapper> (data dostępu: 31.10.2015).

ustroju przypominającego monarchię feudalną (absolutną)⁷ czy wsparcia udzielanego przez Rijad sunnickim ugrupowaniom terrorystycznym, takim jak Al-Kaida⁸.

Arabia Saudyjska, realizując zasadnicze interesy⁹ i cele w polityce zagranicznej wobec regionu bliskowschodniego, sięga zatem po różnego rodzaju instrumenty, które nie zawsze pozostają zgodne z normami prawa międzynarodowego. Niemniej jednak społeczność międzynarodowa, obserwując politykę zagraniczną Rijadu, nie podnosi zasadniczo tego problemu. Wynika to z faktu przedkładania konieczności stabilizacji Zatoki Perskiej i utrzymania pokoju oraz *status quo* w regionie ponad prawo i środki dyplomatyczne. Wydaje się, że najlepszym tego przykładem stały się wydarzenia Arabskiej Wiosny w Arabii Saudyjskiej oraz związana z nimi interwencja saudyjska w sąsiednim Bahrajnie w 2011 r., a następnie również interwencja w Jemenie w 2015 r.¹⁰ Możliwa jest również inna perspektywa. Druga dekada XXI w. stała się dla Bliskiego Wschodu niewątpliwie okresem eskalacji niestabilności, sporów i konfliktów wewnątrzregionalnych. Tym samym sięganie przez mocarstwo regionalne, jakim jest Arabia Saudyjska, po *hard power* to dziś bezpośrednia reakcja na zagrożenie dla bezpieczeństwa własnego państwa i jego interesów. *Soft power*, która jest polityką adekwatną do epoki pokoju, stabilności i względnego bezpieczeństwa, straciła tym samym rację bytu w polityce Rijadu wobec najbliższego otoczenia, stając się po prostu nieskuteczną.

Analizując zatem *casus* Arabii Saudyjskiej, a tym samym wykorzystywanie siły i dyplomacji w jej polityce zagranicznej na początku drugiej dekady XXI w., należy postawić kilka zasadniczych pytań. W jakim stopniu siła militarna pozostaje akceptowalnym instrumentem w polityce zagranicznej Rijadu i zastępuje środki dyplomatyczne? Jaka jest relacja pomiędzy *hard power* a *soft power*¹¹ w polityce zagranicznej Arabii Saudyjskiej? Czy przypadki interwencji tego państwa w Bahrajnie i Jemenie

⁷ G. Małachowski, *System konstytucyjny Arabii Saudyjskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011, s. 30–66, 79–89.

⁸ *Country Reports on Terrorism 2014*, Chapter 2. *Country reports: Middle East and North Africa overview*, U.S. Department of State, <http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2014/239407.htm#> (data dostępu: 25.10.2015).

⁹ Warto odwołać się do definicji interesu narodowego autorstwa Stanisława Bielenia: „[I]nteres narodowy w sensie przedmiotowym odnosi się do czynników motywacyjnych w polityce państwa, stanowiących odzwierciedlenie naturalnych tendencji do obrony posiadanych wartości i zdobywania wartości pożądanych. Jest instrumentem mobilizującym, integrującym i konsolidującym elity polityczne i obywateli danego państwa w sferze działań i oddziaływań międzynarodowych”. Jak bowiem wskazywał prof. S. Bielen: „Im większe zaangażowanie obywateli w artykułowanie interesu narodowego i im silniejsza demokratyczna kontrola nad państwem, tym mniejszy jest dystans między rozumieniem interesu przez społeczeństwo a polityką państwa”. W przypadku Arabii Saudyjskiej, ze względu na panujący ustrój (monarchia absolutna), nie do końca można zatem mówić o relacji władza–obywatele przy kształtowaniu interesu narodowego. S. Bielen, *Rozumienie interesu narodowego*, „Sprawy Nauki”, 21.10.2015, http://www.sprawynauki.edu.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=3180:rozumienie-interesu-narodowego-1&catid=305&Itemid=30 (data dostępu: 06.11.2015).

¹⁰ J. Zdanowski, *Bliski Wschód 2011: bunt czy rewolucja?*, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2011, s. 11–26.

¹¹ J.S. Nye Jr., *Soft Power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej?*, tłum. J. Zaborowski, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007, s. 34–51.

świadczą o przyjęciu przez królestwo twardej polityki (*hard power*) jako podstawy jego polityki zagranicznej, czy raczej są swoistym wyjątkiem? Jak główni aktorzy areny międzynarodowej, szczególnie Stany Zjednoczone, postrzegają *casus* Bahrajnu i Jemenu? A czy przypadek saudyjskich interwencji nie stanowi groźnego precedensu w skali regionalnej? Udzielenie odpowiedzi na postawione w ten sposób pytania stanowi cel i przedmiot niniejszego artykułu.

Casus Brahrajnu w polityce zagranicznej Arabii Saudyjskiej

Analizując politykę zagraniczną Arabii Saudyjskiej na początku drugiej dekady XXI w., należy odnieść się bardziej szczegółowo do wydarzeń i uwarunkowań Arabskiej Wiosny. Polityczne wstrząsy i bunt społeczny zapoczątkowane w grudniu 2010 r. w Tunezji zainspirowały nową falę aktywności również w Arabii Saudyjskiej, Bahrajnie i Jemenie. Bunt w Tunezji i Egipcie doprowadziły bowiem w styczniu 2011 r. do ożywienia istniejącego od dawna w Arabii Saudyjskiej ruchu na rzecz reform politycznych. Protestujący domagali się m.in. utworzenia w pełni wybieralnego parlamentu w miejsce istniejącej Rady Konsultacyjnej, walki z korupcją, praw dla kobiet i uwolnienia więźniów politycznych¹². Przebieg Arabskiej Wiosny¹³ w Arabii Saudyjskiej miał jednak dosyć specyficzny charakter i znacznie się różnił od krwawego przebiegu protestów w Bahrajnie i Jemenie czy w innych państwach Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu¹⁴.

Dnia 21 stycznia 2011 r. na znak protestu przeciwko sytuacji społeczno-politycznej, w miejscowości Samta w Arabii Saudyjskiej 65-letni mężczyzna dokonał aktu samospalenia. Cztery dni później setki demonstrantów zgromadzonych w Dżiddzie przeszły przez miasto, krytykując zły stan infrastruktury, zniszczonej w wyniku powodzi, która pochłonęła 11 ofiar. Policja zatrzymała demonstrację po około 15 minutach od jej rozpoczęcia. Aresztowano od 30 do 50 osób. Na początku marca władze saudyjskie uwięziły 24 osoby, które próbowały wszcząć demonstrację, a policja rozprężyła 200-osobowy tłum szyitów manifestujących w mieście Qatif. Ponad 32 tys. internautów wezwało jednak do przeprowadzenia wielkiej demonstracji zaplanowanej na 11 marca 2011 r. Dzień ten określono, podobnie jak w innych państwach ogarniętych falą Arabskiej Wiosny, jako Dzień Gniewu. Jednakże w obawie przed represjami w demonstracji wzięła udział nieliczna grupa protestujących. Należy bowiem podkreślić, że zgodnie z saudyjskim prawem demonstracje są zakazane po groźbą kary batów lub więzienia. W Arabii Saudyjskiej nie funkcjonują partie polityczne, związki zawodowe czy

¹² Y. Al-Zahrani, *Saudi Arabia and the Arab Spring. Reshaping Saudi security doctrine*, „Central European Journal of International and Security Studies” 2014, nr 4, s. 99–112.

¹³ J. Zdanowski, *Wprowadzenie: co się wydarzyło na Bliskim Wschodzie w 2011 r.?*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe. Arabska Wiosna Rok Później” 2012, t. IX, nr 1, s. 7–10.

¹⁴ Libia i Syria to przykłady państw, w których implikacją Arabskiej Wiosny stała się dezorganizacja kraju i krwawa wojna domowa. Zob. I.A. El-Husari, *Yet another version of the „Arab Spring”. Ramifications of the Syrian armed conflict for the existing Arab order and beyond*, „Central European Journal of International and Security Studies” 2014, nr 3, s. 130–145.

stowarzyszenia. Wybory odbywają się tylko do rad lokalnych. Sytuacja napięcia, które wywołała Arabska Wiosna w innych państwach, została jednak rozwiązana przez saudyjskiego monarchę w sposób ugodowy. 18 marca 2011 r. w celu uspokojenia sytuacji w kraju król Abdullah wygłosił w telewizji oświadczenie, w którym najpierw podziękował Saudyjczykom za lojalność i jedność narodową w obliczu rewolucji w regionie. Następnie zaś ostrzegł, że każda próba zburzenia stabilności w królestwie będzie przez władze krwawo tłumiona¹⁵. Obawiając się destabilizacji państwa, król wydał dekrety, w których zobligował władze do wybudowania 0,5 mln mieszkań dla biedniejszych obywateli, utworzenia 60 tys. nowych miejsc pracy w aparacie bezpieczeństwa, przekazania dotacji dla służby zdrowia, podwojenia pensji dla pracowników sektora publicznego i stypendiów dla studentów, wzrostu płacy minimalnej oraz miesięcznego zasiłku dla każdego bezrobotnego. Koszt reform miał znacznie przekraczać ogłoszony w lutym 2011 r. plan reformatorski szacowany na 37 mld dolarów¹⁶.

Wniosek, który można zatem wysunąć, sprowadza się do stwierdzenia, że w porównaniu z innymi państwami regionu Arabska Wiosna w Arabii Saudyjskiej przebiegła niemal bezkonfliktowo, a monarcha zastosował metody w pełni skuteczne i odpowiadające realiom państwa Saudów¹⁷.

W tym kontekście należy jednak zwrócić uwagę na rolę szyitów w przebiegu Arabskiej Wiosny w Arabii Saudyjskiej oraz państwach ościennych. Rządząca sunnicka dynastia Saudów obawiała się bowiem, że na fali Arabskiej Wiosny dojdzie do buntu szyitów, którzy stanowią w ponad 22,5-milionowej populacji kraju 10–15% społeczeństwa i zamieszkują głównie Prowincję Wschodnią, gdzie znajdują się bogate złoża ropy naftowej¹⁸.

Trzeba podkreślić, że z perspektywy Saudów szyici stanowią potencjalne zagrożenie dla integralności terytorialnej Arabii Saudyjskiej. Wśród władz istnieje obawa co do lojalności saudyjskich szyitów wobec państwa oraz ich powiązań z głównym przeciwnikiem Rijadu w subregionie Zatoki Perskiej – Iranem. Dlatego właśnie władze saudyjskie były szczególnie zaniepokojone przebiegiem Arabskiej Wiosny w sąsiednim Bahrajnie – wszak jest to państwo, które stanowi swego rodzaju bufor bezpieczeństwa pomiędzy Iranem i Arabią Saudyjską. Wydarzenia Arabskiej Wiosny w Bahrajnie mogły zatem bezpośrednio oddziaływać na stabilność we Prowincji Wschodniej¹⁹.

¹⁵ R. Stefanicki, *Król Arabii daje miliardy*, „Gazeta Wyborcza”, 19–20.03.2011.

¹⁶ S. Abudayeh, *Początek wiosny arabskiej w Tunezji, Egipcie, Jemenie, Libii i Bahrajnie*, w: J. Danecki, S. Sulowski (red.), *Bliski Wschód coraz bliżej*, Elipsa, Warszawa 2011, s. 65–66.

¹⁷ Od 2015 r., po śmierci Abdullaha, władzę w Arabii Saudyjskiej sprawuje król Salman Abdulaziz (Hasa). Zob. P. Gordon, *King Salman comes to Washington*, Council on Foreign Relations, 01.09.2015, <http://www.cfr.org/saudi-arabia/king-salman-comes-washington/p36959> (data dostępu: 19.10.2015).

¹⁸ Szyici zamieszkują miasta Qatif i Al-Hasa (mniejsze społeczności dodatkowo Mekkę i Medynę oraz Najran w pobliżu granicy z Jemenem). Zob. M. Belfer, *Bahrain's al-Khalifa Dilemma*, „Central European Journal of International and Security Studies” 2014, nr 4, s. 6–10.

¹⁹ Konstytucja Bahrajnu gwarantuje wolność religijną, dozwolona jest nawet budowa świątyń chrześcijańskich. Dominującą religią jest jednak islam. Wyznaje go przeszło 80% z ponad 1,2-milionowej populacji

Bahrajn, mimo że jest państwem małym, z punktu widzenia geostrategicznego odgrywa w regionie Bliskiego Wschodu ważną rolę. Sytuację taką warunkuje m.in. układ polityczno-religijny w Bahrajnie, który od lat pozostaje specyficzny. Około 80% członków społeczeństwa tego kraju stanowią bowiem szyici, jednak władzę sprawują przedstawiciele nurtu sunnickiego²⁰. Nadreprezentacja sunnitów we władzach państwowych oraz upośledzenie ekonomiczne stały się czynnikami, które doprowadziły do tego, że szyici zażądali rozszerzenia swojego udziału w politycznym i ekonomicznym życiu państwa. Wydarzenia w Tunezji i Egipcie z przełomu 2010 i 2011 r.²¹ zachęciły pozostających w Bahrajnie w opozycji szyitów do masowych wystąpień przeciwko władzy.

Symbolem Arabskiej Wiosny w Bahrajnie stał się plac Perłowy, na którym po raz pierwszy 14 lutego 2011 r. zebrali się demonstranci. Pośród żądań zgromadzonych pojawiły się: reforma systemu konstytucyjnego (wzmocnienie parlamentu), zaprzestanie politycznej dyskryminacji szyitów, likwidacja bezrobocia, poprawa ekonomicznego położenia dyskryminowanych grup, a nawet żądanie pozbawienia stanowiska sprawującego od 40 lat urząd premiera Hamada Ibn Isa al-Chalifa²². 17 lutego 2011 r. siły bezpieczeństwa zaatakowały zgromadzonych na placu manifestantów, używając gumowych pocisków i gazu łzawiącego. Zginęły wówczas cztery osoby. Mimo nacisków międzynarodowych i prób porozumienia protesty nie ustały. 13 marca 2011 r. demonstranci zablokowali finansową dzielnicę Manamy. Stworzyło to dogodny pretekst do zewnętrznej interwencji, o której dyskutowano już wcześniej²³. Jej podjęcie uzasadniano obawą o to, że protestujący szyici mogliby zostać wsparci przez Iran. Saudyjskie władze obawiały się efektu *spill over* – rozlania się szyickiej rewolucji na Prowincję Wschodnią. Gdyby bowiem, na fali protestów, władzę w Bahrajnie przejęli szyici, stanowiłoby to zagrożenie dla stabilności Arabii Saudyjskiej, wzmocniłoby pozycję Iranu i utworzyło groźny precedens w regionie. W zaistniałej wówczas sytuacji, 13 marca 2011 r. sunnickie władze Bahrajnu poprosiły niejako Arabię Saudyjską (jako członka Rady Współpracy Zatoki Perskiej – Gulf Cooperation Council, GCC) o interwencję w ramach *casus foederis* zapisanego w Układzie o wzajemnej obronie z 2000 r. GCC wyraziła formalnie zgodę na interwencję Arabii Saudyjskiej i Zjednoczonych

(w tym ponad 200 tys. osób nie ma obywatelstwa). 70–75% stanowią wyznawcy nurtu szyickiego. Zob. *Constitution of the Kingdom of Bahrain (Adopted on: 14 Feb 2002)*, <http://www.icla.up.ac.za/images/un/use-of-force/asia-pacific/Bahrain/Constitution%20Bahrain%202002.pdf> (data dostępu: 27.10.2015); *Constitution of the State of Bahrain*, 26.05.1973, <http://confinder.richmond.edu/admin/docs/Bahrain.pdf> (data dostępu: 27.10.2015).

²⁰ *Constitutional history of Bahrain*, <http://www.constitutionnet.org/country/constitutional-history-bahrain> (data dostępu: 25.10.2015).

²¹ G. Kepel, *Arabska droga cierniowa. Dziennik 2011–2013*, tłum. A. Szeptycki, K. Pachniak, Wydawnictwo Akademickie Dialog, Warszawa 2014, s. 49–115.

²² A.A. Yateem, *The predicament of Shia fundamentalism in Bahrain*, „Central European Journal of International and Security Studies” 2014, nr 3, s. 97–117.

²³ R. Stefanicki, *Saudyjscy żołnierze wkroczyli do Bahrajnu*, „Gazeta Wyborcza”, 15.03.2011.

Emiratów Arabskich (ZEA) w Bahrajnie²⁴. Następnego dnia do kraju tego wkroczyło 1200 saudyjskich żołnierzy, 20 czołgów i wozy opancerzone oraz około 600 policjantów ZEA – wchodzących w skład Sił Tarczy Półwyspu Arabskiego²⁵ (zbrojnego ramienia GCC)²⁶, by zagwarantować utrzymanie *status quo*. Oficjalnym celem interwencji miało być zabezpieczenie kluczowych dla bezpieczeństwa Bahrajnu instalacji naftowych, elektrycznych i wodnych, a także ośrodków finansowych i banków. Nieoficjalnie uzasadnienia interwencji Arabii Saudyjskiej i ZEA należy upatrywać w trzech zasadniczych przesłankach²⁷. Po pierwsze, zmiany polityczne w Bahrajnie, które mogłyby skutkować przejściem władzy przez szycką większość, implikowałyby osłabienie prosaudyjskiej sunnickiej elity rządzącej krajem (w tym rodziny królewskiej) i ochłodzenie relacji bilateralnych, a nawet mogłyby prowadzić do całkowitego wyeliminowania saudyjskich wpływów z tego państwa. Po drugie, Rijad widział zagrożenie dla swoich interesów w zbliżeniu, jakie mogłoby nastąpić pomiędzy Manamą a Teheranem. Szyccy irańscy przywódcy wspierali bowiem działania dyskryminowanych szyitów w Bahrajnie. Poszerzenie irańskiej strefy wpływów o ten kraj oznaczałoby dalsze umacnianie pozycji Islamskiej Republiki Iranu w regionie, kosztem Arabii Saudyjskiej. Po trzecie, w ewentualnym sukcesie protestujących w Bahrajnie Rijad dostrzegał zagrożenie dla kruchej stabilności wewnątrzpaństwowej – protesty w Bahrajnie mogły stanowić impuls dla szyckiej mniejszości w Arabii Saudyjskiej, która również zaczęłaby domagać się zmian społeczno-politycznych w królestwie Saudów. Oznaczałoby to destabilizację bogatej w surowce naftowe Prowincji Wschodniej usytuowanej w pobliżu Bahrajnu, a zamieszkiwanej przez saudyjskich szyitów.

Siły zewnętrzne stłumiły falę Arabskiej Wiosny w Bahrajnie i wyparły demonstrantów z placu Perłowego. Zburzono znajdujący się na nim pomnik, który stał się symbolem protestów. Król Hamad Ibn Isa al-Chalifa ogłosił trzymiesięczny stan wyjątkowy²⁸.

Ustabilizowanie sytuacji w Bahrajnie Arabia Saudyjska i Zjednoczone Emiraty Arabskie osiągnęły więc nie za pomocą metod dyplomatycznych, ale przy wykorzystaniu

²⁴ Z powodu zamieszek odwołano, zaplanowane na 13 marca 2011 r., Grand Prix Formuły 1, które miało się odbyć w Bahrajnie i zainaugurować sezon wyścigów. Zob. A. Dzisiów-Szuszczykiewicz, *Międzynarodowe implikacje kryzysu w Bahrajnie*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa, 18.03.2011.

²⁵ Jednym ze skutków interwencji Arabii Saudyjskiej i ZEA w Bahrajnie było podjęcie decyzji o zwiększeniu liczebności Sił Tarczy Półwyspu Arabskiego, tak by mogły one skutecznie interweniować w sytuacjach podobnych do tej, która zaistniała w Bahrajnie. Zob. A. Pohl, *Arabia Saudyjska wobec Arabskiej Wiosny*, Poznań 2014, <http://przeglad.amu.edu.pl/wp-content/uploads/2014/05/pp-2014-1-143-158.pdf> (data dostępu: 23.03.2016).

²⁶ W skład GCC wchodzi sześć państw położonych na Półwyspie Arabskim: Arabia Saudyjska, Bahrajn, Katar, Kuwejt, Oman, ZEA. Zob. R. Chałackiewicz, *Zjednoczone Emiraty Arabskie. Historia, raj i ludzie*, Studio OFI, Pułtusk, Warszawa 2011, s. 336–337, 357.

²⁷ M. Belfer, *Bahrain's al Khalifa dilemma*, „Central European Journal of International and Security Studies” 2014, nr 4, s. 6–10.

²⁸ J. Armbruster, *Arabska Wiosna. Rewolucja w świecie islamskim*, tłum. R. Kędziński, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 2011, s. 87–92.

instrumentów militarnych. Polegało to na zastosowaniu *hard power* w bezpośrednim sąsiedztwie monarchii. Sięgnięcie w tym przypadku do *soft power* w percepcji Rijadu byłoby nieskuteczne i nie przyniosłoby pożądanych efektów. Wykorzystanie metod dyplomatycznych nie leżało zatem w interesie Arabii Saudyjskiej.

Należy przy tym dodać, że kryzys w Bahrajnie miał szczególny charakter na tle wydarzeń Arabskiej Wiosny w innych państwach regionu. Bardzo szybko uległ bowiem umiędzynarodowieniu i stał się przedmiotem rozgrywek pomiędzy tamtejszymi mocarstwami. Państwa Zatoki Perskiej chętnie udzieliły władzy w Bahrajnie pomocy w obawie przed eskalacją protestów, które mogły implikować bunty szyitów w innych krajach tego obszaru świata, zwłaszcza w Arabii Saudyjskiej. Obawiały się, że Iran będzie próbował wykorzystać sytuację dla zwiększenia swoich wpływów w subregionie Zatoki Perskiej. Jakże zatem można wskazać najważniejsze skutki interwencji saudyjskiej w Bahrajnie?

Skala prodemokratycznych ruchów zmniejszyła się, a wielu działaczy w ramach represji straciło pracę lub zostało uwięzionych. Według danych rządowych w zamieszkach łącznie zginęło 30 osób. Siły sunnickie w czasie rozruchów zburzyły wiele meczetów szyickich. Obce wojska usunęły demonstrantów z placu Perłowego. W Bahrajnie wprowadzono stan wyjątkowy, który obowiązywał do 1 czerwca 2011 r. Arabska Wiosna implikowała tam również zmiany w sferze relacji pomiędzy władzą a jej oponentami politycznymi. Aby doprowadzić do względnego uspokojenia sytuacji, król zapowiedział bezwarunkowy dialog z opozycją, w tym z największą partią szyicką w Bahrajnie Al-Wefaq. Jednocześnie ostrzeżono, że władza nie będzie tolerować żadnych protestów antyrządowych (kolejne bunty szyitów w Bahrajnie regularnie tłumiła przy użyciu siły). W celu wyjaśnienia przebiegu Arabskiej Wiosny w Bahrajnie została również powołana Niezależna Komisja Dochodzeniowa, która miała zbadać sposób, w jaki władze zareagowały na protesty. 30 października 2011 r. Komisja przedstawiła ponad 500-stronicowy raport ze swoich prac, który zawierał potwierdzenie użycia siły przeciwko demonstrantom²⁹. Nie znaleziono natomiast dowodów na powiązania Iranu z wydarzeniami, o których informował rząd. Rządzący krajem co prawda zdecydowali się na przeprowadzenie kilku reform, ale to dzięki zewnętrznej interwencji *status quo* w Bahrajnie został utrzymany³⁰.

Na wydarzenia Arabskiej Wiosny w Arabii Saudyjskiej i Bahrajnie warto spojrzeć przez pryzmat interesów i celów polityki USA w regionie Bliskiego Wschodu. Należy zatem wskazać na brak zdecydowanej reakcji Białego Domu. W przypadku zarówno Arabii Saudyjskiej, jak i Bahrajnu, ZEA czy Jemenu USA podkreślały konieczność przeprowadzenia reform politycznych i pokojowego rozwiązania protestów, jednakże wyraźnie wskazywały, że nie będą w żaden sposób bezpośrednio interweniować

²⁹ G. Kepel, *Arabska droga cierniowa...*, op.cit., s. 295–317.

³⁰ K. DeYoung, *In Arab Spring speech, Clinton defends U.S. stance on Syria, Bahrain*, „The Washington Post”, 08.11.2011, http://www.washingtonpost.com/world/national-security/clinton-defends-us-stance-on-syria-bahrain/2011/11/07/gIQAAsAJ9xM_story.html (data dostępu: 19.09.2015).

i wpływać na sytuację wewnętrzną tych krajów. Nie wynikało to jednak z konieczności przestrzegania prawa międzynarodowego i zasady nieinterwencji w sprawy wewnętrzne innego państwa, ale z pragmatycznej realizacji interesów i celów polityki Białego Domu w subregionie Zatoki Perskiej. Saudyjska interwencja leżała bowiem w interesie USA. Zarówno Waszyngtonowi, jak i Rijadowi zależało przede wszystkim na zachowaniu *status quo* w regionie i niedopuszczeniu do przejęcia władzy przez szyitów, co byłoby korzystne dla Iranu. W Bahrajnie (Manamie) znajduje się siedziba centralnego dowództwa V Floty *US Navy*³¹, a zatem mało prawdopodobne wydaje się, by administracja amerykańska nie była poinformowana z wyprzedzeniem o planowanej saudyjskiej interwencji w tym państwie. Co więcej, ten fakt można traktować jako jedną z przesłanek cichego zezwolenia Stanów Zjednoczonych na interwencję Arabii Saudyjskiej i Zjednoczonych Emiratów Arabskich w Bahrajnie.

USA nie zareagowały na stłumienie fali Arabskiej Wiosny w Arabii Saudyjskiej ani tym bardziej na siłowe rozwiązanie zastosowane przez Rijad i Abu Zabi wobec Bahrajnu ze względów strategicznych. Nie leżało to w interesie żadnego z państw, a mogło jedynie spowodować kryzys w stosunkach bilateralnych. Co więcej, w kolejnych miesiącach 2011 r. Stany Zjednoczone umacniały relacje z Arabią Saudyjską i Zjednoczonymi Emiratami Arabskimi. W przemówieniu wygłoszonym 19 maja 2011 r. w Waszyngtonie Barack Obama wskazał Bahrajn jako długoletniego partnera, którego bezpieczeństwo leży w żywotnym interesie USA. Po raz pierwszy skrytykował wówczas władze Bahrajnu za krwawe tłumienie protestów. Co jednak ważne, prezydent USA nie odniósł się do interwencji saudyjskiej w tym państwie³². Wcześniej, w dniach 11–13 kwietnia 2011 r., z oficjalną wizytą w Arabii Saudyjskiej i Zjednoczonych Emiratach Arabskich przebywał doradca prezydenta Baracka Obamy ds. bezpieczeństwa Tom Donilon, który spotkał się z przywódcami obydwu państw arabskich. W oficjalnym oświadczeniu wydanym po zakończeniu wizyt strona amerykańska podkreślała ważkość relacji na linii Waszyngton–Rijad–Abu Zabi. Biały Dom wskazywał na historyczne zależności i długoterminowe zobowiązania łączące partnerów, konieczność kontynuowania konsultacji i przyjaźni pomiędzy krajami, jak również podkreślał, że rozwiązywanie problemów wewnątrzpaństwowych pozostaje w wyłącznej gestii zainteresowanych krajów i Rady Współpracy Zatoki Perskiej³³. Potwierdzeniem tezy, że w percepcji Białego Domu wzmacnianie zdolności obronnych Arabii Saudyjskiej stanowiło kluczowy element utrzymywania bezpieczeństwa regionalnego, była informacja ogłoszona 29 grudnia

³¹ *Bahrain protests a worry for US and its fifth fleet*, <http://www.theguardian.com/world/2011/feb/17/bahrain-protests-us-fifth-fleet> (data dostępu: 15.10.2015).

³² W wygłoszonym przemówieniu prezydent Barack Obama wzmiankował jedynie bardzo lakonicznie o sytuacji w Jemenie. Zwrócił się do przywódcy Jemenu Alego Abdullaha Saleha z apelem, by ten zrealizował obietnicę przekazania władzy.

³³ *Statement from NSC Spokesman Tommy Vietor on the National Security Advisor's visit to Saudi Arabia and the United Arab Emirates*, The White House, 13.04.2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/04/13/statement-nsc-spokesman-tommy-vietor-national-security-advisor-s-visit-s> (data dostępu: 20.09.2015).

2011 r. o podpisaniu przez USA i Arabię Saudyjską porozumienia opiewającego na 29,4 mld dolarów na dostawy przez stronę amerykańską 84 nowych samolotów bojowych *F-15SA* i modernizacji 70 *F-15* będących w użyciu saudyjskich sił powietrznych³⁴. Obydwa porozumienia świadczą o wadze stosunków pomiędzy USA a państwami Zatoki Perskiej. Joshua Earnest, gdy ogłaszał podpisanie porozumienia z Arabią Saudyjską, stwierdził, że potwierdziło ono siłę i trwałość wzajemnych relacji³⁵. W 2014 r. Arabia Saudyjska stała się tym samym największym importerem amerykańskiego uzbrojenia, wyprzedzając nawet Indie³⁶.

Wskazane wyżej decyzje Białego Domu, podobnie jak brak reakcji na saudyjską interwencję w Bahrajnie, potwierdzają, że przed kwestiami demokratyzacji i wykorzystywania pokojowych sposobów rozwiązywania sporów czy przestrzegania praw człowieka USA przyznały priorytet umacnianiu strategicznych sojuszy i relacji bilateralnych z poszczególnymi państwami Bliskiego Wschodu, w tym z Arabią Saudyjską. Takie stanowisko Waszyngtonu należało wówczas wiązać m.in. ze wzrastającymi atomowymi aspiracjami Iranu. Wykorzystanie przez Rijad siły militarnej – określanej jako przyjsięcie sojusznikowi z pomocą – w celu stabilizacji regionu i utrzymania dominującej pozycji, nie spotkało się z krytyką ze strony Stanów Zjednoczonych, podczas gdy inne państwa były natychmiast z tego powodu piętnowane. W przypadku Arabii Saudyjskiej można więc mówić o stosowaniu podwójnych standardów. Na podstawie reakcji Stanów Zjednoczonych na falę i implikacje Arabskiej Wiosny w Arabii Saudyjskiej i Bahrajnie można postawić tezę, że w polityce USA wobec Bliskiego Wschodu ważniejsze od demokratyzacji i postępowania zgodnie z normami prawa międzynarodowego były utrzymanie *status quo* w obszarze Zatoki Perskiej, stabilizacja zwłaszcza bogatych w zasoby ropy naftowej państw sojusznicznych oraz zapewnienie im bezpieczeństwa, m.in. poprzez działania na rzecz osłabienia Iranu.

Casus Jemenu w polityce zagranicznej Arabii Saudyjskiej

Polityka siły (*hard power*) została również wykorzystana przez Arabię Saudyjską w przypadku Jemenu, w którym sytuacja jeszcze przed Arabską Wiosną (rebelie Huti z 2002 i 2004 r., a także interwencja USA i Arabii Saudyjskiej w postaci nalotów na cele Huti³⁷) wskazywała na możliwość wybuchu konfliktu.

³⁴ Ch.M. Blanchard, *Saudi Arabia: Background and U.S. Relations*, CRS Report for Congress, 19.06.2012, <http://www.fas.org/sgp/crs/mideast/RL33533.pdf> (data dostępu: 20.10.2015).

³⁵ *Statement by Principal Deputy Press Secretary Joshua Earnest on U.S. Sale of Defense Equipment to Saudi Arabia*, The White House, 29.12.2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/12/29/statement-principal-deputy-press-secretary-joshua-earnest-us-sale-defens> (data dostępu: 15.09.2015).

³⁶ N. Syeed, *Saudi Arabia topped India as largest weapons importer last year*, 08.03.2015, <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-03-08/saudi-arabia-topped-india-as-largest-weapons-importer-last-year> (data dostępu: 20.10.2015).

³⁷ J.M. Sharp, *Yemen: Background and U.S. relations*, 11.02.2015, <https://www.fas.org/sgp/crs/mideast/RL34170.pdf> (data dostępu: 27.10.2015).

Arabska Wiosna w Jemenie wiązała się z protestami społecznymi przeciwko autorytarnej władzy Alego Abd Allaha Saleha, który stał na czele tego państwa od momentu jego zjednoczenia w maju 1990 r. (a od 1978 r. – na czele Jemenu Północnego³⁸). Bunt rozpoczął się w połowie stycznia 2011 r. i trwały kilka miesięcy. Początkowo prezydent Saleh nie chciał ustąpić z zajmowanego urzędu, czego domagali się protestujący. Niemniej w sytuacji narastających niepokojów społecznych i dążeń do usmierzania nastrojów rewolucyjnych prezydent podjął koncyliacyjną decyzję o rezygnacji z ubiegania o kolejną kadencję w wyborach w 2013 r. Takie stanowisko jednak tylko radykalizowało poglądy opozycji, dla której utrzymanie politycznego *status quo* w tak długiej perspektywie czasowej było nie do zaakceptowania. Propozycję mediacji w konflikcie złożyły państwa członkowskie GCC, a także USA i Unia Europejska³⁹, jakkolwiek ich rola okazała się marginalna.

Niejednoznaczne stanowisko prezydenta wobec żądań protestującego społeczeństwa doprowadziło do radykalizacji nastrojów i niepokojów wewnętrznych. Doszło do regularnych walk pomiędzy stronami konfliktu i setek ofiar śmiertelnych. 3 czerwca 2011 r. przeciwnicy Saleha dokonali ataku rakietowego na pałac prezydencki. W jego wyniku Saleh został ranny i zdecydował się wyjechać na leczenie do Arabii Saudyjskiej. Władzę przejął wówczas wiceprezydent Abd Rabbuh Mansur Hadi⁴⁰. Objął urząd tymczasowego prezydenta Jemenu (pod nieobecność Saleha). Brak gotowości Alego Abd Allaha Saleha do całkowitego zrzeczenia się władzy doprowadził do zaognienia konfliktu wewnątrzpaństwowego. Co więcej, sytuacja ulegała stopniowemu pogorszeniu ze względu na fakt, że w konflikt włączali się permanentnie inni aktorzy sceny regionalnej. Zaczęły go podsycać obecne w północnym Jemenie bojówki Al-Kaidy i działające na południu kraju milicje szyickie⁴¹. We wrześniu 2011 r. Ali Abd Allah Saleh powrócił do kraju⁴². Jednakże pogłębiający się w państwie chaos i narastający konflikt zmusiły prezydenta do przyjęcia wypracowanej przez państwa Rady Współpracy Zatoki Perskiej propozycji pokojowej. 23 listopada 2011 r. Saleh podpisał porozumienie w Rijadzie, na mocy którego zrzekł się władzy na rzecz wiceprezydenta Abd Rabbuha Mansura Hadiego. Ten zapowiedział reformę wewnętrzną i nowy podział sił między wiodącymi decydentami jemeńskiej sceny politycznej⁴³. 7 grudnia 2011 r. powołano rząd koalicyjny z przywódcą opozycji Muhammadem Basindawą na czele. Rada Wojskowa miała wspierać proces przemian w Jemenie, którego pierwszym eta-

³⁸ M. Lipska-Toumi, *Wprowadzenie do ustroju i prawa państw arabskich*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2015, s. 103–109.

³⁹ „Rocznik Strategiczny 2011/12”, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 188.

⁴⁰ Abd Rabbuh Mansur Hadi pełnił urząd wiceprezydenta Jemenu od 1994 r. Wywodził się z rządzącego Powszechnego Kongresu Ludowego.

⁴¹ T. Thiel, *Yemen's Arab Spring: From youth revolution to fragile political transition*, http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/SR011/FINAL_LSE_IDEAS_YemensArabSpring_Thiel.pdf (data dostępu: 23.03.2016).

⁴² „Rocznik Strategiczny 2011/12”..., op.cit., s. 149–168.

⁴³ G. Kepel, *Arabska droga cierniowa...*, op.cit., s. 295–317.

pem miała stać się konferencja pojednania narodowego. Ali Abd Allah Saleh oddał ostatecznie władzę 25 lutego 2012 r., ale przy zachowaniu wpływów sił politycznych dotychczas kierujących państwem⁴⁴.

Odejście ze stanowiska głowy państwa Alego Abd Allaha Saleha i okres przejściowy po jego odsunięciu miało uregulować porozumienie wypracowane przez państwa Zatoki Perskiej. Sytuacja wewnętrzna w Jemenie była jednak daleka od stabilnej. Uregulowanie sytuacji utrudniały zaszłości historyczne, albowiem Jemen od dziesiątków lat (a nie dopiero od Arabskiej Wiosny) był miejscem konfliktu na tle religijno-etnicznym. Ali Abd Allah Saleh określał rządzenie Jemenem jako „taniec na głowach węży”⁴⁵. Słowa te do dnia dzisiejszego znajdują odzwierciedlenie w jemeńskiej rzeczywistości. Jemen bowiem to państwo, w którym od dawna toczą się spory wyznaniowe pomiędzy sunnitami i szyitami (stanowiącymi zaledwie około 35% społeczeństwa)⁴⁶, a równocześnie działania na rzecz destabilizacji kraju podejmują separatyści z południa i terroryści z odłamu Al-Kaidy⁴⁷.

Odnosząc się w bardzo syntetyczny sposób do wydarzeń w Jemenie pomiędzy 2012 a 2014 r., należy podkreślić, że polityka prowadzona przez Abd Rabbuha Mansura Hadiego godziła szczególnie w interesy szyickich bojowników Huti, którzy stawiali mu kolejne żądania, a wraz z ich niespełnieniem zajmowali kolejne obszary Jemenu. 18 marca 2013 r. rozpoczęła obrady konferencja pojednania narodowego, w której wzięły udział główne siły polityczne działające w Jemenie. Niemniej jednak jej założenia, że w ciągu sześciu miesięcy uda się wypracować kompromis, okazały się bezpodstawne. Tym samym również wybory nowych władz państwowych zaplanowane na 2014 r. musiały zostać przesunięte w czasie. 21 stycznia 2014 r. zgodzono się na przedłużenie o rok kadencji prezydenta Hadiego oraz powierzenie mu działań mających na celu przyjęcie nowej konstytucji i przekształcenie Jemenu w państwo federalne (sześć prowincji) – odpowiadające wyzwaniom separatystycznym na południu kraju (ich neutralizacja) i zapewniające autonomię poszczególnym grupom plemiennym. Propozycje sfederalizowania państwa wzbudziły opory niektórych sił politycznych. Zarówno separatyści z południa kraju, jak i zajądyci z północno-zachodniego Jemenu opowiadali się raczej za formą federacji składającej się z dwóch dużych regionów, co było zgodne z podziałami kraju sprzed zjednoczenia. Z jednej strony zbliżająca się perspektywa przyjęcia nowych uregulowań konstytucyjnych, z drugiej zaś koszty związane z przeprowadzaną reformą społeczną (m.in. 100-procentowa podwyżka

⁴⁴ M. Cooper, *Policy making in a global age (spring 2012). US diplomatic response to the Arab Spring*, <http://lbschool.austin.utexas.edu/diplomacy/files/2013/05/US-Diplomatic-Response-to-the-Arab-Spring.pdf> (data dostępu: 25.10.2015).

⁴⁵ S. Aboudi, I. Coles, *Newsmaker: Yemen's Saleh dance „on heads of snakes” nears end*, Sanaa, 23.11.2011, <http://www.reuters.com/article/2011/11/23/us-yemen-saleh-idUSTRE7AM1UR20111123#ep8w10c8T7PRv1Zk.97> (data dostępu: 27.10.2015).

⁴⁶ *The World Factbook. Yemen*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ym.html> (data dostępu: 20.09.2015).

⁴⁷ *Country Reports on Terrorism 2014*, Chapter 2..., op.cit.

cen paliw) doprowadziły do jeszcze większej aktywizacji sił ruchu Huti, stanowiącego w istocie reprezentację zajdytów. Bojownicy Huti jesienią 2014 r. rozpoczęli antyrządową ofensywę, domagając się bardziej sprawiedliwego podziału władzy pozostającej w rękach sunnitów. Kolejno zajmowali prowincje, a we wrześniu 2014 r. udało się im opanować stolicę Jemenu Sanę. Dążenia do wymuszenia korzystnych dla nich zmian doprowadziły do kryzysu politycznego oraz rezygnacji prezydenta Abd Rabbuha Mansura Hadiego (22 stycznia 2015 r.) i rządu. Zaistniała sytuacja wprowadziła Jemen w stan chaosu w obliczu teoretycznej dwuwładzy. Z jednej strony Huti 6 lutego 2015 r. ogłosili rozwiązanie struktur państwowych i powołanie pięcio-osobowego Komitetu Rewolucyjnego, na czego którego stanął jeden z przywódców rebelii Muhammad Ali al-Huti, jak również 551-osobowej Rady Narodowej jako namiastki nowej władzy państwowej. Z drugiej strony prezydent Hadi, któremu udało się uciec na południe kraju do Adenu, ogłosił, że swoje decyzje o dymisji uznaje za niebyłe, a działania Huti traktuje w kategoriach zamachu stanu⁴⁸. W takiej sytuacji Huti postanowili kontynuować ofensywę na południe kraju, co doprowadziło do eskalacji konfliktu, przejęli bowiem kontrolę nad zachodnią częścią Jemenu, aż po Aden. Abd Rabbuh Mansur Hadi uciekł z kraju i schronił się w Arabii Saudyjskiej. Niezwykle istotny pozostaje fakt, że w walce z Hadim po stronie Huti stanęli Ali Abdullah Saleh, który w wyniku wcześniejszych wydarzeń – fali Arabskiej Wiosny w Jemenie – został niejako zmuszony do oddania władzy, oraz lojalna wobec niego część jemeńskich sił zbrojnych⁴⁹.

Jemeńska scena polityczna jawi się zatem jako bardzo skomplikowana, a Arabia Saudyjska jest w tym przypadku tylko jednym z wielu jej aktorów zewnętrznych, którzy próbują wywrzeć zasadniczy wpływ na jej kształt. Analizując zarówno rolę Rijadu w jemeńskim konflikcie, jak i sytuację panującą w połowie drugiej dekady XXI w. w Jemenie, należy wskazać na przynajmniej kilka istotnych tendencji w tamtejszej polityce, jak również wymienić kilka ośrodków, które wywierają pośredni lub bezpośredni wpływ na wydarzenia w tym kraju⁵⁰.

I tak, na kształt jemeńskiej polityki wciąż bardzo silnie wpływają południowo-jemeńskie tendencje separatystyczne. O ile bowiem Jemen Północny przez lata pozostawał domeną wpływu zajdytów, to Jemen Południowy od 1839 r. leżał w brytyjskiej strefie wpływów, a Aden był jedną z głównych brytyjskich kolonii (do 1967 r., gdy Wielka Brytania wycofała się z tej części świata). Proklamowano wówczas powstanie Republiki Ludowej Jemenu Południowego, która w 1970 r. zmieniła nazwę na Ludowo-Demokratyczną Republikę Jemenu. Władzę objęli wówczas zwolennicy doktryny marksistowskiej, uzyskując wsparcie ze strony ZSRR. W 1990 r. doszło

⁴⁸ „Rocznik Strategiczny 2014/15”, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2015, s. 276–277.

⁴⁹ *Yemen's Saleh declares alliance with Houthis*, 11.05.2015, <http://www.aljazeera.com/news/2015/05/clonofcloneofcloneofstrikes-yemen-saada-breach--150510143647004.html> (data dostępu: 27.09.2015).

⁵⁰ *Yemen crisis: Who is fighting whom?*, BBC News, 26.03.2015, <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-29319423> (data dostępu: 25.10.2015).

do zjednoczenia obydwu części Jemenu, a w 1994 r. sytuacja zmieniła się niemal całkowicie, gdy po nieudanej próbie secesji Jemenu Południowego i krwawym stłumieniu rewolty Aden został zdobyty przez siły Saleha, a władzę przejęli sunniccy radykałowie⁵¹.

Drugą siłą, która wpływa na kształt sceny politycznej Jemenu, pozostaje Al-Kaida, mocno w tym kraju widoczna. Geneza jej obecności w Jemenie sięga przegranej przez ZSRR wojny w Afganistanie. Na początku lat 90. XX w. bojownicy, którzy powrócili z Afganistanu, zaczęli zakładać w Jemenie struktury Al-Kaidy, w tym obozy szkoleniowe dla terrorystów. Jednym z najbardziej znanych terrorystów pochodzenia jemeńskiego, którego ojciec był Jemeńczykiem, był sam Osama bin Laden⁵². Należy przy tym dodać, że jemeńska Al-Kaida w latach 90. XX w. i pierwszej dekadzie XXI w. działała za przyzwoleniem władz, jako że niejednokrotnie stanowiła zaplecze i wsparcie dla urzędującego prezydenta Saleha, a przy tym znalazła wroga w postaci zajdytów, których uznawała za niewiernych⁵³. W 2009 r. jemeńska Al-Kaida połączyła się z saudyjską Al-Kaidą, tworząc Al-Kaidę Półwyspu Arabskiego (Al-Qaeda in the Arabian Peninsula, AQAP), która pozostawała najsilniejszą organizacją dżihadystyczną, aż do chwili proklamowania powstania tzw. Państwa Islamskiego (Islamic State of Iraq and Syria, ISIS)⁵⁴.

Jednym z najważniejszych aktorów wewnątrzjemeńskich pozostają Huti wspierani przez siły lojalne wobec byłego prezydenta Alego Abd Allaha Saleha. Huti to jeden z prominentnych, charyzmatycznych rodów zajdyckich⁵⁵. Powstali w latach 80. XX w. jako ruch sprzeciwu wobec dyskryminacji społecznej i politycznej, jakiej doznawali ze strony władzy centralnej, która zresztą przez 30 lat pozostawała w rękach zajdty, prezydenta Alego Abd Allaha Saleha. Od 2002 r. głoszą te same postulaty: są przeciwni wpływom Zachodu, zwłaszcza Stanów Zjednoczonych, w Jemenie; w sposób wrogi postrzegają Izrael i jego politykę; są również wrogami sunnickiej Al-Kaidy i innych radykalnych sunnickich odłamów islamu, w tym wahabizmu, który dominuje w Arabii Saudyjskiej⁵⁶. Swego rodzaju paradoks polega na tym, że Huti nie są ani

⁵¹ J. Sławek, *Jemen – świat wartości plemiennych*, Wydawnictwo Ibidem, Łódź 2011, s. 55–56.

⁵² Zob. J. Gray, *Al Kaida i korzenie nowoczesności*, tłum. W. Madej, Fundacja Aletheia, Warszawa 2006.

⁵³ W 2000 r. Al-Kaida dokonała udanego ataku na amerykański niszczyciel *USS Cole*, który wizytował Aden. Zginęło 17 marynarzy, a blisko 40 zostało rannych. W 2002 r. Al-Kaida zaatakowała tankowiec Limburg, czego implikacją był wyciek 90 tys. baryłek ropy do Zatoki Adeńskiej.

⁵⁴ *Country Reports on Terrorism 2014*, Chapter 2..., op.cit.

⁵⁵ Zajdyci to muzułmanie, którzy co prawda stanowią odłam szyicki, jednak w praktyce bliżej im do sunnitów. Zajdyci nie uznają koncepcji ukrytego imama. Opowiadają się za imamatem (bez konieczności dziedziczenia), czyli rządami duchownych. Taką formę rządów zajdyci sprawowali nad częścią terytorium dzisiejszego Jemenu od końca IX wieku do 1962 r., z krótkimi przerwami. Wraz z powstaniem nowoczesnego państwa jemeńskiego w XX w. imamat został zlikwidowany, a elita jemeńskiego społeczeństwa, czyli zajdyci – odsunięci od władzy, a nawet bywali prześladowani. Zob. *A look at Zaydi Shiites and Houthi rebels, who have seized control of Yemen's capital*, 04.10.2014, <http://www.foxnews.com/world/2014/10/04/look-at-zaydi-shiites-and-houthi-rebels-who-have-seized-control-yemen-capital/> (data dostępu: 12.09.2015).

⁵⁶ W styczniu 2002 r. w prowincji Sadah pojawiły pierwsze oznaki konfliktu. Rebelianci protestowali przeciwko: biedzie, brakowi perspektyw, korupcji władzy, zagrożeniu ze strony sunnickich radykałów.

sojusznikami USA, chociaż są wrogami Al-Kaidy, ani sojusznikami Iranu, chociaż to niejako skrzydło szyickie.

Z kolei wśród aktorów zewnętrznych, których działania implikują zmiany na jemeńskiej scenie politycznej i radykalizują nastroje społeczne, należy wskazać przynajmniej trzech głównych: USA, Iran i Arabię Saudyjską.

Stany Zjednoczone zaangażowały się w Jemenie w okresie prowadzonej przez administrację George'a W. Busha wojny z terroryzmem. W trakcie trzeciej wojny w Zatoce Perskiej w 2003 r. Jemen opowiedział się po stronie koalicji antyirackiej. Stał się dla Stanów Zjednoczonych miejscem ćwiczeń, operacji sił specjalnych czy dokonywania nalotów na siedziby terrorystów z Al-Kaidy. Sana wykazała w ten sposób postawę proamerykańską, zostając sojusznikiem Waszyngtonu. Dla Jemenu skutkowało to wzrostem wsparcia finansowego ze strony USA i umocnieniem współpracy w płaszczyźnie bezpieczeństwa. Proamerykańska polityka prezydenta Alego Abd Allaha Saleha przyniosła wsparcie dla jego rządów, a po podaniu się do dymisji (przekazaniu władzy) w wyniku Arabskiej Wiosny, oznaczała kontynuację wsparcia USA dla wiceprezydenta Hadiego⁵⁷. Na przykładzie relacji Waszyngton–Sana można dostrzec kolejny paradoks w jemeńskiej polityce. Otóż najbliższymi sojusznikami USA w Jemenie powinni być Huti, ze względu na fakt, że są największymi wrogami Al-Kaidy. Huti pozostają jednak *stricte* antyamerykańscy⁵⁸.

Z uwagi na obecność szyickich Huti w Jemenie, kolejnym, niezwykle istotnym graczem jest również Islamska Republika Iranu. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że Huti nie są sojusznikami Iranu na zasadach bliskości doktrynalnej. Spoglądając bowiem przez pryzmat szyizmu, odrzucają oni wiodące w Iranie elementy tego nurtu islamu. Mimo to podejmują współpracę z Iranem. Niemniej dla Huti zbliżenie i kooperacja z Teheranem to działania czysto pragmatyczne. Dostrzegalna jest zatem swego rodzaju niespójność, a nawet sprzeczność pomiędzy doktrynalnym odrzuceniem współpracy a pragmatyczną kooperacją w celu realizacji własnych interesów. W działaniach Huti wobec Iranu wyraźnie przeważa ta druga postawa. Za współpracą pomiędzy Huti a Teheranem przemawia fakt, że Huti są antyamerykańscy, pozostają przeciwnikami sunnickiej Arabii Saudyjskiej i Al-Kaidy. Z perspektywy Iranu wsparcie dla Huti oznacza zatem w pewnym stopniu realizację własnych interesów w regionie

Protesty inspirowane przez Huti były skierowane przeciwko prezydentowi Salehowi, który wybrał rozwiązanie siłowe – rozpędzanie demonstracji, aresztowanie protestujących. W 2004 r. opozycja Huti przerodziła się w rebelię, przeciwko której prezydent Saleh skierował siły zbrojne, co implikowało wzrost liczby zwolenników i popularności Huti. Zob. *What is the Houthis movement?*, 05.10.2015, Yemen Situation Report, Tony Blair Faith Foundation, <http://tonyblairfaithfoundation.org/religion-geopolitics/commentaries/backgrounders/what-houthi-movement> (data dostępu: 20.10.2015).

⁵⁷ 10 lutego 2015 r. USA zawiesiły działalność swojej ambasady w Sanie, co można było odczytywać jako ostrożne podejście administracji prezydenta Baracka Obamy do nowych jemeńskich władz.

⁵⁸ Z. Laub, *Yemen in crisis*, CFR, 08.07.2015, <http://www.cfr.org/yemen/yemen-crisis/p36488> (data dostępu: 25.10.2015).

– destabilizację polityki saudyjskiej i konieczność zaangażowania Rijadu na wielu frontach (również w tzw. Państwie Islamskim i w Syrii)⁵⁹.

Najważniejszym aktorem zewnętrznym oddziałującym na kształt jemeńskiej polityki pozostaje Arabia Saudyjska. Rijad bowiem od wielu lat prowadził w Jemenie działania na rzecz konwersji zajdytów na wahabicką wersję sunnizmu⁶⁰. Sponsorował wahabicką propagandę w Jemenie, dążył do wyrugowania zaidytów z życia publicznego. W okresie rządów Saleha Arabia Saudyjska i Jemen pozostawały bliskimi sojusznikami, co wynikało z faktu podzielania niektórych celów w polityce zagranicznej obydwu państw. Rijad i Sana prowadziły mianowicie wspólnie z USA wojnę z terroryzmem, zwalczały Al-Kaidę i starały się hamować zapędy uchodzących za proirańskich (szyickich) Huti⁶¹. Arabia Saudyjska wspierała finansowo i militarnie Jemen. Sytuacja zmieniła się na jej niekorzyść najpierw po fali Arabskiej Wiosny w Jemenie i obaleniu prezydenta Saleha, a następnie wybuchu rebelii Huti, utracie władzy przez prosaudyjskiego Hadiego i opanowywaniu przez Huti kolejnych obszarów Jemenu. Arabia Saudyjska, tracąc tym samym wpływy w Jemenie, będącym klientem Rijadu, i obawiając się destabilizacji obszarów przygranicznych, podjęła działania na rzecz stabilizacji sytuacji w tym kraju. Niemniej jednak, podobnie jak w przypadku Bahrajnu, Rijad nie sięgnął po środki pokojowe rozwiązywania sporów. Metody dyplomatyczne (*soft power*) w jego opinii byłyby nieefektywne. Interwencja w Jemenie (naloty na cele Huti), która rozpoczęła się w nocy z 25 na 26 marca 2015 r., potwierdziła zatem, że *hard power* skutecznie zastępuje *soft power* w polityce regionalnej Arabii Saudyjskiej w drugiej dekadzie XXI w. Realizacja interesów i celów saudyjskiej polityki zagranicznej w subregionie Zatoki Perskiej została w wyniku wyzwań Arabskiej Wiosny, a co za tym idzie – zagrożenia dla bezpieczeństwa oraz stabilności wewnętrznej państwa Saudów, zdominowana przez instrumenty siłowe⁶².

⁵⁹ J.M. Sharp, *Yemen...*, op.cit.

⁶⁰ J.L. Esposito, T. Sonn, J.O. Voll, *Islam and Democracy after the Arab Spring*, Oxford University Press, Oxford, New York 2016, s. 185–186.

⁶¹ Prezydent Saleh w 1990 r. poparł atak Iraku na Kuwejt. Implikowało to utratę poparcia ze strony Arabii Saudyjskiej i USA, a tym samym wstrzymanie milionowej pomocy finansowej płynącej dla Jemenu ze strony tych państw. Arabia Saudyjska w reakcji na proirańską postawę Sany usunęła również około miliona jemeńskich imigrantów zarobkowych, co spowodowało nasilenie kryzysu gospodarczego w Jemenie. Zob. J.D. Anthony, *Whither Saudi Arabian-Yemeni relations?: Interests and implications for U.S. policies*, U.S.-GCC Corporate Cooperation Committee, ISSUE BRIEFS NO. 3 1999, <http://ncusar.org/publications/Publications/1999-07-01-Whither-Saudi-Yemeni-Relations.pdf> (data dostępu: 27.10.2015).

⁶² 27 kwietnia 2015 r. zamachowiec samobójca wysadził się podczas modłów w szyickim meczecie imama Alego usytuowanym w Prowincji Wschodniej, w którym przebywało ponad 150 wiernych, zabijając około 20 osób, a raniąc ponad 50. Atak nastąpił w czasie, gdy koalicja państw arabskich pod przywództwem Arabii Saudyjskiej prowadziła naloty na szyickich rebeliantów Huti w Jemenie. Do zamachu przyznała się grupa o nazwie Prowincja Nadżd, stowarzyszona z tzw. Państwem Islamskim. Należy zatem dodać, że zgodnie z szacunkami ponad 2 tys. Saudyjczyków przyłączyło się do ISIS, a setki dżihadystów wróciły do Arabii Saudyjskiej. W drugiej dekadzie 2015 r. saudyjskie władze aresztowały setki osób podejrzanych o związki z ISIS. Zob. *Islamic State claims suicide bombing at Saudi Arabian mosque*, <http://www.theguardian.com/world/2015/aug/06/suicide-bomber-attacks-mosque-in-saudi-arabia> (data dostępu: 20.10.2015).

Odnosząc się zatem do samej interwencji w Jemenie zainicjowanej przez Rijad pod koniec marca 2015 r., należy wskazać, że przyłączyły się do niej również inne kraje Zatoki Perskiej (Zjednoczone Emiraty Arabskie, Bahrajn, Kuwejt, Katar), natomiast Egipt⁶³, Pakistan, Jordania i Sudan zgłosiły gotowość do udziału w operacji lądowej. Somalia udostępniła Arabii Saudyjskiej swoją przestrzeń powietrzną i wody terytorialne. Oman – jedyny kraj członkowski GCC, który nie wysłał własnych samolotów, by partycypowały w antyjemeńskiej operacji – zadeklarował bardzo ogólne wsparcie polityczne⁶⁴. Co ważne, USA i Wielka Brytania oficjalnie poparły decyzję Rijadu. Jako cel nalotów wskazano doprowadzenie do oddania władzy przez rebeliantów Huti i przywrócenia jej prosaudyjskiemu, a zarazem proamerykańskiemu Abd Rabbuhowi Mansurowi Hadiemu⁶⁵. Należy zatem zauważyć, że Rijadowi udało się w błyskawicznym niemal tempie powołać koalicję *ad hoc*, w skład której weszło kilkanaście państw z obszaru Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej. Podjęta przeciwko Jemenowi operacja nosiła kryptonim „Przełomowa Burza” (ang. *Operation Storm of Resolve*, arab. *Asifat al-Hazm*) i trwała od 26 marca do 22 kwietnia 2015 r. Skala działań była ogromna. Już w pierwszych dniach Rijad wysyłał nad Jemen do 100 samolotów bojowych dziennie⁶⁶. Nie przyniosło to jednak zasadniczego sukcesu koalicji. Operację „Przełomowa Burza” zastąpiła pod koniec kwietnia 2015 r. nowa, ale bardziej polityczna niż wojskowa, operacja o kryptonimie „Przywrócić Nadzieję” – niemniej zakładająca możliwość operacji sił lądowych. Drugą operację wyróżnia również fakt, że koalicja państw, która ją przeprowadzała, była znacznie mniej liczna i ograniczyła się do Arabii Saudyjskiej, ZEA oraz Kuwejtu i Kataru, przy czym dwa ostatnie kraje partycypowały głównie w działaniach powietrznych⁶⁷.

⁶³ Egipt jest sojusznikiem Arabii Saudyjskiej w polityce wobec Jemenu. Wynika to z faktu, że Kair stał się finansowym i politycznym klientem Rijadu. Ten zaś popiera politykę władz wojskowych Egiptu (marszałka Sisiego), który zdelegalizował Bractwo Muzułmańskie, pozostające w opozycji do sannickiej Arabii Saudyjskiej. Zob. M.A. Musawi, *Saudi Arabia and Egypt: Friends or foes?*, 03.08.2015, <http://www.alaraby.co.uk/english/politics/2015/8/3/saudi-arabia-and-egypt-friends-or-foes-> (data dostępu: 15.09.2015).

⁶⁴ Władze Omanu od dłuższego czasu odnosiły się krytycznie do polityki Arabii Saudyjskiej wobec multiwyznaniowego Jemenu. Wynikało to z faktu, że około 85% mieszkańców Omanu stanowią ibadyci – przedstawiciele jednego z najbardziej umiarkowanych i liberalnych nurtów islamu. Wobec innych wyznań Oman prowadzi politykę tolerancji. Zarówno rządzący Omanem, jak i sami Omańczycy z coraz większym dystansem odnosili się do permanentnie wzrastającego radykalizmu w polityce sunnitów (szczególnie wahabitów) zamieszkujących arabskie monarchie w Zatoce Perskiej. Krytycznie oceniali również narastającą ideologiczno-polityczną rywalizację sunnicko-szyicką. Zob. M. Lipska-Toumi, *Wprowadzenie do ustroju i prawa państw arabskich*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2015, s. 61–65.

⁶⁵ S. Almosawa, B. Hubbard, *Saudi bombing only fans Yemen's flames*, „The New York Times”, 24.06.2015, http://www.nytimes.com/2015/06/25/world/middleeast/yemen-saudi-arabia-houthis.html?_r=0 (data dostępu: 16.09.2015).

⁶⁶ J. Neria, *The Saudi military intervention in Yemen*, JCPA, 31.03.2015, <http://jcpa.org/article/saudi-military-intervention-yemen/> (data dostępu: 23.03.2016).

⁶⁷ We wrześniu 2015 r. siły koalicji w Jemenie liczyły około 5 tys. żołnierzy, z czego około 3,5 tys. to żołnierze saudyjscy. Zob. L. Bonnefoy, *Jemen: rok dziwnej wojny*, 03.2016, http://www.monde-diplomatique.pl/index.php?id=1_4 (data dostępu: 23.03.2016).

Jakie zatem można wskazać skutki i wnioski wynikające z saudyjskiej interwencji w Jemenie?

Po pierwsze, pod względem militarnym naloty nie przyniosły pożądanych przez Rijad rezultatów. W przypadku Jemenu zwycięstwo koalicji byłoby możliwe tylko w sytuacji jednoczesnej interwencji koalicji sił powietrznych i lądowych. Jednakże akcja lądowa z racjonalnego punktu widzenia stanowi tylko opcję potencjalną. Jemen to państwo duże, z niemal 25-milionową populacją żyjącą na pustyni lub w przeludnionych miastach i w biedzie. Ukształtowanie terenu nie sprzyja lądowym ofensywom, w szczególności wykorzystaniu sił konwencjonalnych. Huti to zaś doskonale wyszkoleni pod względem wojskowym rebelianci, którzy znają obszar górski własnego państwa, a zatem są w lepszym położeniu geostrategicznym. Tym samym Arabia Saudyjska, by osiągnąć zakładane cele, musi dozbrajać i wspierać militarnie siły stanowiące sunnickie milicje oraz wojska lojalne wobec Hadiego. Na mniejszą efektywność działań Rijadu wpływa również skomplikowana sytuacja w regionie Bliskiego Wschodu, a zwłaszcza powstanie i działalność tzw. Państwa Islamskiego, które jest wrogo ustosunkowane do Rijadu. Arabia Saudyjska w takiej sytuacji została niejako zmuszona do dywersyfikacji zaangażowania. Stała się bowiem również członkiem koalicji przeciwko ISIS⁶⁸.

Co więcej, sytuacja w Jemenie jest niestabilna od dziesiątków lat – w XX w. jako datę przełomową nasilenia destabilizacji wewnętrznej można wskazać 1962 r. i obalenie imamaty w północnej części Jemenu⁶⁹. Również po zjednoczeniu w 1990 r. Jemen był daleki od stabilności. Dominowały bowiem spory międzyplemienne i religijne, wzmacniane z jednej strony przez sąsiednią Arabię Saudyjską, a drugiej przez umacniającą się Al-Kaidę. Interwencja saudyjska w Jemenie nie jest zatem w stanie zmienić zaistniałej sytuacji. Również przywrócenie władzy Hadiemu, do czego dążą Rijad i Waszyngton, nie stanowi gwarancji ustabilizowania sytuacji wewnętrznej w Jemenie. Można zadać pytanie, czy najkorzystniejszym rozwiązaniem nie byłoby wyłonienie nowego przywódcy z szeroką legitymacją społeczną. Z pragmatycznego punktu widzenia korzystne dla stabilizacji państwa byłoby umocnienie pozycji Huti jako ugrupowania, które zwalcza Al-Kaidę. Huti pozostają jednak również wrogami sunnickich wahabitów, a na taką sytuację – przejście władzy przez wrogie sobie siły – Rijad nie może pozwolić.

Po wtóre, można zaryzykować tezę, że Jemen stał się dla rywalizujących o wpływy na Bliskim Wschodzie od kilku dekad Teheranu i Rijadu polem wojny zastępczej (*proxy war*)⁷⁰. Iran i Arabia Saudyjska nie prowadzą ze sobą wojny bezpośredniej, ale

⁶⁸ 23 września 2014 r. siły USA, Francji, Wielkiej Brytanii, Arabii Saudyjskiej, Bahrajnu, Jordanii, Kataru i ZEA rozpoczęły operację lotniczą mającą na celu likwidację tzw. Państwa Islamskiego. USA nadały jej kryptonim *Inherent Resolve*. Zob. *Operation Inherent Resolve. Targeted operations against ISIL terrorists*, U.S. Department of Defense, http://www.defense.gov/News/Special-Reports/0814_Inherent-Resolve (data dostępu: 27.03.2016).

⁶⁹ J. Sławek, *Jemen – świat wartości plemiennych...*, op.cit., s. 55–56.

⁷⁰ D. Bednarz, Ch. Reuter, B. Zand, *Proxy War in Yemen: Saudi Arabia and Iran vie for regional supremacy*, „Spiegel Online International”, 03.04.2015, <http://www.spiegel.de/international/world/saudi-arabia-and-iran-fighting-proxy-war-in-yemen-a-1027056.html> (data dostępu: 18.09.2015).

wykorzystują konflikty w innych państwach do umacniania wpływów i własnej pozycji w regionie. Przykładem takiego stanu rzeczy stała się wojna domowa w Syrii⁷¹. Iran, podobnie jak libański, szyicki Hezbollah, poparł reżim prezydenta Baszara al-Asada, podczas gdy Arabia Saudyjska – jego sunnickich oponentów. Od 2012 r. Wolna Armia Syryjska korzysta ze wsparcia Ligi Państw Arabskich oraz głównych państw zachodnich, które wyraziły zgodę na zbrojenie rebeliantów za pośrednictwem Turcji, Kataru i Arabii Saudyjskiej⁷². Odbiciem tej wojny stał się konflikt w Jemenie. Innym przykładem saudyjsko-irańskiej *proxy war* jest obszar Iraku. Powstanie tzw. Państwa Islamskiego tylko wzmocniło rywalizację tych dwóch potęg regionalnych na tym terytorium⁷³.

Po trzecie, sunnicka Arabia Saudyjska dostrzega zagrożenie dla swojej pozycji w regionie, w sytuacji gdyby Iran umocnił się na arenie bliskowschodniej, a taką możliwość daje porozumienie w sprawie jego programu atomowego z lipca 2015 r.⁷⁴ Rijad oskarża Teheran o wspieranie rebeliantów Huti, ingerowanie w wewnętrzne sprawy Jemenu i dążenie do uzyskania statusu hegemonu w regionie. Z kolei Iran zaprzecza temu, że dozbraja siły Huti w Jemenie, twierdząc, iż udziela im politycznego i humanitarnego wsparcia. Należy jednak podkreślić, że w przypadku Jemenu Rijad niejako hiperbolizuje irańskie wpływy w tym państwie, przez co prowadzi do radykalizacji konfliktu szyicko-sunnickiego⁷⁵. Wykorzystuje również konflikt jemeński do utrzymania negatywnego wizerunku Teheranu (z jego aspiracjami atomowymi) w oczach społeczności międzynarodowej, postrzeganego już przez nią od 1979 r. jako zagrożenie. Rijad usprawiedliwia tym samym własne hegemonistyczne ambicje i szerokie interesy, realizowane w regionie Bliskiego Wschodu nie za pomocą *soft power*, metod dyplomatycznych, zgodnie z prawem międzynarodowym, ale przy wykorzystaniu *hard power* (i poparciu, lub cichym przyzwoleniu, ze strony USA).

W końcu należy podkreślić, że Jemen jest obecnie zaliczany do kategorii najbiedniejszych państw świata, a interwencja saudyjska doprowadziła tylko do eskalacji

⁷¹ D.W. Lesch, *Syria. The Fall of the House of Assad*, Yale University Press, New Haven, London 2013, s. 124–163.

⁷² O. Hanne, T.F. de La Neuville, *Państwo Islamskie. Geneza nowego kalifatu*, tłum. J. Danecki, Wydawnictwo Akademickie Dialog, Warszawa 2015, s. 24–25.

⁷³ P. Cockburn, *The Rise of Islamic State. ISIS and the New Sunni Revolution*, VERSO, London, New York 2015, s. 97–110.

⁷⁴ Zawarte w połowie lipca 2015 r. porozumienie sześciu mocarstw (grupy P5 + 1 – Rosja, Chiny, Francja, Wielka Brytania i niebędąca w Radzie Bezpieczeństwa ONZ RFN) z Iranem przewiduje ograniczenie irańskiego programu nuklearnego i rezygnację tego państwa z dążenia do uzyskania broni nuklearnej w zamian za stopniowe znoszenie sankcji nałożonych na nie przez Zachód. Przyjęta w tej sprawie 20 lipca 2015 r. przez Radę Bezpieczeństwa ONZ rezolucja nr 2231 przewiduje, że jeśli Teheran będzie respektował porozumienie nuklearne, siedem rezolucji ONZ przyjętych od 2006 r. i dotyczących sankcji wobec Iranu zostanie uchylonych. Zob. *Resolution 2231 (2015) Adopted by the Security Council at its 7488th meeting, on 20 July 2015*, Security Council, 20.07.2015, [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2231\(2015\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2231(2015)) (data dostępu: 25.10.2015).

⁷⁵ *Islamic State claims suicide...*, op.cit.

destabilizacji państwa. Już w 2011 r. Jemen zajmował bardzo wysokie, 13. miejsce w zestawieniu państw upadłych oraz upadających (*Failed States Index*), przygotowanym corocznie przez czasopismo „Foreign Policy”⁷⁶. W 2015 r. pogarszająca się sytuacja w państwie implikowała uplasowanie go na siódmym miejscu w tej kategorii państw⁷⁷. Kraj boryka się z szeregiem problemów, takich jak wyczerpywanie się złóż ropy naftowej, które stanowią źródło dochodu dla jemeńskiej gospodarki, czy dostęp do wody pitnej. Do pogłębienia kryzysu przyczynia się również rosnąca w gwałtownym tempie populacja (około 12 mln w 1990 r., a już 25 mln w 2015 r.); wzrastają też stopa bezrobocia i poziom pauperyzacji jemeńskiego społeczeństwa⁷⁸. Trudna sytuacja wewnętrzna, pogłębianą tarciami politycznymi, religijnymi i etnicznymi oraz zaangażowaniem zewnętrznych podmiotów – w tym Arabii Saudyjskiej i Iranu, stanowi doskonałe podłoże dla wojny domowej. Konflikt w Jemenie wydaje się zatem kolejnym w regionie Bliskiego Wschodu o charakterze długoterminowym. Interwencja saudyjska stała się zaś jednym z czynników, które wpłynęły na jego eskalację i pogłębienie.

Podsumowanie

Podsumowując główne determinanty interwencji Arabii Saudyjskiej zarówno w Bahrajnie, jak i w Jemenie, należy wskazać, że w przypadku obu państw można znaleźć wspólny mianownik dla podjętych przez Rijad działań zbrojnych. Zachwianie porządku społeczno-politycznego w jednym i drugim kraju mogło doprowadzić do destabilizacji Arabii Saudyjskiej, państw naftowych Półwyspu Arabskiego, władzy szejkanatów czy nawet implikować zburzenie wątego *status quo* pomiędzy szyitami a sunnitami, ze wszystkimi tego konsekwencjami, w tym zwłaszcza ekspansją wpływów Islamskiej Republiki Iranu na sąsiednie kraje, umocnieniem wpływów szyitów (Iranu) w bezpośrednim sąsiedztwie Arabii Saudyjskiej i marginalizacją roli Rijadu. Bliskość procesów rewolucyjnych (sąsiedztwo) wyrosłych na fali Arabskiej Wiosny, które ogarnęły również Bahrajn i Jemen, była postrzegana jako zagrożenie dla stabilności polityki wewnętrznej królestwa Saudów i mogła stanowić wzór do naśladowania dla opozycji antysaudyjskiej w ramach państwa. Ponadto konfliktogenna sytuacja w Bahrajnie i Jemenie sprawiła, że zagrożona została pozycja Stanów Zjednoczonych w subregionie Zatoki Perskiej, jak również łatwość dostępu i lokowania tam amerykańskich baz wojskowych, bezpieczeństwo i permanentność handlu ropą naftową, a także

⁷⁶ *The Failed States Index 2011*, <http://www.fundforpeace.org/global/library/cr-11-14-fs-failedstatesindex2011-1106p.pdf> (data dostępu: 23.03.2016).

⁷⁷ Jemen wyprzedzają (zaczynając od miejsca pierwszego): Sudan Południowy, Somalia, Republika Środkowoafrykańska, Sudan, Demokratyczna Republika Konga oraz Czad. Zob. *The Failed States Index 2015*, <http://fsi.fundforpeace.org/rankings-2015> (data dostępu: 23.03.2016).

⁷⁸ J. Young, *UN Report: Yemen's Saleh took billions*, 16.03.2015, <http://www.voanews.com/content/did-yemens-saleh-extort-60-billion-dollars/2681651.html> (data dostępu: 17.10.2015).

stabilność istniejących powiązań sojuszniczych. Podobne poczucie zagrożenia związane z potencjalną destabilizacją pojawiło się także w innych państwach Rady Współpracy Zatoki Perskiej, co pozwoliło Rijadowi na szybkie budowanie szerokich koalicji i działania zbrojne z udziałem oraz z pełną legitymizacją GCC. Biorąc zatem pod uwagę taki sposób postrzegania sytuacji w Bahrajnie i Jemenie przez Arabię Saudyjską, inne monarchie naftowe w regionie oraz Stany Zjednoczone, zrozumiałe stają się powody obu interwencji zbrojnych oraz zewnętrzne, ciche przyzwolenie na nie ze strony USA.

Hard power opiera się na zdolności do wymuszania na innym podmiocie oczekiwanego przez dane państwo działania w drodze wykorzystania w polityce zagranicznej instrumentów siłowych. *Soft power* oznacza zdolność do oddziaływania na inne podmioty poprzez swoją atrakcyjność kulturową, polityczną, ekonomiczną, a zatem bez sięgania do metod siłowych. Joseph S. Nye stawiał tezę, że współcześnie to właśnie *soft power* stała się instrumentem o wiele bardziej skutecznym w relacjach międzypaństwowych. Niemniej polityka zagraniczna Arabii Saudyjskiej odnosząca się do Jemenu i Bahrajnu wydaje się stanowić zaprzeczenie tej tezy. Przypadek Bahrajnu, a następnie Jemenu świadczą o tym, że rola *hard power* w polityce zagranicznej Arabii Saudyjskiej, wobec najbliższego otoczenia geopolitycznego, wzrasta (w przypadku innych kierunków aktywności dyplomatycznej Rijad nie sięga bowiem po narzędzia *hard power*). Dzieje się tak jednak przy przyzwoleniu ze strony społeczności międzynarodowej (zwłaszcza Stanów Zjednoczonych, jako saudyjskiego sojusznika). Realizacja celu egzystencjalnego, jakim jest, po pierwsze, zapewnienie bezpieczeństwa narodowego (m.in. w sytuacji wojny domowej w Syrii oraz powstania i działalności tzw. Państwa Islamskiego), a po drugie, utrzymanie roli mocarstwa regionalnego – zwłaszcza w kontekście pogłębiającej się rywalizacji z Islamską Republiką Iranu, która po zniesieniu po niemal 10 latach nałożonych na nią sankcji stała się ponownie największym politycznym, kulturowym, a także ekonomicznym konkurentem (rywalem) Saudów w regionie – stanowi istotny argument dla Rijadu, który ma stanowić usprawiedliwienie i wytłumaczenie działania z pozycji siły⁷⁹. Można zatem zaryzykować tezę, że w sytuacji narastających nastrojów rewolucyjnych w Bahrajnie i Jemenie jedynym skutecznym środkiem utrzymania korzystnego dla Rijadu, Waszyngtonu i monarchii naftowych *status quo* było sięgnięcie po instrumenty *hard power*. Polityka *soft power* została przez saudyjskie władze z góry odrzucona jako ta, która w związku z tak istotnymi wyzwaniem dla subregionu Zatoki Perskiej będzie nieefektywna w realizacji saudyjskiego interesu narodowego i racji stanu.

Szczególnie należy jednak podkreślić fakt, że działania Rijadu mogą stanowić groźny precedens w regionie Bliskiego Wschodu, a saudyjsko-irańska rywalizacja na zasadach *proxy wars* może się przenosić również na inne państwa, zarówno w subregionie Zatoki Perskiej, jak i całego obszaru bliskowschodniego (co już jest widoczne na obszarach Syrii i Iraku, w tym również na terenie ISIS).

⁷⁹ Y. Al-Zahrani, *Saudi Arabia...*, op.cit.

Hard and Soft Power in Saudi Arabia's Foreign Policy in the Second Half of the 21st Century. The Case of Bahrain and Yemen

At the beginning of the second decade of the 21st century Saudi Arabia plays the role of regional power in the Middle East and aspires to the role of hegemon in the Persian Gulf subregion. It perceives the Islamic Republic of Iran as its most serious rival in achieving this status. The two states do not engage in direct conflict but have become entangled in rivalry in the form of proxy wars (the case of Bahrain in 2011 and Yemen in 2015). Pursuing its interests and foreign policy goals towards the Middle East, Riyadh, however, uses instruments that are not always consistent with the standards of international law. This has been especially clear in the second decade of the 21st century, which for the Middle East has become a decade of escalating instability and intraregional disputes and conflicts. Given this, Saudi Arabia's use of hard power constitutes a direct reaction to threats to its state security and interests. Consequently, soft power, which is a policy more relevant to an age of peace, stability and relative security, lost any justification in Riyadh's policies towards the country's immediate neighbourhood by becoming ineffective.

Keywords: Saudi Arabia, Bahrain, Yemen, hard power, soft power.

BRICS in the G20? The Involvement of Rising Powers in the Premier Forum of Global Governance

Marek Rewizorski

University of Gdańsk

Amongst the examples of structures filling up the spectrum of relationships between states and non-state actors in global governance, one can distinguish informal forums of international co-operation. The core position amongst them is occupied by the Group of Twenty (G20). This paper is devoted to the issue of the participation of BRICS in global governance institutions, above all the G20, which develops the summitry process at the political leader and ministerial levels. Attention is drawn to the BRICS group as the leading emerging economies and political powers at the regional and international levels, extending their influence within the G20. This paper highlights the increasing activity of emerging economies in this premier forum of global governance and explores the possibilities of BRICS members developing co-ordinated positions in the G20.

Keywords: BRICS, global governance, G20 summits, co-ordination.

Introduction

At the dawn of the 21st century, the majority of scholars, journalists, policy-makers, and representatives of civil society have admitted that the traditional model of international relations has proved insufficient for the recognition of a new, global political order, based largely on specialised institutions operating across the borders of states. The fundamental changes in the international system include: (1) the growing role of non-Western countries clustered within the BRICS group (Brazil, Russia, India, China, South Africa) and the relative reinforcement of their ability to act politically in the international arena; (2) the increasing number of interactions among countries and their citizens, triggered by the revolution in communication technologies; (3) the vulnerability of even the greatest powers and their citizens to cross-border threats, which have been triggered mainly by terrorism, diseases, and climate change adversely affecting humans; (4) the development of global networks of connections playing a fundamental role in creating, developing, diffusing and implementing various norms, rules and regulations covering a growing number of new areas.

One of the centres of the global network structure, being the forum for dialogue between states and non-state entities in the sphere of global governance, is the Group of Twenty (G20). The G20 itself contains economically developed, democratic Western countries as well as emerging powers that are gaining experience and influence in the international arena, plus the European Union (EU). Since November 2008, when 19 heads of government and a series of representatives of international organisations met in Washington DC, the Group of Twenty has become one of the pillars of global economic governance¹ and a structure which appears to have the character of a 'constructed focal point', by which policy direction is co-ordinated among key actors at the hub of decision making.² In 2009, the G20 further strengthened its position. The G20 Leaders decided in Pittsburgh to give a new status to the G20 and declared it 'the premier forum for [...] international economic co-operation'.³ This meant acknowledging the superiority of the G20 over the G8. The Chinese delegation saw the shift in geopolitical power as 'conforming with the tide of history'.⁴

This emergence of a new steering group was almost immediately criticised by some researchers as 'a symbolic move, since the rich countries control the institutions with actual power' and '[...]the G20 is still the G7 with 13 other countries sitting in'.⁵ Even if the invited nations were 'sucked' into the G20, as a thoroughly thought over long-term strategy, the industrialised countries were set on fending off calls for more fundamental change through more democratic forums like the United Nations (UN), the West certainly noticed the simultaneous emergence of the G20 Leaders and BRICS summitry process. The first summit of the BRIC group (Brazil, Russia, India, China) in 2009 in Yekaterinburg, and G20 Leaders in Pittsburgh, brought to life structures immediately hailed as innovative and participatory and which were almost unthinkable in the 1990s, when the G8 and the UN Security Council (UNSC) strove to play the roles of power structures in the real world. Russian Sherpa Vadim Lukov wrote: 'the establishment of the BRICS [...] has become one of the most significant geo-political events of the new century'.⁶ Referring to informal global institutions such as the G7 and the G77, which existed before the BRICS group, he observed that 'the BRICS group differs from them in a variety of ways that allow it to be defined

¹ A. F. Cooper, C.I. Bradford CF Jr., 'The G-20 and the Post-Crisis Economic Order', *CIGI G-20 Paper*, No. 3. Waterloo: CIGI, 13 June 2010, p. 4.

² G. Garrett, B. R. Weingast, 'Ideas, Interests and Institutions', in J. Goldstein, R. O. Keohane (eds), *Ideas & Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 1993, p. 176.

³ *G20 Leaders' Statement: The Pittsburgh Summit*, par. 19, Pittsburgh, 25 September 2009, <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0925.html> (accessed on 20 February 2015).

⁴ J. Sinclair, 'The New Global Governance: Time for a Great Leap Forward', *Options Politiques*, November 2009.

⁵ M. Weisbrot, 'G-20 Doesn't Offer Much Reform', *The Guardian*, 27 September 2009.

⁶ V. Lukov, *A Global Forum for the New Generation: The Role of the BRICS and the Prospects for the Future*, 2012, <http://www.brics.utoronto.ca/analysis/Lukov-Global-Forum.html> (accessed on 20 December 2014).

as a global forum for a new generation'.⁷ Taking into account the growing economic power of its member states, their demography, natural resources, combined gross domestic product (GDP), participating in the leading international organisations and structures, common principles (openness, pragmatism, solidarity, mutual assistance, inclusiveness, non-confrontation), and common strategic interests of the G20, albeit designed by Western countries, the G20 featured an unprecedented attempt by the BRICS countries 'to extend their participation in key institutions of global governance'.⁸ Andrew F. Cooper aptly observed that unlike the attempts to reform the G8 from the inside directed through the so-called Heiligendamm or Outreach 5 (O5), the G20 offered formal equality to the rising powers.⁹ The BRICS members considered their elevated G20 Leaders position as a kind of confirmation of the status which they had gradually built up during the experience reached through presiding in the G20 Finance Summits (India in 2002, China in 2005, South Africa in 2007, and Brazil in 2008).

This paper maps out the issue of the participation of the BRICS states in global governance institutions, above all the G20. The attention will be turned to Brazil, Russia, India, China and South Africa as leading emerging economies and political powers on the regional and international level. Three main aspects underline the relevance of the members of BRICS as protagonists in development co-operation: (1) the outstanding size of their economies, (2) strong growth rates, leading to increasing significance in world economy, and (3) the demand for a stronger political voice in international governance structures, which corresponds to their economic status. The main issues which arise here are whether we are witnessing the creation of a 'BRICS Bloc' in the G20. Has the BRICS inclusion at leader level in the G20 in the crisis year of 2008 broadened and deepened their co-ordination and co-operation in different policy spheres, different formats and at different levels sufficiently to overcome differences of interest and to enable us to speak of a common agenda of the emerging powers? This paper will serve as a voice in this debate.

BRICS – New Kid on the Block

Contrary to the G7 steered by Western powers and its regional gathering (the EU), the G20 has been populated by large developing economies, captured and popularised in the 'BRIC' acronym by Goldman Sachs analyst Jim O'Neil in his paper of 2001.¹⁰

⁷ Ibidem.

⁸ D. Held, *Cosmopolitanism: Ideals, Realities and Deficiencies*, Cambridge: Polity, 2010, p. 204.

⁹ A. F. Cooper, 'The G20 and Contested Global Governance: BRICS, Middle Powers and Small States', *Caribbean Journal of International Relations & Diplomacy*, 2014, Vol. 2, No. 3, p. 92.

¹⁰ J. O'Neill, 'Building Better Global Economic BRICs', *Global Economics Paper*, No. 66, 30 November 2001. It is worth noting that the concept of the BRICS group dates back to the first half of the 1990s as the immediate consequence of the end of bipolarity. For example, in Russia, former Foreign Minister of the Russian Federation, Yevgeni Primakov, in 1996, presented a doctrine of multipolarity. He focused on reviving cordial relationships with India, developing friendly relationships with China and proposed establishing a tripod

When South Africa was invited by China to become the fifth member of the group in 2010, the process of institutionalisation of the group accelerated, and BRICS (or BRICs) began to be perceived as a power which the West had to reckon with.

It is worth noting that a broad debate concerning all the BRICS group members had been opened when these countries embarked on a course of fundamental reforms during the 1980s and 1990s that transformed their economies and succeeded in boosting growth, largely by fomenting greater private-sector activity. Economic and/or political crises acted as a crucial catalyst for reform by allowing political leaders to push through important reforms. It was a combination of economic reforms aimed at 'more market' and 'less state' that helped stimulate growth. Below, the table highlights the development of BRICS since the end of the 1980s to the inclusion of South Africa as 'the fifth element' (2010).

Table 1. The Evolution of the BRICS group

When	What happened
1989	Brazil puts a 'shock therapy' in place to counter hyper-inflation and boost privatisation.
1991	India introduces economic reforms, ending the ' <i>Licence Raj</i> '.
1998	Financial meltdown in Russia. China remains unscathed.
1999	Russia prepares a strategy to rebuild its economic position.
2001	A Goldman Sachs report predicts the rapid rise of BRIC in the next 50 years, China joins the WTO.
2006	The Dow Jones introduces the BRIC 50 Index made up of the 50 largest companies listed on the stock exchanges of Brazil, Russia, India and China. The BRIC foreign ministers hold an informal meeting in NY as a sideline to the UN 61 st General Assembly.
2007	China officially becomes third-largest economy of the world, overtaking Germany.
2009	The BRIC leaders hold their first summit in Russia calling for a more democratic and multipolar world. The developed countries agree to increase the BRIC quota and vote share at the IMF and the World Bank
2010	The second BRIC summit. The group calls for UN reforms. China becomes the second-largest economy. BRIC accounts for approx. 25% of the world's economic activities and over 25% of the world's GDP. South Africa joins BRIC, which thus becomes BRICS.

Source: B. Hounshell, 'BRICs: A Shirt Story. How did a Wall Street buzzword coined by Goldman Sachs become a powerful new bloc in world affairs?', *Foreign Policy*, 2011, February 21, <http://foreignpolicy.com/2011/02/21/brics-a-short-history/> (accessed on 10 January 2015).

It should be noted that starting with a share of a little over 10% in world gross domestic product (GDP) and less than 4% in world trade in 1990, the BRICS group (with the recent inclusion of South Africa to the forum) now accounts for about 25% of

centre of economic co-operation (Russia–India–China) as an alternative to the European/Western expansion after the Cold War. See: Y. Primakov, 'Mezhdunarodnye otnosheniya nakanune 21 veka' (International Relations at the threshold of 21st century), *Mezhdunarodnaya zhizn* (International Affairs), 1996, Vol. 10, pp. 3–13.

the world's GDP and more than 15% of the world's trade. In 2010, four of the five BRICS members were among the top-ten largest economies in the world (Table 2).

Table 2. Overview of BRICS economies, 1990 and 2010

Country	Rank in world	GDP (PPP bn)	GDP (USD bn)		Share in World GDP (%)		Per capita GDP (USD)	
			1990	2010	1990	2010	1990	2010
Brazil	8	2,172	508	2,090	3.3	2.9	3,464	10,816
Russia	6	2,223	-	1,465	-	3.0	-	10,437
India	4	4,060	326	1,538	3.1	5.4	378	1,265
China	2	10,089	390	5,878	3.9	13.6	341	4,382
South Africa	26	524	112	357	0.9	0.7	5,456	7,158

Source: Source: *The BRICS Report 2012. A Study of Brazil, Russia, India, China, and South Africa with special focus on synergies and complementarities*, New Delhi: Oxford University Press 2012, p. 2.

As in the case of their share in the world's GDP, the BRICS group's share in world trade has also improved significantly over the last two decades, from 3.6% to over 15%. The primary contribution to this in terms of value has come from China; however, other BRICS countries have also contributed.

Table 3. BRICS share of global trade (%)

	1990	1995	2000	2005	2008	2009	2010
BRICS	3.6	6.0	7.0	11.2	13.6	13.7	15.0
Brazil	0.8	0.8	0.8	1.0	1.1	1.1	1.2
Russia	—	1.5	1.4	2.1	2.6	2.2	2.3
India	0.5	0.6	0.7	1.2	1.5	1.6	1.8
China	1.6	2.6	3.5	6.4	7.9	8.3	9.2
South Africa	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5

Source: *The BRICS Report 2012. A Study of Brazil, Russia, India, China, and South Africa with special focus on synergies and complementarities*, New Delhi: Oxford University Press 2012, p. 33.

Looking at the emerging dynamics of the BRICS economies and trade since 1990, Goldman Sachs' predictions about the importance of these states finds justification. Of course, economic power does not always translate into influence in international politics, but BRICS has already been able to transform economic capacity into political influence,¹¹ despite the fact that the coherence and the quality of this influence is still relatively low. All the BRICS countries are now members of major international and

¹¹ N. Haibin, *BRICS in Global Governance: A Progressive Force? Dialogue on Globalisation*, New York: Friedrich Ebert Stiftung, 2012, p. 1.

multilateral institutions such as the World Trade Organisation, the UN, the G20 and the UN Framework Convention on Climate Change, and are very active participants therein. In the WTO, the nations of BRICS (mostly Brazil, India and South Africa) created the agriculture coalition, supporting the collective solutions discussed during the Doha Round.¹² Declaring its interests, the group demanded an open world economy with an efficient allocation of resources, the free flow of goods, and fair and orderly competition. An example of such commitments can be easily found in each of the BRICS summit documents. At the sixth BRICS summit, held in Fortaleza, Brazil (15 July 2014), BRICS committed to giving ‘support for an open, inclusive, non-discriminatory, transparent and rule-based multilateral trading system, [...] the successful conclusion of the Doha Round of the World Trade Organisation (WTO), following the positive results of the Ninth Ministerial Conference (MC9), held in Bali, Indonesia, in December 2013’.¹³ Under the new WTO Director-General, Roberto Azevêdo of Brazil, who has been in office since 1 September 2013, the BRICS group’s interests are more clearly identifiable. Designating a candidate from the BRICS members can in the long run consolidate the positive perception of a group, enhance its position in global affairs and fulfil the desire of the members of BRICS to see a reform of global economic governance, to give them a greater voice and increased representation. This ‘voice and vote’ reform had in fact already started a few years earlier. Two sides – the West and the BRICS group treat the reform as a ‘swap area’, where the political significance of the emerging powers is traded for the capital needed to capitalise Western institutions. In June 2012, at the G20 summit in Mexico, the BRICS countries pledged large amounts to the IMF firewall fund designed to prevent the contagion of the eurozone crisis spreading into the global market. China pledged USD 43 bn, Brazil and Russia each pledged USD 10 bn, and South Africa USD 2 bn.¹⁴ This contribution of the BRICS group was considered as an ‘investment,’ in return for reform of quota shares and voting power in the IMF and the WTO. The BRIC(s) expectations were awakened in 2008, when the former management of the IMF, led by Dominique Strauss-Kahn, started to perceive the global ambitions of emerging markets as a chance to carry out financial reforms, aimed at giving the institution an independent source of income. However, everything has its price. Financial reforms were matched with governance reforms, the latter aimed at enhancing the credibility and legitimacy of the institution by giving more voice to emerging and developing countries. This taking back of power by the emerging economies started in April 2008. In 2009, the developing

¹² P. Draper, ‘BRICS Summit 2012: Inching towards a BRICS Trade and Investment Agenda’, SAIIA, 16 March 2012, <http://www.saiia.org.za/feature/brics-summit-2012-inching-towards-a-brics-trade-and-investment-agenda.html> (accessed on 7 January 2015).

¹³ *The 6th BRICS Summit: Fortaleza Declaration*, 15 July 2014, Fortaleza, Brazil, par. 21, <http://www.brics.utoronto.ca/docs/140715-leaders.html> (accessed on 10 January 2015).

¹⁴ *BRICS agree to boost IMF war chest*, 19 June 2012, <http://www.fin24.com/Economy/Brics-agree-to-boost-IMF-war-chest-20120619> (accessed on 10 January 2015).

members of the G20 began to diminish the seniority rule of the economic Triad (the United States, the EU and Japan) and its auxiliaries. G20 leaders agreed to reform the governance of the IMF and the World Bank to give a greater role to developing countries. They agreed to push the governing bodies to make a shift of at least 5% of voting power from developed to developing countries in the IMF and at least 3% in the World Bank.¹⁵ Ngaire Woods gave a clear account of these gains, admitting that the largest ‘winners’ from the reforms were China, India, Brazil, Singapore, Turkey and Mexico, but still, from their perspective, the changes were small.¹⁶ The ‘voice and vote’ reform was hard won and took endless negotiating among the G7 powers. It should be noted that the emerging economies considered the reforms started in 2008 as only the beginning and demanded more substantial changes in the power shift, showing their role as creditors of the world’s economy. The criticisms by BRICS members concerned that Europe, in particular, is over-represented in terms of its weighted-voting power and the number of representatives on the Executive Board. After long debates, the ministers of finance and the central bank governors met on 23 October 2010 in Gyeongju, South Korea to prepare the agenda for the G20 Summit in Seoul on 11 November. The states reached agreement on a set of institutional reform proposals that followed up the arrangements of the 2009 G20 Summit in Pittsburgh and London.¹⁷ These included: (1) an over 6% quota shift to under-represented countries (while protecting the voting share of the poorest), which meant a shift of balance in the weighted-voting system towards Brazil, China, India and Russia, to be formally implemented by the IMF-World Bank Annual Meeting in October 2012; (2) enhancing the representation of emerging and developing economies through a comprehensive review of weighted voting by January 2013, and a subsequent review of quotas by January 2014; (3) the surrender of two European chairs to under-represented states and possibly a second alternate for all multi-country constituencies; (4) the introduction of an all-elected Board, along with the states’ commitment to maintain its 24-seat composition; (5) following the 14th General Review, prolongation of the Board’s term from two to eight years.¹⁸ Moreover, during the 2013 G20 summit in St. Petersburg, Russia, the leaders of BRICS agreed to create a USD 100 bn pool of currency reserves in order to ease short-term liquidity pressure and safeguard the stability of emerging

¹⁵ J. Vestergaard, R. H. Wade, ‘Still in the Woods: Gridlock in the IMF and the World Bank Puts Multilateralism at Risk’, *Global Policy*, 2015, Vol. 6, Issue 1, p. 2.

¹⁶ N. Woods, ‘Global Governance after the Financial Crisis: A New Multilateralism or the Last Gasp of the Great Powers?’, *Global Policy*, 2010, Vol. 1, Issue 1, p. 56.

¹⁷ At the G20 summit in London, the member countries decided on pursuing a huge financial programme aimed at restoring credit, growth and jobs in the world economy. They pledged to supply an additional USD 1.1 trillion to such institutions as the IMF (USD 500 billion in new resources available for lending plus USD 250 billion for new SDR allocation) and multilateral development banks (USD 100 billion for emerging markets and developing countries plus USD 250 billion to support trade finance). These resources, according to the G20 decision, were made available through more flexible mechanisms to countries in need.

¹⁸ M. Menkes, ‘IMF’s Governance Reform in the Shadow of Current-accounts Balance Debate’, *PISM Bulletin*, 2010, No. 131 (207), p. 379.

economies.¹⁹ This decision was further developed at the sixth BRICS Summit held in Fortaleza. Members of the BRICS group concluded their *Treaty for the Establishment of a BRICS Contingent Reserve Arrangement* (CRA), with the initial total committed resources of USD 100 bn (China – USD 41 bn, Brazil – USD 18 bn, Russia – USD 18 bn, India – USD 18 bn, South Africa – USD 5 bn), designed as ‘a self-managed contingent reserve arrangement to forestall short-term balance of payments pressures, provide mutual support and further strengthen financial stability’.²⁰ During the same meeting, BRICS agreed on the New Development Bank (with initial capital of USD 50 bn) as a tool for financing infrastructure and sustainable development projects in the BRICS nations and other emerging economies and developing countries.²¹ The formation of the BRICS Development Bank – if effective – could constitute a big challenge for the important structures of global governance, that is the IMF and the World Bank. It must be recognised that this initiative is very ambitious and goes far beyond the existing forms of capital impact of the BRICS states on developing countries.

BRICS in the G20?

The rising political influence of BRICS is visible not only in its increasing institutionalisation, forged during the meetings of leaders of this group but also the G20 summits. The relationship between G20 and the BRICS summitry process is evident as the five emerging powers produce documents which express their collective stance towards the results of the G20’s deliberations. In one of them, discussed during the Informal Meeting of the BRICS Leaders on the occasion of the G20 summit in Brisbane (15 November 2014), leaders from emerging countries exchanged their views and shared their perspectives on the main issues on the G20 summit agenda as well as the expected outcomes. Among a variety of issues discussed (e.g., measures to promote growth and job creation; investment and infrastructure; trade; strengthening of the financial system and co-operation on tax matters; and energy issues), they criticised the G20’s efforts towards supporting global demand in the short run, especially by advanced economies, non-implementation of the 2010 IMF reforms agreed in 2009, and its negative impact on the Fund’s legitimacy and credibility. Due to the United States not ratifying the reforms, they called on the G20 to schedule a discussion of the options for the next steps that the IMF committed to present in 2015.²²

¹⁹ L. Xing, ‘Introduction. Understanding the Hegemony and the Dialectics of the Emerging World Order’, in L. Xing (ed.), *The BRICS and Beyond. The International Political Economy of Emergence of a New World Order*, Farnham: Ashgate, 2014, p. 13.

²⁰ *Treaty for the Establishment of a BRICS Contingent Reserve Arrangement*, 15 July 2014, Fortaleza, Brazil, <http://www.brics.utoronto.ca/docs/140715-treaty.html> (accessed on 10 January 2015).

²¹ *Agreement on the New Development Bank*, 15 July 2014, Fortaleza, Brazil, <http://www.brics.utoronto.ca/docs/140715-bank.html> (accessed on 10 January 2015).

²² *Media Note on the Informal Meeting of BRICS Leaders on the occasion of the G20 Summit in Brisbane*, Brisbane, November 15, 2014, <http://www.brics.utoronto.ca/docs/141115-brisbane.html> (accessed on 10 February 2015).

The G20 is a recurring theme in BRICS discourse. Marina Larionova and Andrei Shelepov underlined that while ‘the UN is the most frequently mentioned institution in BRICS documents (22% of all references in 2008–2014), the G20 comes second with almost 13% of all references’.²³ The BRICS members support the G20 as a premier global economic co-operation forum but also co-ordinate their positions on the G20’s priorities. The practice of harmonising the positions of BRICS on the sidelines of Gx meetings dates back to the G8 Hokkaido summit in 2008, where BRIC leaders agreed to further co-operation to address major global economic challenges and deal with issues in the financial sphere and food security. Since then the institution’s collaborative dynamics has been increasing steadily. Meetings of BRICS finance ministers and central bank governors have become the most frequent and regular format of co-operation. At the first meeting in Brazil on 7 November 2008, before the G20 finance ministers and central bank governors meeting, the finance ministers of the four countries (South Africa became the fifth member of the institution in 2012) discussed their policy responses to the financial crisis and proposals on reforming global financial architecture. They also committed ‘to continue to undertake all necessary steps to lessen the impact of the recent turmoil on economic activity, aiming to preserve medium and long-term growth’.²⁴ In 2009, finance ministers organised two standalone meetings to coordinate their positions in the G20 and met twice on the IMF sidelines. At the meeting in March 2009, they supported the G20’s position as the premier institution to lead international efforts responding to the global financial crisis, called for adequate regulation and supervision of systemically important financial institutions, shadow banks and rating agencies, and considered the reforms of international financial institutions, including the IMF, the World Bank, the Financial Stability Forum and the Basel Committee on Banking Supervision. Half a year later, at the meeting in London, BRIC finance ministers and central bank governors set a target of 7% and 6% for redistribution of quotas and shares in favour of developing countries in the IMF and the World Bank, respectively. Thereafter, BRICS established a practice of regular meetings of finance ministers aimed at preparation for the BRICS summits and the co-ordination of individual positions in the G20 and other international financial institutions has been established. Finance ministers and central bank governors traditionally consult in standalone meetings and on the sidelines of the spring and annual meetings of the IMF and the World Bank. As a result, by the end of 2014, 17 meetings had taken place and five documents had been adopted.²⁵

²³ M. Larionova, A. Shelepov, *Is BRICS Institutionalization Enhancing its Effectiveness?*, in M. Rewizorski (ed.), *The European Union and the BRICS: Complex Relations in the Era of Global Governance*, Heidelberg – New York: Springer 2015, p. 49.

²⁴ BRIC Finance Ministers, First Meeting of BRIC Finance Ministers Communiqué, <http://www.brics.utoronto.ca/docs/081107-finance.html> (accessed on 19 February 2015).

²⁵ M. Larionova, A. Shelepov, op. cit., p. 44.

Important systemic steps toward bringing the stances of the BRICS countries closer together were also observable in the Delhi Action Plan, devised at the Fourth BRICS Summit in March 2012 in India, where members of that group committed themselves to co-ordinating their positions at G20 Summits.²⁶ In the Delhi Declaration they stressed: 'We approach the next G20 Summit in Mexico with a commitment to work with the Presidency, all members and the international community to achieve positive results, consistent with national policy frameworks, to ensure strong, sustainable and balanced growth', but the Delhi Action Plan also declared that there would be 'Meetings of Finance Ministers and Central Bank Governors on sidelines of G20 meetings/other multilateral (WB/IMF) meetings, meetings of BRICS Trade Ministers on the margins of multilateral events, or stand-alone meetings, as required [...] meetings of BRICS Ministers of Agriculture [...] the BRICS High Representatives responsible for national security [...] the BRICS Health Ministers, as well as a mid-term meeting of Sous-Sherpas and Sherpas'.²⁷ In line with these alignments, before the G20 Summit in Brisbane, the BRICS leaders met to 'reach agreements on the main issues on the agenda of the G20 Summit'²⁸ and address international issues such as the intensification of the interaction between the BRICS countries in the settlement of regional conflicts, issues relating to the non-proliferation of weapons of mass destruction, counter-terrorism, the drugs threat, and international information security.²⁹ The BRICS leaders also decided to meet on the sidelines of a G20 summit in Brisbane, where they took on the issues of forging a strategy for co-operating within the framework of the G20, accelerating global economic growth and reiterated demands for IMF reform.³⁰

Despite these and earlier efforts, the BRICS members' capacity to co-ordinate their positions during the G20 Summits has been mixed. In some cases co-operation was possible, especially on the necessity to increase their weight in international financial institutions. Acting as more or less a united bloc, BRICS members achieved a significant success, increasing the emerging economies' power on the Financial Stability Board and the Basel Committee.³¹ In 2010, the year of the G8/G20 Dual-Summits in Canada and a further G20 Summit in South Korea, BRICS perseverance led to signing an agreement on a quota shift in the IMF by more than 6 per cent in favour of the large

²⁶ *Fourth BRICS Summit: Delhi Declaration*, BRICS Information Centre, University of Toronto, 29 March 2012, <http://www.brics.utoronto.ca/docs/120329-delhi-declaration.html> (accessed on 16 February 2015).

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ A. Korablinov, *BRICS leaders to hold talks before G20 summit*, Russia and India Report, 14.11.2014, http://in.rbth.com/world/2014/11/14/brics_leaders_to_hold_talks_before_g20_summit_39743.html (accessed on 16 February 2015).

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *BRICS to meet during G20 Summit in Brisbane*, <http://www.theeventchronicle.com/news/oceania/brics-meet-g20-summit-brisbane/> (accessed on 16 February 2015).

³¹ A. De Freitas Barbosa, R. Mendes, 'Is there a Brazilian Strategy for the G-20?', in T. Fues, P. Wolff (eds), *G-20 and Global Development: How Can the New Summit Architecture Promote Pro-Poor Growth and Sustainability?* Bonn: DIE, 2010.

emerging countries and the G20 consensus on reforming the composition of the IMF Executive Board. In Toronto (2010), the members of BRICS, acting jointly, opposed the banking tax, an idea strongly supported by virtually all members of the G7 except for Canada, as they considered 'one size fits for all' a bad solution. This issue became a bone of contention between Canada and the BRICS coalition, who stressed that their banks had not been at the root of the financial crisis and should therefore not be 'hurt', and the EU states striving to rescue their budgets by increasing their tax revenues.³² Before the summit, the EU noticed that Canada sought support from the emerging G20 members led by China and Indonesia. Ottawa was trying to convince them that a unified tax regime does not fit all and that by giving way to that solution, emerging countries would have to pay for 'Western' banks, which had failed at home. Observing the dialogue between Canada and the emerging markets, Europeans began to fear that introducing such a tax in the EU may be *de facto* detrimental for the European economy.³³ The above-mentioned clash of interests between BRICS and the EU is worth recalling as it is one of very few examples of the heterogeneous emerging powers speaking with one voice.

More frequently, however, the members of BRICS were not able to align their positions and clashed on many occasions. Looking at their involvement in the G20 process since 2008, it becomes clear that they act as individual agenda setters, focusing on a diverse set of interests. While Brazil supports liberalising agricultural trade, Russia and India oppose the financial transaction tax, and China defends its monetary policy. An example of the severe differences between the members of BRICS is the 'currency war', which divided not only the United States and China during the G20 Seoul Summit but also China and Brazil.

Despite the increasing institutionalisation of the group, producing documents which express their collective stance towards the results of G20 deliberation, and occasionally uniting in order to achieve – or more often oppose – certain solutions, the BRICS members in the G20 Summits are far from acting as a bloc or coalition of like-minded, closely co-operating states. According to Robert O. Keohane, 'co-operation occurs when actors adjust their behaviour to the actual or anticipated preferences of others, through a process of policy coordination'.³⁴ In other words, the precondition for intergovernmental co-operation is regarding the following of the policies by one government as facilitating the realisation of political objectives by its partners. Despite BRICS members slowly institutionalising their co-operation within this grouping, they are unable to maintain a firm and stable collective position in the G20. Subsequent

³² See K. Gnath, C. Schmucker, 'The Role of the emerging countries in the G-20: Agenda-setter: Veto player or spectator?'. *European Yearbook of International Economic Law*, 2012, Vol. 3, pp. 667–681.

³³ J. Wouters, S. van Kerckhoven, J. Odermatt, 'The EU at the G20 and the G20's impact on the EU', Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper No. 93, p. 10.

³⁴ R. O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton: Princeton University Press, 1984, p. 51.

summits show that the emerging powers still lack the strength to shift the agenda of the G20 to focus on uneven global development, but they have become more and more efficient as veto casters. Thus, the nations of BRICS are likely to become ‘veto powers’ in the G20, a multilateral co-operation forum which keeps ‘the emerging powers tied to the core economic and financial institutions of the existing [Western – M.R.] order’.³⁵

Conclusions

The BRICS countries’ role in the global governance system is defined primarily by their increasing weight in world economy; however, their leverage in world politics is not a function of only one variable. Nevertheless, since their inclusion in 2008, the BRICS have gradually matured into a global governance actor. The strengthening co-operation of its members significantly contributes to BRICS rising influence. Presumably, however, increasing institutionalisation and more and more frequent attempts to harmonise positions will not lead to a block of emerging powers speaking with one voice in the G20, either currently or in the near future. The differences of interest seem to be too deep. Despite occasional co-ordination of positions and forcing reforms on the Western G20 members, in particular international financial institutions, at the moment we can hardly speak of a common agenda of the emerging powers. Interestingly, while rejecting the ‘Western’ vision of a global order, BRICS members participate in its centre – the G20 – referred to since the summit of leaders in Pittsburgh as the premier forum for international economic co-operation. Denying the liberal nature of global governance and aiming at its transformation, BRICS members are becoming a heterogeneous group of ‘veto powers’ capable of occasionally uniting in their resistance against the ‘G7 world’ but not necessarily of proposing something new. In this respect, they are deconstructing the existing international reality from within in a way which the Western countries, European ones in particular, relatively weakened in economic and political terms, are unable to prevent.

³⁵ L. Hongyu, L. Xing, ‘G20 and C2: Sino US Relations as an Institutional Cooperation Game?’, in L. Xing (ed.), *The BRICS and Beyond. The International Political Economy of the Emergence of a New World Order*, Farnham: Ashgate, 2014, p. 117.

Chińska Republika Ludowa jako wschodzący donator pomocy rozwojowej

Bartosz Konrad Jankowski

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

Autor omawia zagadnienie wschodzących donatorów pomocy rozwojowej. Państwa określane tym mianem mają coraz większe znaczenie dla międzynarodowej współpracy rozwojowej. Niewątpliwie jednym z najważniejszych spośród nich jest Chińska Republika Ludowa. Autor analizuje pomoc rozwojową, w szczególności jej rolę w polityce państwa oraz konsekwencje dla międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju. Omawia najważniejsze zagadnienia terminologiczne, genezę, ewolucję i aktualne założenia chińskiego programu pomocowego, jego znaczenie w polityce zagranicznej i gospodarczej oraz wpływ na innych uczestników współpracy rozwojowej.

Słowa kluczowe: oficjalna pomoc rozwojowa, pomoc rozwojowa, wschodzący donatorzy, Chińska Republika Ludowa, kraje rozwijające się.

Zapoczątkowana na przełomie lat 40. i 50. XX w. pomoc rozwojowa na trwałe wpisała się w krajobraz współczesnych stosunków międzynarodowych. Wraz z XXI w. dominujące państwa wysoko rozwinięte zaczynają tracić wypracowaną przez dekady pozycję na rzecz tzw. wschodzących donatorów (*emerging donors*). Niewątpliwie jednym z najważniejszych z nich jest Chińska Republika Ludowa. *Casus* Chin wydaje się szczególnie. Państwo to, będąc formalnie wciąż krajem rozwijającym się, jest już drugą gospodarką świata i cechuje się szybką dynamiką wzrostu. W sposób oczywisty potencjał gospodarczy wpływa na pozycję międzynarodową rządzących z Pekinu, pomoc rozwojowa jest zaś jednym z instrumentów tej zmiany. Konsekwencją tego jest rosnące zaangażowanie polityczne i gospodarcze Chin w krajach rozwijających się, którego analiza wydaje się ważna dla zrozumienia ich polityki zagranicznej.

Celem artykułu jest analiza pomocy rozwojowej Chin, w szczególności jej znaczenia w polityce gospodarczej i zagranicznej państwa, oraz jej konsekwencji dla międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju. Na początku tekstu omawiam najważniejsze zagadnienia terminologiczne, stanowiące punkt wyjścia do dalszej analizy. Następnie czynię przedmiotem rozważań historię chińskiej pomocy rozwojowej, a zwłaszcza jej genezę oraz najważniejsze czynniki kształtujące jej ewolucję. Dalej

dokonuję charakterystyki systemu pomocy, w szczególności jej formy, wysokości, głównych biorców oraz aparatu administracyjnego. Ponadto omawiam motywy i intencje Chin. Na zakończenie podejmuję rozważania dotyczące wpływu tego państwa na współpracę rozwojową, przede wszystkim jego znaczenia dla krajów rozwijających się jako biorców pomocy oraz reakcji społeczności dawców na jego aktywność w omawianym obszarze.

Pojęcie pomocy rozwojowej

W celu dokładnego zrozumienia przypadku chińskiej pomocy rozwojowej niezbędne jest przedstawienie najważniejszych pojęć dotyczących poruszanej tematyki oraz ocena ich adekwatności w kontekście dalszej analizy. W literaturze przedmiotu można spotkać wiele definicji pomocy rozwojowej (*development aid*). Liczni autorzy przyjmują, że jest to forma transferu różnych zasobów (finansów, technologii, wiedzy, dóbr, usług itd.) pochodzących ze środków publicznych krajów bogatych do ubogich. Transfer ten ma charakter preferencyjny, czyli odbywa się na warunkach innych niż rynkowe, jego celem jest zaś przyspieszenie rozwoju społecznego i gospodarczego beneficjenta¹. Tak szerokie definiowanie pomocy rozwojowej budzi jednak pewne wątpliwości: jak określić, czy dany przepływ ma charakter preferencyjny? Co można zaliczyć do tak rozumianej pomocy? Kto jej udziela oraz kto jest uprawniony do jej otrzymania?

Na przełomie lat 60. i 70. XX w. społeczność donatorów zrzeszona w ramach Komitetu Pomocy Rozwojowej (Development Assistance Committee, DAC) Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) podjęła się licznych działań mających na celu usystematyzowanie i ujednolicenie ich aktywności. W konsekwencji przyjęto szereg definicji opisujących przepływy finansowe, które trafiają do krajów rozwijających się. Niewątpliwie najważniejszym z nich jest definicja oficjalnej pomocy rozwojowej (*official development assistance*, ODA), za którą członkowie Komitetu uznali „przepływy kierowane do krajów rozwijających się i instytucji wielostronnych, które: po pierwsze, są dostarczane przez oficjalne instytucje, włączając w to instytucje państwowe i samorządowe lub ich agencje wykonawcze, po drugie, (a) ich podstawowym celem jest wspieranie rozwoju gospodarczego krajów rozwijających się oraz (b) mają preferencyjny charakter i zawierają co najmniej 25% darowizny (obliczonej według 10-procentowej stopy dyskontowej)². Kolejnym terminem opracowanym na potrzeby pracy Komitetu jest pojęcie innych przepływów oficjalnych (*other official flows*, OOF). Są to wszystkie przepływy państwowe, których nie można uznać za

¹ P. Deszczyński, *Konceptualne podstawy pomocy rozwojowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2011, s. 79–81.

² OECD, *Is it ODA?*, DCD/DAC/STAT(2001)8, 22.05.2001, s. 2.

ODA lub pomoc oficjalną (*official assistance*, OA), gdyż nie mają przeznaczenia rozwojowego lub nie spełniają kryterium preferencyjności³.

Członkowie DAC uzgodnili metodologię obliczania wysokości ODA, według której włącza się do niej: koszty administracyjne świadczenia pomocy, stypendia i koszty kształcenia studentów z krajów rozwijających się, wydatki związane z pomocą dla uchodźców przez pierwsze 12 miesięcy ich pobytu, umorzenie długów, środki przeznaczone na pokojowe zastosowanie energii nuklearnej oraz badania związane z problematyką krajów rozwijających się⁴. Uznano również, że: pomoc militarna (z wyjątkiem kosztów poniesionych przez siły zbrojne w związku z pomocą humanitarną lub innymi usługami rozwojowymi), operacje pokojowe (z wyjątkiem wybranych kategorii kosztów na operacje pokojowe zatwierdzone i administrowane przez Organizację Narodów Zjednoczonych), szkolenia policji z zakresu działań paramilitarnych, realizacja programów kulturalnych o charakterze jednorazowym, wojskowe zastosowanie energii nuklearnej oraz działalność antyterrorystyczna – nie będą uznawane za oficjalną pomoc rozwojową⁵.

W działania z zakresu pomocy rozwojowej zaangażowana jest praktycznie cała społeczność międzynarodowa. Raport Banku Światowego zawiera wykaz 56 państw oraz 233 organizacji międzynarodowych świadczących pomoc rozwojową⁶. Najważniejszą rolę wśród nich odgrywają członkowie Komitetu Pomocy Rozwojowej, którzy łącznie odpowiadają za mniej więcej 90% całości oficjalnej pomocy rozwojowej. Obecnie coraz większą popularnością cieszy się grupa państw niebędących członkami DAC, określana mianem wschodzących donatorów⁷. W jej ramach Richard Manning wyróżnił cztery kategorie: państwa OECD niebędące członkami DAC, nowe państwa członkowskie Unii Europejskiej niebędące członkami OECD, państwa arabskie oraz pozostałe państwa niemieszczące się w żadnej z powyższych grup, takie jak Brazylia, Chiny, Indie, Izrael, Rosja i RPA⁸.

Komitet Pomocy Rozwojowej określił również kraje uprawnione do otrzymania pomocy. Oficjalną pomoc rozwojową mogą pozyskać jedynie państwa rozwijające się⁹ umieszczone na *DAC List of ODA Recipients*. Aktualna lista, obowiązująca na lata 2014–2016, zawiera wykaz 146 państw podzielonych na cztery kategorie: kraje

³ D. Kopiński, *Pomoc rozwojowa. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2011, s. 45.

⁴ OECD, *Development Co-operation Report 2013: Ending Poverty*, Organization for Economic Co-operation and Development, Paris 2014, s. 278.

⁵ OECD, *Is it ODA?*, op.cit., s. 2–3.

⁶ World Bank, *Aid Architecture. An Overview of the Main Trends in Official Development Assistance Flows*, World Bank, Washington 2008, s. 42–52.

⁷ Zob. M. Smolaga, *Wschodzący donatorzy w globalnym systemie pomocy rozwojowej*, niepublikowana praca doktorska, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2014, s. 73–98.

⁸ R. Manning, *Will „emerging donors” change the face of international cooperation?*, „Development Policy Review” 2006, t. 24, nr 4, s. 374–375.

⁹ Zob. E. Haliżak, *Południe (państwa rozwijające się – Trzeci Świat)*, w: idem, R. Kuźniar (red.), *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2006, s. 457–481.

najslabiej rozwinięte (48), o niskich dochodach (4), o średnich dochodach w niższym przedziale (36) oraz o średnich dochodach w wyższym przedziale (58)¹⁰.

Przedstawione powyżej pojęcia, będące podstawą do analizy polityki rozwojowej, wydają się tylko częściowo przydatne w stosunku do wschodzących donatorów. Chiny nie są członkiem DAC, a wytyczne Komitetu nie są punktem odniesienia dla ich programu pomocowego. Chińskie pojmowanie pomocy rozwojowej cechuje się znacznie większą płynnością. Po pierwsze, odzwierciedla specyfikę zaangażowania Pekinu w krajach rozwijających się, będącą wynikiem własnych doświadczeń w zwalczaniu ubóstwa, w tym i otrzymywania pomocy międzynarodowej. Po drugie, ułatwia realizację politycznych i gospodarczych interesów donatora, o czym może świadczyć powiązanie świadczonej pomocy z relacjami handlowymi. W konsekwencji chińskie postrzeganie pomocy rozwojowej znacznie wybiega poza definicję oficjalnej pomocy rozwojowej¹¹.

Według Deborah Brautigamy chińskie statystyki, mimo że są prawdopodobnie znacząco zaniżone, uwzględniają wszystkie projekty wykonane przez chińskie firmy, niezależnie od tego, kto je sponsorował. Oznacza to, że tak rozumiana pomoc obejmuje wydatki: bezpośrednie chińskiego rządu w ramach programu pomocy zagranicznej, chińskich misji dyplomatycznych, urzędów konsularnych i wszystkich innych instytucji stacjonujących za granicą, a także projekty wykonane przez chińskie przedsiębiorstwa w wyniku wygrania przetargu ogłoszonego przez innego donatora, np. Afrykański Bank Rozwoju¹². Chińska administracja stosuje odmienną metodologię obliczania wysokości pomocy, często rozumiejąc przez tę ostatnią liczne inicjatywy gospodarcze i handlowe, których podejmują się rodzime przedsiębiorstwa w krajach rozwijających się, np. kredyty eksportowe udzielone przedsiębiorstwom zagranicznym przeznaczone na zakup chińskich dóbr i usług. Jako inny przykład można podać kredyty preferencyjne spełniające kryterium ODA, w ramach których chińska administracja za pomoc uznaje jedynie dopłatę do oprocentowania, podczas gdy zgodnie z wytycznymi DAC należy za nią uznać całą wartość nominalną kredytu. Dodatkowo Chiny jako pomocy nie uwzględniają powszechnie przez nie świadczonych stypendiów dla studentów z krajów rozwijających się¹³. W konsekwencji Państwo Środka w ramach swoich praktyk bardzo szeroko definiuje pomoc rozwojową, która obejmuje zarówno elementy ODA, OOF, jak i przepływy prywatne, dlatego dane na ten temat często różnią się od siebie.

¹⁰ OECD, *DAC list of ODA recipients effective for reporting on 2014, 2015 and 2016 flows*, <http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/DAC%20List%20of%20ODA%20Recipients%202014%20final.pdf> (data dostępu: 14.01.2015).

¹¹ M. Smolaga, *Ewolucja założeń i charakter pomocy świadczonej przez Chińską Republikę Ludową*, „Forum Politologiczne” 2010, t. 11, s. 176.

¹² D. Brautigam, *Chinese development aid in Africa*, w: R. Huiskens (red.), *Rising China: Power and Reassurance*, ANU Press, Canberra 2009, s. 216–217.

¹³ D. Brautigam, *China's African aid: Transatlantic challenges*, „GMF Paper Series” 2008, s. 20.

Geneza i ewolucja chińskiej pomocy rozwojowej

Mimo że Chiny są określane mianem wschodzącego donatora, pierwsze praktyki, które można uznać za formę pomocy rozwojowej, sięgają lat 50. XX w. Początkowo większość pomocy trafiała głównie do państw azjatyckich. W 1953 r. Chiny oficjalnie udzieliły pomocy Korei Północnej, głównie w formie rzeczowej (żywność, surowce, maszyny) oraz technicznej (stypendia, szkolenia). W 1955 r. podobną pomoc otrzymał Wietnam. W 1956 r. wsparcie w różnej formie uzyskały m.in. Cejlon, Indonezja, Kambodża, Mongolia i Nepal. W mniejszym stopniu pomoc rozwojowa trafiała do państw Europy Środkowej i Wschodniej, m.in. w 1956 r. pomoc humanitarną, rzeczową oraz finansową otrzymały Węgry, w 1957 r. – Albania, w 1970 r. zaś – Rumunia¹⁴. Wskutek procesów dekolonizacji oraz rozwoju tzw. ruchu państw niezaangażowanych od początku lat 60. XX w. Chiny zaczęły coraz częściej angażować się w problemy rozwoju państw afrykańskich¹⁵, wspierając m.in. Algierię, Benin, Gwineę, Madagaskar, Republikę Konga i Somalię. W latach 60. i 70. XX w. pomoc zaczęła trafiać również do Ameryki Południowej – w 1960 r. otrzymała ją Kuba, w 1970 r. Peru, a w 1971 r. Chile oraz Gujana¹⁶.

W literaturze przedmiotu powszechnie dzieli się historię zaangażowania Chin w krajach rozwijających się na trzy charakterystyczne etapy, będące odzwierciedleniem sytuacji wewnętrznej, motywów działania oraz pozycji międzynarodowej tego państwa. Pierwszy z nich, przypadający na lata 1949–1978, cechował się silnym zideologizowaniem polityki Chin. Pomoc rozwojowa była narzędziem „eksportu rewolucji”, walki z kolonializmem i imperializmem oraz wsparciem dla ruchów socjalistycznych i narodowowyzwoleńczych¹⁷. Przekazywana pomoc miała głównie charakter rzeczowy lub technologiczny i koncentrowała się na rolnictwie i infrastrukturze. W wymiarze ekonomicznym jej celem była budowa samowystarczalności i modernizacja gospodarek biorców¹⁸. Część inwestycji miała wyraźnie charakter propagandowy. Nowo powstałe stadiony, centra konferencyjne czy duże projekty infrastrukturalne stały się symbolami narodowej jedności i niepodległości państw Afryki. Przykładem tego jest kolej Tan-Zam, która była największym projektem infrastrukturalnym w Afryce lat 60. i 70. XX wieku¹⁹.

Jednak już od połowy lat 60. XX w. pobudki ideologiczne zaczęły słabnąć, stopniowo stając się elementem retoryki skrywającej rzeczywiste cele polityczne Chin. Po pierwsze, poprzez współpracę rozwojową Pekin dążył do zacieśnienia współpracy

¹⁴ M. Smolaga, *Ewolucja założeń...*, op.cit., s. 178–182.

¹⁵ P. Kragelund, *The return of non-DAC donors to Africa*, „Development Policy Review” 2008, t. 26, nr 5, s. 571.

¹⁶ M. Smolaga, *Ewolucja założeń...*, op.cit., s. 182–184, 189.

¹⁷ L. Anshan, *China and Africa policy and challenges*, „China Security” 2007, t. 3, nr 3, s. 70.

¹⁸ G.T. Chin, B.M. Frolic, *Emerging Donors in International Development Assistance: The China Case*, The International Development Research Centre, Ottawa 2007, s. 4.

¹⁹ R. Manning, *Will „emerging donors”...*, op.cit., s. 372.

na linii Południe–Południe, co miało w założeniu uczynić Chiny liderem państw niezaangażowanych. Przejawem tego było ogłoszenie w 1964 r. przez Zhou Enlaia *Ośmiu zasad pomocy gospodarczej i technicznej*, zgodnie z którymi Pekin: 1) kieruje się równością i wzajemnymi korzyściami; 2) respektuje suwerenność m.in. poprzez niestawianie warunków biorcy pomocy; 3) udziela pomocy w formie nieoprocentowanej lub niskooprocentowanej; 4) wspiera samodzielny i niezależny rozwój biorcy; 5) finansuje projekty przynoszące szybkie rezultaty; 6) udziela pomocy rzeczowej z własnej produkcji o najlepszej jakości dostępnej na rynku; 7) udziela pomocy technicznej tak, aby personel biorcy przejął całą technologię i niezbędną wiedzę, natomiast 8) chiński personel i eksperci wysłani do krajów rozwijających się żyją według lokalnych standardów i nie wolno im żądać dodatkowych udogodnień lub specjalnego traktowania²⁰. Po drugie, solidarność z Trzecim Światem była elementem strategii „jednych Chin”, zgodnie z którą rząd w Pekinie jest jedynym reprezentantem państwa na tym forum. Poprzez pomoc Chiny dążyły do zdobycia uznania na arenie międzynarodowej, samo wsparcie było zaś formą nagrody za zerwanie stosunków dyplomatycznych z Republiką Chińską (Tajwanem). Strategia ta szybko przyniosła rezultaty. W 1971 r., gdy Chiny zajęły miejsce Tajwanu w ONZ, miały zawarte stosunki dyplomatyczne z 16 państwami w Afryce. Do 1979 r. liczba ta wzrosła do 46²¹. Po trzecie, poprzez pomoc rozwojową Chiny dążyły do osłabienia wpływów USA, a po pogorszeniu relacji z ZSRR – także radzieckich, czego przykładem było zerwanie kontaktów z państwami i organizacjami prosowieckimi²².

Drugi etap, przypadający na lata 1979–1989, charakteryzuje się znaczącymi zmianami w relacjach z krajami rozwijającymi się. Wewnętrzne reformy gospodarcze połączone z pragmatyzmem ich twórcy Deng Xiaopinga przeobraziły politykę rozwojową Chin. Z jednej strony wskutek pierwszeństwa wewnętrznych problemów państwa zmniejszyło się znaczenie pomocy rozwojowej. Lata 80. cechowały spadek oraz duże wahania jej wartości, w konsekwencji których zmniejszyła się również liczba krajów otrzymujących wsparcie z 29 do 13²³. Z drugiej strony pomoc rozwojowa stała się instrumentem polityki handlowej państwa, w wyniku czego zaczęto stosować nowe jej formy, takie jak kredyty państwowe, którym często towarzyszyły kredyty udzielone na warunkach rynkowych, np. eksportowe²⁴. Jest to również okres wewnętrznej debaty nad pozycją międzynarodową Chin i ich polityką wobec krajów rozwijających się²⁵. W jej konsekwencji w 1982 r. przyjęto *Cztery zasady współpracy gospodarczej i technologicznej z Afryką*: równość, wzajemne korzyści, wydajność, różnorodność i wzajemny rozwój²⁶.

²⁰ D. Brautigam, *China's African...*, op.cit., s. 9.

²¹ M. Meidan, *China's Africa policy: Business now, politics later*, „Asian Perspective” 2006, t. 30, nr 4, s. 75.

²² L. Anshan, *China and Africa...*, op.cit., s. 70.

²³ P. Kragelund, *The return...*, op.cit., s. 571.

²⁴ L. Anshan, *China and Africa...*, op.cit., s. 73.

²⁵ G.T. Chin, B.M. Frolic, *Emerging Donors...*, op.cit., s. 4.

²⁶ L. Anshan, *China and Africa...*, op.cit., s. 72.

Od 1979 r. Chiny są również biorcą pomocy, co zważywszy na wielkość ich gospodarki oraz tempo jej rozwoju, budzi coraz większe kontrowersje. Dane na temat wysokości ODA dla Chin zostały przedstawione w tabeli 1. Największym donatorem pomocy jest Japonia (ponad 30% wartości netto ODA z lat 1979–2013). Jej działania obejmowały głównie rozwój i modernizację infrastruktury, co już wówczas było krytykowane przez członków DAC oraz Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) i Bank Światowy, których pomoc w coraz większym stopniu koncentrowała się na programach dostosowania strukturalnego oraz wsparciu reform. Otrzymywana z Japonii pomoc nierzadko była spłacana w wytworzonych dobrach lub surowcach, głównie węgla i ropy naftowej. Pomimo powszechnej krytyki w opinii chińskich polityków model ten był korzystny dla obu stron, o czym świadczy fakt, że identyczną praktykę Pekin stosuje obecnie z powodzeniem wobec innych państw rozwijających się²⁷.

Tabela 1. Oficjalna pomoc rozwojowa dla Chin (netto, w mln USD po cenie bieżącej)

DAC	1979–1983	1984–1988	1989–1993	1994–1998	1999–2003	2004–2008	2009–2013
Łącznie	1 037,82	3 983,63	9 148,1	11 125,94	10 047,59	13 039,3	10 695,89
Francja	9,69	203,11	662,31	365,89	286,44	710,61	1 430,72
Japonia	753,48	2 501,01	4 541,92	5 456,3	4 269,72	3 303,95	–2 163,03
Niemcy	1 72,93	281,11	888,57	2 148,38	983,27	1 461,57	1 950,53
Wielka Brytania	0,9	52,85	196,66	253,48	276,93	517,24	282,94
USA	0	0	0	0,4	87,28	169,55	287,55

Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD, *Aid (ODA) disbursements to countries and regions*, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=TABLE2A#> (data dostępu: 15.01.2014).

Trwający obecnie trzeci okres rozpoczął się w 1989 r. Odbudowa zmarginalizowanej polityki rozwojowej została podporządkowana motywom gospodarczym i politycznym, np. poprawie wizerunku państwa po masakrze na placu Tiananmen²⁸. W latach 90. dokonano dywersyfikacji źródeł i sposobów finansowania pomocy, powołując w tym celu nowe państwowe banki i fundusze. Od początku XXI w. znacząco rośnie jej wysokość. Towarzyszy temu wzrost aktywności Chin na międzynarodowych forach dotyczących polityki rozwojowej, m.in. szczytach ONZ dotyczących finansowania pomocy i tzw. milenijnych celów rozwoju. W 2010 r. odbyła się konferencja podsumowująca dotychczasowe doświadczenia. W jej wyniku w 2011 r. przyjęto oficjalny dokument rządowy: *Białą księgę chińskiej pomocy zagranicznej*²⁹. Pekin zawiązał również szereg inicjatyw

²⁷ A. Strange, B. Parks, M.J. Tierney, A. Fuchs, A. Dreher, V. Ramachandran, *China's Development Finance to Africa: A Media-based Approach to Data Collection*, „Working Paper” 2013, nr 323, s. 3.

²⁸ P. Kragelund, *The return...*, op.cit., s. 572.

²⁹ Information Office of the State Council, *China's Foreign Aid (White Paper)*, Beijing, 21.04.2011, s. 2–3.

konsultacyjnych w ramach poszczególnych instytucji współpracy regionalnej, takich jak Forum Współpracy Chińsko-Afrykańskiej (Forum on China-Africa Cooperation, FOCAC) i Stowarzyszenia Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN)³⁰. Bez wątpienia największe znaczenie Pekin przywiązuje do inicjatywy FOCAC, będącej platformą współpracy politycznej, gospodarczej i kulturowej z Afryką. W trakcie regularnie odbywających się szczytów chińscy politycy podejmują się szeregu zobowiązań dotyczących pomocy rozwojowej, inwestycji zagranicznych, współpracy handlowej i umorzenia długów. Ich skala została przedstawiona w tabeli 2.

Tabela 2. Postanowienia szczytów FOCAC 2000–2012

Szczyt FOCAC	Postanowienia
I Szczyt Pekin 10–12.10.2000	– deklaracja o pobudzeniu handlu i inwestycji – umorzenie długów – zwiększenie pomocy rozwojowej
II Szczyt Addis Abeba 15–16.12.2003	– przyjęcie planu działania na lata 2004–2006 – szkolenia z różnych dziedzin dla 10 tys. specjalistów – zniesienie taryf celnych i otwarcie rynków dla afrykańskich państw z grupy <i>least developed countries</i> (LDC) oraz ograniczenie cła na wybrane towary dla pozostałych państw – rozwój turystyki – zwiększenie wymiany międzyludzkiej, w tym młodzieży – podpisanie 21 umów biznesowych o łącznej wartości 1 mld USD
III Szczyt Pekin 3–5.11.2006	– podniesienie rangi FOCAC poprzez przekształcenie inicjatywy z forum ministerialnego w spotkania głów państw – przyjęcie planu działania na lata 2007–2009 oraz Deklaracji pekińskiej – ustanowienie strategicznego partnerstwa między Chinami i Afryką – dalsze otwarcie chińskiego rynku dla produktów afrykańskich; zwiększenie liczby produktów niepodlegających cłu do 440 – udzielenie 5 mld USD pomocy w formie kredytów: 3 mld USD kredytów preferencyjnych i 2 mld USD kredytów eksportowych – dwukrotne zwiększenie obrotów handlowych do 2010 r. – utworzenie trzech–pięciu specjalnych stref ekonomicznych w Afryce – uzgodnienia dotyczące szeregu inwestycji w infrastrukturze i przemyśle, m.in.: autostrada i kolej w Nigerii, przemysł w Egipcie i Sudanie, 30 szpitali, 30 placówek walki z malarią, 100 szkół – podwojenie stypendiów dla studentów z Afryki do 2009 r.

³⁰ Information Office of the State Council, *China's Foreign Aid (White Paper)*, Beijing, 10.07.2014, s. 11–13.

Tabela 2 – cd.

Szczyt FOCAC	Postanowienia
IV Szczyt Sharm el-Sheikh 8–9.11.2009	– przyjęcie planu działania na lata 2010–2012 – obietnica zwiększenia pomocy do 10 mld USD, m.in. w formie pożyczek preferencyjnych – wzmocnienie stosunków dyplomatycznych w zakresie bezpieczeństwa regionalnego, gospodarki, rozwoju społecznego i kultury – dalsze umorzenie długów – pomoc techniczna: wysłanie do Afryki 50 zespołów technologii rolnictwa, szkolenia 2 tys. specjalistów, zwiększenie do 20 ośrodków prezentacji technologii rolniczej, zwiększenie stypendiów dla studentów, 20 tys. szkoleń, współpraca badawcza i naukowa – zwiększenie o 3 mld USD Chińsko-Afrykańskiego Funduszu Rozwoju – zniesienie taryf celnych na 95% eksportu z krajów LDC – budowa szkół, placówek medycznych, przekazanie sprzętu medycznego
V Szczyt Pekin 19–20.07.2012	– przyjęcie planu działania na lata 2013–2015 – przegląd i pozytywna ocena osiągnięć dotychczasowych szczytów – obietnica zwiększenia pomocy do 20 mld USD – przeszkolenie 30 tys. osób – 18 tys. stypendiów dla studentów

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ł. Firmanty, *Afryka we współczesnej polityce Chińskiej Republiki Ludowej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2013, s. 122–135; E.N. Ubi, *Foreign aid and development in Sino-African relations*, „Journal of Developing Societies” 2014, t. 30, nr 3, s. 247–249.

Program chińskiej pomocy rozwojowej

Formy pomocy

Analizując chiński program pomocy rozwojowej, należy wskazać stosowanie przez Pekin wielu różnych instrumentów, nie zawsze spełniających kryteria oficjalnej pomocy rozwojowej. Spośród nich jako ODA można zaklasyfikować: granty, kredyty nieoprocentowane, kredyty preferencyjne, umorzenie długów, pomoc techniczną, zespoły medyczne, wolontariat, pomoc humanitarną oraz finansowanie wielostronnych agencji pomocowych³¹. Chiny udzielają również kredytów eksportowych, linii kredytowych oraz kredytów oficjalnie o rynkowym oprocentowaniu, które spełniają kryterium innych przepływów oficjalnych. Dodatkowo coraz większą popularnością cieszą się formy niespełniające kryterium ODA czy OOF, których zatem nie można uznać za pomoc rozwojową, a które mogą przyczynić się do poprawy sytuacji gospodarczej biorcy. Są to m.in. specjalne strefy ekonomiczne, jakie od kilku lat Chiny

³¹ A. Strange et al., *China's Development...*, op.cit., s. 16.

budują w wybranych państwach afrykańskich, oraz preferencje handlowe jednostronnie przyznane na rzecz krajów rozwijających się³².

Dominującą formą pomocy jest wsparcie finansowe obejmujące granty, pożyczki nieoprocentowane, pożyczki preferencyjne oraz umorzenie długów. Granty były głównym instrumentem pomocowym aż do 1995 r., kiedy wprowadzono kredyty preferencyjne. Oficjalne chińskie źródła podają, że przy ich zastosowaniu sfinansowano 40% całości pomocy³³. Chińska administracja unika bezpośredniego przekazania środków finansowych biorcy. Zazwyczaj granty, podobnie jak kredyty, są realizowane w formie projektów inwestycyjnych lub w formie rzeczowej poprzez dostarczenie chińskich produktów lub usług, np. maszyn, urządzeń, łodzi, żywności, wyposażenia biurowego itp.³⁴ Projekty finansowane za pośrednictwem grantów są małej lub średniej wielkości inwestycjami polegającymi na remoncie, modernizacji lub budowie nowej infrastruktury pod klucz, głównie z sektora społecznego, np. szkoły, szpitala, instalacji wodnej, domów³⁵. W latach 2000–2011 zrealizowano łącznie 687 projektów spełniających kryteria ODA lub OOF, co stanowiło około 48% całości zrealizowanych projektów i 9% wartości pomocy³⁶. Ponadto z grantów finansowane są koszty poniesione w związku z pomocą techniczną i humanitarną³⁷.

Jedną z podstawowych i zarazem najstarszych form pomocy rozwojowej Chin są kredyty nieoprocentowane. Od 1995 r. udzielane są również kredyty preferencyjne, których popularność szybko rośnie. Biorca pomocy nie otrzymuje środków pieniężnych, lecz infrastrukturę wykonaną za ich pomocą przez chińskie przedsiębiorstwo, po czym zgodnie z warunkami wcześniej podpisanej umowy dokonuje spłaty. Kredyty nieoprocentowane są przeznaczone na inwestycje małej i średniej wielkości z zakresu użyteczności publicznej, np. ochrony zdrowia lub edukacji, kredyty preferencyjne służą zaś do sfinansowania większych inwestycji w infrastrukturze gospodarczej, przemyśle, energetyce, transporcie i komunikacji itp. Udzielane kredyty mają charakter średnio- i długookresowy. Maksymalny okres spłaty wynosi 20 lat, przy czym większość umów przewiduje kilkuletni okres karencji oraz okres, w którym spłacane są jedynie odsetki. Z założenia jest to niezbędne do osiągnięcia zysków potrzebnych do spłaty kredytu³⁸.

Większości kredytów udzielanych przez Chiny krajom rozwijającym się nie można zaklasyfikować jako oficjalnej pomocy rozwojowej, jednak ze względu na ich skalę oraz wpływ na sytuację beneficjenta nie można też ich pominąć przy analizie polityki

³² D. Brautigam, *Chinese development...*, op.cit., s. 206–207; eadem, *China's African aid...*, op.cit., s. 17–18.

³³ D. Brautigam, *Chinese development...*, op.cit., s. 205.

³⁴ M. Davies, *How China Delivers Development Assistance to Africa*, Centre for Chinese Studies, Stellenbosch 2008, s. 11.

³⁵ E.N. Ubi, *Foreign aid and development in Sino-African relations*, „Journal of Developing Societies” 2014, t. 30, nr 3, s. 250.

³⁶ A. Strange et al., *China's Development...*, op.cit., s. 25–26.

³⁷ Information Office of the State Council, *China's...*, 21.04.2011, op.cit., s. 4.

³⁸ E.N. Ubi, *Foreign aid...*, op.cit., s. 250–251.

Pekinu. Państwowe banki i fundusze udzielają kredyty eksportowe zarówno chińskim firmom, jak i zagranicznym podmiotom kupującym ich produkty. Część z nich ma charakter preferencyjny, jednak ze względu na przeznaczenie nie są uznawane za ODA. Dodatkowo państwowe fundusze udzielają również oficjalne kredyty o rynkowym oprocentowaniu, których celem jest m.in. wsparcie inwestycji w krajach rozwijających się. Często praktyką jest pakietowanie kredytów preferencyjnych i komercyjnych³⁹. Dokładna ich liczba oraz skala nie jest znana. Według Centrum Globalnego Rozwoju (Center for Global Development, CGD) w latach 2000–2011 Chiny udzieliły łącznie 157 kredytów będących ODA lub OOF, stanowiących 21% projektów i aż 70% całości pomocy⁴⁰.

Redukcja zadłużenia oznacza anulowanie długów zaciągniętych w Chinach przez kraje rozwijające się. Umorzeniu podlegają głównie pożyczki nieoprocentowane. Pomoc ta jest stosunkowo nowym instrumentem, stosowanym dopiero od 2000 r., jej beneficjentami są zaś kraje najsłabiej rozwinięte lub o niskich dochodach, z których większość nie była zdolna do terminowej spłaty zadłużenia⁴¹. Do 2009 r. Chiny umorzyły 380 kredytów zaciągniętych przez 50 państw na łączną kwotę 25,58 mld CNY⁴².

Obok pomocy finansowej popularną formą wsparcia krajów rozwijających się jest współpraca techniczna, obejmująca przekazanie technologii oraz wysłanie ekspertów szkolących lokalną ludność w zakresie zastosowania wybudowanych przez Chiny projektów inwestycyjnych czy przekazanych maszyn lub innych dóbr. Pomoc techniczna obejmuje również szkolenia i stypendia na pokrycie kosztów podjęcia studiów w Chinach przez młodzież z krajów rozwijających się. Szkolenia mają charakter krótko- i średniookresowy, dotyczą wielu zagadnień z sektorów gospodarki, administracji i społeczeństwa, ich celem zaś jest przekazanie chińskiego doświadczenia z zakresu reform gospodarczych, zarządzania państwem, polityki społecznej i zwalczania ubóstwa⁴³. Łącznie w ramach pomocy technicznej i stypendiów w latach 2000–2011 zrealizowano 110 projektów stanowiących nieco ponad 0,2% całości wydatków na pomoc rozwojową i 12% całości zrealizowanych projektów⁴⁴.

Program wolontariatu, zapoczątkowany w 2002 r., w założeniach jest wzorowany na zbliżonych projektach istniejących w innych państwach, np. na amerykańskim Korpusie Pokoju. Ochotnicy, rekrutowani głównie spośród członków Ligi Młodzieży Komunistycznej Chin, wspierają ludność krajów rozwijających się w zakresie ochrony zdrowia, edukacji, nauki języka chińskiego, rolnictwa oraz projektów kulturalnych. Jako pierwsza wolontariuszy przyjęła Etiopia⁴⁵. W 2009 r. ponad 400 wolontariuszy przebywało łącznie w 19 państwach. W tym samym roku zainicjowano również program

³⁹ D. Brautigam, *Chinese development...*, op.cit., s. 205–206.

⁴⁰ A. Strange et al., *China's Development...*, op.cit., s. 25–26.

⁴¹ D. Brautigam, *Chinese development...*, op.cit., s. 205.

⁴² Information Office of the State Council, *China's...*, 21.04.2011, op.cit., s. 9.

⁴³ D. Brautigam, *China's African...*, op.cit., s. 16.

⁴⁴ A. Strange et al., *China's Development...*, op.cit., s. 25–26.

⁴⁵ C. Alden, *Emerging countries as new ODA players in LDCs*, „Idées pour le débat” 2007, nr 1, s. 7.

darmowego nauczania języka chińskiego, w ramach którego ponad 7 tys. nauczycieli wysłano do 70 krajów na świecie⁴⁶.

Pomoc, udzielana głównie w odpowiedzi na katastrofy naturalne i humanitarne, polega na wysłaniu na wniosek zainteresowanego rządu niezbędnych środków, np. żywności i leków, oraz zespołów ratunkowych, a także w mniejszym zakresie środków finansowych. Wsparcie to obejmuje również walkę z epidemiami (np. malarii i ptasiej grypy) oraz plagami (np. szarańczy). Pomoc humanitarną otrzymują głównie państwa Azji Południowo-Wschodniej i Afryki⁴⁷.

Szczególną formą pomocy z zakresu ochrony zdrowia są powoływane od początku lat 60. XX w. zespoły medyczne. Funkcjonują one głównie na obszarach, gdzie dostęp do opieki medycznej jest ograniczony. W ramach ich działalności chiński rząd zapewnia krajom rozwijającym się bezpłatne leki i urządzenia medyczne oraz szkolenie lokalnego personelu medycznego. Pierwszy tego typu zespół został wysłany do Algierii w 1963 r. Szacuje się, że w ramach programu od 1963 r. 65 krajów rozwijających się przyjęło około 20 tys. pracowników chińskiego personelu medycznego⁴⁸. Przykładowo w 2009 r. 60 zespołów i ponad 1,3 tys. ich członków funkcjonowało w 57 krajach⁴⁹.

Chiński program pomocowy w niewielkim stopniu korzysta z wielostronnych kanałów pomocy. W ograniczony sposób Pekin finansuje działalność pomocową: Funduszu Narodów Zjednoczonych na rzecz Dzieci (UNICEF), Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Oświaty, Nauki i Kultury (UNESCO), Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju Przemysłu (UNIDO), Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO), Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP), Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) oraz wspomnianego ASEAN i wybranych regionalnych banków rozwoju, m.in. Azjatyckiego Banku Rozwoju (ADB) i Afrykańskiego Banku Rozwoju (AfDB)⁵⁰.

Wysokość pomocy

Dokładne oszacowanie nakładów pomocowych wydaje się niemożliwe. Dostępnych jest wiele często sprzecznych informacji, zaś skala dysproporcji między nimi waha się od kilkuset milionów aż do kilkudziesięciu miliardów USD. Najwięcej kontrowersji budzą informacje przedstawiane opinii publicznej przez media. Przykładowo w 2006 r. Associated Press podało, że Chiny przekazały tylko na rzecz Afryki 44,4 mld USD. Kwota ta wydaje się całkowicie nierealna, dziennikarze za nią odpowiedzialni prawdopodobnie pomylili waluty, przez co kilkukrotnie zawyżyli dane⁵¹.

⁴⁶ Information Office of the State Council, *China's...*, 21.04.2011, op.cit., s. 8.

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ D. Brautigam, *China's African...*, op.cit., s. 16.

⁴⁹ Information Office of the State Council, *China's...*, 21.04.2011, op.cit., s. 8.

⁵⁰ Information Office of the State Council, *China's...*, 10.07.2014, op.cit., 14–16.

⁵¹ D. Brautigam, *China's African...*, op.cit., s. 5.

Podobnie w literaturze przedmiotu nie ma zgody co do wysokości chińskiej pomocy. Poszczególni autorzy podają różne informacje, znacznie odbiegające od siebie. Dostępne dane wahają się między 731 mln a 8,1 mld USD, co daje od 0,03 do 0,35% DNB rocznie⁵². Dużym problemem jest również odmienna terminologia stosowana przez poszczególnych autorów – np. określenia „pomoc”, „oficjalna pomoc rozwojowa” lub „pomoc i działania pokrewne” sugerują wykorzystywanie różnych form przepływów finansowych do analizy tego samego zjawiska⁵³.

Tabela 3. Wysokość wydatków na pomoc rozwojową (w mln)

Waluta	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
CNY	3 720	3 920	4 588	4 711	5 003	5 223	6 069	7 470	8 200	10 800
USD	449	474	554	569	604	631	734	926	1 050	1 421

Źródło: D. Brautigam, *China's African...*, op.cit., s. 20.

Na tle powyższych informacji oficjalne chińskie statystyki wydają się dość skromne. Według *Białej księgi...* do 2009 r. na pomoc rozwojową przeznaczono 259,29 mld CNY, w tym: 106,2 mld na granty, 76,54 mld na kredyty nieoprocentowane i 73,55 mld na kredyty preferencyjne⁵⁴. Dokładniejsze dane prezentuje Ministerstwo Handlu, co zostało zawarte w tabeli 3. Zgodnie z nimi aktualne wydatki poniesione na pomoc rozwojową pomimo znaczącego wzrostu wynoszą zaledwie około 1,5 mld USD rocznie⁵⁵. Z kolei Chińska Akademia Nauk Społecznych podaje, że w okresie od 2002 do połowy 2006 r. wydano ponad 5,7 mld USD na realizację 800 projektów w samej tylko Afryce⁵⁶, zaś według wydań *Chińskiego rocznika statystycznego* z lat 2003–2006 pomoc rozwojowa państwa wyniosła odpowiednio 602 mln, 630 mln, 731 mln i 970 mln USD w latach 2002–2005⁵⁷.

Jakie są przyczyny występowania tak rozbieżnych danych? Jedną z nich jest niewątpliwie przedstawiona na początku artykułu chińska definicja pomocy rozwojowej, odbiegająca od międzynarodowej metodologii. Niepełne dane, sprzeczne informacje oraz odmienne standardy sprawozdawcze chińskiej administracji uniemożliwiają oszacowanie wysokości pomocy. Dotyczy to zwłaszcza banków i funduszy, które często łączą działalność prorozwojową z komercyjną. W konsekwencji trudno jest precyzyjnie określić, gdzie kończy się współpraca rozwojowa, a zaczyna współpraca handlowa. Część autorów uważa nawet, że ze względu na bardzo rozdrobniony i rozbudowany

⁵² P. Kragelund, *The return...*, op.cit., s. 586.

⁵³ A. Strange et al., *China's Development...*, op.cit., s. 15.

⁵⁴ Information Office of the State Council, *China's...*, 21.04.2011, op.cit., s. 4.

⁵⁵ D. Brautigam, *China's African...*, op.cit., s. 20.

⁵⁶ M. Davies, *How China...*, op.cit., s. 6.

⁵⁷ Ibidem, s. 6; G.T. Chin, B.M. Frolic, *Emerging Donors...*, op.cit., s. 11.

system administracyjny odpowiedzialny za pomoc sam chiński rząd może nie znać dokładnej wielkości udzielonego wsparcia⁵⁸.

Bardziej jednak prawdopodobne jest to, że za brakiem pełnych i rzetelnych danych stoją motywy natury politycznej. Po pierwsze, chińska administracja odmawia udzielania wielu informacji, powołując się na tajemnicę państwową, natomiast dane prezentowane przez oficjalne agencje prasowe częściej mają charakter propagandowy niż informacyjny. Po drugie, Chiny nie podają wielu danych dotyczących pomocy, powołując się na zasadę równości i szacunku wobec beneficjentów, jakkolwiek bardziej prawdopodobna jest obawa Pekinu przed wzrostem roszczeń ze strony niezadowolonych wysokością pomocy biorców. Po trzecie, władza może obawiać się wewnętrznej krytyki ze strony obywateli, którzy pomimo znaczącego rozwoju gospodarczego państwa w ciągu ostatnich dwóch dekad wciąż żyją w ubóstwie⁵⁹.

Główni biorycy i wspierane sektory

Przedmiotem kontrowersji jest również brak precyzyjnych danych dotyczących odbiorców pomocy. Według autorów *Białej księgi...* 39,7% pomocy otrzymały państwa najslabiej rozwinięte, 23,4% – inne państwa o niskich dochodach, 19,9% – o niskich i średnich dochodach, 11% – o średnich i wysokich dochodach, a 6% – inne. W wymiarze regionalnym oznacza to, że 45,7% pomocy trafiło do państw Afryki, 32,8% – Azji, 12,7% – Ameryki Łacińskiej i Karaibów, 4% – Oceanii, 0,3% – Europy i 4,5% – innych, niezaklasyfikowanych regionalnie. Łącznie do 2009 r. Chiny wsparły rozwój 161 państw, w tym 123 w sposób regularny: 51 z Afryki, 30 z Azji, 18 z Ameryki Łacińskiej i Karaibów oraz po 12 z Europy i Oceanii⁶⁰.

Brakuje precyzyjnych danych dotyczących poszczególnych biorców i otrzymanej przez nich pomocy. Efem N. Ubi wskazuje, że największe wsparcie otrzymały: Angola, Etiopia, Nigeria, Sudan, Tanzania i Zambia, jednocześnie podkreślając, że Pekin unika preferowania konkretnych biorców, przez co pomoc trafia do wszystkich państw rozwijających się⁶¹. Dokładniejsze dane prezentuje raport CGD, według którego w latach 2000–2011 największymi odbiorcami oficjalnych przepływów finansowych (ODA i OOF) Chin w Afryce były: Ghana (11,4 mld USD), Nigeria (8,4 mld), Sudan (5,4 mld), Etiopia (5,4 mld), Mauretania (4,6 mld), Angola (4,2 mld), Zimbabwe (3,8 mld), Gwinea Równikowa (3,8 mld), Kamerun (3 mld) oraz RPA (2,3 mld)⁶².

⁵⁸ G. Pehnelt, *The political economy of China's aid policy in Africa*, „Jena Economic Research Papers” 2007, nr 51, s. 2–3.

⁵⁹ A. Strange et al., *China's Development...*, op.cit., s. 12; D. Brautigam, *China's African...*, op.cit., s. 20; M. Davies, *How China...*, op.cit. s. 5;

⁶⁰ Information Office of the State Council, *China's...*, 21.04.2011, op.cit., s. 9–10.

⁶¹ E.N. Ubi, *Foreign aid...*, op.cit., s. 252.

⁶² A. Strange et al., *China's Development...*, op.cit., s. 34.

Podobnie brakuje pełnych danych w zakresie sektorowej dystrybucji pomocy. Według niepełnych informacji zawartych w *Białej księdze...* aż 61% środków dostępnych w ramach kredytów preferencyjnych przeznaczonych jest na infrastrukturę, 16,1% – na przemysł, 8,9% – energetykę i zasoby, a 4,3% – rolnictwo. W przypadku ponad 2 tys. wykonanych projektów dominują obiekty użyteczności publicznej (670), przemysł (635), infrastruktura (390) i rolnictwo (215). Powyższe działy obejmują m.in. rozwój mieszkalnictwa, budowę obiektów sportowych, szpitali, szkół, obiektów naukowych; rozwój przemysłu tekstylnego, wydobywczego, chemicznego, maszynowego, elektrycznego i hutniczego; budowę dróg, portów i lotnisk, magazynów, rozwój kolei; budowę farm, centrów rolniczo-technologicznych, rozwój nowych upraw, promocję agroturystyki, budowę infrastruktury nawadniającej, zakup maszyn i urządzeń rolniczych. Dodatkowo od kilku lat rośnie znaczenie sektora energii odnawialnej i zapobiegania zmianom klimatu, który obejmuje budowę infrastruktury dla tych źródeł energii, gospodarkę leśną oraz niwelowanie skutków pustynnienia⁶³.

Autorzy raportu CGD, analizując strukturę sektorową wydatkowanych środków z lat 2000–2011 za pomocą kodów klasyfikacyjnych DAC OECD, najwięcej, bo aż 191 projektów (na 1422), zaklasyfikowali do kategorii „rząd i społeczeństwo”, 174 projekty do kategorii „zdrowie”, 136 – „edukacja”, 103 – „transport”, 95 – „rolnictwo, leśnictwo i rybołówstwo”, 77 – „komunikacja”, 69 – „produkcja i zaopatrzenie w energię”. Pod względem wydatków dominują: transport – 16,67 mld USD, produkcja i zaopatrzenie w energię – 14,7 mld USD, oraz komunikacja – 4,24 mld USD. Autorom nie udało się zaklasyfikować aż 193 projektów o wartości ponad 15,5 mld USD, przez co zestawienie to może być niepełne⁶⁴.

Powyższe dane wskazują jednoznacznie, że budowa nowej i modernizacja istniejącej infrastruktury jest dla Chin priorytetem. Pomimo że działania te są często krytykowane jako nieefektywne, Pekin polega na własnych doświadczeniach oraz potrzebach państw rozwijających się i uważa, że finansowanie infrastruktury jest jednym z największych problemów stojących na drodze ich rozwoju⁶⁵. W ciągu ostatnich lat Chiny stały się jednym z największych inwestorów w Afryce. Skala ich zobowiązań finansowych wzrosła z 0,5 mld USD w 2000 r. do około 4,5 mld USD w 2007 r. Środki te stanowią ważne źródło pokrycia zapotrzebowania kontynentu w zakresie finansowania infrastruktury, które zdaniem Banku Światowego wynosi około 22 mld USD na budowę i 17 mld USD na utrzymanie rocznie (czyli co najmniej 9% PKB kontynentu). Konsekwencją tych działań była m.in. odbudowa zaniedbanej infrastruktury kolejowej. Tylko na ten cel w ostatnich latach Chiny przekazały 4 mld USD, w wyniku czego zmodernizowano 1,95 tys. km oraz zbudowano 1,6 tys. km linii kolejowych. Obecne zobowiązania opiewające na kilkanaście miliardów USD dotyczą dalszej budowy

⁶³ Information Office of the State Council, *China's...*, 21.04.2011, op.cit., s. 5–6, 11–13.

⁶⁴ A. Strange et al., *China's Development...*, op.cit., s. 30–31.

⁶⁵ M. Schoeman, *China and Africa: Whose challenge and whose opportunity*, „Africa Spectrum” 2008, t. 43, nr 3, s. 407.

i modernizacji ponad 2 tys. km linii. Skalę znaczenia tych inwestycji oddaje fakt, że tory kolejowe w Afryce mają długość około 50 tys. km⁶⁶.

Administracja i mechanizmy udzielania pomocy

System instytucjonalny odpowiedzialny za pomoc rozwojową kształtował się stopniowo wraz z ewolucją zaangażowania Państwa Środka w krajach rozwijających się. Wciąż brakuje jednej niezależnej instytucji odpowiedzialnej za całokształt pomocy. Zdaniem części analityków w wyniku szybkiego wzrostu nakładów finansowych system jest przeciążony i w coraz mniejszym stopniu wydolny⁶⁷. Kompetencje z zakresu pomocy rozwojowej rozrzucone są pomiędzy wieloma jednostkami administracji centralnej i lokalnej, agencjami państwowymi, bankami, funduszami oraz innymi podmiotami państwowymi. Obecnie w zarządzanie programem pomocowym zaangażowane są 23 różne podmioty⁶⁸. Ich charakterystyka oraz kompetencje zostały przedstawione w tabeli 4.

Tabela 4. Organizacja instytucjonalna chińskiej pomocy

Podmiot	Charakterystyka i kompetencje
Rada Państwa	– pełni kierowniczą funkcję w programie pomocowym – określa ogólną strategię polityki rozwojowej – opiniuje granty przekraczające pewien próg finansowy – ustala politykę wobec „politycznie wrażliwych” odbiorców
Ministerstwo Handlu	– odgrywa centralną rolę w pomocy rozwojowej, odpowiada za realizację jej bieżącej polityki – w strukturze Ministerstwa za pomoc odpowiedzialne są dwie jednostki: Departament Pomocy Zagranicznej oraz Biuro Międzynarodowej Współpracy Gospodarczej – negocjuje umowy międzyrządowe dotyczące pomocy rozwojowej – odpowiada za wydatkowanie grantów oraz kredytów nieoprocentowanych, koordynuje działalność banków i funduszy państwowych, np. Exim Banku – przygotowuje roczne plany i budżet pomocy rozwojowej – nadzoruje procesy: zamówień, realizacji oraz oceny efektów projektów

⁶⁶ V. Foster, W. Butterfield, Ch. Chen, N. Pushak, *Building Bridges: China's Growing Role as Infrastructure Financier for Sub-Saharan Africa*, The World Bank, Washington, 2009, s. 16–17, 23, 33.

⁶⁷ A. Strange et al., *China's Development...*, op.cit., s. 5.

⁶⁸ J.C. Berthelemy, *China's engagement and aid effectiveness in Africa*, „African Development Bank Group: Working Paper Series” 2011, nr 129, s. 11.

Tabela 4 – cd.

Podmiot	Charakterystyka i kompetencje
Ministerstwo Spraw Zagranicznych	– odpowiada za pomoc w kontekście realizacji ogólnych celów polityki zagranicznej państwa; pełni funkcję doradcą wobec Ministerstwa Handlu – wspólnie z Ministerstwem Handlu koordynuje roczne plany pomocy – opiniuje propozycje projektów, które otrzymuje od swoich zagranicznych odpowiedników – dostarcza pomoc humanitarną
Ministerstwo Finansów	– wspólnie z Ministerstwem Handlu odpowiada za sporządzenie budżetu pomocy rozwojowej – odpowiada za redukcję zadłużenia oraz za składki dla wielostronnych organizacji pomocowych
Pozostałe ministerstwa i administracja lokalna	– pozostałe ministerstwa (Zdrowia, Rolnictwa, Obrony Narodowej, Edukacji, Nauki i Techniki itd.) pełnią funkcje doradcą wobec Ministerstwa Handlu – odpowiadają za pomoc rozwojową w ramach swoich sektorowych kompetencji, np. pomoc techniczną, szkolenia, zespoły medyczne, pomoc humanitarną – każde ministerstwo sporządza własne roczne budżety pomocowe, zatwierdzane przez Radę Państwa i Ministerstwo Finansów – prowadzą lobbying na rzecz chińskich firm
Ambasady	– w strukturze ambasad funkcjonują biura gospodarcze i radcy handlowi, odpowiadający za kontakty gospodarcze z państwem przyjmującym wsparcie, w tym pomoc rozwojową – analizują sytuację gospodarczą państwa przyjmującego – określają potrzeby biorcy – przeprowadzają kontrolę i ewaluację wykonanych projektów
Banki i fundusze	– w 1994 r. powołano tzw. banki polityczne: China Exim Bank, Chiński Bank Rozwoju oraz Chiński Bank Rozwoju Rolnictwa, realizujące cele gospodarcze państwa – China Exim Bank jest oficjalną agencją wspierającą rozwój handlu i inwestycji; jedna z największych agencji kredytów eksportowych na świecie; w polityce rozwojowej odpowiada za kredyty preferencyjne – Chiński Bank Rozwoju finansuje kluczowe dla Chin inwestycje infrastrukturalne oraz rozwój wielu sektorów gospodarki; udziela kredytów zarówno rządów, jak i przedsiębiorstwom z krajów rozwijających się, w 2006 r. utworzył Chińsko-Afrykański Fundusz Rozwoju – powołany na okres 50 lat Chińsko-Afrykański Fundusz Rozwoju wspiera finansowo chińskie przedsiębiorstwa, m.in. z sektorów wydobywczego, rolnego, przemysłu, energetyki i urbanistyki, funkcjonujące w Afryce
Instytucje naukowe	– prowadzą współpracę badawczą z zakresu ekonomii, ochrony środowiska, rolnictwa, zasobów naturalnych itp. – organizują szkolenia, pomoc techniczną oraz studia dla słuchaczy z krajów rozwijających się

Źródło: opracowanie własne na podstawie: D. Brautigam, *China's African...*, op.cit., s. 20; G.T. Chin, B.M. Frolic, *Emerging Donors...*, op.cit., s. 6–10; M. Davies, *How China...*, op.cit., s. 13–14, 20–21, 24, 28; A. Strange et al., *China's Development...*, op.cit., s. 4–5.

Udzielając pomocy, chiński rząd kieruje się własnymi możliwościami i dyscypliną budżetową. Ich szczególnym aspektem jest kontrola wydatkowanych środków. W tym celu powołuje się drugą niezależną firmę nadzorującą przebieg inwestycji. Dodatkowo kompetencje z zakresu kontroli wydatków i przebiegu inwestycji mają pracownicy ambasad i Ministerstwa Handlu, a w zakresie pożyczek także personel China Exim Bank. W przypadku stwierdzenia uchybień firma wyłoniona w procesie konkursowym może stracić licencję na prowadzenie działalności gospodarczej za granicą⁶⁹.

Motywy

Jakie motywy przyświecają Chinom w tym, że decydują się na udzielanie pomocy rozwojowej? Po pierwsze, stanowi ona ekonomiczny środek polityki zagranicznej państwa, z użyciem którego donator dąży do osiągnięcia określonych celów, takich jak: budowa swojego wizerunku, wywarcie wpływu na sytuację wewnętrzną biorcy, wsparcie sojuszników, zawarcie nowych przymierzy, stabilizacja i budowa bezpieczeństwa międzynarodowego, promocja wartości bliskich donatorowi⁷⁰.

Pomoc rozwojowa stała się ważnym narzędziem chińskiej polityki zagranicznej, stanowiącym element *soft power*⁷¹. W celu zrozumienia istoty „miękkiej siły” należy przyjąć za Josephem Nye’em, że „kraj może osiągnąć rezultaty, których pragnie, w światowej polityce, ponieważ inne kraje – podziwiają jego wartości, naśladują jego przykład, aspirują do jego poziomu dobrobytu i wartości – chcą za nim podążać”⁷². Podstawą do osiągnięcia celu politycznego jest zdolność do kształtowania preferencji, przyciąganie lub uwodzenie innych państw za pomocą zasobów kultury, dyplomacji i gospodarki⁷³. Potencjał gospodarczy oraz tempo zmian sprawiają, że Chiny imponują wielu afrykańskim politykom, stając się atrakcyjnym modelem rozwoju gospodarczego dla licznych krajów rozwijających się⁷⁴.

Chiny skutecznie budują swoją miękką siłę, stosując retorykę współpracy Południe–Południe. Chcą być postrzegane przez inne państwa rozwijające się jako członek globalnego Południa. Pomimo znaczących postępów gospodarczych i ograniczenia ubóstwa wciąż są krajem o niskich dochodach na mieszkańca oraz populacji dotkniętej biedą, a mimo to udzielają pomocy, co ma być dowodem solidarności

⁶⁹ Ł. Firmanty, *Afryka...*, op.cit., s. 172.

⁷⁰ J. Zając, *Środki i metody polityki zagranicznej państwa*, w: R. Zięba (red.), *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009, s. 88; K. Zajackowski, *Geoeconomiczny kontekst pomocy rozwojowej*, w: E. Haliżak (red.), *Geoekonomia*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 439; D. Kopiński, *Pomoc rozwojowa...*, op.cit., s. 32–37.

⁷¹ J. Szczudlik-Tatar, *Państwo Środka: soft power w polityce zagranicznej Chin*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2010, nr 2, s. 106.

⁷² J.S. Nye, *Soft power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*, tłum. J. Zaborowski, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007, s. 34.

⁷³ Ibidem, s. 40.

⁷⁴ K. Zajackowski, *Geoeconomiczny kontekst...*, op.cit., s. 449.

międzynarodowej⁷⁵. Jest to element strategii budowy ich pozycji jako lidera Trzeciego Świata oraz tworzenia sojuszy politycznych na arenie dyplomatycznej, bardzo potrzebnych do obrony chińskich interesów na forum organizacji międzynarodowych takich jak ONZ czy World Trade Organization. Przykładem tego może być postawa wielu państw afrykańskich w Komisji Praw Człowieka ONZ⁷⁶.

Od początku lat 50. XX w. pomoc rozwojowa była elementem „diplomacji książeczki czekowej”, za pomocą której Pekin dążył do izolacji międzynarodowej Tajwanu. Pomoc rozwojowa była formą nagrody za zerwanie stosunków dyplomatycznych z niegdysiejszą Formozą. Przystąpienie Chińskiej Republiki Ludowej do ONZ nie rozwiązało tej kwestii, zwłaszcza że Tajpej – wykorzystując osłabienie programu pomocowego Chin oraz pogorszenie ich wizerunku po masakrze na placu Tiananmen – ponownie nawiązał stosunki dyplomatyczne z kilkoma państwami z Afryki i Ameryki Łacińskiej, m.in. przy użyciu pomocy rozwojowej⁷⁷.

Po drugie, pomoc rozwojowa jest instrumentem zagranicznej polityki ekonomicznej państwa. Poprzez takową politykę należy rozumieć „świadome oddziaływanie państwa na wymianę gospodarczą z zagranicą, sprowadzające się z jednej strony do wytyczenia określonych celów w tej dziedzinie, a z drugiej – do wyboru i zastosowania określonych narzędzi, które przez swój wpływ na obroty gospodarcze z zagranicą mają się przyczynić do osiągnięcia tych celów”⁷⁸. Już sama charakterystyka kompetencji instytucji odpowiedzialnych za pomoc rozwojową, w szczególności Ministerstwa Handlu, może świadczyć o silnej ekonomizacji chińskiej pomocy⁷⁹. Przy jej użyciu donator dąży do osiągnięcia następujących celów gospodarczych: stymulacji eksportu, promocji własnych firm, budowy rynku zbytu i realizacji bezpieczeństwa energetycznego⁸⁰.

Kraje rozwijające się zajmują istotne miejsce w polityce budowy chińskiego bezpieczeństwa energetycznego. Przy zastosowaniu pomocy rozwojowej Pekin wspiera sektory związane z wydobywaniem surowców oraz budową infrastruktury niezbędnej do ich transportu, dążąc w ten sposób do dywersyfikacji źródeł zaopatrzenia oraz stabilności dostaw. W samym tylko 2006 r. chiński import surowców z Afryki Subsaharyjskiej osiągnął wartość 22 mld USD. Region ten dostarcza około 30% chińskiego zapotrzebowania na ropę naftową, 80% kobaltu i 40% manganu oraz wielu innych surowców i minerałów niezbędnych dla chińskiej gospodarki⁸¹. Ze względu na bogactwo Afryki wymiana z nią jest określana mianem „nowego chińskiego szlaku jedwabnego”⁸².

⁷⁵ Information Office of the State Council, *China's...*, 21.04.2011, op.cit., s. 1.

⁷⁶ G. Pehnelt, *The political...*, op.cit., s. 5; C. Alden, *Emerging countries...*, op.cit., s. 6.

⁷⁷ Ibidem, s. 3, 5.

⁷⁸ J. Misala, *Współczesne teorie wymiany międzynarodowej i zagranicznej polityki ekonomicznej*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2003, s. 257.

⁷⁹ M. Smolaga, *Wschodzący donatorzy...*, op.cit., s. 173.

⁸⁰ K. Zajączkowski, *Geoekonomiczny kontekst...*, op.cit., s. 436.

⁸¹ M. Schoemanr, *China and Africa...*, op.cit., s. 406.

⁸² K. Zajączkowski, *Geoekonomiczny kontekst...*, op.cit., s. 447.

Pomoc rozwojowa jest silnie powiązana z polityką inwestycyjną i handlową, stanowiąc element „polityki wyjścia” (*go global policy*), dążącej do budowy globalnej konkurencyjności i silnej pozycji międzynarodowej chińskich firm. Przy jej użyciu Chiny budują swoją pozycję na rynkach biorców oraz dotują eksport. Służy temu wiązanie, któremu podlega cała chińska pomoc (*tied aid*). Kraje rozwijające się dysponują olbrzymim potencjałem ekonomicznym, którego znaczenie dla międzynarodowych stosunków politycznych i gospodarczych wciąż nie jest dostrzegane. Eksperti OECD ostrzegają, że dominacja gospodarcza krajów Północy jest już bliska końca. W 1990 r. państwa OECD stanowiły 62% światowej gospodarki według parytetu siły nabywczej. W 2010 r. poziom ten spadł do 51%. Aktualny kryzys gospodarczy znacząco przyspieszył proces przenoszenia się gospodarczego punktu ciężkości do krajów rozwijających się. Według szacunków w 2030 r. państwa niebędące członkami tej organizacji będą dysponowały już 57% potencjału globalnej gospodarki⁸³.

Pomoc rozwojowa stanowi ważne źródło finansowania inwestycji w wielu krajach rozwijających się. Dzięki takiemu wsparciu ze strony ich władz chińskie przedsiębiorstwa nie boją się podejmować ryzykownych inwestycji. W swoich działaniach kierują się „strategią niszy”, angażując się w sektory oraz kraje pomijane przez tradycyjnych donatorów i zagranicznych inwestorów. W połączeniu z niskimi kosztami i wysoką jakością inwestycji chińskie przedsiębiorstwa stopniowo wypierają zachodnich konkurentów z rynków krajów rozwijających się⁸⁴.

Recepcja społeczności międzynarodowej

„Tradycyjni donatorzy” zrzeszeni w Komitecie Pomocy Rozwojowej odgrywają ważną rolę w międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju. Podmioty te w sposób stały zapewniają znaczące środki finansowe, koordynują działalność społeczności międzynarodowej, ustalają zasady, standardy oraz priorytety jej aktywności. Wypracowane przez nie reguły stanowią o istocie oficjalnej pomocy rozwojowej⁸⁵. Choć ich dominująca pozycja przez dłuższy czas pozostanie jeszcze bez zmiany, rosnąca aktywność państw nienależących do tej grupy stanowi coraz większe wyzwanie dla międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju. Z tego względu należy postawić pytanie: jakie jest znaczenie wschodzących donatorów w pomocy rozwojowej?

Większość z nich, w tym i Chiny, jest państwami Południa lub deklaruje się jako takie oraz przedstawia pomoc rozwojową jako dowód na solidarność z innymi krajami rozwijającymi się, efekt wspólnych więzi kulturowych i historycznych oraz wysiłku na rzecz obopólnych korzyści. Grupa ta znacząco różni się od państw wysoko

⁸³ OECD, *Perspectives on Global Development 2010: Shifting Wealth*, Organization for Economic Co-operation and Development, Paris 2010, s. 23–24.

⁸⁴ G. Pehnelt, *The political...*, op.cit., s. 9–10.

⁸⁵ D. Rowlands, *Emerging Donors in International Development Assistance: A Synthesis Report*, International Development Research Centre, Ottawa 2008, s. 4–5.

rozwiniętych, ma odmienną ocenę rzeczywistości krajów rozwijających się, inaczej postrzega rozwój gospodarczy i pomoc rozwojową, a w związku z tym wytworzyła inne sposoby i instrumenty współpracy⁸⁶.

Działania wschodzących donatorów budzą jednak poważne wątpliwości. Dotyczy to także Chin, którym liczni autorzy zarzucają: popieranie dyktatur i tzw. państw zbójceckich; niską jakość, brak koordynacji, niespójność i wiązanie pomocy rozwojowej; ignorowanie kwestii dobrego zarządzania, demokracji, praw człowieka i ochrony środowiska; stosowanie nielegalnych praktyk handlowych; sprzyjanie korupcji; przyczynianie się do wzrostu zadłużenia państw rozwijających się; przeinwestowanie i sprzyjanie tzw. chorobie holenderskiej. Krótko mówiąc, pomoc rozwojowa Chin ma być nieskuteczna, przynosi ograniczone lub przejściowe korzyści oraz podważa wysiłki innych donatorów⁸⁷. Jednak czy ta opinia jest słuszna?

Chińska pomoc cieszy się dużą popularnością wśród biorców. Przede wszystkim wiąże się to z zasadami, jakimi kieruje się Pekin w swojej polityce: brak warunkowości, nieingerencja w wewnętrzne sprawy państw rozwijających się, ignorowanie demokracji i praw człowieka oraz podkreślanie równości stron, partnerstwa i obopólnych korzyści⁸⁸. Jak już wspomniano, pomoc rozwojowa, kładąc szczególny nacisk na infrastrukturę, przemysł, rolnictwo oraz zasoby naturalne, bazuje na osobistych doświadczeniach gospodarczych Chin, co wzmacnia jej wiarygodność oraz odpowiada potrzebom biorców⁸⁹.

Niewątpliwie stanowi to ważny czynnik w promocji chińskiego modelu rozwoju gospodarczego, określanego jako „konsensus pekiński” (*Beijing consensus*). Termin ten, wprowadzony w 2004 r. przez Joshuę Coopera Ramo do opisu chińskiej polityki gospodarczej, szybko zyskał na popularności, stając się przeciwwagą dla konsensusu waszyngtońskiego (*Washington consensus*). Model ten stanowi odmienną od zachodniej wizję rozwoju, nieopartą na założeniach neoliberalnych. Ten nowy paradygmat obejmuje nie tylko zagadnienia gospodarcze, lecz także polityczne i społeczne. Jego fundamentami są innowacyjność, trwałość i równowaga jako podstawa rozwoju oraz samostanowienie państwa jako istota stosunków międzynarodowych. Konsensus odrzuca przekonanie o niezbędności demokracji, indywidualizmu i praw człowieka dla rozwoju gospodarczego⁹⁰.

⁸⁶ J.M. Severino, O. Ray, *The end of ODA (II): The birth of hypercollective action*, „Center for Global Development Working Paper” 2010, nr 218, s. 11.

⁸⁷ D. Brautigam, *China's African...*, op.cit., s. 25–29; N. Woods, *Whose aid whose influence: China, emerging donors and the silent revolution in development assistance*, „International Affairs” 2008, t. 84, nr 6, s. 1207–1212; M. Meidan, *China's Africa...*, op.cit., s. 85–87; A. Strange et al., *China's Development...*, op.cit., s. 7–11;

⁸⁸ Ibidem, s. 7; N. Woods, *Whose aid...*, op.cit., s. 1212.

⁸⁹ D. Brautigam, *China's African...*, op.cit., s. 22; E.N. Ubi, *Foreign aid...*, op.cit., s. 262.

⁹⁰ Y. Nam Cho, J. Ho Jeong, *China's soft power: Discussions, resources, and prospects*, „Asian Survey” 2008, t. 48, nr 3, s. 462–463.

Z jednej strony z pewnością jest to kusząca alternatywa dla konsensusu waszyngtońskiego. Jej główna siła tkwi w skuteczności i dotychczasowych sukcesach gospodarczych Chin oraz w niepowodzeniach modeli i wzorców lansowanych przez Zachód. Efektem polityki Chin jest ułatwienie afrykańskim rządów odrzucenia pomocy MFW lub Banku Światowego, zazwyczaj warunkowanej przeprowadzeniem reform gospodarczych, np. prywatyzacją czy cięciami socjalnymi⁹¹. Z drugiej strony Chiny nie są jeszcze potężnym graczem w międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju, ich program pomocowy wymaga dalszej modernizacji, a wysokość ich wsparcia prawdopodobnie przez dłuższy okres będzie znaczenie ustępowała tej wielu państw wysoko rozwiniętych⁹².

Państwa tradycyjnie zaangażowane w krajach rozwijających się coraz silniej odczuwają zagrożenie, jakim wydaje się rosnąca pozycja Chin. Z jednej strony stanowi ona konkurencję dla realizacji ich interesów. Szczególnie zaniepokojona wydaje się Unia Europejska, mająca do tej pory dominującą pozycję w wielu krajach rozwijających się. Wzrost obrotów handlowych z tymi ostatnimi osłabi europejskie wpływy i korzyści gospodarcze. Dodatkowo Państwo Środka, motywowane dotychczasowymi sukcesami, może dążyć wspólnie z innymi wschodzącymi potęgami – takimi jak Indie czy Brazylia – do zmiany w światowym porządku⁹³. Z drugiej strony wschodzący donatorzy wymuszają reformę międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju, m.in. opracowanie nowych mechanizmów koordynacji i wymiany informacji oraz modernizację zasad i instrumentów, tak aby pomoc rozwojowa w pełni odpowiadała złożoności aktualnych stosunków politycznych i gospodarczych⁹⁴.

Podsumowanie

Chiny stanowią szczególny przypadek w problematyce współpracy rozwojowej. Rozpoczynając kooperację z innymi państwami rozwijającymi się już na początku lat 50. XX w., Pekin przeszedł wyraźną ewolucję, pełniąc zarówno funkcję biorcy, jak i dawcy pomocy.

Pomoc rozwojową należy rozpatrywać w kategoriach politycznych i gospodarczych motywów państwa. Wsparcie krajów rozwijających się jest jednym z elementów polityki Pekinu służących budowie bezpieczeństwa i stabilności regionalnej, zacieśnieniu sojuszy politycznych i ochronie interesów politycznych państwa. Jest to również instrument rozwoju gospodarczego, element strategii budowy międzynarodowej konkurencyjności chińskich firm oraz środek bezpieczeństwa energetycznego.

Znaczenie Chin rośnie, ale nie jest jeszcze tak duże jak wielu państw Zachodu. Poważnymi wyzwaniem dla chińskich władz pozostają koordynacja programu

⁹¹ G. Pehnelt, *The political...*, op.cit., s. 8–9.

⁹² Ibidem, s. 13.

⁹³ M. Schoemanr, *China and Africa...*, op.cit., s. 404–405.

⁹⁴ P. Kragelund, *The return...*, op.cit., s. 556.

pomocowego, poprawa i stałe utrzymanie wysokiej skuteczności wsparcia oraz łagodzenie rosnących obaw i wątpliwości innym państw, będących wynikiem znaczącego wzrostu pomocy rozwojowej oraz szeregu deklaracji polityków w tym zakresie.

Niewątpliwie pojawienie się nowych graczy, w szczególności tych działających na linii Południe–Południe, znacząco wpłynie na współpracę na rzecz rozwoju. Światowa architektura pomocy rozwojowej ulega istotnym przeobrażeniom. Z jednej strony państwa te stanowią zagrożenie dla realizacji interesów krajów Północy. Z drugiej strony wschodzący donatorzy, nie chcąc odgrywać jedynie biernej roli, zabierają coraz częściej głos w sprawie kierunków polityki rozwojowej i wymuszają tym samym reformę międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju, posiadającej do tej pory jedynie w gestii państw wysoko rozwiniętych.

Moim zdaniem szereg wątpliwości oraz brak pełnych i wiarygodnych danych w połączeniu z rosnącymi ambicjami międzynarodowymi Pekinu świadczą o konieczności prowadzenia dalszych badań dotyczących polityki Chin wobec państw rozwijających się, w tym kwestii pomocy rozwojowej. Nabiera to istotnego znaczenia w kontekście zmian, jakie zachodzą aktualnie w polityce państw członkowskich DAC OECD, w szczególności toczącej się dyskusji nad zrównoważonymi celami rozwoju oraz rewizją definicji i metodologii obliczania oficjalnej pomocy rozwojowej. Te dwie kwestie prawdopodobnie będą kształtować współpracę międzynarodową na rzecz rozwoju w najbliższych latach.

The People's Republic of China as an Emerging Donor of Development Assistance

This paper concerns the rising donors of development aid. These states play an increasingly significant role in international development aid, with the PRC being undoubtedly one of the most important among them. The purpose of this paper is to analyse development aid, in particular its role in state policy and its consequences for international development cooperation. The paper describes the most important terminological aspects, roots, evolution and the current objectives of the Chinese aid program, its importance for foreign and economic policy and its influence on other participants in development cooperation.

Keywords: Official Development Assistance, development aid, emerging donors, People's Republic of China, developing countries.

Relacje z krajami Afryki Subsaharyjskiej a sytuacja międzynarodowa Izraela w latach 1956–1973

Karolina Zielińska

Uniwersytet Warszawski

W artykule przedstawiono historię relacji Izraela z krajami Afryki Subsaharyjskiej w okresie 1956–1973 oraz przeanalizowano wpływ, jaki stosunki te wywierały na pozycję międzynarodową Izraela w omawianych latach. Szczególną uwagę poświęcono specyfice i skali izraelskiej pomocy rozwojowej oraz postawom wobec Izraela prezentowanym przez kraje Afryki Subsaharyjskiej, również na forach międzynarodowych.

Aktywna polityka zagraniczna Izraela wobec Afryki wynikała zarówno z przesłanek idealistycznych, jak i z interesu narodowego. Izraelska pomoc techniczna i zaangażowanie dyplomatów w Afryce wyraźnie utrudniały państwom arabskim budowanie skierowanego przeciwko Izraelowi frontu w Organizacji Jedności Afrykańskiej oraz w Organizacji Narodów Zjednoczonych.

Jednym z powodów rozpadu tej wyjątkowej relacji były wzrastające naciski państw arabskich na kraje afrykańskie, a katalizatorem – wojna arabsko-izraelska 1973 r. Specyfika izraelskiego zaangażowania w Afryce stanowiła od lat osiemdziesiątych i stanowi również obecnie podstawę do stopniowej odbudowy relacji Izraela z krajami Afryki Subsaharyjskiej.

Słowa kluczowe: Izrael, Afryka Subsaharyjska, relacje bilateralne, organizacje międzynarodowe, pomoc techniczna.

Bliska współpraca Izraela z krajami Afryki Subsaharyjskiej na przestrzeni niemal dwóch dekad – między 1956 a 1973 r. – to temat szczególnie interesujący i ważny dla zrozumienia zarówno polityki izraelskiej, jak i ówczesnej dynamiki stosunków międzynarodowych w regionie Afryki i Bliskiego Wschodu. Niniejszy artykuł bazuje na istniejących anglojęzycznych opracowaniach tematu, prezentując polskiemu czytelnikowi najważniejsze kwestie z nim związane. Szczególna uwaga poświęcona jest izraelskiemu programowi pomocy rozwojowej dla krajów Afryki, który stanowił esencję opartej zarówno na motywach pragmatycznych, jak i na ideałach współpracy izraelsko-afrykańskiej w omawianym okresie.

Pierwsze lata istnienia państwa Izrael¹

Państwo Izrael ogłosiło niepodległość w dniu 14 maja 1948 r. Odbyło się to na mocy rezolucji Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych nr 181 z 29 listopada 1947 r., która stanowiła o podziale zarządzanego przez Wielką Brytanię terytorium mandatowego pod nazwą Palestyna na dwa nowe kraje: żydowski i arabski. Reaktywowane po niemal dwóch tysiącletniach państwo żydowskie powstało w warunkach wojny arabsko-żydowskiej wewnątrz obszaru mandatowego, a po ogłoszeniu niepodległości musiało się zmierzyć z inwazją sąsiednich krajów arabskich, sprzeciwiających się jego powstaniu (a także tworzeniu nowego państwa arabskiego). W wyniku wojny, zakończonej rozejmami, z których ostatni został podpisany w lipcu 1949 r., terytoria przeznaczone według rezolucji nr 181 pod nowe państwo arabskie zostały podzielone między trzy kraje: rejon znany jako Strefa Gazy przejął Egipt, tzw. Zachodni Brzeg Jordanu – Jordania, a także Izrael uzyskał zdobycze terytorialne w stosunku do granic wyznaczonych rezolucją. Te granice, wytyczone wzdłuż linii zawieszenia ognia w chwili podpisywania rozejmu, miały zgodnie z treścią rozejmów zostać zastąpione ostatecznymi granicami wynegocjowanymi pomiędzy stronami konfliktu.

Kluczowy dla zrozumienia charakteru późniejszych relacji z krajami Afryki Subsaharyjskiej jest fakt, że wojna i nierozwiązany konflikt z sąsiednimi państwami arabskimi w jej następstwie to nie jedyna próba, na jaką zostało wystawione państwo Izrael w pierwszych latach istnienia. Odrębnym wyzwaniem był rozwój wewnętrzny: jako kraj rozwijający się Izrael napotykał problemy, przed którymi w kolejnej dekadzie stanęły państwa Afryki. Kraj pozbawiony był podstawowej infrastruktury, na wielu terenach panowała malaria, a rozwój rolnictwa wymagał z jednej strony osuszania bagien, a z drugiej – doprowadzania źródeł wody. Do problematycznych warunków zastanego środowiska naturalnego można zaliczyć także kamienistość i zasolenie gleb utrudniające uprawy czy brak lasów (wykarczowanych na przestrzeni wieków), koniecznych do utrzymywania się odpowiedniego poziomu nawodnienia. Wyzwania te spotęgował znaczny napływ ludności po uzyskaniu niepodległości: od maja 1947 do końca 1951 r. do kraju przybyło ponad pół miliona osób, w większości ocalałych z Zagłady Żydów europejskich podczas II wojny światowej. Tym samym w cztery i pół roku populacja się podwoiła. W kolejnej dekadzie dołączyły jeszcze całe społeczności żydowskie uchodzące z krajów arabskich wskutek dyskryminacji. W rezultacie panowały ciężkie warunki bytowe. W pierwszych latach jedynym schronieniem, jakie kraj mógł zaproponować większości imigrantów, były sformowane w obozy namioty. Często brakowało wody i żywności. Imigracja prowadziła też do narastania konfliktów społecznych. Przybysze pochodzili z kilkudziesięciu krajów i różnili się pod względem języka, poziomu cywilizacyjnego, kultury, rodzaju religijności czy obyczajów,

¹ W opracowaniu wstępu do artykułu posiłkowano się książką: M. Gilbert, *Israel: A History*, Harper Perennial, Santa Barbara 2008, w szczególności rozdz.: *The ingathering of the exiles*, s. 250–258; *Conflicts and achievements, 1952–1955*, s. 279–305; *A state in being, 1956–1963*, s. 329–348.

poczawszy od bardzo podstawowego aspektu – konstrukcji rodziny i ról społecznych. Wielu straciło dorobek życia (Żydzi z krajów arabskich), a także najbliższych (Żydzi europejscy), co negatywnie rzutowało na ich kondycję psychiczną. Część nowo przybyłych nie podzielała pionierskiego etosu imigrantów z czasów przedpaństwowych i nie była gotowa na ciężkie warunki życia i pracy, jakie zastała na ziemi Izraela.

Niewątpliwym sukcesem pierwszej dekady istnienia Izraela było więc stworzenie państwa jako takiego, zarówno w sensie materialno-infrastrukturalnym, jak i w sensie budowy narodu (*state- i nation-building*), w szczególnie trudnych warunkach i przy bardzo ograniczonej pomocy zewnętrznej². W przypadku Izraela centralizacja gospodarki i życia społecznego w pierwszych latach niepodległości przyniosła pożądane efekty. Obozy uchodźców zniknęły w ciągu dekady, a ich mieszkańcy zamieszkali w znacznej części w nowo utworzonych miastach lub wspólnotach wiejskich – moszawach (w których wspólne były środki produkcji i dochody z handlu) i kibucach (w których wspólnotowość obejmowała wszystkie dziedziny życia). Dzięki programom robót publicznych, działalności agend rządowych, ruchów związkowych³ i młodzieżowych, a także rezerwistów stworzono podstawową infrastrukturę mieszkaniową, drogową, edukacyjną i kulturalną, przystosowano kolejne tereny pod uprawy, a inne zalesiono. Jednocześnie integrowano imigrantów – uczono ich wspólnego języka, nowego zawodu, współżycia z osobami reprezentującymi inne kultury; tworzone także etos pracy oraz poczucie wspólnotowości i przynależności. Szczególnie istotny w kontekście niniejszych rozważań jest rozwój terenów pustyni Negew, prowadzony programowo od 1951 r. W ramach tego programu zarówno zakładano eksperymentalne farmy, jak i osiedlano grupy ochotników oraz imigrantów w istniejących lub tworzonych kibucach i moszawach. Przedsięwzięcie zawdzięczało powodzenie nie tylko przeznaczeniu odpowiednich środków inwestycyjnych (w tym fizycznej, niezmechanizowanej pracy ludzkiej) i sile woli osób w nie zaangażowanych, lecz także odkryciu (lub przywróceniu – dzięki pracom archeologów specjalizujących się w dziejach Nabatejczyków) oraz zastosowaniu szeregu technik związanych z wodooszczędnym nawadnianiem, odsalaniem ziemi czy hodowlą zwierząt i ryb w warunkach pustynnych. Z początkiem lat 60. XX w. do kibuców zaczęto wprowadzać elementy małoskalowej produkcji przemysłowej.

Pomimo wielu sukcesów, dzięki którym Izrael wszedł w dekadę lat 60. jako kraj dynamicznie się rozwijający, polityka rozwoju wewnętrznego często napotykała problemy związane z otoczeniem międzynarodowym. Niepewność granic wobec odmowy państw arabskich podjęcia rozmów o ich finalnym przebiegu, niechęć Syrii i Libanu

² Z uwagi na brak patrona wśród wielkich mocarstw i słabość gospodarczą młode państwo Izrael miało bardzo ograniczony dostęp do pożyczek zagranicznych; większym zastrzykiem gotówki dla pogrążonej w kryzysie gospodarki były dopiero kontrowersyjne niemieckie reparacje wojenne uzgodnione w 1952 r.

³ Szczególną rolę odegrała federacja związków zawodowych pod nazwą Histadrut, która zarządzała również szeregiem znaczących firm państwowych. Dysponowała także szerokimi kontaktami międzynarodowymi, w tym w krajach Trzeciego Świata.

do poczynienia ustaleń pozwalających rozwijać obopólnie korzystne programy wodne (na co jednak zgodziła się Jordania), ciągłe ataki, zza wszystkich granic, na izraelskich cywilów (400 ofiar w okresie 1950–1955) – warunki te wymagały odpowiedniej reakcji ze strony polityki zagranicznej.

Założenia izraelskiej polityki zagranicznej i rola dekolonizowanych państw Afryki Subsaharyjskiej

Od momentu powstania państwa podstawowym zadaniem izraelskiej polityki zagranicznej było zapewnienie bezpieczeństwa w warunkach oczekiwania na zapowiedzianą przez sąsiadów „drugą rundę”. Kluczem do tego miało być manewrowanie, mające na celu utrzymanie poparcia obu potęg – Stanów Zjednoczonych i Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich. Nadzieję na utrzymanie neutralności rychło jednak rozwiało przejście ZSRR na stronę arabską, czego przejawem były znaczne dostawy broni. Nie szło to jednak w parze ze wzrostem poparcia (i wsparcia) dla Izraela ze strony Zachodu. Do 1956 r. izraelska polityka zagraniczna koncentrowała się więc na utrzymaniu relacji ze światowymi potęgami i kluczowymi krajami Europy⁴. Można wskazać następujące czynniki zmiany tego podejścia, które oznaczało zwrot ku krajom Trzeciego Świata⁵ – Azji, Ameryki Południowej, ale przede wszystkim Afryki:

1. Konferencja w Bandungu w 1955 r. – wbrew aspiracjom do bycia częścią tzw. ruchu krajów niezaangażowanych⁶ Izrael nie został zaproszony na jego konferencję założycielską. Co gorsza, w komunikacie końcowym z konferencji znalazły się słowa potępienia dla Izraela. Zostało to odebrane jako efekt propagandy arabskiej i kara za starania o dobre relacje z Zachodem (podjęte wobec odrzucenia przez ZSRR), która spadła, mimo że wysiłki te również nie przyniosły oczekiwanego rezultatu. W kolejnych latach stało się jasne, że podstawowe interesy bezpieczeństwa Izraela wykluczały niezaangażowanie, a nieszczerze dołączanie się do retorycznych tyrad, na których opierał się ruch, byłoby sprzeczne z demokratycznym charakterem izraelskiego ustroju politycznego⁷.
2. Przełamanie izolacji jako klucz do uzyskania poparcia Zachodu – w elitach izraelskich zakiełkowało przekonanie, że tylko jako kraj silny, niezależny i w sposób samodzielny wpływowy Izrael będzie w stanie zdobyć konieczne mu poparcie

⁴ S. Decalo, *Israeli foreign policy and the Third Worlds*, w: idem, *Israel and Africa. Forty Years, 1956–1996*, s. 25–27 [tekst opublikowany pierwotnie w: „Orbis” 1967, t. 11, nr 3, s. 724–745].

⁵ Szeroki przegląd w zakresie relacji z krajami Trzeciego Świata – zob. M. Curtis, S.A. Gitelson (red.), *Israel in the Third World*, Transaction Publishers, New Brunswick 1976.

⁶ Należy mieć w pamięci fakt, że ruch ten, wbrew swojej nazwie, rychło przeistoczył się w stowarzyszenie państw nastawionych proradziecko, a także bardzo zróżnicowanych pod względem zasobności – zob. N. Lorch, *An Israeli view of the Third Worlds*, w: M. Curtis, S.A. Gitelson (red.), *Israel...*, op.cit., s. 27–36.

⁷ S. Decalo, *Israeli foreign...*, op.cit., s. 30; idem, *The rise, decline and rebirth of the Afro-Israeli ententes*, w: idem, *Israel and Africa...*, op.cit., s. 145 [tekst opublikowany pierwotnie w: „Journal of Contemporary African Studies” 1989/1990, t. 8/9, nr 1/2, s. 3–25].

krajów Zachodu, a także walczyć z arabską propagandą. W krótkim czasie elementem tych starań było włączenie się w kryzys sueski⁸, w długim – rozbudowa relacji z krajami Trzeciego Świata⁹.

3. Pozytywne doświadczenie ze współpracy z Birma – nawiązana już na początku lat 50. XX w. relacja doprowadziła do szybkiego rozwoju programu pomocy technicznej, przede wszystkim w obszarze rolnictwa, a także kontaktów kulturalnych. Zaowocowało to m.in. sprzeciwem Birmy wobec antyizraelskich posunięć forum krajów niezaangażowanych¹⁰.
4. Kryzys sueski w 1956 r. – doprowadził do otwarcia dróg morskich (Kanału Sueskiego i zatoki Akaba) dla statków izraelskich, które wbrew prawu międzynarodowemu nie były przez Egipt wpuszczane na te wody od 1949 r. Ułatwiło to kontakty, zwłaszcza handlowe, pomiędzy Izraelem a krajami Afryki¹¹. Pełną wolność nawigacji dać mogło zabezpieczenie tras na Morzu Czerwonym, czemu przysłużyć mogła się przychylność krajów Afryki Wschodniej¹². Wola zabezpieczenia tych tras była przyczynkiem do jeszcze wcześniejszych rozważań na temat potrzeby zadziernięcia bliższych relacji z krajami Afryki Wschodniej¹³.
5. Dekolonizacja Afryki – czyli proces uzyskiwania niepodległości przez kolejne państwa afrykańskie, trwający od połowy lat 50. do połowy lat 70. XX w., którego genezą było m.in. osłabienie w II wojnie światowej europejskich mocarstw kolonialnych, kompromitacja kolonizacji jako takiej oraz dążenie do emancypacji narodów skolonizowanych. Co istotne dla niniejszego wywodu, te dążenia emancypacyjne w dużej mierze wiązały się z rozwojem ruchu związkowego, który stopniowo przeradzał się w polityczny. Nowo powstające kraje uzyskiwały pełnoprawne członkostwo i głos w organach i organizacjach wyspecjalizowanych ONZ. Jednocześnie zmagaly się z fundamentalnymi problemami rozwojowymi i społecznymi, wynikającymi z wieków zapóźnienia cywilizacyjnego i eksploatacji przez podmioty zewnętrzne oraz z niedostosowania przebiegu granic (wyznaczonych przez potęgę kolonialne) do realiów gospodarczo-społecznych (w tym przede wszystkim etnicznych).
6. Zmiany personalne w rządzie izraelskim – w 1954 r. stanowisko premiera objął powracający do aktywnego życia politycznego Dawid Ben Gurion, a stanowisko ministra ds. zagranicznych przypadło Goldzie Meir. Miało to sygnalizować

⁸ Interwencja zbrojna Francji, Wielkiej Brytanii i Izraela w Egipcie w październiku 1956 r., mająca na celu utrzymanie tradycyjnej obecności zachodniej w rejonie kanału wbrew egipskim planom jego nacjonalizacji i wymuszenie na Egipcie respektowania praw do żeglugi międzynarodowej.

⁹ S. Decalo, *Israeli foreign...*, op.cit., s. 29–30, 33.

¹⁰ Ibidem, s. 30–31.

¹¹ J. Peters, *Israel and Africa. The Problematic Friendship*, London 1992, s. 11.

¹² O. Ojo, *Africa and Israel: Relations in Perspective*, Boulder 1988, s. 8.

¹³ E. Avriel, *Israel's beginnings in Africa*, s. 70, w: M. Curtis, S.A. Gitelson (red.), *Israel...*, op.cit., s. 69–74.

przejście od polityki polegania na ONZ i potęgach światowych do polityki bardziej pragmatycznej i samodzielnej¹⁴.

Wart wspomnienia jest też czynnik ideologiczny, w tym system wartości wpływający na politykę zagraniczną. Silne zideologizowanie myślenia o relacjach z Afryką spotykało się z resztą z pewną krytyką wewnątrz izraelskiej administracji. Oto poczucie obowiązku Żydów wobec reszty świata – którego genezy można doszukiwać się wręcz w poczuciu misji „narodu wybranego” lub, w duchu sekularystycznym, w ideologii syjonizmu robotniczego – umocnione zostało sukcesem osiągnięcia niepodległości, uznanej przez światowe mocarstwa niezależnie od ich profilu ideologicznego (równolegle przez USA i ZSRR, które początkowo miały nawet ambasady w tym samym budynku), i przezwyciężeniem zagrożeń egzystencjalnych z pierwszej dekady istnienia państwa. Izrael miał być nowym modelem społecznym, który mogliby zaadaptować inni, mostem w ramach globalnego podziału na obozy Wschodu i Zachodu. Jego rola międzynarodowa była widziana w pomocy w emancypacji i rozwoju Trzeciego Świata. Zgodnie z założeniem o współzależności i współodpowiedzialności wszystkich krajów dominowało partnerskie podejście do Trzeciego Świata, z którym zresztą Izrael długo się identyfikował. Psychologicznie rzecz ujmując, woła podjęcia tego rodzaju działań była też wynikiem dumy z własnych osiągnięć i umacniania własnej tożsamości. Był to więc dla Izraelczyków zarówno obowiązek, jak i zaszczyt. Ten kierunek zdobył poparcie wszystkich sił politycznych, mediów i opinii publicznej, począwszy od Ben Guriona. „Matką” izraelskiego programu pomocowego dla Afryki była Meir, która dostrzegała wspólnotę losów Izraela i nowych krajów afrykańskich. W przywróceniu im ludzkiej i narodowej godności widziała swój obowiązek zarówno osobisty, jak i jako funkcjonariusza państwowego, co znajdowało bezpośrednie przełożenie na jej aktywne zaangażowanie w sprawę. Umotywowanie ideologiczne widać także w stosunku Izraela do systemu politycznego Republiki Południowej Afryki: potępienie dyskryminacji rasowej w tym kraju nie było czystą retoryką, ale przełożyło się na realne ograniczenie wzajemnych relacji w omawianych latach. Ta szczerość izraelskich intencji znajdowała odbicie w reakcjach zewnętrznych¹⁵.

Jak w przypadku wielu innych programów pomocowych w tamtych czasach, początki programu izraelskiego cechowały nadmierna gorliwość i ambicja, którą zweryfikować miały w kolejnych latach realia gospodarcze, a przede wszystkim polityczne i społeczne krajów Afryki Subsaharyjskiej¹⁶.

¹⁴ S. Decalo, *Israeli foreign...*, op.cit., s. 31–32.

¹⁵ S. Decalo, *Messianistic influences in Israeli foreign policy*, w: idem, *Israel and Africa...*, op.cit., s. 2–8 [tekst po raz pierwszy opublikowany w serii: „University of Rhode Island Occasional Papers in Political Science”, nr 2, Kingston 1967]; O. Ojo, *Africa and Israel...*, op.cit., s. 11; L. Laufer, *Israel and the Developing Countries: New Approaches to Cooperation*, New York 1967, s. 10; Z. Levey, *Israel's entry into Africa, 1956–61*, „Diplomacy & Statecraft” 2001, t. 1, nr 3, s. 101–103.

¹⁶ S. Decalo, *Afro-Israeli technical cooperation: Successes and setbacks*, w: idem, *Israel and Africa...*, op.cit., s. 67 [tekst pierwotnie wygłoszony podczas konferencji w Arden House 24 marca 1973 r.].

Charakter relacji bilateralnych Izraela z krajami Afryki Subsaharyjskiej w latach 1956–1973

W momencie powstania Izraela istniały dwa niepodległe kraje afrykańskie o statusie członka ONZ. Liberia głosowała za przyjęciem rezolucji nr 181, a w 1949 r. nawiązała stosunki z Izraelem, natomiast Etiopia, kierowana obawą przed niezadowolonym arabskich północnych sąsiadów, wstrzymała się od głosu, pomimo obecności na jej terytorium znacznej społeczności żydowskiej, a także mimo związków historycznych¹⁷. Pierwsze placówki dyplomatyczne Izraela w Afryce, o charakterze honorowym bądź konsularnym, zostały ustanowione w obu wymienionych krajach oraz w jeszcze nie niepodległej Kenii i na kolonialnym Żółtym Wybrzeżu, któremu również zaproponowano pomoc techniczną. Pierwszym krajem, z którym w 1957 r. nawiązano pełne stosunki dyplomatyczne i gdzie otwarto ambasadę, była Ghana (powstała z połączenia Żółtego Wybrzeża i Togo Brytyjskiego). Stała się ona również – w rezultacie kontaktów nawiązanych za pośrednictwem międzynarodowych ruchów socjalistycznych – pierwszym odbiorcą izraelskiej pomocy, a także katalizatorem zainteresowania ze strony innych krajów. Cztery miesiące po Ghanie otwarto placówkę w Liberii. Następnie wypadki potoczyły się lawinowo, wraz z tempem dekolonizacji, przy czym Izrael był przeważnie pośród pierwszych krajów, które uznawały dane państwo afrykańskie¹⁸. Widać to w tym, że do końca 1962 r. Izrael utrzymywał placówki w 22, a w 1972 r. – w 32 krajach Afryki Subsaharyjskiej, wszystkich poza Somalią i Mauretanią. Stanowiło to największą po USA, Francji i Wielkiej Brytanii siatkę dyplomatyczną w regionie. Otwarto również szereg placówek afrykańskich w Izraelu, z czego wiele w Jerozolimie, co stanowiło swego rodzaju uznanie dla pełnienia przez to miasto funkcji jego stolicy. Liderzy obu stron odbyli serię wizyt państwowych wysokiego szczebla (prezydenta, premiera, ministrów), rewizyty trwały przez całą dekadę. Przykładowo Gołda Meir była z oficjalną wizytą w Afryce pięciokrotnie w okresie 1958–1965. Tylko w latach 1960–1961 Izrael odwiedziło siedmiu prezydentów nowych krajów afrykańskich. W wizytach uczestniczyli też przedstawiciele organizacji związkowych¹⁹.

Nawiązanie stosunków politycznych było kluczem do zacieśniania relacji, które rozwijały się przede wszystkim na trzech płaszczyznach. Po pierwsze i najważniejsze, na płaszczyźnie współpracy rozwojowej, która przybrała formę pomocy technicznej o znacznej, zwłaszcza w stosunku do wielkości i potencjału Izraela, skali²⁰. Po drugie,

¹⁷ Ówczesny etiopski monarcha Hajle Syllasje opierał swoją legitymację na dziedzictwie związku królowej Saaby i króla Salomona. O. Ojo, *Africa and Israel...*, op.cit., s. 7.

¹⁸ Ibidem, s. 17.

¹⁹ S. Decalo, *Israeli foreign...*, op.cit., s. 33; idem, *Africa and the Mid-Eastern War*, w: idem, *Israel and Africa...*, op.cit., s. 25–47; J. Peters, *Israel and Africa...*, op.cit., s. 1–3. Więcej o relacjach z Ghaną – zob. Z. Levey, *Israel's entry...*, op.cit.

²⁰ Cytowane są następujące obrazujące to stwierdzenia: pierwsze – że trudno byłoby znaleźć Izraelczyka, który w jakiś sposób nie zetknął się z osobami zaangażowanymi w pomoc w Afryce; drugie – że przeliczając

na płaszczyźnie współpracy wojskowej – bardzo istotnej z politycznego punktu widzenia, jednak ze względu na poufny charakter jej zakres jest trudny do oceny. Trzecią płaszczyznę stanowiły kontakty ekonomiczne, jakkolwiek w omawianym okresie ich skala nie była znacząca.

Z uwagi na ograniczenia finansowe izraelska pomoc rozwojowa nie przybrała formy transferów pieniężnych czy materialnych, ale formę dzisiaj uznawaną za najbardziej pożądaną: transferu wiedzy i doświadczenia w dziedzinach, w których Izrael poczynił największe postępy²¹. Przekazywano wiedzę wypracowaną przez rodzimych badaczy, a także rozwiązania, które Izrael pozyskał z Zachodu w ramach programów pomocy technicznej na rzecz tego pierwszego i które na swoim gruncie przystosował on do potrzeb krajów rozwijających się. Jednocześnie starano się unikać błędów, jakie popełniali twórcy programów na rzecz Izraela (takich jak izolowanie się od środowiska, w którym realizowany był projekt, czy nieznamość języków pozwalających na komunikację). Dysponowano specyficzną wrażliwością, która pozwalała rozumieć reakcje biorców pomocy²². Projekty wsparcia technicznego dla Afryki implementowano początkowo bez bilateralnych umów o współpracy, a w kolejnych latach już na ich podstawie. Łącznie w latach 1958–1970 Izrael wysłał do Afryki prawie 2,5 tys. ekspertów. Realizowane przez nich projekty koncentrowały się przede wszystkim na rolnictwie (ponad 900 ekspertów). Doświadczenie Izraela w szybkim rozwoju rolniczym, któremu towarzyszyło wprowadzanie technologii umożliwiających pokonywanie niekorzystnych warunków naturalnych, było szczególnie przydatne. Izraelscy eksperci, przeważnie działający w kilkuosobowych grupach, zaangażowani byli w najróżniejsze programy – od skali mikro, takie jak wprowadzanie nowych gatunków upraw, poprzez zakładanie nowych farm i tworzenie instytucji rozwoju wiejskiego po planowanie rozwoju regionalnego. Pozostałe dziedziny zaangażowania to: organizacje młodzieżowe (354 ekspertów), zdrowie publiczne (262), edukacja (238). Istotnym obszarem zaangażowania była także pomoc w tworzeniu i modernizacji instytucji państwowych. Wymienić tu można

izraelską pomoc na głowę mieszkańca, gdyby Stany Zjednoczone chciały dorównać izraelskiemu programowi z przykładowego roku 1962, musiałyby ufundować 1 mln stypendiów lub wysłać 360 tys. ekspertów – zob. S. Decalo, *Africa and the U.N. anti-Zionism resolution: Roots and causes*, w: idem, *Israel and Africa...*, op.cit., s.110 [tekst opublikowany pierwotnie w: „Cultures et Développement” (Louvain) 1976, t. 8, nr 1, s. 89–117]. W realizację programu na taką skalę musiał być także włożony odpowiedni wysiłek organizacyjny. Specjalny departament w ramach izraelskiego resortu spraw zagranicznych – Departament Współpracy Międzynarodowej – w szczytowym okresie zatrudniał 80 osób i był największym działem ministerstwa. Jednocześnie w realizację projektów zaangażowane były inne ministerstwa, „liniowe”, i instytucje państwowe (jak Afro-Azjatycki Instytut Studiów nad Pracą i Współpracy utworzony przez Histadrut lub Międzynarodowe Centrum Szkoleniowe na rzecz Usług dla Lokalnej Społeczności). Przykładem może być resort rolnictwa, w ramach którego ówczesny minister Mosze Dajan ustanowił Departament Kształcenia Zagranicznego. L. Laufer, *Israel...*, op.cit., s. 38–40.

²¹ O. Ojo, *Africa and Israel...*, op.cit., s. 18.

²² L. Laufer, *Israel...*, op.cit., s. 25–27. Analiza zasobów i przydatności izraelskich rozwiązań dla różnego rodzaju krajów Trzeciego Świata i głównych cech programu – zob. D.V. Segre, *The philosophy and practice of Israel's international cooperation*, w: M. Curtis, S.A. Gitelson (red.), *Israel...*, op.cit., s. 7–25.

takie przykłady jak pomoc w założeniu loterii państwowych (m.in. Togo, Kamerun), reorganizacja resortu spraw zagranicznych (Dahomej), mapowanie i analiza zasobów narodowych (m.in. Mali, Uganda)²³.

Samuel Decalo wprowadza nie do końca jednoznaczny podział na projekty ukierunkowane na zmianę społeczną i na transfer wiedzy. Do tych pierwszych jego zdaniem należy zaliczyć programy związane z tworzeniem nowych wspólnot rolniczych, w tym z udziałem formacji typu Nahal²⁴, które realizowano w 20 krajach. Promowały one rozwój kapitału ludzkiego, modernizację stylu życia, zmiany kulturowe i światopoglądowe. To tego typu inicjatywy, najbardziej ambitne, napotkały jednak największe trudności w realizacji. Wydaje się, że bardziej udane, choć mniej widoczne, były projekty drugiego typu: czysto szkoleniowe, napotykające mniejsze przeszkody natury kulturowej i realizowane z większą dozą realizmu²⁵.

Eksperci izraelscy byli zatrudniani w Afryce również przez agendy ONZ. Przykładowo w roku 1969 takich ekspertów było 38 i wspomagali oni działania Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP), Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO), Międzynarodowej Organizacji Pracy (ILO) oraz Światowej Organizacji Zdrowia (WHO). Od 1958 r. Izrael oferował również szkolenia dla Afrykańczyków w instytucjach izraelskich specjalizujących się w wymienionych dziedzinach. Istnieją różne dane dotyczące skali tego programu. Ojo podaje, że pomiędzy 1958 a 1972 r. w szkoleniach uczestniczyło ponad 9 tys. osób, przy czym trwały one od kilku miesięcy do siedmiu lat (pełny kurs medycyny). Zintegrowany charakter oferowanego programu polegał na tym, że wizyty w Izraelu były powiązane z projektami realizowanymi bezpośrednio w kraju-biorcy pomocy. Przykładem może być program zwalczania chorób oczu i ślepoty w Liberii. Podczas

²³ J. Peters, *Israel and Africa...*, op.cit., s. 4–6; S. Decalo, *Afro-Israeli technical cooperation: Patterns of successes and setbacks*, w: idem, *Israel and Africa...*, op.cit., s. 83 [tekst pierwotnie opublikowany w: M. Curtis, S.A. Gitelson (red.), *Israel...*, op.cit., s. 81–99]; idem, *Africa and the U.N...*, op.cit., s. 111; L. Laufer, *Israel...*, op.cit., s.30–31.

²⁴ Nahal, a także Gadna – quasi-wojskowe formacje młodzieżowe. Chodziło o powielenie izraelskiego wzorca, w którym tego rodzaju organizacje wspierały najcięższe prace fizyczne w rozwijających się wspólnotach rolniczych, prowadziły także szkolenia techniczne i formację społeczną – zwalczanie mentalności plemiennej, kształtowanie świadomości obywatelskiej, promowanie nowych wartości i etosu pracy – zob. S. Decalo, *Afro-Israeli technical cooperation: Patterns...*, op.cit., s. 74.

²⁵ Ibidem, s. 67–69. Jak wskazuje Kanovsky, łatwiej przeszczepić zdolności techniczne niż instytucje i system wartości. Podaje on następujące czynniki sukcesu gospodarczego Izraela: 1) charakter przywództwa, w tym partii politycznych, Histadrutu, Agencji Żydowskiej – zawsze skoncentrowanego na rozwoju gospodarczym; 2) polityka ekonomicznego pragmatyzmu, promującego inicjatywność i przedsiębiorczość; 3) wysoki poziom edukacyjny ludności w momencie utworzenia państwa i duży nacisk na edukację wszystkich kohort w momencie utworzenia państwa; 4) niski poziom drenażu mózgów dzięki czynnikom ekonomicznym i ideologicznym; 5) wykorzystanie służb wojskowych do celów rozwojowych, jak Nahal, i innych sposób transferu wiedzy do sektora cywilnego; 6) starania o minimalizowanie dysproporcji społecznych; 7) innowacyjność społeczna i instytucjonalna; 8) docenienie roli rolnictwa; 9) często przeceniana, niemniej istotna pomoc zagraniczna – zob. E. Kanovsky, *Can Israel serve as a model for developing countries*, w: M. Curtis, S.A. Gitelson (red.), *Israel...*, op.cit., s. 45–51.

gdy izraelski personel został wysłany na miejsce w celu założenia szpitala okulistycznego, w Izraelu kształcono jego przyszłych pracowników. Projekty realizowane w krajach afrykańskich z rzadka wspomagane były także grantami, pożyczkami i darami rzeczowymi²⁶.

Współpraca wojskowa miała podobny charakter – chodziło głównie o szkolenie armii afrykańskich wszystkich typów (wojska lądowe, marynarka, lotnictwo), a także o pomoc w tworzeniu organizacji o charakterze szkoleniowo-paramilitarnym (typu wspomnianego wyżej Nahalu, co bywa zaliczane raz do pomocy rozwojowej, raz do wojskowej²⁷). Głównymi odbiorcami tego rodzaju pomocy były kraje Afryki Wschodniej, z uwagi na ich strategiczne położenie wzdłuż szlaków handlowych Morza Czerwonego. Chodziło w szczególności o Etiopię i Ugandę. Poza niewątpliwymi korzyściami ze współpracy wojskowej płynęły także trudności. Izrael stał się podatny na zarzuty o wtrącanie się w politykę afrykańską²⁸. Incydentalnie współpraca wzbudzała sprzeciwy – w tym ze strony Wielkiej Brytanii, która widziała izraelską szkołę lotniczą w Ghanie jako zagrożenie swoich interesów gospodarczych, politycznych i wojskowych (koniec lat 50.), czy USA, które próbowały zapobiec szkoleniu kongijskich spadochroniarzy w Izraelu w połowie lat 60. XX wieku²⁹.

Jeśli chodzi o obszar gospodarki, tu również pojawiły się elementy pomocy technicznej, a także inwestycji kapitałowych i wsparcia zarządzania, z niewielką rolą dla grantów i pożyczek. Zaangażowanie izraelskie polegało na tworzeniu wspólnych z partnerem afrykańskim spółek, które stopniowo, w miarę postępu przygotowania tego drugiego, przechodziły w jego ręce. Przykładem są spółki budowlane utworzone w Ghanie, Nigerii, Sierra Leone i na Wybrzeżu Kości Słoniowej, które rychło się usamodzielniały. Między innymi dzięki nim budowano nowoczesną infrastrukturę krajów Afryki – drogi, lotniska, tamy. Miały też miejsce duże programy związane z zaopatrzeniem krajów afrykańskich w nowoczesny sprzęt rolniczy. Korzyści dla Izraela polegały przede wszystkim na dostępie do nowych rynków, co przełożyło się na wzrost wymiany handlowej z Afryką (która jednak nie przekroczyła 3% ogółu handlu izraelskiego) i stopniową poprawę jej bilansu, od 1969 r. dodatniego. Izrael eksportował głównie ubrania, leki, maszyny rolnicze, elektronikę, materiały biurowe, natomiast importował przede wszystkim nieprzetworzone surowce naturalne i artykuły spożywcze³⁰. Jako przykład napięć, które wywoływała zwiększona izraelska obecność,

²⁶ O. Ojo, *Africa and Israel...*, op.cit., s. 18–20. Wśród odbiorców pożyczek znalazły się: Sierra Leone, Nigeria, Ghana, Liberia, Wybrzeże Kości Słoniowej i Tanzania. L. Laufer, *Israel...*, op.cit., s. 29–30, 139. Poza wymienioną książką Laufera bardzo szczegółową relację z projektów realizowanych w Afryce przy pomocy Izraela można znaleźć w pracy: M. Kreinin, *Israel and Africa. A Study in Technical Cooperation*, Praeger, New York 1968.

²⁷ Niemniej działania te były organizowane przez Ministerstwo Obrony, a konkretnie Departament Współpracy i Łączności Zagranicznej – zob. L. Laufer, *Israel...*, op.cit., s. 40.

²⁸ J. Peters, *Israel and Africa...*, op.cit., s. 6–10.

²⁹ S. Decalo, *Israeli foreign...*, op.cit., s. 33.

³⁰ J. Peters, *Israel and Africa...*, op.cit., s. 10–12; O. Ojo, *Africa and Israel...*, op.cit., s. 20, 22–24.

można podać niezadowolenie Wielkiej Brytanii z wprowadzania izraelskich produktów na rynki zachodnioafrykańskie, gdzie dotychczas interesy handlowe królestwa były niezagrożone³¹.

Działania te miały niewątpliwie pozytywny wpływ na położenie dyplomatyczne Izraela. Szybko jednak stały się też przyczynkiem do aktywnych starań państw arabskich, a także pozostałych krajów bloku komunistycznego, mających na celu zniechęcenie krajów Afryki Subsaharyjskiej do współpracy z Izraelem.

Kraje Afryki Subsaharyjskiej a Izrael na arenie międzynarodowej w latach 60. XX wieku

Lata 60. określane są jako czas, kiedy „Izrael zwariował dla Afryki”. Izraelscy eksperci obecni byli praktycznie w każdym kraju. Nawiązane relacje sprzyjały realizacji zakładanych celów politycznych, strategicznych oraz gospodarczych i pozostawały zgodne z motywacjami humanitarnymi i ideologicznymi. Jednocześnie zabiegano o izraelską pomoc i była ona witana z otwartymi ramionami przez afrykańskie kraje, wychodzące z kolonializmu i szukające własnych dróg rozwoju. Państwa te nie miały powodów, by żywić negatywne uczucia wobec Izraela, wręcz przeciwnie: chrześcijańska część ich ludności знаła Biblię, a więc nie kwestionowała istnienia tego państwa, jednocześnie zaś wpływy arabskie nadal mocno kojarzyły się z wiekami wyzysku, przede wszystkim w postaci handlu niewolnikami. Izrael nie był postrzegany jako zagrożenie, czy to polityczne, czy ekonomiczne, jeśli już doceniano jego rolę, to jako przeciwwagę dla wpływów Egiptu. Starania arabskich dyplomacji w omawianym okresie były niezręczne, nieraz raczej odstręczały nachalnością, niż zachęcały. Przykładem reakcji arabskich, jakie wywoływało zaangażowanie Izraela, może być stosunek do Ghany. Egipt i Syria zbojkotowały obchody jej niepodległości, Liga Arabska Ghanę potępiła, a statkom jej narodowego armatora – która to firma powstała przy udziale izraelskim – zabroniono przepływać przez Kanał Sueski. Jordania zareagowała bojkotem ghańskich produktów. Tymczasem konflikt izraelsko-arabski nie był jeszcze przedmiotem zainteresowania Afrykańczyków i chcieli oni suwerennie decydować o swoich relacjach międzynarodowych. Arabowie nie dysponowali takimi doświadczeniami, jakich potrzebowali Afrykańczycy. Liderzy afrykańscy byli też odporni na argumenty religijne: nawet muzułmańscy przywódcy mieli przeważnie świecki światopogląd i byli świadomi zagrożeń, jakie może nieść radykalny islam. Zauważalne było za to odczuwane przez Afrykańczyków podobieństwo losu upośledzonych przez wieki narodów – żydowskiego i afrykańskich. Dostrzegali oni też podobieństwa nieprzyjaznych warunków naturalnych (gorący, ale zróżnicowany klimat, erozja gleby, długie susze i gwałtowne ulewę). Przyciągała historia cudu państwotwórczego,

³¹ S. Decalo, *Israeli foreign...*, op.cit., s. 33; idem, *Afro-Israeli technical cooperation: Successes...*, op.cit., s. 86–88.

gospodarczego i społecznego Izraela, w tym uformowanie z mozaiki imigrantów narodu, czego odpowiednikiem były starania państw afrykańskich mające na celu budowę narodów ze zbiorów plemion. Izraelska pomoc techniczna była łatwa do pozyskania i szybko wdrażana. Ponadto Izrael dbał o to, by wysyłać tylko najlepszych ekspertów, wyrabiając sobie dobrą reputację. Byli to przede wszystkim pracownicy administracji państwowej i państwowych instytucji zajmujących się np. wodą lub budownictwem, przy czym nadreprezentowane wśród nich były osoby z doświadczeniem w kibucach lub moszawach. Mając własne doświadczenie z problemami i aspiracjami ludzi w kraju rozwijającym się, dobrze identyfikowali się oni z potrzebami państw afrykańskich. Doceniano nieformalny styl kontaktów i specyficznego ducha izraelskich ekspertów, którzy reagowali szybko, nie bali się improwizować („pragmatyczna improwizacja”), byli ambitni („społeczny idealizm”), osobiście przejęci i zaangażowani, a jednocześnie prezentowali bardzo praktyczne podejście do realizacji zadań. Świetną reputację zdobyły także izraelska etyka pracy i jakość produktów. Do tego dochodziła bliskość ideologiczna – nowo niepodległe kraje przeważnie orientowały się na jakąś formę socjalizmu, jednocześnie jednak ostrożnie podchodziły do współpracy ze Związkiem Radzieckim, świadome wiążących się z nią ograniczeń suwerenności³².

Program pomocowy dla Afryki Subsaharyjskiej niewątpliwie przełamał izolację oraz poprawił wizerunek i prestiż Izraela w świecie. Przynosił pożądane rezultaty, mimo że izraelska pomoc nigdy nie była warunkowana podjęciem zobowiązań o naturze politycznej³³. Wyżej wymienione czynniki przekładały się jednak na wysoki status i korzystne ustosunkowanie ambasadorów Izraela w krajach Afryki. Na wiele lat zablokowało to starania krajów arabskich o izolację Izraela, a wręcz sprzyjało narastającej na nie presji ze strony państw Afryki. Na forum Zgromadzenia Ogólnego ONZ kraje afrykańskie w większości nie popierały wniosków wrogich Izraelowi, a nawet angażowały się w promowanie wniosków mu przyjaznych. Stało się tak w 1961 i 1962 r., gdy państwa Afryki Subsaharyjskiej stanowiły ponad połowę współsponsorów projektów rezolucji wzywających obie strony konfliktu izraelsko-arabskiego do bezpośrednich rozmów. Było to elementem – zgodnego z dążeniami Izraela – nacisku na kraje arabskie, by te wreszcie przystąpiły do rozmów pokojowych. Choć rezolucje ostatecznie nie zostały przyjęte, to moment ich zaproponowania można uznać za szczyt dyplomatycznego powodzenia Izraela w Afryce. Jeśli chodzi o forum ONZ, to eksperci izraelscy zaczęli być też wybierani jako reprezentanci bloku afrykańsko-azjatyckiego w jej ciałach i na istotne stanowiska (np. do rad zarządzających WHO czy Funduszu Narodów Zjednoczonych na rzecz Dzieci, UNICEF). Kraje afrykańskie skutecznie też blokowały zabiegi państw arabskich, by konflikt izraelsko-arabski był tematem obrad ciał panafrkańskich: od Pierwszej Konferencji Niepodległych Państw Afrykańskich

³² J. Peters, *Israel and Africa...*, op.cit., s. 13–17; O. Ojo, *Africa and Israel...*, op.cit., s. 9–15, 21–22; L. Laufer, *Israel...*, op.cit., s. 53–56.

³³ L. Laufer, *Israel...*, op.cit., s. 203–204.

w Akrze (1958) po kolejne obrady forów Organizacji Jedności Afrykańskiej (OJA), utworzonej w 1963 r. Wyjątki od tej reguły, takie jak rezolucja z Casablanki z 1961 r. czy rezolucja ministrów OJA z lutego 1968 r., które zawierały sformułowania wrogie Izraelowi, okazywały się przyjęte wbrew stanowisku wielu państw afrykańskich i nie wpływały na zakres relacji. Pierwsze pozytywne doświadczenia sprawiły, że nadzieje wiązane przez Izraelczyków z programem pomocowym – a konkretnie z płynącymi z niego korzyściami politycznymi, zwłaszcza w kontekście rozwiązania konfliktu arabsko-izraelskiego na drodze negocjacji – jeszcze rosły. Głównym celem było jednak utrzymanie Afryki poza arabskim obozem politycznym³⁴.

Samuel Decalo twierdzi, że spełniony został także inny z celów, które stawiała przed sobą izraelska polityka zbliżenia z Afryką Subsaharyjską, mianowicie umocnienie pozycji wobec krajów Zachodu. Dowodem na to miało być zainteresowanie amerykańskie izraelskimi rozwiązaniami na rzecz krajów Trzeciego Świata, które szybko zdobyły sobie prestiż, i doświadczeniami w tym zakresie, również jeśli chodzi o wspólnie tworzone firmy³⁵.

Autorzy różnie oceniają wpływ wojny sześciodniowej z 1967 r. na omawianą dynamikę³⁶. Wyważając racje różnych stron, można przychylić się do stwierdzenia, że wojna wymusiła odniesienie się przez kraje afrykańskie do konfliktu arabsko-izraelskiego – chociażby dlatego, że w jej efekcie Izrael zajął półwysep Synaj, geograficznie stanowiący część kontynentu afrykańskiego (w dodatku wciąż toczyły się tam walki o niskiej intensywności). Poza Gwineę, która zerwała relacje z Izraelem już w roku wojny, było to jednak zaangażowanie powierzchowne i niejednoznaczne. Opinia publiczna w wielu krajach afrykańskich sprzyjała Izraelowi. Część z nich (Etiopia, Nigeria, Liberia, Togo, Kamerun) opowiedziała się za poszanowaniem przez Egipt zasad wolności żeglugi, inne potępiły Izrael (Gwinea, Tanzania). Silny był wciąż sprzeciw wobec podnoszenia

³⁴ S. Decalo, *Messianistic...*, op.cit., s. 5,7; idem, *Israeli foreign...*, op.cit., s. 33; O. Ojo, *Africa and Israel...*, op.cit., s. 24–27; J. Peters, *Israel and Africa...*, op.cit., s. 23–25.

³⁵ S. Decalo, *Israeli foreign...*, op.cit., s. 33.

³⁶ Wojna stoczona w dniach 5–10 czerwca 1967 r. pomiędzy Izraelem a Egiptem, Syrią i Jordanią. Rozpoczęta atakiem wyprzedzającym Izraela, podjętym wobec eskalacji wrogich działań sąsiadów, w tym: regularnego ostrzału artyleryjskiego zamieszkanego terenu wokół Jeziora Tyberiadzkiego ze strony Syrii, transgranicznych napadów i projektów infrastrukturalnych mających pozbawiać Izrael źródeł wody, a następnie zamknięcia przez Egipt cieśniny Tirańskiej dla statków Izraela i wyjazdu obserwatorów ONZ-owskich z Synaju. Towarzyszyła temu propaganda mająca na celu wezwanie obywateli państw arabskich do brutalnej walki. Wojna zakończyła się zaskakującym zwycięstwem Izraela, który zdobył terytoria Wzgórz Golan, Zachodniego Brzegu Jordanu (w tym Jerozolimy Wschodniej, razem z dzielnicą żydowską), półwyspu Synaj i Strefy Gazy. Porażka obnażyła – przede wszystkim wobec ich obywateli – słabość reżimów arabskich, na czym skorzystał ruch palestyński. W Izraelu wojna dała początek kontrowersji, ogólnie rzecz ujmując, pomiędzy siłami politycznymi, które od razu po jej zakończeniu zaproponowały krajom arabskim oddanie zdobytych ziem w zamian za pokój, a tymi, które z różnych względów to rozwiązanie odrzucały. Wojna ta i odrzucenie przez Egipt propozycji pokojowej Izraela zakładającej zwrot półwyspu Synaj i jego demilitaryzację zapoczątkowała także kilkuletnią wojnę na wyczerpanie między nimi. Natomiast Liga Arabska (spotkanie w Chartumie) tuż po wojnie przyjęła politykę „trzech nie” – dla uznania Izraela, rozmów pokojowych i w ogóle kontaktów.

kwestii na forum OJA. Przyjęła ona co prawda we wrześniu 1967 r. deklarację w sprawie wojny, jednak jej treść nie spełniała oczekiwań strony arabskiej. Podczas prac na forum Zgromadzenia Ogólnego ONZ nad rezolucją w sprawie konfliktu doszły jednak do głosu presje związane ze stosunkiem wobec konfliktu dwóch supermocarstw, a także antyizraelskim zwrotem w polityce Francji, która nadal wywierała istotny wpływ na politykę swoich byłych kolonii³⁷. Zgromadzenie dyskutowało z inicjatywy ZSRR, którego opinie nie znalazły poparcia w Radzie Bezpieczeństwa. Przedstawiono dwa projekty tekstu: „jugosłowiański” – reprezentujący poglądy państw sowieckich i arabskich, eskalujący żądania wobec Izraela, oraz „latynoamerykański” – popierany przez kraje Ameryki Łacińskiej, bardziej realistyczny i umiarkowany w żądaniach oraz uznający prawa wszystkich krajów regionu bliskowschodniego. Kraje Afryki Subsaharyjskiej podzieliły się: 14 poparło propozycję jugosłowiańską, 17 zaś – latynoamerykańską. Chociaż ostatecznie żadna z wersji nie uzyskała wymaganego poparcia dwóch trzecich państw, to ta druga zdobyła wyraźnie więcej głosów³⁸.

Wspomniana rezolucja OJA z 1968 r., przyjęta na poziomie ministerialnym, potępiła Izrael, jak się jednak okazało – została ona przyjęta przez aklamację bez rozpatrzenia wniosków krajów afrykańskich wobec jej treści. Forum przywódców państw uznało ją w znacząco zmienionym – na korzyść Izraela – brzmieniu. Taka sytuacja trwała aż do 1971 r., kiedy to odnotowano wyraźną zmianę w stanowiskach państw afrykańskich, które stwierdziły, że konflikt arabsko-izraelski (a przede wszystkim egipsko-izraelski) ich także dotyczy, i niektóre zradykalizowały swoje stanowisko zgodnie z postulatami arabskimi. Podjęły także własne inicjatywy na rzecz rozwiązania konfliktu, w tym sformowały „komitet dziesięciu mędrców” złożony z głów państw: Etiopii, Kamerunu, Wybrzeża Kości Słoniowej, Kenii, Liberii, Nigerii, Senegalu, Tanzanii i Zairu. Wyłoniona przez nich grupa czterech przywódców po misji do Izraela i Egiptu w listopadzie 1971 r. przygotowała jednak raport, który był dużo bardziej umiarkowany niż rezolucja OJA zaakceptowana wcześniej w tym samym roku. Rekomendacje raportu³⁹ zostały przyjęte zarówno przez Egipt, jak i Izrael, ale późniejsze spory, również w łonie krajów afrykańskich, odnośnie do przyszłości inicjatywy

³⁷ Utrata sojusznika w postaci Francji działała na niekorzyść relacji Izraela z wieloma krajami afrykańskimi, niemniej w latach wcześniejszych również izraelski sojusz z Francją nie zawsze miał pozytywne dla Izraela konsekwencje z uwagi na oburzenie wielu krajów na francuskie próby nuklearne na Saharze – zob. Z. Levey, *Israel's entry...*, op.cit., s. 94, 98, 105.

³⁸ J. Peters, *Israel and Africa...*, op.cit., s. 27–34; S. Decalo, *Israeli foreign...*, op.cit., s. 40–45; idem, *Africa and the Mid-Eastern*, op.cit., s. 52–53; H.M. Sachar, *A History of Israel. From the Rise of Zionism to Our Time*, New York 1996, s. 661–664. Prace nad rezolucją Rady Bezpieczeństwa toczyły się niezależnie, jednak jej treść, ostatecznie przyjęta jako rezolucja nr 242 z 22 listopada 1967 r., nosi znamiona sposobu myślenia zawartego w propozycji latynoamerykańskiej. Wyznacza ona warunki brzegowe pokojowego rozwiązania, pozostawiając pole do negocjacji odnośnie do szczegółowych ustaleń. Jej celowa niejednoznaczność stała się jednak przyczyną wypaczeń pod względem rozumienia treści, odbiegających od intencji autorów.

³⁹ Dotyczyły one: 1) bezpośrednich negocjacji w ramach rezolucji nr 242 pod egidą wysłannika ONZ Gunnara Jarringa; 2) tymczasowego porozumienia ws. otwarcia Kanału Sueskiego; 3) ustalenia w traktacie pokojowym bezpiecznych i uznanych granic; 4) osiągnięcia rozwiązania problemów bezpieczeństwa poprzez

sprawiły, że jej główne założenie – przywrócenie ONZ-owskiej misji mediacyjnej – nie zostało zrealizowane. Wydaje się, że kraje afrykańskie nie zostały potraktowane przez obie strony jako mediator, a Egipcjowi i Izraelowi bardziej chodziło o wpłynięcie na ich postawę na forum OJA. Po stronie afrykańskiej zapanowało jednak wrażenie, że to Izrael jest stroną bardziej nieprzejednaną, co zaowocowało bardzo krytyczną wobec niego rezolucją OJA. Pierwsze przypadki zerwania przez kraje afrykańskie stosunków dyplomatycznych – już w 1972 r. przez: Ugandę, Czad, Kongo Brazzaville, Niger i Mali – stawiały pod presją rządy wciąż przychylne Izraelowi. Ostatnim akordem w historii przyjaźni afrykańsko-izraelskiej był masowy sprzeciw państw afrykańskich wobec szantażu, jakim posłużyła się Libia w stosunku do Etiopii, żądając jej zbojkotowania do czasu przeniesienia siedziby OJA z jej terytorium do Egiptu, chyba że zerwie ona stosunki z Izraelem. Żadne państwo nie zbojkotowało najbliższego szczytu w Etiopii, przyjęto jednak kolejną antyizraelską rezolucję⁴⁰.

Ewolucję relacji dyplomatycznych pomiędzy Izraelem a krajami Afryki Subsaharyjskiej, w szczególności w kontekście zajmowanych przez nie na forum ONZ stanowisk w kluczowych latach 1967–1972, zawiera tabela 1 (s. 268).

Przyczyny zapaści w relacjach Izraela z krajami Afryki Subsaharyjskiej

Kraje arabskie kontynuowały starania o izolację polityczną i dyplomatyczną Izraela na forum IV Konferencji Szefów Państw i Rządów Niezaangażowanych w Algierze (1973), gdzie przyjęto wrogą Izraelowi rezolucję, co zwiększało presję na kraje utrzymujące z nim stosunki. Ciosem było zerwanie relacji przez Zair, dotychczas bardzo bliski; w kontekście tej decyzji Mobutu Sese Seko zadeklarował na posiedzeniu Zgromadzenia Ogólnego ONZ, że został postawiony przed wyborem „pomiędzy przyjacielem Izraelem a bratem Egiptem”. Katalizatorem zerwania przez kraje afrykańskie relacji z Izraelem były konsekwencje wojny Jom Kippur⁴¹.

Wyjaśnienie przyczyn końca miesiąca miodowego w relacjach izraelsko-afrykańskich wymaga jednak pogłębionej analizy, uwzględniającej szereg czynników, z których wiele nie ma nic wspólnego z konfliktem arabsko-izraelskim. Już w drugiej połowie lat 60. XX w. doszło do pewnego urealnienia oczekiwań po obu stronach.

gwarancje ONZ, stworzenie stref zdemilitaryzowanych i stacjonowanie sił międzynarodowych; 5) zagwarantowania wolności żeglugi przez cieśninę Tirańską dla wszystkich statków.

⁴⁰ J. Peters, *Israel and Africa...*, op.cit., s. 27–34.

⁴¹ Ibidem, s. 35–36. Wojna Jom Kippur rozpoczęła się 6 października 1973 r. wspólnym atakiem Egiptu i Syrii na Izrael – zaskoczony tym faktem, który w dodatku miał miejsce w dniu najważniejszego święta żydowskiego. Początkowe sukcesy armii arabskich zostały jednak powstrzymane. Wojna, w którą zaangażował się dyplomatycznie i militarnie również ZSRR, a potem USA, trwała do 26 października. Chociaż ostatecznie Izrael obronił swój terytorialny stan posiadania, to panowało przeświadczenie o klęsce, które doprowadziło do upadku rządu Gołdy Meir. Z kolei państwa arabskie po wojnie jeszcze zaostrzyły kurs antyizraelski, m.in. ogłaszając embargo naftowe – wysokie ceny ropy zmusiły wiele państw zachodnich do spolegliwości wobec arabskich postulatów dotyczących relacji z Izraelem. Jednocześnie wojna dała początek izraelsko-egipskim rozmowom pokojowym, które jednak przyniosły rezultaty dopiero w 1979 r.

Autorytarni władcy afrykańscy wykorzystywali często nowe, zaadoptowane instytucje izraelskie do konsolidacji swojej władzy, wypaczając cele ich istnienia i charakter, jednocześnie nie dedykując projektom rozwojowym wystarczających własnych zasobów i zaangażowania. Nieraz zasobów finansowych – którymi Izrael również nie dysponował – zwyczajnie brakowało. Ponadto okazało się, że zastosowanie izraelskich modeli rozwojowych w warunkach afrykańskich, mimo wielu niewątpliwych sukcesów, często nie przynosi zakładanych rezultatów i że modele te trzeba znacznie modyfikować, również pod względem celów. Nie wytrzymały one bowiem zderzenia z afrykańskim tradycjonalizmem i więzami plemiennymi; przykładowo projekty o wymiarze budowania narodu musiały być redukowane, tak by uwzględnić tylko jedną z grup etnicznych wobec nieprzezwyciężalnych konfliktów między nimi. Izraelski, socjalistyczny z ducha kolektywizm, oparty o wartości indywidualistyczne: inicjatywę, zdolności i etos pracy jednostki, kłócił się z mentalnością kolektywistyczną Afryki, w której o statusie społecznym decydowały zupełnie inne cechy (płeć, wiek, pochodzenie). Tradycyjne rolnictwo nie akceptowało sugerowanych nowoczesnych metod, młodym Afrykańczykom brakowało także motywacji do uprawiania ziemi (w przeciwieństwie do wyjątkowych pod względem psychologicznym warunków izraelskich po odzyskaniu niepodległości). Do tego dochodziła polityczna niestabilność wielu krajów kontynentu. Programy reformowano, jednak zabrakło czasu, by stwierdzić, czy wprowadzone zmiany rozwiązują napotkane problemy. Między innymi w związku z osłabieniem gospodarczym Izraela po wojnie 1967 r. ograniczono skalę współpracy rozwojowej i dystrybuowano ją bardziej selektywnie – kontynuowano w szczególności współpracę rozwojową z Etiopią, Kamerunem, Kongo, Lesoto, Liberią, Madagaskarem, Tanzanią, Togo, Ugandą, Wybrzeżem Kości Słoniowej, Zairem i Zambią. Afrykańczycy nadal wyrażali wdzięczność, zarazem jednak ich kontynent zaczął otrzymywać pomoc z wielu innych źródeł, w szczególności od krajów arabskich i ZSRR, przy czym oferowały one przede wszystkim granty finansowe. Firmy brytyjskie czy francuskie wzmogły starania o utrzymanie się na afrykańskich rynkach, zwiększając konkurencję wobec produktów izraelskich. Słabł sojusz francusko-izraelski, co nadwątlało również pozycję Izraela w byłych koloniach francuskich. Pewną rolę odegrały też niektóre zmiany rządów afrykańskich i – wraz ze wzrostem siły Izraela – relatywnie mniejsza jego dbałość o relacje z najmniejszymi krajami. Wreszcie w Afryce ukształtował się swego rodzaju system równowagi sił pomiędzy Izraelem a krajami arabskimi, w ramach którego z czasem przewagę zdobyli Arabowie⁴². Jak zwraca uwagę Ethan Nadelman,

⁴² S. Decalo, *Africa and the Middle East*, w: idem, *Israel and Africa...*, op.cit., s. 57–66; idem, *Afro-Israeli technical cooperation: Successes...*, op.cit., s. 67–69; idem, *Afro-Israeli technical cooperation: Patterns...*, op.cit., s. 74–78; O. Ojo, *Africa and Israel...*, op.cit., s. 33–36. Przykładowo użycie odpowiednika Nahału jako narzędzia władzy miało miejsce w Ghanie i na Wybrzeżu Kości Słoniowej, a jego upolitycznienie – w Ugandzie i Tanzanii; brak pieniędzy uniemożliwił zafunkcjonowanie tego projektu w Dahomeju i Republice Środkowoafrykańskiej; w Czadzie i Dahomeju pracę z młodzieżą utrudniały też konflikty międzyetniczne – zob. S. Decalo, *Africa and the U.N...*, op.cit., s. 112–113.

o ile relacje bilateralne stanowiły podstawę więzi między Izraelem a krajami Afryki Subsaharyjskiej, to czynniki multilateralne zdecydowały o jej rozpadzie⁴³.

Dosyć szczegółową analizę w zakresie dyplomatycznych przyczyn zakończenia współpracy przedstawił Joel Peters⁴⁴, opisując czynniki, które zawarto na liście poniżej, w razie potrzeby uzupełniając informacjami z innych źródeł. Jako główną przyczynę zerwania podaje się stopniowe uleganie przez państwa afrykańskie arabskiej presji dyplomatycznej. Nie nastąpiła więc gwałtowna zmiana ich mentalności, a raczej znalazły się one w sytuacji wymagającej radykalnych działań w obronie interesów wobec nowej, naftowej potęgi państw arabskich. W szczególności:

1. Przez okazanie poparcia krajom arabskim państwa Afryki liczyły na uzyskanie pomocy w uniknięciu skutków gospodarczych zastosowania przez Organizację Krajów Eksportujących Ropę Naftową (OPEC) wywindowanych cen ropy jako oręża mającego wymusić na krajach Zachodu dyplomatyczne ustępstwa.
2. Presja wywierana była nie tylko na forach wielostronnych i za pomocą argumentu cen ropy, lecz także bilateralnie. W szczególności wskazać należy na działania Arabii Saudyjskiej pod egidą króla Fajsala II oraz Libii pod wodzą pułkownika Mu'ammara al-Kaddafiego. Kraje te wykorzystywały różne słabości poszczególnych krajów afrykańskich (np. wpływ Libii na antyrządową partyzantkę Czadu czy walczącą z rządem Etiopii partyzantkę erytrejską). Kaddafi przebił innych liderów państw arabskich pod względem radykalizmu ideologicznego w wymiarze panarabskim, religijnym, rewolucyjnym, jak również pod względem antyizraelskiej zapiekłości. Wyrastał on z bardzo specyficznych warunków i frustracji ówczesnych społeczeństw północnoafrykańskich i proponował „trzecią drogę”, niezależną od dychotomii kapitalizm–socjalizm: kontynuację Naserowskiej rewolucji socjalistycznej, realizowanej podług radykalnie interpretowanych nakazów islamu⁴⁵.
3. Kampanii arabskiej towarzyszyły zachęty finansowe, w szczególności obietnice znacznych pożyczek, związane z zerwaniem stosunków z Izraelem. Związek ten został dostrzeżony przez prasę międzynarodową i potwierdzony np. wypowiedzią Mobutu Sese Seko. Podawany jest także przykład Czadu, który na początku 1973 r. znalazł się na krawędzi bankructwa. Gdy dotychczasowi sponsorzy – Izrael i Francja – nie pospieszyli z pomocą, za to Libia obiecała przestać finansować antyrządową rebelię w tym kraju i przełać mu znaczne środki finansowe, Chad zerwał relacje z Izraelem – już w listopadzie 1972 roku⁴⁶.
4. W związku z wynikiem wojny 1973 r. kraje afrykańskie, przywiązane do zasady integralności terytorialnej państw kontynentu, stanowiącej fundament ich istnienia,

⁴³ E.A. Nadelmann, *Israel and Black Africa: A rapprochement?*, „The Journal of Modern African Studies” 1981, t. 19, nr 2, s. 183–219.

⁴⁴ J. Peters, *Israel and Africa...*, op.cit., rozdz. *Explaining the break*, s. 43–61.

⁴⁵ S. Decalo, *Libya's Qaddafi: Beduin product of the space age*, w: idem, *Israel and Africa...*, op.cit., s. 95–106.

⁴⁶ O. Ojo, *Africa and Israel...*, op.cit., s. 42.

czuły się zmuszone wypowiedzieć się przeciw Izraelowi w związku z przekroczeniem Kanału Sueskiego przez jego wojsko w trakcie wojny oraz przedłużającą się okupacją półwyspu Synaj. Wiele państw motywowało zerwanie relacji właśnie kwestią okupacji. Czynnikiem był także fakt, że Izrael nie spełnił postulatów rezolucji ONZ i OJA dotyczącego wycofania się.

5. Po roku 1967 zmieniło się postrzeganie Izraela w krajach afrykańskich. Nie wydawał się on już krajem niewielkim i podrzędnym, walczącym o przetrwanie, ale regionalną potęgą. W coraz mniejszym stopniu Izrael należał do krajów określających się jako socjalistyczne, orientując się bardziej kapitalistycznie, również w sensie ofensywy na rynkach afrykańskich⁴⁷; coraz bliższe były też jego relacje z Zachodem. Wobec radykalizacji ideologicznej reżimów afrykańskich oznaczało to koniec pewnej bliskości. Radykalizacja ta związana była z frustracją wynikającą ze zmniejszenia skali pomocy rozwojowej państw zachodnich, pogorszenia się warunków wymiany (*terms of trade*), rozczarowania brakiem zasadniczych działań społeczności międzynarodowej wobec reżimu południowoafrykańskiego; w pewnych przypadkach wynikała też ze zwykłego populizmu przywódców afrykańskich⁴⁸.
6. Akty zerwania relacji były wyrazem jedności i solidarności panafrkańskiej, a więc manifestacją dominującego na kontynencie, a także w ramach podregionów, sentymentu. Liberia otwarcie uzasadniła swoją decyzję właśnie tym czynnikiem. Dla Nigerii był to warunek pełnienia przywódczej funkcji w OJA, do której z powodzeniem aspirowała. Państwa Afryki potrzebowały silnej OJA i dla osiągnięcia tego celu musiały poświęcić współpracę z Izraelem. Presja innych była też znaczącym czynnikiem dla Etiopii, Kenii, Madagaskaru, Senegalu, Wybrzeża Kości Słoniowej⁴⁹.

O tym, że mamy tu do czynienia nie z jednym czynnikiem, a z konglomeratem przyczyn, świadczyć może przykład Ugandy – jednego z krajów, który otrzymał największą izraelską pomoc wojskową i w którym Izrael miał rozbudowaną sieć kontaktów. Idi Amin, który przejął tam władzę w wyniku puczu wojskowego w 1971 r., początkowo wypowiadał się o Izraelu w pozytywnym tonie, jednakże kiedy odmówił mu on radykalnego zwiększenia pomocy wojskowej, Amin zwrócił się do krajów arabskich, uzyskując w 1972 r. zapowiedź pomocy od Libii. Stosunki z Izraelem zerwał miesiąc później.

Joel Peters podaje też dwa czynniki, którym jego zdaniem błędnie przypisywany jest wpływ na decyzje krajów Afryki:

1. Negatywna ocena wśród krajów Afryki Subsaharyjskiej relacji Izraela z RPA – do 1973 r. stosunki te były marginalne, a momentami bardzo problematyczne. Od

⁴⁷ Ibidem, s. 36.

⁴⁸ Ibidem, s. 45.

⁴⁹ Ibidem, s. 50.

1948 r., kiedy nawiązano relacje, nie ustanowiono w RPA ambasady. Z początkiem lat 60., kiedy zapadła decyzja o zbliżeniu z Afryką, Izrael obrał bardzo krytyczny kurs, potępiający reżim RPA. W 1966 r. poparł na forum ONZ zakończenie mandatu RPA nad Namibią. Między 1967 a 1973 r. odnotowano wzrost wymiany handlowej, jednak nadal stanowiła ona mniej niż 1% handlu Izraela, a ten kontynuował krytyczny kurs.

2. Posługiwanie się przez kraje arabskie argumentem solidarności islamskiej – to krajów ze znaczącą populacją muzułmańską kierowane były środki państw arabskich, a lokalne populacje zachęcano do wywierania presji na rządy, by zrywały relacje z Izraelem. Jednakże akurat w tym przypadku kraje afrykańskie dawały odpór naciskom, sprzeciwiając się polityzacji islamu, a ponadto te naciski wręcz wzmacniały afrykańskie podejrzewania wobec intencji arabskich.

W tych dwóch kwestiach z Petersem wydaje się nie do końca zgadzać Ojo, zwracający uwagę, że wiele krajów afrykańskich uczestniczyło w coraz częstszych konferencjach państw islamskich, na których głównym tematem był konflikt arabsko-izraelski, a także iż pewne zbliżenie między Izraelem a RPA było obserwowane już na początku lat 70. (np. otwarcie konsulatu w 1972 r.). Warto tu zwrócić uwagę, że państwa arabskie zaczęły warunkować poparcie dla Afryki w kwestii południowoafrykańskiej poparciem Afryki dla ich stanowiska wobec konfliktu z Izraelem⁵⁰.

Konsekwencje zerwania relacji i dalszy rozwój stosunków izraelsko-afrykańskich

Koniec ery przyjaznych stosunków i zawieszenie programu pomocowego dla Afryki to jedno ze zjawisk, które można zauważyć, analizując izraelską politykę zagraniczną po 1973 r. Polityka ta zmieniła się pod kilkoma względami, przy czym zamknięcie się etapu afrykańskiego było jednym z powodów końca ery idealizmu w izraelskiej polityce zagranicznej. Masowe zerwanie relacji odebrano jako zdradę i niewdzięczność wobec wykazanej przez Izrael przyjaźni i dobrej woli, obrazę narodu i osobisty afront. Zaczęto krytykować same założenia programu pomocowego dla Afryki – pojawiły się głosy, że poświęcone środki i wysiłek mogły być lepiej spożytkowane w kraju, a program był prowadzony bez odpowiedniego uwzględnienia poziomu dojrzałości i stabilności afrykańskich partnerów. Pomimo ich prośb, z politycznego punktu widzenia było niemożliwe, by pomagać państwom, które zerwały relacje i na forach międzynarodowych popierały radykalnie antyizraelskie, nieraz oderwane od rzeczywistości, proklamacje. Ekspertów pracujących na miejscu wycofano, zależnie od sytuacji – albo od razu po zerwaniu relacji, albo po ukończeniu prowadzonych przez nich projektów. Utrzymano tylko ekspertów pracujących w krajach, które nie zerwały relacji (Lesoto, Malawi,

⁵⁰ Ibidem, s. 9–15, 21–22.

Suazi). Tymczasem jeśli chodzi o zagranicznych studentów przyjeżdżających do Izraela, aż 20 krajów afrykańskich, które to uczyniły, kontynuowało ich wysyłanie⁵¹.

Do końca lat 70. w polityce izraelskiej obserwowane są dwie tendencje. Po pierwsze, zgodnie z nowym pragmatyzmem, który zastąpił dotychczasowy idealizm, doszło do znacznej rozbudowy relacji z RPA, do tej pory świadomie zaniedbanej z przyczyn ideologiczno-politycznych, pomimo istnienia tam stosunkowo dużej społeczności żydowskiej. Zupełnie otwarcie można było także pogłębiać sojusz z USA. Po drugie, kontynuowano i rozbudowywano relacje z krajami Afryki, choć niepoparte zapleczem dyplomatycznym, przy czym główny ciężar współpracy przeniósł się na relacje handlowe, które często ostały się jako jedyne pole kontaktów. Nastąpiła zauważalna zmiana stylu polityki zagranicznej. Zbiegła się ona w czasie ze zmianami w polityce wewnętrznej Izraela – w wyborach w 1977 r. po raz pierwszy w historii kraju władzę przejęła prawica. Swoje zrobiła także zmiana pokoleniowa – wśród nowych pokoleń młodzieży zanikał duch pionierski, młodsze generacje twórców polityki zagranicznej nie były już uskrzydlane, jak ich poprzednicy, euforią pierwszych lat istnienia państwa. Niezdrowe, emocjonalne podejście do polityki afrykańskiej z przełomu lat 50. i 60. zastąpiły twarda kalkulacja, ograniczone ambicje i środki; dostrzeżono też, że przez lata zaniedbywano relacje gospodarcze⁵². Paradoksalnie izraelski eksport do Afryki wzrósł z 30 mln USD w 1973 r. do 72 mln USD w 1978 r., import odpowiednio – z 24 mln USD do 31 mln USD. Elity polityczne utrzymywały pewne kontakty osobiste (np. Senegal), z niektórymi krajami po cichu podejmowano współpracę o charakterze wojskowym i wywiadowczym (Etiopia, Kenia), trwał ruch turystyczny (głównie pielgrzymki chrześcijańskie). Skala tych nieformalnych relacji była na tyle duża, że niepokoiła Egipt. Nie przeszkodziło to jednak całkowitemu przejściu krajów Afryki Subsaharyjskiej na stanowisko proarabskie, co widoczne było m.in. w głosowaniach na forach międzynarodowych⁵³.

Odwrócenie negatywnych dla Izraela tendencji nastąpiło po 1979 r., po podpisaniu izraelsko-egipskiego traktatu pokojowego, który na kontynencie afrykańskim został przyjęty z nadzieją i entuzjazmem. Zwrócenie Egiptowi Synaju unieważniało jedną z głównych przyczyn przywoływanych na uzasadnienie zerwania relacji z Izraelem⁵⁴. Ponadto wystarczyło kilka lat, by państwa afrykańskie przekonały się, że zapewnienia o wsparciu finansowym ze strony państw arabskich zbyt często pozostawały bez pokrycia. Niemożność uzgodnienia specjalnego systemu cen ropy dla tych pierwszych budziła powszechną złość na kontynencie. Wysokie ceny tego surowca – wynikające z przyjętej przez kraje arabskie polityki – były jedną z przyczyn ciężkiego

⁵¹ J. Peters, *Israel and Africa...*, op.cit., s. 63–70.

⁵² Ibidem, s. 13; S. Decalo, *Messianistic...*, op. cit., s. 20–22; idem, *The rise, decline and rebirth...*, op.cit., s. 147–151; L. Laufer, *Israel...*, op.cit., s. 209, 215.

⁵³ O. Ojo, *Africa and Israel...*, op.cit., rozdz. *The era of non-formal relations, 1973–1978*, s. 55–83.

⁵⁴ Co prawda, na forum OJA kontynuowano potępienie Izraela, jednak kraje afrykańskie uniemożliwiły krajom arabskim potępienie Egiptu w związku z procesem pokojowym.

i wielowymiarowego kryzysu, w obliczu którego stanęły kraje Afryki u progu lat 80., co jeszcze zwiększyło ich zapotrzebowanie na pomoc i uświadomiło im wartość izraelskiego doradztwa. Ponadto część z nich przestała się identyfikować z blokiem wschodnim i otwarcie przeszła na pozycje prozachodnie. Wezwania do ponownego nawiązania stosunków rozbrzmiewały głośno w wielu krajach. Wszystko to służyło powolnej odbudowie relacji z Izraelem.

Faktycznie lata 80. to początek wznowienia izraelskich starań o odbudowę relacji z Afryką, tym razem motywowanych trzeźwą analizą globalnej i regionalnej sytuacji strategicznej. Nadal rósł wolumen handlu, na niewielką skalę reaktywowano także program pomocy technicznej. Widoczne było, iż na forum ONZ państwa afrykańskie przeciwdziałały dalszej izolacji Izraela. W latach 80. główną przeszkodę stanowiły relacje Izraela z RPA oraz brak postępów w rozwiązaniu kwestii palestyńskiej, z którą państwa Afryki zaczęły się silnie identyfikować po 1973 r.⁵⁵ Przemiany polityczne w RPA, koniec zimnej wojny i rozpoczęcie regionalnego procesu pokojowego na Bliskim Wschodzie na początku lat 90. oznaczały otwarcie kolejnego rozdziału w relacjach izraelsko-afrykańskich.

⁵⁵ Ibidem, rozdz. *The period of gradual rapprochement, 1979–1985*, s. 85–110; J. Peters, *Israel and Africa...*, op.cit., s. 78–79, 88–107.

Tabela 1. Wybrane dane dotyczące relacji pomiędzy Izraelem a krajami Afryki Subsaharyjskiej

	Uzyskanie niepodległości	Umowa o współpracy z Izraelem	Placówka/ główni odbiorcy pomocy ¹	Głosowanie ws. rezolucji SG ONZ w 1967 r. ²	Profil państwa wg głosowań ³	Zerwanie stosunków dyplomatycznych z Izraelem	Powody zerwania relacji ⁴	Wznowienie relacji ⁵
Botswana	VI 1966			Jug – / LA +	B	XI 1973	C	1993
Burundi	VII 1962	XII 1962		Jug + / LA –	A	V 1973	A, C	1995
Czad	VIII 1960	X 1964		Jug 0 / LA +	Cx	XI 1972	A, B	–
Dahomej/Benin	VIII 1960	IX 1961		Jug 0 / LA +	B	X 1973	E, C	1992
Etiopia	niepodległa		J	Jug 0 / LA +	Cx	X 1973	C	XI 1989
Gabon	VIII 1960	V 1962	J	Jug + / LA 0	Cy	X 1973	C	1993
Gambia	II 1965	XII 1962		Jug – / LA +	Cy	X 1973	C, B	1992
Ghana	III 1957	V 1962	+	Jug + / LA –	Cy	X 1973	C	1994
Górna Wolta/Burkina Faso	VIII 1960	VI 1961	J	Jug 0 / LA +	Cz	X 1973	C, E	X 1993
Gwinea	V 1958			Jug + / LA –	A	VI 1967	E, C	III 1994
Gwinea Równikowa	X 1968				A	X 1973	C	XII 1993
Kamerun	I 1960	X 1962		Jug + / LA +	Cx	X 1973	C, D	VIII 1986
Kenia	XII 1964	II 1966	+	Jug 0 / LA 0	Cx	XI 1973	C	VII 1988
Kongo Brazzaville	VIII 1960		J	Jug + / LA –	A	XII 1972	E, A	1991
Kongo Kinszasza/Zair	VI 1960	1964	J +	Jug + / LA +	Cz	X 1973	C, A	V 1982
Lesoto	X 1966			Jug – / LA +	B	nie zerwało	–	–
Liberia	1848	V 1962	J +	Jug – / LA +	B	XI 1973	C	VII 1983
Madagaskar	VI 1960	VIII 1961	J	Jug – / LA +	B	X 1973	C, A	1994
Malawi	VI 1964	V 1968	+	Jug – / LA +	B	nie zerwało	–	–
Mali	VI 1960	XI 1960		Jug + / LA –	A	V 1973	E, B, A	–
Mauritius	III 1968				Cx	VII 1973	C	1993
Niger	VIII 1960	I 1963		Jug 0 / LA 0	Cx	I 1973	B, A	1996

Tabela 1 – cd.

Nigeria	X 1960		+	Jug + / LA 0	A	X 1973	D, C	1992
Republika Środkowoafrykańska	VIII 1960	V 1962	J	Jug 0 / LA +	Cz	X 1973	C, A	I 1989
Rwanda	VII 1962	X 1962		Jug 0 / LA 0	B	X 1973	C, A	1994
Senegal	VI 1960			Jug + / LA –	A	X 1973	C, B	1994
Sierra Leone	IV 1961	VIII 1965		Jug 0 / LA +	Cz	X 1973	C	1992
Togo	IV 1960	IV 1964		Jug – / LA +	Cz	IX 1973	A, C	VI 1987
Tanzania	X 1961	I 1963	+	Jug + / LA –	A	X 1973	C, D	1995
Uganda	X 1962	II 1963		Jug + / LA –	A	III 1972	A, B, D	1994
Wybrzeże Kości Słoniowej	VIII 1960	V 1962	J +	Jug 0 / LA +	B	XI 1973	C	II 1986
Zambia	X 1964			Jug + / LA –	A	X 1973	C	1991

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Encyklopedia Powszechna PWN*, <http://encyklopedia.pwn.pl/kategorie/Historia;152524;1.html>; O. Ojo, *Africa and Israel...*, op.cit., s. 17, 19, 35; S. Decalo, *The rise, decline...*, op.cit., s. 143; idem, *Israeli foreign...*, op.cit., s. 43; R. Kochan, S.A. Gitelson, E. Dubek, *Black African voting behavior in the United Nations on the Middle East conflict: 1967–1972*, w: M. Curtis, S.A. Gitelson (red.), *Israel...*, op.cit., s. 289–318; A. Oded, *Africa in Israeli foreign policy – expectations and disenchantment: Historical and diplomatic aspects*, „Israel Studies” 2010, t. 15, nr 3, s. 140; J. Peters, *Israel and Africa...*, op.cit., s. 140; B. Neuberger, *Israel's Relations with the Third World (1948–2008)*, Ramat Aviv 2009, s. 24, <http://www.tau.ac.il/humanities/abraham/publications/israel.pdf> (data dostępu: 13.01.2015); Israel Ministry of Foreign Affairs, <http://mfa.gov.il/> (data dostępu: 13.01.2015).

1 J – placówka danego państwa w Jerozolimie; + – znaczny wolumen pomocy.

2 Jug – projekt jugosłowiański (radykalny/proarabski); LA – projekt latynoamerykański (umiarkowany/proizraelski); 0 – wstrzymanie się od głosu; + – poparcie, – – sprzeciw.

3 Analiza ilościowa głosowań państw Afryki Subsaharyjskiej w ONZ w sprawach dotyczących relacji izraelsko-arabskich w latach 1967–1972 (a więc po wojnie sześciodniowej, aż do czasu tuż przed masowym zerwaniem relacji) pozwoliła na następującą kategoryzację omawianych państw:

A – w głosowaniach zajmowały co do zasady stanowisko zgodne z arabskim. Poza Nigerią i Senegalem o polityce zagranicznej nacechowanej radykalizmem i bliskich relacjach z krajami arabskimi. 9/10 z nich miało relacje z Izraelem i otrzymywało od niego pomoc rozwojową. Pomoc od krajów arabskich przekazywana była czterem z nich. Czynniki nacisku krajów arabskich: bliskość terytorialna i/lub znaczne populacje muzułmańskie.

B – w głosowaniach zajmowały co do zasady stanowisko zgodne z izraelskim. Żadne nie było określone jako radykalne, w realiach zimnej wojny prezentowały raczej inklinację prozachodnie. Niewielka obecność dyplomatyczna krajów arabskich. Połowa ustanowiła ambasade w Jerozolimie. Wszystkie otrzymywały izraelską pomoc techniczną. Żadne nie graniczyło ze światem arabskim, rzadziły w nich większości chrześcijańskie.

Cx – przeważnie stanowisko zgodne z izraelskim. Kraje o polityce umiarkowanej, ale bliskich związków dyplomatycznych i terytorialnych z krajami arabskimi. Wszystkie miały przyjazne relacje z Izraelem i otrzymywały od niego pomoc, ale ambasady miały przeważnie w Tel Awiwie.

Cy – przeważnie stanowisko zgodne z izraelskim. Umiarkowana polityka zagraniczna, dobre relacje z Izraelem i pomoc od niego, brak ludności muzułmańskiej lub styczności terytorialnej z krajami arabskimi.

Cz – mieszany profil w głosowaniach. Umiarkowana polityka zagraniczna, relacje zarówno z krajami arabskimi, jak i z Izraelem. Często poprzez absencję w głosowaniach *de facto* wspomagały Izrael, jednak co do zasady polityka motywowana chęcią uniknięcia konfliktu z krajami arabskimi. Blższe relacje z Izraelem krajów z *ambasadą w Jerozolimie*.

Za głosowanie pośrednio sprzyjające Izraelowi co do zasady uznawano także przypadki wstrzymania się od głosu, szczególnie częste w kategorii C.

4 A – zachęty finansowe państw arabskich; B – czynnik islamski; C – solidarność z Egiptem; D – aspiracje do przywództwa w Afryce; E – radykalny reżim lub wpływ bloku wschodniego.

5 „–” – brak relacji do dzisiaj.

Sub-Saharan Africa in Israel's Foreign Policy 1956–1973

The article presents the history of Israel's relations with the countries of Sub-Saharan Africa between 1956 and 1973 and analyses the influence of these relations on Israel's international position in the period in question. In particular, the article focuses on the specificity and scale of Israeli development assistance and the attitudes towards Israel presented by the countries of Sub-Saharan Africa, including in international forums.

Israel's active foreign policy in Africa resulted from both idealistic reasons and national interest. On the other hand, for the African countries regaining independence Israel was a desired partner as well, for numerous reasons. Israeli technical assistance and diplomatic efforts in Africa made it more difficult for Arab countries to establish a front aimed against Israel within the Organisation of African Unity and the United Nations.

One of the reasons for the collapse of this unique relation was increasing pressure from Arab countries on African states, and its catalyst was the 1973 Arab–Israeli War. The characteristic features of the Israeli engagement discussed here constitute the foundation of the gradual restoration of Israel's relations with the countries of Sub-Saharan Africa that has been going on since the 1980s.

Keywords: Israel, Sub-Saharan Africa, bilateral relations, international behaviour, technical assistance.

Ali Ufkî Bey (Wojciech Bobowski) – Well-Known Musician, Forgotten Political Figure. A Luminary in the 600 Years of Turkish–Polish Diplomatic Relations¹

İpek Aynuksa

University of Warsaw

In 2014, Turkey and Poland celebrated the 600th anniversary of the establishment of their diplomatic relations. The six-century-old relations have been full of negotiations, agreements, peaceful times and conflicts, commercial ties and cultural interplay. Among the cultural interactions, many figures have played important roles for the cultural and political history of both countries. Ali Ufkî Bey (Wojciech Bobowski) (1610?–1675?) is certainly one of those personalities who deserve more scholarly debate. From a historical perspective, his contributions in the fields of culture, diplomacy, music, theology and linguistics illustrate how important the role of an individual as a non-state actor might be in the discipline of International Relations (IR), which constitutes the main focus of this article. Ali Ufkî (Bobowski) is certainly one of those individuals whose contributions need to be analysed in a profound manner, with special emphasis on inter-religious and inter-cultural dialogue. This article also aims at accentuating the historic importance of the 600 years of diplomatic ties in today's foreign policy making process, which might be the subject of further study in IR.

Keywords: Turkey, Poland, 600 years, Ali Ufkî Bey (Wojciech Bobowski), role of individual in IR, inter-cultural and inter-religious dialogue, cultural diplomacy, area studies.

İpek Aynuksa – PhD Student, University of Warsaw, career diplomat at the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Turkey. The views expressed in this article represent the authors's personal opinions and assessments and do not necessarily reflect the official position of the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Turkey.

¹ 'Luminary' has several meanings: A very famous or successful person; a person of prominence or brilliant achievement; body that gives light, especially one of the celestial bodies (Merriam Webster online dictionary, www.merriam-webster.com/dictionary/luminary accessed at 7/11/2015). Since 'Ufkî' is derived from 'ufuk' in Turkish (originally Arabic) meaning 'horizon', I believe this attribute can be used to describe Ali Ufkî Bey, both literally and metaphorically.

Introduction²

The 600th anniversary of the establishment of Turkish–Polish diplomatic relations was widely celebrated in Turkey and Poland throughout 2014. The six-century-long history of contacts between Turkey and Poland demonstrates the existence of quite a rare and long-lasting relationship in the political history of Europe. The political and social ties as well as cultural interactions between Turkey and Poland constitute a vast area of study for political scientists, historians, art historians, anthropologists, architects, musicologists, costume designers and craftsmen³ as well as for people in other fields of expertise and disciplines.

Ali Ufkî Bey (Wojciech Bobowski) was one of the most interesting figures who belonged to the common history of the Ottoman Empire and the Polish–Lithuanian Commonwealth. He was remembered in the year 2010, due to the ‘Year of Ali Ufkî’, which was organised by the İstanbul 2010 European Capital of Culture Agency and the ‘Türk Musikisi Vakfı’ (Turkish Music Foundation) on the occasion of the 400th birth anniversary of Ali Ufkî.⁴ The cultural diplomacy activities of both countries paid tribute to the memory of Ali Ufkî and his music reflecting the melodies of East and West by organising, *inter alia*, concerts of well-known music groups such as Ensemble Sarband, Pera Ensemble and Capella Cracoviensis.⁵ With the support of the Central Bank of Turkey, a CD titled ‘Ali Ufkî Bey, A Polish in Enderun’ was produced by another well-known group, Bezmârâ, marking the 600th anniversary celebrations.

Nonetheless, it is interesting that not much attention was paid to his other areas of interest. Ali Ufkî was for sure not only a musician and composer but also an individual who had influence on both the Ottoman and European decision-makers thanks to his multi-lingual skills, official position at the Ottoman Court and other endeavours. This article attempts to present the less-known dimension of his life, which might be interesting from the political and IR perspective, since this individual may serve as

² I am grateful to Doç. Dr. Hacer Topaktaş from İstanbul University and Dr. Hanna Schreiber from University of Warsaw for their helpful and inspiring comments on different drafts of this article.

³ *Savaş ve Barış: 15.-19. Yüzyıl Osmanlı-Polonya İlişkileri*, ed. Selmin Kangal, İstanbul: MAS Matbaacılık A.Ş., 1999 and *Distant Neighbour Close Memories: 600 Years of Turkish-Polish Relations*, ed. Ayşen Anadol, Sabancı University: Sakıp Sabancı Museum, 2014 are two reference books for such researchers, published on the occasion of two historic exhibitions: ‘War and Peace: Ottoman-Polish Relations in the 15th-19th Centuries’ and ‘Distant Neighbour Close Memories: 600 Years of Turkish-Polish Relations’ held in İstanbul respectively at the Turkish and Islamic Arts Museum in 1999 and the Sakıp Sabancı Museum in 2014.

⁴ See Fikret Karakaya, *Ali Ufkî Bey/Wojciech Bobowski/Albert Bobowski*, İstanbul 2010 Avrupa Kültür Başkenti, İstanbul: Mas Matbaacılık A.Ş., 2010.

⁵ ‘600th Anniversary of the Establishment of Diplomatic Relations between Turkey and Poland’, <http://varsova.be.mfa.gov.tr/ShowInfoNotes.aspx?ID=202244> (accessed on 3/11/2015); ‘Saz-ü Söz- Sözler ve Müzik’, http://ankara.mfa.gov.pl/tr/haber/saz_u_soz_sozler_ve_muzik (accessed on 13.02.2015).

another example testing the hypotheses on the role of the individual in IR developed by Daniel L. Byman and Kenneth M. Pollack.⁶

Historical background: Poles in Turkish History

Turkish–Polish diplomatic relations were established in 1414, during the eras of Sultan Mehmed I of the Ottoman Empire and Władysław II Jagiełło, Grand Duke of Lithuania and King of Poland. In 1414, Hungarian King Sigismund asked for help from the Polish King against the Ottomans and Polish King Jagiełło offered to mediate between these two powers. Thus, a Polish delegation composed of Jakub Skarbek of Góra and Gregory the Armenian was sent to Sultan Mehmed I, which constituted the first formal diplomatic contact between Ottomans and Poles.⁷

Polish historian Dariusz Kołodziejczyk stresses the importance of the ‘permanent’ peace treaty of 1533, which was to remain in power during the lifetime of the rulers of that era (Sultan Süleyman the Magnificent and Sigismund I) and subject to renewal by their successors. The wife of Sultan Süleyman, Hürrem Sultan (Roxelana), who was originally from Ruthenia, then a province in the Kingdom of Poland engaged in correspondence with the Polish King, stressing her special affection and sending presents to the King as his former subject.⁸ Entering the Ottoman Court after being captured by Tatars,⁹ Hürrem Sultan was acknowledged to be one of the strongest women in Turkish history.

In the 15th century and later, Ottomans and Poles had often challenging relations due to wars or conflicts as well as Poland’s participation in the Holy Wars and the Holy League. The Battle of Varna (1444), the Second Battle of Kosovo (1448), the Battle of Khotyn (1621), Campaign of 1672–1676 (in Turkish the Kamanîçe Campaign) and the Second Siege of Vienna (1683) were among the most important military clashes. Due to the Ottoman expansion in the Balkans and Eastern Europe, Poles felt under threat. In addition, the two parties were not sympathising with each other because of their religious differences. In Poland, many anti-Ottoman sentiments were expressed in different publications during the 16th and 17th centuries and the wars led to the creation of a mythical Polish self-image of a Christian state – *antemurale Christianitatis* (Bulwark of Christianity – *przedmurze chrześcijaństwa*¹⁰), whereas Poles in general were regarded as enemy and infidel by the Ottomans.¹¹

⁶ Daniel L. Byman and Kenneth M. Pollack, ‘Let Us Now Praise Great Men’, *International Security*, Vol. 25, No. 4 (Spring 2001), pp. 107–146.

⁷ See Dariusz Kołodziejczyk, ‘A Historical Outline of Polish-Ottoman Political and Diplomatic Relations (1414-1795)’, in *Distant Neighbour Close Memories: 600 Years of Turkish-Polish Relations*, ed. Ayşen Anadol, Sabancı University: Sakıp Sabancı Museum, 2014, pp.17–25.

⁸ *Ibid.*, pp. 18, 25.

⁹ *Ibid.*, p. 25.

¹⁰ On this concept see Norman Davies, ‘Polish National Mythologies’, in *Myths and Nationhood*, ed. Geoffrey Hosking and George Schöpflin, London: Hurst&Company, 1997, pp. 141–157.

¹¹ Hacer Topaktaş, ‘Ottoman-Polish Relations From the Turkish Perspective. Written, Unwritten and Remembered’, in *Turkey, Herito Quarterly*, No. 14, Kraków: International Cultural Centrum, 2014, pp. 50–61, pp. 51–52.

Polish Turcologist and historian Piotr Nykiel argues that Turkish and Polish historians perceive relations, in particular the military conflicts which gained more intensity in the 17th century, in two opposite ways. While many Poles acknowledge the fact that the Ottoman Empire was their state's main enemy, threatening its borders and general system of values, for the Turks, Poles were generally accepted not to be real foes, and the 600 years of relations were more or less peaceful with the exception of some local conflicts.¹² The then Polish President, Bronisław Komorowski, emphasised that Turkish-Polish relations were peaceful for 575 years¹³ during his official visit to Turkey on 4–5 March 2014, inaugurating the 600th anniversary celebrations, which constituted an important year of cultural diplomacy for both Turkey and Poland.

Turkish historian Hacer Topaktaş stresses that due to the fact that the Second Siege of Vienna was against the Habsburgs, not against Poles, King Jan III Sobieski's significant role in the defeat of the Ottoman Empire is not highlighted very much in Turkish historiography.¹⁴

According to Turkish historian İlber Ortaylı, the Second Siege of Vienna by the Ottomans, which was impeded by King Jan III Sobieski, did not bring victory to Poles; on the contrary, King Sobieski unintentionally initiated the weakening of the Polish state. The Ottomans did not acknowledge the partitions of the Polish–Lithuanian Commonwealth in the 18th century.¹⁵ Polish patriots fighting for independence of Poland found refuge on Turkish soil in the 19th century, which led to the establishment of Adampol (Polonezköy) in 1842, the Polish village in İstanbul. The national poet of Poland, Adam Mickiewicz was among those Poles who went to İstanbul for some projects related to regaining the independence of Poland, yet passed away in İstanbul in 1855 due to cholera. As a matter of fact, Mustafa Celaleddin Paşa (Konstanty Borzęcki), the great grandfather of the Turkish poet Nazım Hikmet was among the high level military officials who played an important role in the modernisation of the Ottoman army during the 19th century, and his book titled *Les Turcs: Anciens et Modernes* (The Old and Modern Turks) pioneered the Turkish nationalism movement.¹⁶ Immigrant Poles were mainly employed in the military, medicine and mining sectors; however, their contributions were not limited only to these fields. In the first quarter of the 20th century, Count Leon Ostroróg became the adviser to the Minister of Justice, while

¹² Piotr K. Nykiel, 'Six Hundred Years of Polish-Turkish Relations', in *Does Poland Lie on the Mediterranean*, ed. Robert Kusek and Joanna Sanetra-Szeliga, Kraków: International Cultural Centrum, 2012, pp. 192–213, pp. 192–194.

¹³ 'Polish and Turkish presidents mark 600 years of bilateral ties', www.prezydent.pl/en/president-komorowski/news/art,575,polish-and-turkish-presidents-mark-600-years-of-bilateral-ties.html (accessed on 01.09.2015).

¹⁴ Topaktaş, pp. 53–54.

¹⁵ İlber Ortaylı, 'Polonya ve Osmanlı İlişkileri: Avrupa'nın Ortasında 600 Yıllık Müttefik', in *İmparatorluğun Son Nefesi, Osmanlı'nın Yaşayan Mirası Cumhuriyet*, İstanbul: Timaş Yayınları, 2014, pp. 57–70, pp. 60–62.

¹⁶ *Ibid.*, p. 68.

Alfred Bieliński (Ahmed Rüstem Paşa) was appointed the Ambassador of the Ottoman Empire in Washington.¹⁷

Following World War I, the Republic of Poland, which regained independence in 1918, became one of the first countries that recognised the young Turkish state, successor to the Ottoman Empire, as Turkey and Poland signed the 'Friendship and Cooperation Treaty' on 23 July 1923,¹⁸ just one day before the Lausanne Peace Treaty was signed. Today, Turkish–Polish relations have been rapidly developing in the political, economic and cultural spheres. Turkey strongly supported Poland's aspiration to become a NATO member, and Poland, who joined NATO in 1999, has been among the staunch supporters of Turkey's EU membership process. Bilateral political relations gained important momentum after Turkey and Poland became strategic partners in 2009.¹⁹ According to the figures of the Turkish Ministry of Economy, bilateral trade volume between Turkey and Poland reached USD 5.48 billion in 2014.²⁰ Turkish citizens in the 2013–2014 academic year accounted for over 20 per cent of all students coming to Poland under the Erasmus programme (the largest national group), while Poland was also the first choice for students from Turkey for Erasmus (Germany was the second) according to the Ministry of Science and Higher Education of Poland.²¹

Ortaylı highlights his wish that the 600th year would lead to a review of history and guide for making the necessary changes.²² In a similar vein, Polish scholar Adam Balcer draws attention to the unique character of Turkish–Polish relations and the 'obscurity' of this exceptional historical heritage, even in Poland and Turkey.²³

Individuals matter²⁴: Wojciech Bobowski/Ali Ufkî Bey

The individual is the smallest unit in IR, a non-state actor at micro level. Yet, history is full of examples showing how one single individual was able to change the course of events by his decisions and actions due to his ability to shape the intentions

¹⁷ 'Poles in the Ottoman Empire', www.msz.gov.pl/en/p/stambul_tr_k_en/c/MOBILE/polish_community_in_turkey/poland_and_turkey_two_countries_in_one_mirror/poles_in_the_ottoman_empire (accessed on 10.10.2015).

¹⁸ 'Relations between Turkey and Poland', www.mfa.gov.tr/relations-between-turkey-and-poland.en.mfa (accessed on 10.10.2015).

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ www.ekonomi.gov.tr (accessed on 11.10.2015).

²¹ 'Students from Turkey are increasingly willing to take up studies in Poland', www.go-poland.pl/pl/node/1425 (accessed on 11.10.2015).

²² Ortaylı, p. 57.

²³ Adam Balcer, 'Lehistan and the Sublime Porte – Overlapping Worlds', in *Turkey, Herito Quarterly*, No. 14, Kraków: International Cultural Centrum, 2014, pp. 16–33, p. 17.

²⁴ For a philosophical discussion on the importance of individuals see John Lachs, 'The Insignificance of Individuals', *Transactions of the Charles S. Peirce Society*, Vol. 38, No. 1/2, Essays in Honor of Richard S. Robin (Winter-Spring 2002), pp. 79–93, Indiana University Press, www.jstor.org/stable/40320882 (accessed on 08.01.2016).

and behaviours of his state and as a consequence affecting the positions and reactions of other states.²⁵ Hitler, Napoleon, Bismarck and Wilhelm II, Saddam Hussein, Hafiz Al-Asad and Ayatollah Khomeini were referred by Byman and Pollack as ‘easy cases’,²⁶ demonstrating the importance of individuals in IR, where the influence of each individual was self-evident. On the other hand, the main character of this article, Bobowski (Ali Ufkî), might be categorised as a ‘hard case’ since he was neither the leader of a state nor a very well-known figure for the IR discipline. Nevertheless, this humble effort to focus on the role of an individual who was not a state leader follows the recommendation of the said scholars.²⁷

From Lviv to İstanbul...

Wojciech Bobowski, Albertus Bobovius, Alberto Bobovio Leopolitano, Hali Beigh, Ali Ağa, Santuri Ali Bey, Ali Ufkî Bey... These are some of the names of Bobowski, who was born in the 17th century, a period full of conflicts between the Ottomans and Poles.

One should seriously take into consideration where Ali Ufkî originally came from. He was born in 1610 (?) in the Polish–Lithuanian Commonwealth (named as such after the Union of Lublin in 1569), which recently experienced its Golden Age (1492–1586), the Renaissance as well as the Reformation on its soil.²⁸

Wojciech Bobowski/Ali Ufkî Bey *per se* had a multi-cultural identity. Most probably as a Protestant Pole who was probably born in the then Polish city of Lwów²⁹ (present-day Lviv in Ukraine), he might have entered the Ottoman Court between 1632–1643 according to the calculations of Cem Behar.³⁰ Behar explains that after being captured by the Tatars in the early 1630s, he came to İstanbul and lived at the Court for almost 20 years, where he was employed firstly as a page

²⁵ For a comprehensive analysis of the role of individual in IR, see Byman and Pollack, *ibid.* For an analysis of the importance of the role of individuals in political psychology, see Fred I. Greenstein, ‘Taking Account of Individuals in International Political Psychology: Eisenhower, Kennedy and Indochina’, *Political Psychology*, Vol. 15, No. 1, Special Issue: Political Psychology and the Work of Alexander L. George (March 1994), pp. 61–74, International Society of Political Psychology, www.jstor.org/stable/3791439 (accessed on 08.01.2016).

²⁶ Byman and Pollack, p. 115.

²⁷ Byman and Pollack, p. 146.

²⁸ For more information on the ‘Golden Age’, the Renaissance and the Reformation in Poland, see Aleksander Gieysztor, *et.al.*, *History of Poland*, Warsaw: PWN-Polish Scientific Publishers, 1979, pp. 145–176.

²⁹ Although not as widely as Lviv, Bobowa in the southern part of Poland is also considered to be Wojciech Bobowski’s birth place. The City of Bobowa organised a concert and presentation titled ‘Lord of Horizons’ (Ali Ufkî Bey/Wojciech Jaxa Bobowski) at the Bobowa Music School on 23 November 2014, which I had the opportunity to attend.

³⁰ For Ali Ufkî’s biography, see Cem Behar, *Musıkiden Müziğe: Osmanlı/Türk Müziği: Gelenek ve Modernlik*, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 2008, pp. 17–55. Behar indicates that Bobowski may have been most probably Catholic. See, *ibid.*, p. 19.

(içoğlanı) and musician and later as a translator.³¹ Suraiya Faroqhi refers to Ali Ufkî as an ‘Educated Border Crosser’,³² who already received education before coming to the Ottoman Court.³³

Was Ali Ufkî born a few decades ago, with his multi-talented personality, reflecting his own cultural diversity in his music and written works, he might certainly have been characterised as a ‘Renaissance intellectual’. It is these personal characteristics and idiosyncrasies which laid the ground for his contributions to Turkish cultural heritage as well as to the cultural, intellectual and political life of the then İstanbul.

According to Franz Babinger, Bobowski, who was a member of a noble family, was captured by Tatars and came to İstanbul as a slave in his twenties. He went to Egypt as a servant of a nobleman, yet thanks to his good services was freed afterwards.³⁴ Şükrü Elçin, who wrote the facsimile of ‘Mecmûa-i Sâz ü Söz’ (Ali Ufkî’s collection), argues that following his education at Enderun (Court school) he went to Egypt as a servant along with a high level military official and upon his return entered the Court as a free man. However, Elçin cautiously adds that his life remains mostly unclear from his journey to Egypt until he entered the Court and started working as an official.³⁵ Furthermore, Behar concludes that many biographic details of his life before coming to İstanbul and in the Ottoman capital are unknown. Beside the narrative on his journey to Egypt and emancipation, another narrative claims that he lived for a long time at the Residence of the British Ambassador in İstanbul after leaving the Ottoman Court.³⁶

Similarly to its beginning, how his life ended also remains mysterious. Juxtaposing various information, Behar anticipates that Bobowski probably passed away between 1673 and 1677, and there is no information on the whereabouts of his grave.³⁷

³¹ Cem Behar, ‘The Ottoman Musical Tradition’ in *Turkey, The Later Ottoman Empire, 1603–1839* ed. Suraiya N. Faroqhi, The Cambridge History of Turkey, Vol. 3, Cambridge University Press, 2006, pp. 393–407, p. 398; Cem Behar, *Ali Ufkî ve Mezmurlar*, İstanbul: Pan Yayıncılık, 1990, p.11.

³² In the context of the ongoing immigration crisis deeply affecting Europe, the term ‘Educated Border Crosser’ is relevant to today’s debate as well, since education is unfortunately an unwritten criteria of some European countries for accepting refugees who need safe haven. See Patrycja Sasnal, ‘Who are They? Two Profiles of Syrian Refugees’, *PISM Policy Paper*, No. 36, 29 October 2015, at www.pism.pl/Publications/PISM-Policy-Paper-no-138.

³³ Suraiya Faroqhi, *Subjects of the Sultan: Culture and Daily Life in the Ottoman Empire*, London-New York: I.B. Tauris, 2011, pp. 92–93.

³⁴ Franz Babinger, ‘Bobowski, Wojciech’, in *Polski Słownik Biograficzny*, Vol. 2, Kraków, 1936, pp. 156–157.

³⁵ Şükrü Elçin, *Ali Ufkî: Hayatı, Eserleri ve Mecmûa-i Sâz ü Söz (Tıpkıbasım)*, Kültür Bakanlığı Türk Musikî Eserleri: 1, İstanbul: Milli Eğitim Basımevi, 1976, p. 4.

³⁶ Behar, *Musikiden Müziğe: Osmanlı/Türk Müziği: Gelenek ve Modernlik*, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 2008, p. 18.

³⁷ Behar, *Musikiden Müziğe: Osmanlı/Türk Müziği: Gelenek ve Modernlik*, pp. 51–52.

Ali Ufkî: Musician³⁸

He was considered a ‘wizard of sorts’ at the Ottoman Court, thanks to his ability to write music with notation.³⁹ He was among the group of ‘saz’ (a stringed instrument) players at the Court and due to playing ‘santur’ (dulcimer), he became known as ‘Santuri Ali Ufkî Bey’. One must not forget his other artistic talents as well: he was a poet and a composer.

Ali Ufkî’s most famous anthology, ‘Mecmûa-i Sâz ü Söz’, is the first historical document that includes more than 500 Turkish classical and folk music songs and pieces from the 16th and 17th centuries, written according to European notation, and this single manuscript, currently at the British Library, is also a good source of information on the music repertoire of the mid-17th century İstanbul.⁴⁰ He had written from right to left most probably in order to avoid disharmony between the Ottoman script and the Western notation according to Fikret Karakaya.⁴¹

His two other manuscripts, ‘Saklı Mecmua’ (Hidden Collection, as referred by Behar), at the Bibliothèque Nationale de France, and ‘Mezmurlar’ (Psalter), at the same library, constitute his other known works in the field of music and include his own compositions as well.⁴²

Ali Ufkî was a musician and artist who made it possible to pass old Turkish music on to future generations, after his two manuscripts became known in Turkey during the first half of the 20th century.⁴³ Registering music was a very innovative step for Turkish music, which occurred after Wojciech transferred his European musical know-how to Ali who studied and performed Turkish music at the Ottoman Court. For a conceptual conclusion, it is important to note that artists who represent and reproduce their own national cultures and provide primary means for the maintenance of their national cultures are considered among people who count and make a difference, amplified by the cross-boundary character of art.⁴⁴

³⁸ These subtitles aim at categorising the roles of Ali Ufkî in accordance with the ‘individual roles’ described by Rosenau. Musicians fall under the group ‘Artists’. James N. Rosenau, *People Count! Networked Individuals in Global Politics*, Boulder: Paradigm Publishers, 2008, pp. 130–131.

³⁹ Behar, ‘The Ottoman Musical Tradition’, p. 398.

⁴⁰ Behar, *Musikiden Müziğe: Osmanlı/Türk Müziği: Gelenek ve Modernlik*, pp. 47, 192.

⁴¹ Karakaya, p. 24.

⁴² See the first detailed analyses on these two masterpieces: Cem Behar, *Saklı Mecmua: Ali Ufkî’nin Bibliothèque Nationale de France’taki [Turc 292] Yazması*, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 2008 and Cem Behar, *Ali Ufkî ve Mezmurlar*, İstanbul: Pan Yayıncılık, 1990.

⁴³ Behar, *Musikiden Müziğe: Osmanlı/Türk Müziği: Gelenek ve Modernlik*, p. 46.

⁴⁴ Rosenau, pp. 130–131.

Ali Ufkî: Translator and Author⁴⁵

Ali Ufkî worked as a ‘palace interpreter’ (dragoman) at the Sublime Porte. Behar postulates that the number of languages spoken by Ali Ufkî could be 13 (Polish, Latin, German, French, English, Italian, ancient Greek, modern Greek, Hebrew, Turkish, Arabic, Persian, Aramaic) without excluding the possibility of a quantitative change, yet not 17–18 as argued by some European intellectuals.⁴⁶

He translated and authored a number of books on languages and religions mostly upon the requests of European bishops or Orientalists, that is why his manuscripts can be found today at the British Library, Bibliothèque Nationale de France, Oxford Bodleian Library, Glasgow University Library, Leiden University Library, Harvard University Houghton Library.⁴⁷

He translated the Czech educational reformer and religious leader Comenius’ *Janua Linguarum Aurea Reserata* (1631, The Gate of Tongues Unlocked) from Latin into Turkish and prepared a Turkish dictionary along with this book. Among his linguistic contributions, he wrote a Turkish–Latin grammar book (*Grammatica Turcia–Latina*) and the book titled *Dialogues en françois et en turc* (French–Turkish dialogues).⁴⁸

His translation of the Holy Bible into Turkish, with the order and support of the Dutch envoy Lewinus Warner, who aimed at spreading Christianity in the Muslim world in Turkish language,⁴⁹ has been one of his most important works. He also translated the famous book of Grotius, *De Veritate Religionis Christianae* (1627, The Truth of the Christian Religion). Among his theological works, one should also remember his authoring of the Turkish and Latin version of the Church Catechism.⁵⁰

In addition to his works on Christianity, he wrote *De Turcarum Liturgia, Peregrinatione Meccana* (A Treatise Concerning the Liturgy of the Turks), a book on Muslim worship, rituals and principles, per request of Thomas Smith, Bishop of the British Embassy in İstanbul.⁵¹ This book provided Europeans with insight information on Islam, introducing Islam to Europeans, whereas his translation of the Holy Bible and other Christian texts into Turkish⁵² were steps introducing Christianity in the Ottoman Empire.

⁴⁵ Because of their creative nature, I assume ‘translators and authors’ can be considered within Rosenau’s ‘Artists’ category.

⁴⁶ Behar, *Musikiden Müziği: Osmanlı/Türk Müziği: Gelenek ve Modernlik*, p. 25 and Elçin, pp. 2, 5.

⁴⁷ Behar, *Musikiden Müziği: Osmanlı/Türk Müziği: Gelenek ve Modernlik*, p. 44; see pp. 52–55 for a detailed list of manuscripts and works of Ali Ufkî.

⁴⁸ Elçin, pp. 12, 14.

⁴⁹ Behar, *Musikiden Müziği: Osmanlı/Türk Müziği: Gelenek ve Modernlik*, p. 33.

⁵⁰ Elçin, pp. 10–12.

⁵¹ Behar, *Musikiden Müziği: Osmanlı/Türk Müziği: Gelenek ve Modernlik*, p. 23.

⁵² Behar, *Musikiden Müziği: Osmanlı/Türk Müziği: Gelenek ve Modernlik*, p. 46.

Ali Ufkî was an interpreter of Ottoman culture to Europe,⁵³ in Kunt and Yelçe's words: 'He was an "interpreter" of a different kind; his work in the dragoman's bureau was not so important, he interpreted culture itself, in all its aspects, but especially music and religion'.

His book titled 'Saray-ı Enderun' (Life at the Ottoman Court)⁵⁴ depicted the organisational structure and daily life of the Ottoman Court with his insight knowledge and observations, being a first-hand source of information for European decision-makers who followed Ottoman domestic politics. He also wrote his observations on the poisoning attempts of Sultan Mehmed IV by Kösem Sultan in the year 1651.⁵⁵

Ali Ufkî: Hybrid and Cosmopolitan⁵⁶

Comparing Ali Ufkî's vantage point in his works, Behar believes that his pedagogical works on languages had a more academic nature and a unifying character of his two cultures, whereas his translations of the Holy Bible and Psalter into Turkish reflect a more divisive and prejudiced approach. Despite his conviction that Ali Ufkî did not hesitate to serve Warner's purpose by translating the Holy Bible, Behar suggests that this cannot be regarded as 'treason', 'hypocrisy' or 'contradiction'. It was natural that he had his own religion and culture before coming to İstanbul at a certain age, and as a consequence he was able to view İstanbul, the Ottoman Court and Turkish music both as an insider and an outsider, reflecting the influences of his both cultures, religions and *Weltanschauungs* into his works.⁵⁷

Behar points out that maybe after being captured and brought to the Court he converted to Islam and behaved accordingly at the Ottoman Court. He was able to translate Christian texts into Turkish and as a Muslim man he could write religious/sufi poems and compose religious pieces (ilahi).⁵⁸

According to Rosenau, mobility of people is a key factor, creating hybrids and cosmopolitans. These people might be confused by their affiliations and search for an appropriate identity, feeling no meaningful ties to any country they lived in, they might develop cosmopolitan impulses and have an attitude toward their own diversity with a willingness to engage with the other.⁵⁹ As a matter of fact, Ali Ufkî's religious dichotomy created the uniqueness of his contributions. One can never know his real

⁵³ Metin Kunt, Zeynep Nevin Yelçe, 'Two Polish Ottomans' in *Distant Neighbour Close Memories: 600 Years of Turkish-Polish Relations*, ed. Ayşen Anadol, Sabancı University: Sakıp Sabancı Museum, 2014, pp. 48–59, pp. 48, 58.

⁵⁴ Ali Ufkî Bey, Albertus Bobovius, *Saray-ı Enderun: Topkapı Sarayı'nda Yaşam*, translated by Türkis Noyan, İstanbul: Kitap Yayınevi, 2013.

⁵⁵ Behar, *Musikiden Müziğe: Osmanlı/Türk Müziği: Gelenek ve Modernlik*, p. 20.

⁵⁶ See 'Hybrids and Cosmopolitans' in Rosenau's book, pp. 52–58.

⁵⁷ Behar, *Musikiden Müziğe: Osmanlı/Türk Müziği: Gelenek ve Modernlik*, pp. 32–34.

⁵⁸ *Ibid.*, pp. 32–33.

⁵⁹ Rosenau, pp. 52–54.

feelings and preferences about his religion. Nevertheless, it is important to acknowledge today that his two worlds had enriched his intellectual and spiritual capacity, which was reflected in his works thanks to his own experience of cultural exchange and interpenetration.

For European countries, the journals of European travelers and envoys were important sources of information on the Ottoman Empire. Yet, Ali Ufkî's works transmitted the views of an author – cognizant of his old and new cultures – who wrote from the center of his 'new world' to which he later belonged.⁶⁰ This awareness of both cultures facilitated the flow of information like a channel, from his Western and Eastern perspective.

Ali Ufkî: Teacher⁶¹

In addition to his roles as a musician and a translator, Ali Ufkî was also a teacher. French orientalist Antoine Galland, famous for being the first to translate 'One Thousand and One Nights' into a European language, as well as translating the Kur'an-ı Kerim (Qur'an) took Turkish language courses from Ali Ufkî.⁶²

Born in Lorraine, in today's France, Franciszek Mesgnien Meniński, who later became a diplomat of Poland and Austria, also took Turkish courses in İstanbul from Ali Ufkî and wrote the famous *Thesaurus Linguarum Orientalium Turcicae, Arabicae, Persicae*, which was considered to be a very important dictionary of Turkish language. Meniński, who came to İstanbul along with the delegation of the Polish Ambassador in 1652, later became the chief translator of the Polish Parliament and the Polish Ambassador in İstanbul. In 1661, he started working in the service of the Austrian Emperor Leopold. He worked as the Austrian Chargé d'affaires in İstanbul and the first translator of Oriental languages at the Court of the Austrian Emperor.⁶³

As a teacher he shared his knowledge of Turkish with Meniński and Galland in İstanbul, indirectly contributing to the development of Orientalism.⁶⁴

Illustrating the examples of Meniński and Bobowski, Balcer points out that Poles often played the role of intermediaries between the Muslim and the Christian worlds from the 16th to the 18th century.⁶⁵

⁶⁰ Namık Sinan Turan, 'Osmanlı Kültürünün Aktarımında Polonya Asıllı Ali Ufkî Beyin Katkısı', *Eyvensel Kültür Dergisi*, February 2014, No 266, pp. 52-58, p. 55.

⁶¹ Teachers and scholars are also considered as the group of people who matter. See Rosenau, pp. 1-2.

⁶² Behar, *Musikiden Müziğe...*, pp. 25-28.

⁶³ Behar, *Musikiden Müziğe...*, pp. 25-26.

⁶⁴ Behar, *Saklı Mecmua: Ali Ufkî'nin Bibliothèque Nationale de France'taki [Türç 292] Yazması*, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 2008, p. 31.

⁶⁵ Balcer, pp. 27-28.

Ali Ufkî: Networker⁶⁶

Thanks to his ability to speak many languages and his highly intellectual personality, Ali Ufkî was a source of attraction for Europeans who were trying to get insight information on the Sublime Porte to be able to guide their headquarters within the foreign policy making process. Thus, Ali Ufkî intentionally or unintentionally contributed to the foreign policy analyses of those European powers, whose envoys were in close contact with him.

He was in direct or indirect contact with many influential Europeans residing in or coming to İstanbul, such as French orientalist and scholar Galland, orientalist and diplomat Meninski, Swedish envoy Claes Ralamb, British diplomat Sir Paul Rycaut, Italian traveler Cornelio Magni, Bishop of the British Embassy John Covel and Thomas Smith, orientalist Jean-Baptiste Tavernier, Dutch envoy Warner, military official from Swabia Nicolaus Brenner. These Europeans had the natural tendency to accept Ali Ufkî as an individual ‘among themselves’⁶⁷ as they shared a similar cultural and religious background. Moreover, poly-glot Ali Ufkî’s intellectual personality, position and translations made him an interesting contact person for such Europeans. Being connected to each other by their shared concerns and purposes served as the basis for their interaction.⁶⁸

What may be seen as a good example to illustrate this fact more concretely is Sir Paul Rycaut’s book titled ‘The Present State of the Ottoman Empire’. Sir Rycaut states at the ‘Epistle to the Reader’ that information on the Court and its education of the youth and other matters of custom and rule was transmitted to him by several people trained up with the best education of Turkish learning, particularly, by an understanding Polonian who had spent nineteen years in the Ottoman Court.⁶⁹ This book became a bestseller with its English, French, Dutch, German, Italian and Polish versions in 1678 and remained the key reference book in Europe for a century on the perception of the Ottoman Empire.⁷⁰ Thus, from the micro perspective, it may be proposed that as an individual Ali Ufkî was able to affect the course of events to a certain extent due to his communication with Europeans in İstanbul, who were also very much

⁶⁶ See the chapter on ‘Networkers’, Rosenau, pp. 102–107.

⁶⁷ Behar, *Musikiden Müziğe...*, pp. 32, 49.

⁶⁸ Rosenau, p. 103.

⁶⁹ Paul Rycaut, *The Present State of the Ottoman Empire*, Third Edition, London: John Starkey and Henry Brome, 1670.

⁷⁰ Bülent Arı, ‘Giriş: Paul Ricaut ve “The Present State of the Ottoman Empire”’, in Paul Ricaut, *Osmanlı İmparatorluğu’nun Hali hazırının Tarihi (XVII. Yüzyıl)*, transl. Halil İnalçık and Nihan Özyıldırım, Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi, 2012, pp. xiii–xxii, p. xiv. This is the Turkish translation of Sir Rycaut’s book from French, published by the Turkish Historical Society. Behar also emphasizes that Rycaut’s book ‘The Present State of the Ottoman Empire’ was regarded as the most important reference book on the Ottoman Empire in the United Kingdom for many years and its chapters on the Court bear traces of Ali Ufkî’s Saray-ı Enderun. See Behar, *Musikiden Müziğe...*, pp. 19, 50.

interested in his insight information and intellectual works reflecting his knowledge and understanding of the two worlds he belonged to.

Ali Ufkî: Expert of Area Studies⁷¹

Area Studies evolved during and in the aftermath of World War II in the United States for a very practical reason. Area experts were needed to provide specific information to address the practical needs of warfare and in a broader perspective to contribute to the strategic decision-making process of the governmental bodies.⁷² Having said this, the definition proposed by Jean B. Duroselle for Area Studies is as follows: ‘The scientific study of a region presenting a certain politico-social unity with a view to understanding and explaining its place and its role in international society.’⁷³ The father of Realism, Hans J. Morgenthau, argued that Area Studies provided valuable intellectual knowledge by ‘integrating’ different disciplines and achieving ‘cross-fertilisation’ as a result of communicating the results of different fields. According to Morgenthau, it is aimed at conveying the experience of ‘cultural relativity’, which will lead to the just appreciation of foreign cultures.⁷⁴

Analogous to the United States during and after World War II, powerful European states were interested in gathering information from distant geographies, and in this very case with his vast linguistic abilities, cultural and religious knowledge and insider information as well as manuscripts Wojciech Bobowski/Ali Ufkî Bey may be regarded as a very early ‘Area Studies’ expert for the field of Ottoman Studies in the 17th century, who integrated the roles of linguist, palace interpreter, anthropologist, theologian, historian and musician.

Conclusion

Although most probably not of his own free will, Ali Ufkî’s migration (capture) from the Polish–Lithuanian Commonwealth to the Ottoman Empire as an extraordinarily ‘highly-skilled labourer’ and a multi-talented young man, changed his life completely. Thanks to ‘Ottoman multi-culturalism’, which not only allowed but also supported the existence of different religious and ethnic groups within its macro entity, as well as his previous Western education and his highly sophisticated Enderun education at

⁷¹ This subtitle is an exception, ‘area studies expert’ is not among the categories of Rosenau.

⁷² ‘Introduction’ in *Area Studies*, *UNESCO International Social Science Bulletin*, Vol. IV, No. 4, 1952, pp. 633–635, p. 634; Jean B. Duroselle, ‘Area Studies: Problems of Method’, *UNESCO International Social Science Bulletin*, Vol. IV, No. 4, 1952, pp. 636–646, p. 636; Hans J. Morgenthau, ‘Area Studies and the Study of International Relations’, *UNESCO International Social Science Bulletin*, Vol. IV, No. 4, 1952, pp. 647–655, pp. 647–649.

⁷³ Duroselle, p. 636.

⁷⁴ Morgenthau, pp. 650–651.

the Ottoman Court, he had the opportunity to work as a musician and a translator at the Court.

While living in İstanbul, he had the chance to combine his Polish-Christian roots with his later Ottoman-Muslim identity, with his translations and books, sometimes even in a paradoxical way. Ali Ufkî may have been himself a 'cultural attraction' with his European background and new Ottoman culture and identity. This flow of ideas and notions continuously kept on, from one side to the other in his mind and spirit, creating a 'civilisational exchange' within one individual. This makes him unique from the psychological and anthropological points of view as well, experiencing two cultures at the same time with his versatile personality and gifted character, he was beyond the limits of ordinary experience.

This openness is very much needed in today's international politics, where the role of religion is abused every day as a dividing factor among different societies and countries, instead of being a moral and cultural asset bringing peace and harmony. As an individual, Wojciech Bobowski/Ali Ufkî Bey had a different life story than many other people, and his different vision enabled him to be a musician, translator and writer nourished by his old and new religion and culture. Even today he continues to contribute to inter-cultural and inter-religious dialogue by his unique role being discussed.

In a nutshell, with his personality and contributions, Ali Ufkî was a *sui generis* individual who had influence on Ottoman and European decision-makers, which makes him a micro actor worth considering in IR. More information on his biography and works would most probably strengthen this claim, since the roles of individuals can be analysed much better with more knowledge of their life stories and choices. In this vein, a long-term inter-disciplinary project to be conducted at the archives and libraries of the relevant countries by historians, musicologists, anthropologists and theologians, might bring us the opportunity to see how Wojciech Bobowski/Ali Ufkî Bey was historically perceived by these countries. Such detailed research, which may resemble 'area studies', would be instrumental in the final analysis of the role of Wojciech Bobowski/Ali Ufkî Bey as an individual in IR. Nevertheless, despite of these limitations, it can still be argued that Wojciech Bobowski/Ali Ufkî Bey has been an important individual in the contemporary cultural diplomacy of Turkey and Poland.

Metoda etnograficzna w badaniu stosunków międzynarodowych – uwagi wstępne

Hanna Schreiber

Uniwersytet Warszawski

Artykuł przedstawia możliwości wykorzystania metody etnograficznej do badania stosunków międzynarodowych. Opisuje w zarysie jej charakter i status w samej antropologii kultury oraz wybrane obszary i tematy badawcze analizowane przez badaczy stosunków międzynarodowych przy użyciu tej metody. Wskazuje na potencjalne pułapki i wyzwania stojące przed badaczami tej dziedziny, chcącymi korzystać z metody etnograficznej, w kontekście siatki pojęciowej stworzonej przez Ludwika Flecka, tj. stylów myślowych i kolektywów myślowych. Podnosi zagadnienie tożsamości dyscyplinarnej stosunków międzynarodowych i konfrontuje je z wykorzystywanymi metodami ich badań.

Słowa kluczowe: metoda etnograficzna, antropologia kultury, stosunki międzynarodowe, badania terenowe, tożsamość dyscyplinarna, styl myślowy, kolektyw myślowy.

Wprowadzenie – co to jest ślizgoloł różnicowy¹

„Historia, która zostanie tu opowiedziana, traktuje o długiej podróży badawczej, na którą wyruszamy niecodziennym pojazdem, tzw. ślizgolołem różnicowym. Podróż wiedzie szlakiem przebiegającym pomiędzy dyscyplinami naukowymi, między różnymi językami i kulturami. Nie zawsze będziemy mogli skutecznie się porozumieć. Często przyjdzie nam stwierdzić, że próba przekładu form i treści jest skazana na niepowodzenie, bo myśli i koncepcje zmieniają swój kształt, krążąc po kolektywach myślowych i między nimi”².

Hanna Schreiber – doktor, adiunkt, Instytut Stosunków Międzynarodowych, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Uniwersytet Warszawski

¹ Artykuł powstał w ramach środków przyznanych w konkursie Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego na Badania Młodych Naukowców 2015. Za uwagi do pierwszej wersji niniejszego artykułu autorka pragnie podziękować prof. Annie Malewskiej-Szałygin i prof. Maciejowi Ząbkowi.

² E.O. Graff, K. Mutter, *Poszukiwanie jest ważniejsze niż jego efekt – o szybowaniu między różnicami wiodącymi. „Wyrafinowany dyletantyzm” jako strategia badawcza*, w: B. Chołuj, J.J. Joerden (red.), *Od faktu naukowego do produkcji wiedzy. Ludwik Fleck i jego znaczenie dla nauki i praktyki badawczej*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2013, s. 181 i nast.

Jakie zatem zalety w używaniu tego pojazdu widzą jego twórcy, Erich Otto Graf i Karl Mutter, oraz z jakich elementów go budują? Ta nowa naukowa maszyna latająca wprawiana jest w ruch szybowy za sprawą jakiejś idei wiodącej, koncepcji, teorii, która jednak podlega w trakcie tego ruchu transmutacji w wyniku natykania się na przeszkody i bariery (także dyscyplinarne) bądź nierówności terenu (zwłaszcza naukowego). Choć zatem ślizg napędzający ruch tej maszyny rozpoczyna się na terenie (lotnisku) jednej dyscypliny, to po jej uruchomieniu możliwość kontroli staje się ograniczona i ostatecznie zmuszeni jesteśmy przyjąć, że oderwanie się od płyty dobrze znanego lotniska powodować będzie przemianę nas samych: z ekspertów/domowników w określonej jasno dyscyplinie w dyletantów/koczowników przemieszczających się z miejsca na miejsce w poszukiwaniu jednak – jakiegoś – porządku³ bądź nowego miejsca, z którego oglądać będziemy mogli znajome nam tereny z zupełnie innej niż do tej pory perspektywy. Wyrwanie się z dotychczasowego, dobrze oswojonego „kolektywu myślowego” i „stylu myślowego”, a do tych pojęć, stworzonych przez Ludwika Flecka, odwołują się wymienieni wyżej autorzy, zawsze jest obarczone ryzykiem. Obejmuje ono m.in.: „ostrzelanie” przez krajowców, kiedy będziemy próbowali wylądować naszym ślizgoletem na ich własnym, a dla nas „dzikim”, nieznanym, „egzotycznym” terenie (szowinizm dyscyplinarny⁴); dobór nieodpowiedniej trasy, która sprowadzi nas końcem końców na manowce i okaże się stratą czasu; turbulencje podczas lotu, które uniemożliwią dokładny ogląd naszej trasy; i ostatecznie – uznanie całej wyprawy przez pozostałych na lotnisku współplemieńców za pozbawioną sensu, a przywiezionych z tej wyprawy zapisków, zdjęć i obserwacji – za nieistotne. Taka próba zajęcia miejsca „pomiędzy dwoma krzesłami”, między biegunami ksenofilii i ksenofobii (pokochania tego, co nowe, choć obce naszej dziedzinie nauki bądź zapalanie do „obcych” nowinek szczególnie niechęcią), niesie ze sobą zarówno możliwość dostania się za mury wiedzy chronionej granicami dyscyplin i odkrycia zupełnie nowych horyzontów poznawczych, jak i możliwość pełnego zlekceważenia nawet spektakularnych efektów takich poszukiwań. Mając zatem świadomość ryzyka używania ślizgoletu, spróbujemy „wślizgnąć się” w przestrzeń między stosunkami międzynarodowymi i antropologią kulturową oraz zobaczyć, jakie nowe tereny pokazują się przed sterami naszej maszyny. Za ideę uruchamiającą ślizgolec przyjmę teorię Ludwika Flecka, obejmującą koncepcje kolektywów myślowych i stylów myślowych. Cel tej podróży to antropologia kulturowa i metoda etnograficzna jako tereny, które być może z istniejących w stosunkach międzynarodowych stylów myślowych pozwolą się nam wyzwolić, a być może doprowadzą nawet do powstania nowych kolektywów myślowych.

³ Ibidem, s. 181–184.

⁴ R. Kawczyński, *Antropologizowanie humanistyki jako element nowego paradygmatu kultury*, w: J. Kowalewski, W. Piasek (red.), *Antropologizowanie humanistyki. Zjawisko – proces – perspektywy*, Instytut Filozofii Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2009, s. 51, przyp. 3.

Zakłady wiedzy chronionej

Ludwik Fleck (1896–1961) był mikrobiologiem, przyrodnikiem, lekarzem, a zarazem prekursorem socjologii wiedzy naukowej. Istotę jego dociekań w tym obszarze stanowiło badanie społecznego kontekstu powstawania wiedzy naukowej, w tym – faktów naukowych. Jego praca *Powstanie i rozwój faktu naukowego. Wprowadzenie do nauki o stylu myślowym i kolektywie myślowym* (oryg. w języku niemieckim, 1935) okazała się fundamentalną inspiracją dla rozważań podjętych przez Thomasa Kuhna w *Strukturze rewolucji naukowych* (1962)⁵. Dopiero dzięki Kuhnowi i spektakularnemu sukcesowi owego dzieła postać Flecka i jego dorobek w dziedzinie filozofii nauki zaczęły być doceniane i stały się przedmiotem badań⁶.

Ludzie nauki są pogrupowani według Flecka w różne kolektywy myślowe, charakteryzujące się określonymi stylami myślowymi. Pojęcie kolektywu myślowego odnosi się do „wspólnoty ludzi związanych wymianą myśli lub wzajemnym oddziaływaniem intelektualnym”⁷ i jest podstawowym pojęciem dla wizji poznania naukowego u Flecka. Kolektyw myślowy to „zbiorowy nośnik” stylów myślowych, czyli „ukierunkowanego postrzegania wraz z odpowiednią obróbką myślową i rzeczową tego, co postrzegane. Charakteryzują go wspólne cechy problemów, którymi kolektyw jest zainteresowany; sądów, które uważa się za oczywiste; metod, których używa się jako środków poznawczych”⁸. Oczywiście jednostka może być członkiem różnych kolektywów myślowych, jednak Fleck odróżnia kolektywy „chwilowe” od „stabilnych”⁹, które powstają w ramach zorganizowanych społecznie grup, takich jak kręgi naukowe, zawodowe, sportowe, religijne etc.¹⁰ Dla niniejszych rozważań Fleck jest postacią podwójnie ważną, gdyż jako Polak i Żyd, biegle władający kilkoma językami, piszący zaawansowane teksty naukowe po niemiecku, kładł w swoich pracach wyraźny nacisk na znaczenie transferu interkulturowego i interdyscyplinarnego oraz wzajemnej wymiany impulsów badawczych¹¹. Krytycznie przyglądał się stabilnym kolektywom myślowym, o których pisał, że „podtrzymują – jak inne zorganizowane

⁵ L. Fleck, *Entstehung und Entwicklung einer wissenschaftlichen Tatsache. Einführung in die Lehre vom Denkstil und Denkkollektiv*, Schwabe, Bazylea 1935; T. Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions*, University of Chicago Press, Chicago 1962.

⁶ Zob. np. B. Chołuj, J.J. Joerden (red.), *Od faktu naukowego do produkcji wiedzy. Ludwik Fleck i jego znaczenie dla nauki i praktyki badawczej*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2013. Dość wspomnieć, że *Powstanie i rozwój...* zostało przetłumaczone na język polski dopiero w 1986 r.

⁷ L. Fleck, *Psychosocjologia poznania naukowego*, red. Z. Cackowski, S. Symotiuik, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2006, s. 68.

⁸ Ibidem, s. 121.

⁹ Ibidem, s. 124–125.

¹⁰ T. Möller, *Uwagi krytyczne na temat pojęć kolektyw myślowy, styl myślowy i wymiana myśli. Problemy z możliwością nawiązania do Flecka z perspektywy współczesnej*, w: B. Chołuj, J.J. Joerden (red.), *Od faktu naukowego...*, op.cit., s. 301.

¹¹ G.-R. Wegmarshaus, *Od stylu myślowego do paradygmatu: o losach pewnych niewczesnych poglądów*, w: B. Chołuj, J.J. Joerden (red.), *Od faktu naukowego...*, op.cit., s. 45.

wspólnoty – pewną treściową i formalną izolację. Instytucje prawne i zwyczajowe, czasem odrębny język lub przynajmniej poszczególne słowa i tym podobne, zamykają wspólnoty myślowe, jeśli nie absolutnie wiążąco, to formalnie”¹².

Tę diagnozę niekorzystnej dla rozwoju nauki izolacji dyscyplin naukowych podziela socjolog Barbara Fatyga. Pisząc o barierach między dyscyplinami, o niechęciach i uprzedzeniach środowiskowych, posługuje się metaforą „zagrodowej koncepcji nauki”¹³, w której to poszczególne dyscypliny budują między sobą „płoty”, aby utrudnić sobie wzajemnie wchodzenie na – nawet po sąsiedzku zbliżone! – pola badawcze. W ten sposób zakłady i katedry w instytutach badawczych stają się, jak proponuję to określić, „zakładami wiedzy chronionej” przed wkroczeniem do nich przedstawicieli, teorii i metod z innych dyscyplin oraz przed innowacjami w obrębie uznanych za święte założeń i tez. Metafora latania ślizgółotem różnicowym to idący w tym samym duchu sprzeciw wobec zakazu „latania po naszym niebie”¹⁴. Na szczęście (?) zakaz ten nie należy jednak do instrukcji obsługi lotniska stosunków międzynarodowych. Znak zapytania celowo ma zwrócić uwagę na fakt, że według niektórych badaczy tego obszaru nie jest to sytuacja szczęśliwa i pożądana¹⁵. Zdarza się bowiem, że lądują u nas badacze, idee, koncepcje, teorie i metody z innych dyscyplin, które przez stosunki międzynarodowe są następnie podtrzymywane przy życiu i wykorzystywane. Sposób badania stosunków międzynarodowych, tożsamość badaczy, odrębność pytań badawczych i przedmiotu badań stały się w ostatnich latach obiektem niezwykle ożywionego zainteresowania akademików polskich, związanych instytucjonalnie z tym obszarem¹⁶.

Jednocześnie transfer koncepcji, teorii i metod ze stosunków międzynarodowych do innych dziedzin, terenów i na inne lotniska dyscyplinarne w zasadzie nie istnieje. Barry Buzan i Richard Little zwrócili uwagę na tę zastanawiającą jednokierunkowość przepływu myśli naukowej pomiędzy tą dziedziną a innymi dyscyplinami, twierdząc, że „stosunki międzynarodowe mają półprzepuszczalną membranę, która wpuszcza do środka idee z innych dyscyplin, ale blokuje merytoryczny ruch w drugim kierunku”¹⁷. Ich zdaniem wynika to z „zamknięcia w eurocentrycznym ahistorycyzmie, które odzwierciedla się w wydarzeniach westfalskich, sektorowej ciasnocie uprzywilejowanej militarne i polityczne relacje siły oraz wzrastającej fragmentacji czasopism

¹² L. Fleck, *Psychosocjologia poznania...*, op.cit., s. 125.

¹³ B. Fatyga, *Praktyki badawcze na skrzyżowaniu równoległych dyskursów. Wstępny przegląd zagadnień do analizy kulturalnych dyskursów o kulturze*, w: B. Fatyga (red.), M. Dudkiewicz, B. Kietlińska (współpraca), *Praktyki badawcze*, Instytut Stosowanych Nauk Społecznych UW, Warszawa 2015.

¹⁴ *Sami swoi*, reż. S. Chęciński, 1967.

¹⁵ Zob. A. Gałganek, E. Haliżak, M. Pietraś (red.), *Wielo- i interdyscyplinarność nauki o stosunkach międzynarodowych*, Polskie Towarzystwo Studiów Międzynarodowych, Wydawnictwo Rambler, Warszawa 2012.

¹⁶ W Polsce temat tożsamości tej dyscypliny podjęty został przez m.in. takich badaczy jak Edward Haliżak, Anna Wojciuk czy Jacek Czaputowicz.

¹⁷ B. Buzan, R. Little, *Why International Relations has failed as an intellectual project and what to do about it?* „Millennium – Journal of International Studies” 2001, t. 30, nr 1, s. 19.

naukowych, stylów i języka”¹⁸. To zamknięcie się badaczy na własnym polu, mało atrakcyjnym i inspirującym dla przybyszów z innych dyscyplin, powoduje, że potrzeba aktywnego i świadomego używania ślizgolotu, wymuszająca wędrówkę do nieznanych nam krain, jest jeszcze bardziej paląca niż dotychczas. Jak uważają George Lawson i Robbie Shilliam, takie praktyki mają szansę zredukować poziom „intelektualnego autyzmu” stosunków międzynarodowych¹⁹. Ostatecznie, ich zdaniem,

tym, czego potrzebują stosunki międzynarodowe, jest *dwukierunkowa ścieżka komunikacji*, dzięki której przedmiot badań jest ściślej zintegrowany z szeroką rodziną, jaką są nauki społeczne, jednak nie jako uzupełnienie bardziej prominentnych kuzynów, lecz jako relatywnie autonomiczna dziedzina posiadająca swój merytoryczny wkład w zrozumienie kompleksowych procesów światowej polityki. Tak samo jak żadne państwo nie może być naprawdę autarkiczne, i żaden człowiek nie jest samotną wyspą, tak samo żadna dyscyplina nie istnieje w nieskazitelnej izolacji od innych, nie bacząc na to, jak zazdrośnie broniłaby granic swojej intelektualnej domeny²⁰.

W przypadku stosunków międzynarodowych nie do końca wiemy, czego dokładnie bronić, bo nie wiemy, gdzie są granice, poza którymi stosunków międzynarodowych już nie ma.

Podejmowane są jednak próby „wybicia się na niepodległość” od nauk o polityce. Taką ambitną i interesującą próbę określenia istoty dyscyplinarnej stosunków międzynarodowych i „wyrwania ich z więzienia nauk politycznych” podejmuje Justin Rosenberg²¹. Przyjrzyjmy się kluczowemu fragmentowi jego rozważań, w których pojawia się zresztą bardzo wyraźnie antropologia jako dyscyplina leżąca na przeciwnym biegunie do stosunków międzynarodowych w kwestii dookreśloności i autoświadomości tego, czym jest:

Powróćmy zatem do pytania dużej wagi: jeżeli geografia wyznacza przestrzenne granice naszej egzystencji, a socjologia analizuje jej relacyjną jakość – to jakim aspektem społecznego świata zajmują się stosunki międzynarodowe, biorąc pod uwagę ich fundamentalne ontologiczne założenia? Odpowiedź na to pytanie wydaje się być nieunikniona: niezależnie od tego, jak bardzo będziemy wnikać w jego zawilgości, słowo „międzynarodowy” zawsze, koniec końców, implikuje jedną zasadniczą przesłankę – że ludzka egzystencja nie jest jednostkowa, tylko mnoga [wieloraka, w oryg. *multiple*]. Jest rozlokowana pomiędzy wzajemnie oddziałujące na siebie społeczeństwa. To kluczowy fakt dotyczący ludzkiego świata, który legitymizuje istnienie stosunków międzynarodowych jako dyscypliny naukowej. Żadna inna dyscyplina – nawet politologia – nie

¹⁸ Ibidem, s. 20 i nast.

¹⁹ G. Lawson, R. Shilliam, *Sociology and international relations: Legacies and prospects*, „Cambridge Review of International Affairs” 2010, t. 23, nr 1, s. 69.

²⁰ Ibidem, s. 86, tłum. J. Krzesicka.

²¹ J. Rosenberg, *International relations in the prison of political science*, „International Relations” 2016, s. 1–27.

czyni kwestii społecznej mnogości [wielorakości, *multiplicity*] swoim fundamentem. Oczywiście wszystkie nauki społeczne mierzą się z konsekwencjami tego faktu, tak samo jak stosunki międzynarodowe mierzą się w zakresie swojego przedmiotu z kwestiami czasowości, tekstualności i im podobnych. [...] Wyróżnikiem antropologii wśród innych nauk humanistycznych jest jej analiza świata ludzkiego przez pryzmat kultury. Antropologia nieuwzględniająca złożoności byłaby na pewno złą antropologią. Ale antropologia bez „kultury” nie byłaby już antropologią w ogóle. „Kultura”, jak określił to Clifford Geertz, jest conceptem, „na którym ukształtowała się cała dyscyplina antropologii”. W podobny sposób stosunki międzynarodowe „uksztaltowały się” na konstatacji społecznej mnogości [form – H.S.] ludzkiego życia. To jest nasze unikalne ontologiczne założenie. [...] W końcu to mnogość, a nie polityka, jest tym, co dostarcza najgłębszego zrozumienia międzynarodowości jako właściwości ludzkiej egzystencji. To dlatego [stosunki międzynarodowe] nie powinny być częścią nauk politycznych, socjologii, geografii czy jakiegokolwiek innej poprzedzającej je historycznie dyscypliny. [Stosunki międzynarodowe] potrzebują własnego głosu²².

Jaka będzie reakcja na tę propozycję Rosenberga naszego kolektywu myślowego – czas pokaże. Mnogość, wielorakość form życia społecznego w istocie rzeczy jest esencją i kontekstem definiującym stosunki międzynarodowe, które są zarazem międzykulturowe: różnorodne i złożone. Jak jednak tę mnogość i jej przejawy badać? Przy użyciu jakich metod? Niniejszy tekst postuluje włączenie do badań stosunków międzynarodowych metody etnograficznej, wyrosłej na gruncie antropologii, zajmującej się przecież nie tylko „kulturą”, lecz także faktem kulturowej różnorodności.

Problemy metodologiczne stosunków międzynarodowych

Dyskusja nad metodą nie może odbywać się w próżni. Aby coś zostało uznane za „naukowe”, musi mieć stosowną formę i właśnie „kontekst legitymizacji”²³, którym jest środowisko naukowe, czyli – używając kategorii Ludwika Flecka – kolektyw myślowy, uznający daną metodę za konieczny element danego stylu myślowego. Metody badań od dawna uznawane były – obok przedmiotu badań – za cechę dystynktywną dla danej dyscypliny nauki.

Stosunki międzynarodowe nie otrzymały jednak swojego „fetysza” metodologicznego, jakim dla antropologii stały się badania terenowe. Uprawiana metodą „lektur i fiszek” jeszcze w XIX w. (z nielicznym wyjątkami, takimi jak badania Lewisa Henry’ego Morgana wśród plemion irokeskich²⁴), za sprawą m.in. Franza Boasa czy jeszcze bardziej z tą zmianą utożsamianego Bronisława Malinowskiego i jego badań

²² Ibidem, s. 9, tłum. J. Krzesicka, H. Schreiber.

²³ R.K. Merton, *The Sociology of Science. Theoretical and Empirical Investigations*, The University of Chicago Press, Chicago 1973, s. 27 i nast.

²⁴ L.H. Morgan, *Liga Ho-dé-no-sau-nee, czyli Irokezów*, tłum. B. Hlebowicz, Wydawnictwo Marek Derewiecki, Kęty 2011.

na Wyspach Triobriandzkich²⁵, dokonała „zwrotu terenowego”. Choć dziś samo pojęcie „terenu” poddawane jest krytycznej refleksji w antropologii²⁶, to nadal bez zdobycia szlifów w pracy terenowej na ogół nie jest możliwe uzyskanie kolejnych stopni naukowych w tej dziedzinie. Brak podobnie usankcjonowanej metody badań stosunków międzynarodowych przekłada się na kondycję polskich badań w tej dziedzinie. Towarzyszy mu także brak rozwiniętej świadomości teoretycznej. Przyczyny tego stanu analizują Anna Wojciuk i Jacek Czaputowicz w artykule *IR scholarship in Poland: The state of the discipline twenty-five years after the transition to democracy*²⁷. Przeprowadzona przez nich analiza treści 935 artykułów zamieszczonych w siedmiu czołowych polskich periodykach naukowych z zakresu stosunków międzynarodowych i nauk politycznych w latach 2007–2012²⁸ wskazuje, że niezwykle rzadko można któryś z nich zakwalifikować jako reprezentujący określone stanowisko teoretyczne: aż 87% tekstów autorzy uznali za „ateoretyczne”, niezakorzenione w żadnej z istniejących teorii stosunków międzynarodowych²⁹. Wojciuk i Czaputowicz zauważają:

Badacze zwykle opisują różne zjawiska bez świadomego stosowania pogłębionej metody badań. Rzadko stosują podejścia teoretyczne i metodologiczne. Jakościowe studia pojedynczych przypadków w rzeczywistości często oznaczają opisanie jakiegoś zagadnienia, zjawiska bądź wydarzenia. Artykuły rzadko są logiczną konsekwencją wieloletnich badań prowadzonych przez badaczy³⁰.

I podsumowują:

...analiza czynników historycznych i instytucjonalnych determinujących rozwój nauki o SM w Polsce unaocznia negatywny wpływ dziedzictwa przeszłości ostatnich 25 lat. Kontynuacja polskiej tradycji myśli politologicznej została zerwana. Dyscyplinie stosunków międzynarodowych w Polsce brakuje uwzględniania podstawowych tekstów mających znaczenie socjologiczne, które wpłynęły na budowę naukowej wspólnoty wokół nich. Badacze rzadko angażują się w polemiki ze sobą: zamiast przedstawiać argumenty, często próbują zaprezentować wyważone, umiarkowane stanowisko i dokonują przeglądów różnorodnych podejść zapożyczonych od innych autorów³¹.

²⁵ F. Boas, *The Central Eskimo*, Smithsonian Institution, Washington 1888; B. Malinowski, *Argonauci Zachodniego Pacyfiku. Relacje o poczynaniach i przygodach krajowców z Nowej Gwinei*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.

²⁶ Zob. np. T. Buliński, M. Kairski (red.), *Teren w antropologii. Praktyka badawcza we współczesnej antropologii kulturowej*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2011.

²⁷ J. Czaputowicz, A. Wojciuk, *IR scholarship in Poland: The state of the discipline twenty-five years after the transition to democracy*, „Journal of International Relations and Development”, 28.11.2014.

²⁸ „Stosunki Międzynarodowe – International Relations”, „Sprawy Międzynarodowe”, „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, „Przegląd Zachodni”, „Politeja”, „Studia Polityczne”, „Przegląd Politologiczny”.

²⁹ J. Czaputowicz, A. Wojciuk, *IR scholarship in Poland...*, op.cit.

³⁰ Ibidem.

³¹ Ibidem.

Obciążony dziedzictwem okresu komunizmu stan rozwoju dyscypliny w Polsce nie odbiega od problemów zidentyfikowanych w prowadzeniu badań w obszarze stosunków międzynarodowych w Czechach, na Słowacji, w Rumunii i na Litwie³².

Dość wspomnieć, że dopiero w roku akademickim 2015/2016 w najstarszym w Polsce Instytucie Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego pojawił się przedmiot „Metody badawcze w stosunkach międzynarodowych”, a podstawowy przedmiot dla ich rozumienia, czyli teorie stosunków międzynarodowych, nauczany jest dopiero na ostatnim roku studiów. Ma to wpływ także na świadomość teoretyczno-metodologiczną panującą w polskiej nauce o stosunkach międzynarodowych. Słabość teoretyczno-metodologiczna, wynikająca z niskiego poziomu badań podstawowych, została zdiagnozowana jako pierwszy z siedmiu grzechów głównych polskiej nauki o stosunkach międzynarodowych już na początku lat 90. XX w.³³ Przez 25 lat od transformacji niewiele się w tej sprawie zmieniło. W moim przekonaniu bardzo istotną rolę odgrywa w utrzymywaniu tego *status quo* brak przekładów (poza pojedynczymi przypadkami) źródłowej literatury dotyczącej teorii i metodologii stosunków międzynarodowych, kształtującej współczesny obraz dyscypliny. Powoduje to dalszą marginalizację polskich stosunków międzynarodowych, których badacze mają utrudnioną możliwość aktualizowania swojej wiedzy o kierunkach rozwoju i metodach badania swojej dyscypliny na świecie ani nie mogą oczekiwać od studentów przyswojenia literatury obcojęzycznej na właściwym poziomie. Doskonałym na to dowodem są wyniki badania, w którym zapytano polskich badaczy stosunków międzynarodowych o to, którzy naukowcy mieli największy wpływ na dotyczącą ich naukę w ciągu ostatnich 20 lat. Polscy badacze wymieniali przede wszystkim nazwiska autorów, których dzieła zostały przetłumaczone na język polski, takich jak: Joseph S. Nye (pierwsze miejsce pod względem liczby wskazań), Alexander Wendt, Samuel Huntington, Kenneth Waltz, Robert Keohane i Francis Fukuyama. Tymczasem Fukuyama nie pojawia się w ogóle jako badacz istotny (z pierwszej dziesiątki) w opinii badaczy z pozostałych krajów, Nye jest dopiero na piątym miejscu, a Huntington na szóstym pod względem liczby wskazań; pierwsze miejsce w pozostałych krajach zajmuje Alexander Wendt, drugie – Keohane, trzecie zaś – Waltz³⁴.

Jak zatem przedstawiają się szczegółowo wyniki badań nad stosowanymi metodami w polskich stosunkach międzynarodowych i jakie miejsce ma w nich metoda

³² P. Drulák, L. Königová, J. Karlas, *Central and Eastern Europe: Between continuity and change*, w: A.J. Tickner, O. Waever (red.), *International Relations Scholarship around the World*, Routledge, London 2009. Zob. także szczegółowe przedstawienie uwarunkowań instytucjonalizacji stosunków międzynarodowych w Polsce autorstwa J. Czaputowicza, K. Ławniczaka i A. Wojciuk w rozdziale: *Stosunki międzynarodowe w okresie międzywojennym i PRL*, w: eadem, *Nauka o stosunkach międzynarodowych i studia europejskie w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2015, s. 35–51.

³³ R. Kuźniar, *Znaczenie badania procesów internacjonalizacji dla rozwoju nauki o stosunkach międzynarodowych*, w: J. Kukułka (red.), *Internacjonalizacja życia narodów i państw*, Instytut Stosunków Międzynarodowych UW, Wydawnictwo Spółdzielcze, Warszawa 1991, s. 93–100.

³⁴ J. Czaputowicz, K. Ławniczak, A. Wojciuk, *Nauka o stosunkach międzynarodowych...*, op.cit., s. 103.

etnograficzna? Autorzy badania zauważają, że sporą grupę, „wydaje się charakterystyczną dla polskich SM i nie znajdującą wyraźnego odpowiednika w badaniach TRIP”³⁵, reprezentują w Polsce autorzy odwołujący się do podejść kulturowych i socjologicznych – jest to aż 12% wszystkich przebadanych artykułów polskich autorów i doktoratów (339 obronionych w latach 2001–2012, widniejących w bazie Nauka Polska)³⁶. Problem polega jednak na tym, że te 12% wyodrębniono w sumie z około 10% tekstów, które prezentowały w ogóle jakiekolwiek podejście teoretyczne! Po przebadaniu artykułów i doktoratów okazało się bowiem, że odpowiednio 90,4 i 84,5% z nich nie odnosi się do żadnego podejścia teoretycznego³⁷. Odwrotna proporcja jest natomiast widoczna w pracach badaczy stosunków międzynarodowych na świecie. Pod pojęciem „podejścia kulturowe i socjologiczne” autorzy badania zakodowali teksty nawiązujące do kulturoznawstwa, socjologii lub antropologii, korzystające z interdyscyplinarnych odniesień bibliograficznych, z wyłączeniem konstruktywistycznej siatki pojęciowej (osobne podejście teoretyczne)³⁸. Badania wykazały zdecydowaną dominację podejścia realistycznego – 32,8% badaczy uznaje się za jego zwolenników (na świecie 17,7%)³⁹. Za najpopularniejsze metody badawcze uważali (choć niekoniecznie je stosowali) analizę jakościową, w ramach której największą grupę stanowi studium pojedynczego przypadku (40,1% artykułów, 44,6% doktoratów), a na drugim miejscu porównawcze studium przypadków (4% artykułów, 12,5% doktoratów). W nielicznych przypadkach pojawiały się: analiza dyskursu, analiza narracji i stosowana teoria krytyczna. Prawie nikt nie wykorzystywał metody etnograficznej⁴⁰.

Czym jest metoda etnograficzna

Status antropologii kulturowej w ogromnej mierze związany jest ze statusem metody badań, jaką wykształciła ta dyscyplina w ostatnich 100 latach. Jest to metoda badań terenowych, która stała się tą wyróżniającą antropologię spośród innych dyscyplin nauki, zwana w literaturze światowej, ale i rodzimej – metodą etnograficzną. Antropolog Katarzyna Kaniowska, w pracy poświęconej specyfice „terenu” w antropologii kulturowej, zauważa, że w zasadzie wszyscy są skłonni zgodzić się, iż „współczesna antropologia może i powinna być określana jako nauka, której specyfikę wyznacza metoda etnograficznych badań terenowych”⁴¹. Twierdzi tak także bardzo krytycznie

³⁵ Ibidem, s. 101.

³⁶ Szczegóły dotyczące badania – ibidem, s. 74–78.

³⁷ Ibidem, s. 92.

³⁸ Ibidem, s. 96.

³⁹ Ibidem, s. 97.

⁴⁰ Ibidem, s. 87.

⁴¹ K. Kaniowska, *Metoda etnograficznych badań terenowych i poznanie w antropologii*, w: T. Buliński, M. Kairski (red.), *Teren w antropologii. Praktyka badawcza we współczesnej antropologii kulturowej*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2011, s. 277.

przyglądający się praktykom terenowym James Clifford: „badania terenowe pozostają podstawową cechą autodefinicji dyscypliny”; „są one szczególnie głębokim, rozbudowanym i opartym na interakcji spotkaniem badawczym”⁴². W literaturze anglosaskiej ważną, choć nie jedyną pozycję omawiającą zagadnienie terenu w antropologii stanowi dzieło zbiorowe pod redakcją Akhila Gupy i Jamesa Fergusona, *Anthropological Locations: Boundaries and Grounds of a Field Science* (Berkeley 1997).

Spróbujmy przyjrzeć się temu, jak inni autorzy mówią o terenie i metodzie etnograficznej: „doświadczenie terenowe jest esencją pracy antropologicznej: nie ma antropologii bez empirii, bo wszystkie przesłanki etnograficzne wyrastają z etnograficznego spotkania z człowiekiem, któremu przyznaje się prawo do myślenia i konstruowania świata na sposób inny, niż robimy to my sami”⁴³; „etnografię charakteryzuje przede wszystkim to, że badania prowadzone są w naturalnym środowisku osób badanych, a nie w warunkach laboratoryjnych”⁴⁴; „jednymi z najbardziej rzucających się w oczy cech specyficznych antropologicznych metod i technik badawczych są te, które prowadzą do bezpośredniego, osobistego «twarzą w twarz» kontaktu badacza i badanego”⁴⁵, „w naszym rozumieniu ten termin [„etnografia” – H.S.] odnosi się głównie do konkretnej metody albo do zestawu metod. W swojej najbardziej charakterystycznej formie wymagają one od etnografa uczestniczenia, jawnego bądź ukrytego, w codziennym życiu ludzi przez dłuższy okres, obserwowania biegu zdarzeń, słuchania rozmów, zadawania pytań – jednym słowem wymagają zbierania wszelkich dostępnych danych, które rzucą nieco światła na kwestie będące przedmiotem badań. Z drugiej jednak strony [...] w pewnym sensie wszyscy badacze społeczni są obserwatorami uczestniczącymi i w związku z tym granice etnografii pozostają z konieczności nieostre”⁴⁶.

Nieostrość granic nie jest jednak w żadnym przypadku obciążeniem, ale czynnikiem ożywiającym badania etnograficzne i umożliwiającym uzupełnianie ich o inne metody, co określa się triangulacją metod. Socjolog Antoni Sulek o triangulacji metod w kontekście socjologicznym, jednak aktualnym dla wszystkich nauk społecznych, pisał: „[...] powinno się używać równocześnie wielu różnych a równoprawnych metod, [...] nie istnieje więc żadna «prawdziwa» procedura naukowa ani też żaden «typ doskonały materiału socjologicznego»”, i dalej: „Pluralizm metodologiczny, przez niechętnych zwany eklektyzmem, ma za sobą lepsze racje niż poglądy wywyższające

⁴² J. Clifford, *Praktyki przestrzenne: badania terenowe, podróże i praktyki dyscyplinujące*, w: M. Kempny, E. Nowicka (red.), *Badanie kultury...*, op.cit., s. 140 i 141.

⁴³ J. Straczuk, *Od praktyki do teorii i z powrotem. O różnicach w antropologicznym i socjologicznym warsztacie badawczym*, w: T. Buliński, M. Kairski (red.), *Teren...*, op.cit., s. 266.

⁴⁴ M. Kostera, P. Krzyworzeka, *Etnografia*, w: D. Jemielniak (red.), *Badania jakościowe. Podejścia i teorie*, t. 1, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 169.

⁴⁵ E. Nowicka, *Świat człowieka – świat kultury. Wydanie nowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 90.

⁴⁶ M. Hammersley, P. Atkinson, *Metody badań terenowych*, tłum. S. Dymczyk, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2000, s. 11.

jedne procedury i dane nad wszystko inne”⁴⁷. Można te słowa potraktować jako zachętę do „zasadzenia” metody etnograficznej na gruncie stosunków międzynarodowych i włączenia jej jako istotnej składowej przy triangulacji metod badawczych. Bruce Carruthers określał taką sytuację mianem „konstruktywnej niegrzeczności” (*constructive misbehaviour*)⁴⁸, która jest „szansą dla intelektualnych przedsiębiorców, by działać jako tłumacze, pożyczając koncepcje i dane z jednej dyscypliny akademickiej i wprowadzając je w ramy innej”⁴⁹.

Metoda etnograficzna w badaniach stosunków międzynarodowych

Do intelektualnych „tłumaczy międzydyscyplinarnych”, którzy stosują metodę etnograficzną do badań stosunków międzynarodowych, należą autorzy prezentujący dwie na pierwszy rzut oka odmienne tożsamości dyscyplinarne. Po pierwsze, wydaje się, że mamy do czynienia z grupą, która swoją przynależność dyscyplinarną widzi właśnie w obszarze stosunków międzynarodowych, a metoda etnograficzna jest dla niej narzędziem umożliwiającym z jednej strony lepszy intelektualny dostęp do wybranych zagadnień, z drugiej zaś – mającym potencjał emancypacyjny z grzechów dyscypliny stosunków międzynarodowych opartej od swego zarania na „hegemonologu”⁵⁰, a więc prezentującej wyłącznie głosy siły i władzy, zwłaszcza kolonialnej (m.in. Iver B. Neumann⁵¹, Carol Cohn⁵², Cynthia Enloe⁵³, J. Marshall Beier⁵⁴). Po drugie, możemy wyodrębnić grupę, która przy użyciu tej metody bada interesujące ją obszary stosunków międzynarodowych, choć badacze do niej należący sami siebie uznają przede wszystkim za antropologów (m.in. Hugh Gusterson, Ulf Hannerz, Thomas Eriksen,

⁴⁷ A. Sułek, *W terenie, w archiwum i w laboratorium. Studia nad warsztatem socjologa*, Instytut Socjologii UW, Warszawa 1990, s. 7.

⁴⁸ B. Carruthers, *Frontier arbitrage*, „Newsletter of the American Sociological Association Comparative and Historical Sociology Section” 2005, t. 17, nr 1, s. 3–6; za: G. Lawson, R. Shilliam, *Sociology and international relations...*, op.cit., s. 81.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ J.M. Beier, *International Relations in Uncommon Places. Indigeneity, Cosmology and the Limits of International Theory*, Palgrave Macmillan, New York, Basingstoke 2005, s. 2 i 13–52, rozdz. *Revealing the hegemonologue*.

⁵¹ Zob. np. I.B. Neumann, *Returning practice to the linguistic turn: The case of diplomacy*, „Millennium: Journal of International Studies” 2002, t. 31, nr 3; I.B. Neumann, *To be a diplomat*, „International Studies Perspectives” 2005, nr 6, s. 72–93.

⁵² Zob. np. C. Cohn: *Motives and methods: Using multi-sited ethnography to study US national security discourses*, w: B.A. Ackery, M. Stern, J. True (red.), *Feminist Methodologies for International Relations*, Cambridge University Press, Cambridge 2006; C. Cohn (red.), *Women and Wars*, Polity Press, Cambridge 2013; C. Cohn, *Sex and death in the rational world of defense intellectuals*, „Signs: Journal of Women in Culture and Society” 1987, t. 12, nr 4, s. 687–718.

⁵³ Zob. np. C. Enloe, *Maneuvers: The International Politics of Militarizing Women's Lives*, University of California Press, Berkeley 2000; idem, *Beaches, Bananas and Bases: Making Feminist Sense of International Politics*, University of California Press, Berkeley 2001.

⁵⁴ J.M. Beier, *International Relations in Uncommon Places...*, op.cit.

Cris Shore)⁵⁵. Żłudność tego podziału objawia się w momencie, w którym spoglądamy na afiliacje instytucjonalne tych badaczy bądź udzielane wypowiedzi w wywiadach, i okazuje się, że większość z nich ma tzw. rozproszoną tożsamość, której przyczyną jest albo stosowanie metody będącej esencją zupełnie odmiennej dyscypliny (grupa pierwsza), albo badanie obszaru tradycyjnie zarezerwowanego dla innych dyscyplin, określanych jako: *world politics*, *political science*, *international studies*, *affairs* bądź *relations*⁵⁶. Dochodzi wtedy dość często do zamiany „tradycyjnych” ról i tematów: przedstawiciele stosunków międzynarodowych badają ludy tubylcze metodami etnograficznymi (np. grupa Lakota przez Marshalla Beiera, który sam o sobie pisze, że jego „dyscyplinarnym domem” są stosunki międzynarodowe⁵⁷), antropologowie zaś – obszary polityki zagranicznej, strategii bezpieczeństwa czy poszczególne sfery operacji wojskowych (np. Hugh Gusterson⁵⁸). Niemniej jednak w stosunkach międzynarodowych na świecie metoda etnograficzna jest znana i stosowana⁵⁹. Czasami nawet przedstawiciele obu tych dyscyplin łączą swoje naukowe wysiłki, jak uczynili to Eriksen i Neumann w tekście *International relations as a cultural system: An agenda for research*⁶⁰. Z uwagi na objętość artykułu poniżej opiszę wybrany przykład badań stosunków międzynarodowych metodą etnograficzną zastosowany przez Ivera B. Neumanna⁶¹.

Neumann stosuje metodę etnograficzną, której elementem jest obserwacja uczestnicząca, po zatrudnieniu się w norweskim Ministerstwie Spraw Zagranicznych, w Departamencie Planowania i Ewaluacji. W słynnym artykule „*A Speech That the Entire*

⁵⁵ Np. H. Gusterson: antropologia dronów, przeciwpartyzancka czy antropologia laboratoriów jądrowych; U. Hannerz: antropologia globalizacji, współczesnych miast, powiązań transnarodowych; T. Eriksen: antropologia globalizacji i bezpieczeństwa ludzkiego; C. Shore: antropologia polityki, antropologia Unii Europejskiej jako organizacji.

⁵⁶ Np. Hugh Gusterson nosi tytuł *Professor of International Affairs and Anthropology*, a w opisie sylwetki profesora w pierwszym zdaniu mowa jest o *interdisciplinary study*, jakie podejmuje. Z kolei np. z młodego pokolenia badaczy dr Amanda Chisholm, wykładowca *international politics* na Newcastle University, metodą etnograficzną bada obszary krytycznych studiów strategicznych z perspektywy postkolonialnej i genderowej. Zob. A. Chisholm, S. Stachowitsch, *Military markets, masculinities, and the global political economy of the everyday: Understanding Military outsourcing as gendered and racialised*, w: C. Duncanson, R. Woodward (red.), *Palgrave Handbook on Gender and the Military*, Palgrave, 2016 [w druku].

⁵⁷ J.M. Beier, *International Relations in Uncommon Places...*, op.cit., s. 1.

⁵⁸ Zob. np. H. Gusterson, *Toward an anthropology of drones*, w: M. Evangelista, H. Shue (red.), *The American Way of Bombing: Changing Ethical and Legal Norms from Flying Fortresses to Drones*, Cornell University Press, Ithaca 2014, s. 191–206; H. Gusterson, *Nuclear Rites: A Weapons Laboratory at the End of the Cold War*, University of California Press, Berkeley 1996.

⁵⁹ Np. w 2008 r. oficyna Palgrave Macmillan wydała *Qualitative Methods in International Relations. A Pluralist Guide* (red. A. Klotz, D. Prakash), w którym Hugh Gusterson napisał rozdział o metodzie etnograficznej i jej zastosowaniu w stosunkach międzynarodowych.

⁶⁰ Th.H. Eriksen, I.B. Neumann, *International relations as a cultural system: An agenda for research*, „Cooperation and Conflict” 1993, t. 28, nr 3, s. 233–264.

⁶¹ O tym, jak antropologowie badają stosunki międzynarodowe, będzie traktował mój kolejny artykuł, stanowiący rozwinięcie kwestii poruszanych w niniejszym.

Ministry May Stand For”, or: *Why diplomats never produce anything new*⁶² przedstawia proces tworzenia przemówień w ministerstwie, dla samego ministra, ale także dla norweskiej pary królewskiej. Neumann opisuje, jak głęboko zakorzenione nawyki instytucjonalne kierują procesem pisania przemówień w taki sposób, aby tożsamość ministerstwa została podtrzymana, a wizja świata zewnętrznego – „uwspólniona”. Proces ten eliminuje tak dalece, jak to możliwe, innowacyjne – a przez to mogące zakłócić harmonijne funkcjonowanie wspólnoty urzędników – pomysły polityków, w tym te dotyczące zmiany narracji. Neumann stawia wręcz tezę, że jakakolwiek zmiana może nastąpić tylko i wyłącznie poprzez działania podejmowane „z marginesów” norweskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych, tzn. jedyną szansę jej zainicjowania mają sami politycy, nie zaś zawodowi dyplomaci, w domyśle – związani kulturą organizacji. Autor w interesujący sposób przedstawia własne odczucia: zniechęcenie bądź złośliwe potanie koniecznością pisania swojego pierwszego przemówienia na temat, w którym sam określał się ignorantem (polityka ekonomiczna Hongkongu i relacje w tej kwestii z Norwegią). Deklarowaną wprost ambicją przy kolejnym przemówieniu dotyczącym polityki bezpieczeństwa jest próba „ustanowienia nowego standardu przemówień”⁶³, która kończy się opisaniem przez sekretarza ds. polityki bezpieczeństwa Norwegii „stanem przedzawałowym” w momencie lektury pierwszej wersji wystąpienia analizującego dotychczasowy kształt norweskiej polityki bezpieczeństwa i jej wewnętrzne sprzeczności⁶⁴. Wymóg jest jasny: przemówienie ma zawierać te same elementy, które były w nim zawsze (jakkolwiek Neumann ocenia je jako niepotrzebne), gdyż ich nieobecność może oznaczać, że straciły na ważności. W dodatku język tekstu miał zostać zdecydowanie wygładzony, aby stał się „taki, jaki był zawsze”. Mimo że przemówienie poświęcone bezpieczeństwu miało zostać wygłoszone do grona naukowców, specjalistów w dziedzinie oraz zagranicznych dyplomatów, nikt nie odważył się pójść za sugestią uczynienia go ciekawym, analitycznym i „konceptualnym”. Zamiast tego miało ono być „operacyjne”⁶⁵. Neumann zauważa:

Fakt, iż mimo że od 15 lat czytałem przemówienia ministrów spraw zagranicznych, aż do zatrudnienia w MSZ nie poświęciłem ani jednej myśli kompleksowej genezie tychże przemówień, mówi ogromnie wiele o tym, jak odizolowany od mikrofizyki władzy jest naukowiec, nawet taki, który wydaje się pozostawać w stałym kontakcie z praktykami. Mówi to również wiele o zaletach obserwacji uczestniczącej jako sposobie zbierania danych o procesach społecznych, i o ogromnej przewadze badaczy, którzy mają osobiste doświadczenie pola, które badają⁶⁶.

⁶² I.B. Neumann, „*A Speech That the Entire Ministry May Stand For*” or: *Why diplomats never produce anything new*, „*International Political Sociology*” 2007, t. 1, s. 183–200.

⁶³ Ibidem, s. 189.

⁶⁴ Ibidem, s. 190.

⁶⁵ Ibidem, s. 191.

⁶⁶ Ibidem, s. 192.

Neumann wskazuje, że jego spostrzeżenia, choć poczynione w Norwegii, nie mają charakteru wyłącznie lokalnej praktyki: poproszeni o komentarze do wcześniejszej wersji artykułu ambasadorowie Szwecji i Wielkiej Brytanii zauważyli, że w zasadzie badanie to wypadłoby tak samo bądź bardzo podobnie w ich krajach⁶⁷. Konkluzje są dwie i brzmią następująco: „Jeśli całe Ministerstwo mogłoby się podpisać pod przemówieniem, to dzieje się tak dlatego, że to przemówienie *jest* ministerstwem”⁶⁸ oraz „Credo pracy dyplomatów brzmi: «nie wywracaj łódki»”⁶⁹. Co było – zdaniem Neumanna – do udowodnienia.

Polityka tym samym zaczyna nam się jawić jako przestrzeń nie tyle politologicznej „walki o władzę”, ile zinstytucjonalizowanej społecznej praktyki⁷⁰. Otrzymujemy obraz środowiska dyplomatów – urzędników, znudzonych i znużonych nie tylko pisanem, lecz także słuchaniem oficjalnych przemówień różnych głów państw czy szefów rządów, często brzmiących niemal identycznie niezależnie od okazji z powodu obowiązywania zasady „kopiuj i wklej” z przemówień już istniejących, zwłaszcza w obszarach tematycznych, w których piszący przemówienia urzędnicy nie czują się pewnie. Analizować również możemy obraz samego badacza, który usiłuje „coś z tym zrobić”, a zatem wchodzi w rolę aktywnego uczestnika wydarzeń, próbującego dokonać zmiany ustalonej społecznej praktyki. Badania Neumanna pokazują nam również naukowca, który równocześnie staje się sam dla siebie obiektem badań i źródłem informacji i przez obserwację uczestniczącą zamazuje podział na podmiot i przedmiot badań. O tych dylematach i stawaniu się w sytuacji pogranicznej *de facto* „kimś trzecim” pisała szeroko Kirsten Hastrup⁷¹.

Niewątpliwie świadoma refleksja nad sytuacyjnością wiedzy i doświadczenia jest konieczna przy wkraczaniu z metodą etnograficzną do stosunków międzynarodowych. Metoda ta niesie ze sobą także inne wyzwania oraz ograniczenia możliwości jej stosowania, których należy być świadomym. Przypadek Neumanna pokazuje problematyczność sytuacji jego informatorów, zwłaszcza w tak małych i łatwych do identyfikacji grupach, jak środowisko urzędników w Ministerstwie Spraw Zagranicznych. Rodzi to pytania o potencjalne konsekwencje ujawniania niewygodnych, choć prawdziwych, informacji: zarówno dla samych informatorów, jak i dla badacza („spalenie” terenu badań). W epoce, w której „oni czytają to, co o nich piszemy”, jak głosi tytuł książki podnoszącej kwestie polityki, strategii i taktyki prowadzenia badań terenowych⁷², badacz musi być świadomy, że to, co napisze, będzie analizowane i krytycznie używane przez samych badanych (być może także przeciwko niemu). Kwestia etyki i badań

⁶⁷ Ibidem, s. 193.

⁶⁸ Ibidem, s. 195.

⁶⁹ Ibidem, s. 199.

⁷⁰ Ibidem, s. 184.

⁷¹ K. Hastrup, *Droga do antropologii. Między doświadczeniem a teorią*, tłum. E. Klekot, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2008.

⁷² C. Brettell (red.), *When They Read What We Write: The Politics of Ethnography*, Praeger, West Port 1996.

terenowych musi być w związku z tym dogłębnie przeanalizowana⁷³. Biorąc pod uwagę praktyczne ograniczenia stosowania metody etnograficznej, zwłaszcza w środowiskach, do których dostęp warunkowany jest zdobyciem zaufania budowanego na podstawie umiejętności zachowania tajemnicy kulis dyplomatycznych rozgrywek, metod kształtowania polityki bezpieczeństwa państwa bądź istotnych międzynarodowych negocjacji, należy traktować ją jako metodę uzupełniającą nasze instrumentarium badawcze, nie zaś zastępującą inne metody badań jakościowych i ilościowych przydatnych do rozwoju wiedzy o stosunkach międzynarodowych.

Podsumowanie – co z latania ślizgoletem może wyniknąć?

Wydaje się, że wśród antropologów polityki i badaczy stosunków międzynarodowych stosujących metodę etnograficzną możemy dostrzec grupę, która utożsamiałaby się z nadal niedookreślonym polem, kilkakrotnie jednak zasygnalizowanym – antropologią stosunków międzynarodowych. Mimo wszystko znak zapytania, jaki pojawił się na konferencji American Anthropological Association w 1988 r. w panelu zatytułowanym *Is Anthropology of International Relations Possible?*⁷⁴, nie traci na aktualności. Jego obecność uzasadniona jest z co najmniej dwóch, wzajemnie ze sobą powiązanych, powodów: niepewności epistemologicznego, metodologicznego i ontologicznego statusu stosunków międzynarodowych oraz wywoływanej hasłem „stosunki międzynarodowe” makroskali, traktowanej podejrzliwie przez antropologów z powodu ryzyka fałszywych generalizacji, od których ich dyscyplina próbuje za wszelką cenę uciec. Eriksen i Neumann piszą, że dla antropologii stosunki międzynarodowe jako obszar badawczy są tak „oszałamiające w swojej skali i zarazem tak trudno uchwytnie w swej istocie”⁷⁵, że antropologowie raczej niechętnie wybierają je jako „swój teren”⁷⁶. Zachęcają jednak, by tę rezerwę przełamali, wskazując na potencjalne tematy, które mogłyby zainteresować antropologów⁷⁷. Nawet jeśli antropologowie patrzą na stosunki

⁷³ Zob. np. K. Kaniowska, N. Modnicka (red.), *Etyczne problemy badań antropologicznych*, Polskie Towarzystwo Ludoznawcze, Instytut Etnologii i Antropologii Kulturowej Uniwersytetu Łódzkiego, Wrocław, Łódź 2010.

⁷⁴ Zob. <http://asap.americananthro.org/call-for-papers-anthropology-of-international-relations/> (data dostępu: 29.03.2016).

⁷⁵ Th.H. Eriksen, I.B. Neumann, *International relations...*, op.cit., s. 259.

⁷⁶ Wyrazem takiej postawy pełnej rezerwy wobec interdyscyplinarnego sukcesu antropologii może być opinia Marcina Brockiego, który twierdzi np., że takie wchodzenie na inne tereny nie służy antropologii: „Fakt, że antropologowie podejmują tematy i perspektywy innych dyscyplin, dowodzi poważnego kłopotu, jaki antropologia ma z własną tożsamością, a na nim bardzo trudno zbudować wiarygodność. Udać ekspertów od spraw ekonomii, nauk politycznych, prawa, socjologii itp., którymi właściwie antropologowie na ogół nie są, nie tylko wywołują u swoich odbiorców dezorientację, ale też startują w konkurencji kompetencji, w której są na z góry przegranych pozycjach” – M. Brocki, *Antropologia społeczna i kulturowa w przestrzeni publicznej. Problemy, dylematy, kontrowersje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2013, s. 64.

⁷⁷ Ibidem. Niestety problematyka metody etnograficznej i jej adekwatności do zasugerowanych obszarów i tematów nie jest omówiona.

międzynarodowe podejrzliwie, badacze stosunków międzynarodowych mogą spróbować przejąć od nich – na początek – ten element, który przyczynił się do tak niezwykłego sukcesu antropologii, że mówimy dziś wręcz o „ekspansji” i antropologizacji nauk humanistycznych i społecznych⁷⁸: metodę etnograficzną.

Raymond Firth podkreśla: „Antropologia społeczna jest nauką sceptyczną, ponieważ uczy nas nie wierzyć w to, co ludzie mówią i robią, bez względu na ich uroczyste deklaracje, wierzenia i zachowania rytualne. Wciąż szukamy ukrytych, ledwo rozpoznawalnych, niepotwierdzalnych czynników determinujących zachowanie”⁷⁹. Zastosowanie metody etnograficznej w praktyce badań stosunków międzynarodowych z pewnością pozwala wniknąć głębiej w samą istotę tej dziedziny, a zatem przedrzeć się z powierzchni oficjalnego politycznego dyskursu czy „hegemonologu” do niejawnych motywów, czasami wstydliwie skrywanych poglądów, ukrytych identyfikacji, jak również odkryć i usłyszeć głosy dotychczas wykluczonych „aktorów stosunków międzynarodowych”. Poprzez ugruntowanie w doświadczeniu zmusza do nieustannego podawania w wątpliwość aktualnie istniejącego „zasobu słów”⁸⁰ (kategorii, pojęć, koncepcji). Metoda etnograficzna może zatem stać się dla polskich stosunków międzynarodowych bardzo ważnym elementem w procesie triangulacji metod, źródeł i danych, otwierającym przed naszym środowiskiem zupełnie nowe horyzonty poznawcze i nowe „tereny” metodologiczne. Jej obecność w polskich stosunkach międzynarodowych może okazać się tym bardziej potrzebna i uzasadniona, że ich badacze reprezentujący „podejścia kulturowe i socjologiczne” stanowią bardzo silną, charakterystyczną grupę, która odwołuje się do antropologiczno-socjologicznej siatki pojęciowej: „tożsamości, cywilizacji, dyfuzji, sekularyzmu, wielokulturowości, obcości, rasizmu, kultur lokalnych, etnosu, geokultury, struktury społecznej, wspólnot, społeczeństwa sieciowego, konfliktu etnicznego, modernizacji oraz dyplomacji religijnej”⁸¹. Wybierzmy się zatem w podróż ślizgolotem różnicowym. Czy przy obecnym stanie naszej ciągle jeszcze „niezdyscyplinowanej dyscypliny” możemy cokolwiek na tym stracić?

⁷⁸ M. Kempny, E. Nowicka, *Elementy teorii antropologicznej – wprowadzenie*, w: eadem (red.), *Badanie kultury. Elementy teorii antropologicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 9; zob. też H. Schreiber, *Zostańmy heretykami! Próba antropologizacji stosunków międzynarodowych*, w: G. Michałowska, J. Nakonieczna, H. Schreiber (red.), *Kultura w stosunkach międzynarodowych*, t. 2: *Pułapki kultury*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014.

⁷⁹ R. Firth, *Czy antropologia społeczna ma przyszłość?*, w: M. Kempny, E. Nowicka (red.), *Badanie kultury...*, op.cit., s. 21.

⁸⁰ K. Hastrup, *O ugruntowywaniu się światów – podstawy empiryczne antropologii*, w: M. Kempny, E. Nowicka (red.), *Badanie kultury...*, op.cit., s. 99.

⁸¹ J. Czaputowicz, K. Ławniczak, A. Wojciuk, *Nauka o stosunkach międzynarodowych...*, op.cit., s. 101.

The Ethnographic Method as a Research Method in International Relations – Preliminary Remarks

The article presents the possibilities of employing the ethnographic method in the research of international relations. It outlines the characteristics and status of the ethnographic method within cultural anthropology itself as well as selected research areas and subjects analysed by researchers of international relations using this method. It points out the potential traps and challenges facing researchers of international relations wishing to use the ethnographic method in the context of the conceptual framework created by Ludwik Fleck, namely thought styles and thought collectives. It raises the issue of disciplinary identity of international relations and confronts it with the employed methods of international relations studies.

Keywords: ethnographic method, cultural anthropology, international relations, fieldwork, disciplinary identity, thought style, thought collective.

Korea Północna w dyskursie akademicko-eksperckim w Chinach

Oskar Pietrewicz

Uniwersytet Warszawski

Szeroko pojęty problem północnokoreański od lat stanowi kluczowe wyzwanie dla bezpieczeństwa w regionie Azji Północno-Wschodniej. Kwestią, która regularnie powraca w dyskusji na temat rozwiązania problemów na Półwyspie Koreańskim, są stosunki Chin z Koreą Północną. Nagromadzenie wielu problemów, wynikających m.in. z charakteru działań podejmowanych przez władze w Pjongjangu, sprawiło, że stosunki z KRLD stały się poważnym wyzwaniem dla polityki zagranicznej ChRL w XXI w. Odzwierciedleniem coraz głębszych dylematów, przed jakimi stoi chińskie kierownictwo w swej północnokoreańskiej polityce, jest rozgrywająca się na ten temat dyskusja w chińskim środowisku akademickim i eksperckim.

Celem artykułu jest przedstawienie wybranych poglądów oraz opinii chińskich badaczy i ekspertów na temat Korei Północnej i polityki zagranicznej ChRL wobec KRLD. Zdaniem autora sygnały płynące z dyskursu eksperckiego odnoszą się do faktycznych problemów i wyzwań, przed jakimi stoi północnokoreańska polityka Chin. Ujawnienie debaty można postrzegać jako określony sygnał wysłany przez władze w Pekinie pod adresem nie tylko reżimu w Pjongjangu, lecz także głównych zainteresowanych problemem północnokoreańskim w Waszyngtonie, Seulu, Tokio i Moskwie. Należy się również zastanowić, czy i w jakim stopniu krytyczne sygnały płynące ze środowiska eksperckiego mogą przełożyć się na ewentualną redefinicję założeń i kierunku polityki zagranicznej Chin wobec Korei Północnej.

Słowa kluczowe: Chiny, Korea Północna, Półwysp Koreański, stosunki chińsko-północnokoreańskie, polityka zagraniczna, strategizacja, rewizjoniści, tradycjoniści, centryści.

Uwarunkowania rozwoju chińskiej debaty na temat stosunków z Koreą Północną

Półwysp Koreański od wieków zajmuje centralne miejsce w strategicznych rozważaniach Chin. Ze względu na geograficzną bliskość Korea przez większość historii była obiektem oddziaływania chińskiej cywilizacji, kultury, gospodarki i polityki. Koreańskie elity często nie kryły dumy z bycia „mniejszym bratem” Chin. Jednocześnie Koreańczycy regularnie wykazywali opór wobec chińskich wpływów

i podkreślali swoje autonomiczne aspiracje. Relacja braku zaufania i wdzięczności, wynikająca z czerpania korzyści z chińskich wzorców i równoczesnego oporu przed nadmiernym wpływem, stała się permanentnym elementem postrzegania Państwa Środka przez Koreańczyków¹.

Historycznie zakorzenione traktowanie Korei jako mostu na kontynent w połączeniu z „zagrożeniem ze strony amerykańskiego imperializmu” oraz dążeniem do ograniczenia „nadmiernego” wpływu ZSRR na KRLD skłoniły Chiny do zaangażowania się w wojnę koreańską (1950–1953), co stało się fundamentem i zarazem mitem założycielskim stosunków chińsko-północnokoreańskich. Nawet w okresie największego zbliżenia między dwoma państwami na linii Pekin–Pjongjang dochodziło do licznych napięć, dlatego słowa Mao Zedonga o relacjach „bliskich jak zęby i wargi” były dalekie od rzeczywistości².

Niezależnie od różnych problemów sytuacja geopolityczna po wojnie koreańskiej sprawiła, że od kilku dekad chińska polityka opiera się na założeniu, iż samo istnienie Koreańskiej Republiki Ludowo-Demokratycznej (KRLD) jest strategicznie wartościowe dla Chińskiej Republiki Ludowej (ChRL). W myśl tego Korea Północna pełni funkcję strefy buforowej między amerykańską obecnością w Korei Południowej a chińskim terytorium, będąc strategicznym aktywem Chin i gwarancją równowagi sił na Półwyspie Koreańskim³. Poza kluczowym czynnikiem geopolitycznym tradycyjna polityka Chin wobec Korei Północnej jest kształtowana przez kombinację doświadczeń historycznych, „swoistej” bliskości ideologicznej, motywacji ekonomicznych i obaw związanych z niestabilnością północnokoreańskiego reżimu. Ze względu na to, że istnienie Korei Północnej pozostaje dla Chin zagadnieniem wagi strategicznej, władze w Pekinie nie mogą ryzykować naruszenia stosunków z tak ważnym sąsiadem i podejmują starania na rzecz utrzymania stabilności reżimu w Pjongjangu⁴.

Dekada lat 90. XX w., w trakcie której doszło m.in. do zakończenia zimnej wojny, nawiązania stosunków dyplomatycznych między Chinami a Republiką Korei, śmierci Kim Ir Sena i sukcesji jego syna Kim Dzong Ila, była poważnym testem dla stosunków chińsko-północnokoreańskich. Znaczenie tych zmian pogłębiło wyraźne rozejście się oraz oddalanie wizji gospodarczych i politycznych przyświecających władzom

¹ O. Pietrewicz, *Półwysep Koreański w polityce mocarstw w XXI w.*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2014, t. 44, nr 1, s. 187–188.

² A. Scobell, *China and North Korea: From Comrades-in-Arms to Allies at Arm's Length*, Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, Carlisle 2004; Y. Ji, *China and North Korea: A fragile relationship of strategic convenience*, „Journal of Contemporary China” 2011, t. 10, nr 28, s. 387–398; Z. Shen, Y. Xia, *Refuting two historical myths: A new interpretation of China-North Korean relations*, w: C.P. Freeman (red.), *China and North Korea: Strategic and Policy Perspectives from a Changing China*, Palgrave Macmillan, New York 2015, s. 91–106.

³ H. Kim, *From a buffer zone to a strategic burden: Evolving Sino-North Korea relations during the Hu Jintao era*, „Korean Journal of Defense Analysis” 2010, t. 22, nr 1, s. 58.

⁴ F. Zhu, N. Beauchamp-Mustafaga, *North Korea's security implications for China*, w: C.P. Freeman (red.), *China and North Korea...*, op.cit., s. 37–38.

w Pekinie i Pjongjangu. Kolejne posunięcia Korei Północnej w XXI w., takie jak testy nuklearne i rakietowe, stale powtarzające się incydenty między dwiema Koreami i druga sukcesja władzy w 2012 r. jeszcze bardziej skomplikowały wzajemne relacje. Ponadto rosnące znaczenie Chin na arenie międzynarodowej rozbudziło oczekiwania społeczności międzynarodowej co do tego, że Pekin sprosta roli odpowiedzialnego mocarstwa i „okiełzna” północnokoreański reżim, doprowadzając do denuklearyzacji⁵. Nagromadzenie powyższych problemów sprawiło, że stosunki z Pjongjaniem stały się poważnym – a zdaniem niektórych nawet najpoważniejszym – wyzwaniem dla polityki zagranicznej Chin w XXI wieku⁶.

Mimo nawarstwiających się problemów chińskie władze przez lata wstrzemięźliwie podchodziły do dyskursu wokół Korei Północnej. Publikacja artykułu krytykującego politykę ChRL wobec KRLD autorstwa Wang Zhongwena w 2004 r. zakończyła się zamknięciem czasopisma „Zhanlue yu Guanli” („Strategy and Management”), w którym ukazał się tekst⁷. W ostatnich latach zauważalne są jednak coraz większe przyzwolenie i otwartość władz na krytyczne głosy. Zwłaszcza chińscy internauci nie szczędzą bezpośredniej krytyki pod adresem Pjongjangu, zarówno jeśli chodzi o sprawy kryminalne (handel narkotykami, porwania, zabójstwa chińskich obywateli przy granicy), jak i refleksje nad polityką zagraniczną reżimu Kimów. Krytyka dotyczy również chińskich władz, oskarżanych o nieefektywną politykę i słabość w stosunku do mniejszego państwa, które prowadzi niebezpieczną politykę. Głosy niezbytliwie tradycyjnemu spojrzeniu na stosunki chińsko-północnokoreańskie przenikają także do mediów tradycyjnych, gdzie są artykułowane przez badaczy, ekspertów, analityków i wojskowych⁸. Tym samym debata między przedstawicielami środowiska akademicko-eksperckiego nie ogranicza się wyłącznie do wąskiego dyskursu naukowego, ale odbywa się też m.in. na łamach „Huanqiu Shibao” („Global Times”), tabloidu wydawanego przez koncern Renmin Ribao, będący centralnym organem prasowym Komunistycznej Partii Chin. Ponadto coraz więcej chińskich badaczy zajmujących się Koreą Północną wypowiada się poza granicami kraju – zarówno w mediach (chińsko- i anglojęzycznych), jak i w dyskusjach ekspercko-naukowych⁹.

Choć problem Korei Północnej pozostaje wrażliwą kwestią w Chinach, to coraz większa liczba opinii (w tym nieprzychylnych) przedstawicieli środowisk naukowych świadczy o przyzwoleniu władz chińskich na bardziej swobodne komentowanie

⁵ C.P. Freeman, *Introduction: Continuity and change in Chinese expert views of North Korea*, w: C.P. Freeman (red.), *China and North Korea...*, op.cit., s. 2.

⁶ A. Scobell, M. Cozad, *China's North Korea policy: Rethink or recharge?*, „Parameters” 2014, t. 44, nr 1, s. 53.

⁷ J.J. Tkacik Jr, *China's 'S&M' Journal goes too far on Korea*, „Asia Times”, 02.09.2004, <http://www.atimes.com/atimes/China/FI02Ad06.html> (data dostępu: 24.01.2016).

⁸ F. Zhu, N. Beauchamp-Mustafaga, *North Korea's...*, op.cit., s. 41; S. Luo, *The Chinese public debates North Korea Policy*, „China Brief” 2015, t. 15, nr 13, s. 16.

⁹ C.P. Freeman, *Introduction: Continuity...*, op.cit., s. 2.

problematyki polityki zagranicznej i stosunków międzynarodowych¹⁰. Ren Xiao z Uniwersytetu Fudan w Szanghaju twierdzi, że coraz bardziej złożony charakter polityki zagranicznej Chin i skala wyzwań stojących przed Państwem Środka zaowocowały większym popytem władz na analizy eksperckie¹¹. Natomiast zdaniem Dominika Mierzejewskiego z Uniwersytetu Łódzkiego branie pod uwagę opinii różnych grup społecznych, w tym akademików, wynika z tego, że partia rządząca nie jest już w stanie wszystkiego kontrolować, ale zależy jej na utrzymaniu unitarności Chin¹².

Impulsem, który zainicjował debatę na temat przyszłego kierunku polityki Chin wobec Korei Północnej, okazała się polityka nuklearna Pjongjangu. Choć dyskusja na ten temat rozpoczęła się już w 2003 r., tj. w trakcie tzw. drugiego kryzysu nuklearnego, to dynamiki nabrała zwłaszcza po 2009 r., kiedy doszło do drugiego testu nuklearnego i faktycznego wystąpienia KRLD z rozmów sześciopartnych. Skłoniło to różne środowiska do zastanowienia się nad priorytetami w stosunkach z Koreą Północną i nowym podejściem, w ramach którego można byłoby pogodzić nadrzędne interesy Chin, tj. pokój, stabilność i denuklearyzację¹³. Potwierdzeniem tego, jak ważnym impulsem okazuje się północnokoreańska polityka nuklearna, jest fakt, że po trzeciej próbie nuklearnej w 2013 r. debata na temat stosunków z Koreą Północną nabrała rozpędu¹⁴.

Wewnątrzchińska debata poświęcona stosunkom z Koreą Północną koncentruje się na pytaniu, czy ChRL powinna kontynuować popieranie KRLD, czy może jednak zdecydować się na porzucenie trudnego sąsiada. Główna oś sporu pozwala podzielić dyskutantów na dwie grupy: strategów (zwanych również rewizjonistami), będących zwolennikami istotnej zmiany polityki ChRL wobec KRLD, i tradycjonalistów, sugerujących utrzymanie, a nawet wzmocnienie tradycyjnych stosunków chińsko-północnokoreańskich¹⁵. Przyjęty w pracy podział na „strategów” i „tradycjonalistów” ma umowny charakter i nie jest jedynym spotykanym w literaturze. Zhu Feng podkreśla, że zróżnicowanie debaty jest tak znaczne, iż bardziej uzasadnione jest mówienie o czterech szkołach myślenia¹⁶. Natomiast Kim Han proponuje spojrzenie na chińską

¹⁰ Przekłada się to na większą liczbę publikacji poświęconych Korei Północnej i stosunkom ChRL–KRLD. Nader interesującą pozycją anglojęzyczną autorstwa chińskich badaczy jest praca zbiorowa pod redakcją Carli P. Freeman pt. *China and North Korea: Strategic and Policy Perspectives from a Changing China*, op.cit. Jak dotychczas książka nie ukazała się w języku chińskim.

¹¹ X. Ren, *Academic Input and China's Foreign Policy Making*, University of Southern California, US-China Institute, 11.09.2014, <https://www.youtube.com/watch?v=BEocxj5BR0w> (data dostępu: 24.01.2016).

¹² D. Mierzejewski, *Spory o miejsce i rolę Chin w stosunkach międzynarodowych*, w: W.J. Dziak, K. Gawlikowski, M. Ławacz (red.), *Chiny w XXI wieku. Perspektywy rozwoju*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2012, s. 53.

¹³ *Shades of red: China's debate over North Korea*, „Asia Report”, nr 179, International Crisis Group, 11.2009, s. 5.

¹⁴ C.P. Freeman, *Introduction: Continuity...*, op.cit., s. 5.

¹⁵ Ibidem; S. Luo, *The Chinese public debates North Korea policy...*, op.cit., s. 17; *Shades of red...*, op.cit.

¹⁶ Wyodrębnione przez Zhu szkoły to: nacjonaści, realiści, internacjonaści i liberałowie – zob. F. Zhu, *Flawed mediation and a compelling mission: Chinese diplomacy in the six-party talks to denuclearise North Korea*, „East Asia” 2011, nr 28, s. 197–198.

politykę wobec Korei Północnej z uwzględnieniem trzech perspektyw odnoszących się do miejsca Chin w stosunkach międzynarodowych¹⁷.

Niniejszy artykuł ma na celu prezentację wybranych poglądów, opinii, stanowisk chińskich badaczy i ekspertów reprezentujących przeciwstawne spojrzenie na temat Korei Północnej i stosunków chińsko-północnokoreańskich. Zdaniem autora sygnały płynące z debaty odnoszą się do faktycznych problemów i wyzwań, przed jakimi stoi ChRL w relacjach z KRLD. Zaprezentowane poniżej głosy chińskich badaczy stanowią punkt wyjścia do zastanowienia się nad tym, czy i na ile coraz bardziej zauważalne krytyczne opinie na temat Korei Północnej mogą świadczyć o możliwej zmianie w polityce zagranicznej Pekinu wobec Pjongjangu.

Opcja strategiczno-rewizjonistyczna

Grupa badaczy popierająca bardziej stanowczą postawę Pekinu wobec Pjongjangu jest określana mianem „strategów” ze względu na skupienie się na strategicznych i globalnych interesach Chin¹⁸. Akcentowana potrzeba czy wręcz konieczność zmiany dotychczasowej polityki Chin wobec Korei Północnej pozwala określać ich również mianem „rewizjonistów”. Przekonanie o potrzebie gruntownego przemyślenia i zredefiniowania założeń polityki wobec Korei Północnej wynika z tego, że choć Chiny regularnie ją popierają i zapewniają jej wsparcie, to nie otrzymują niczego w zamian (poza problemami)¹⁹. W opinii rewizjonistów bliskie więzi ChRL z KRLD negatywnie oddziałują na bezpieczeństwo i wizerunek Chin, co każe traktować Koreę Północną jako strategiczne obciążenie, a nie atut²⁰. Ponadto roztoczenie parasola ochronnego nad KRLD nie tylko nie przynosi ChRL pożądaných rezultatów, lecz także wiąże się z tym, że wszelkie potknięcia Pekinu w stosunkach z Pjongjangiem są wykorzystywane przez Waszyngton²¹.

Wiele miejsca w krytycznych wypowiedziach strategów zajmuje program nuklearny Korei Północnej. W reakcji na próbę nuklearną z maja 2009 r. Zhu Feng z Uniwersytetu Pekńskiego określił zachowanie Pjongjangu mianem „policzka wymierzonego w twarz Chin”²². Postępy północnokoreańskiego programu nuklearnego i perspektywa, że KRLD może stać się faktycznym mocarstwem nuklearnym, są uważane za poważne

¹⁷ Kim opiera swoje badania na trzech perspektywach: tradycyjnej szkole geopolitycznej (*Traditional Geopolitics School*), szkole dyplomacji państwa rozwijającego się (*Developing Country Diplomacy School*) i szkole dyplomacji rosnącego wielkiego mocarstwa (*Rising Great Power Diplomacy School*). Zob. H. Kim, *From a buffer...*, op.cit., s. 59–62.

¹⁸ *Shades of red...*, op.cit., s. 5.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ C. Jin, H. Wang, *Evolution of China's policies toward the North Korean Nuclear issue*, w: A. Guidetti (red.), *World Views: Negotiating the North Korean Nuclear Issue*, „GCSP Geneva Papers – Research Series” 2013, nr 12, s. 22.

²¹ F. Godement, *Beijing's message to Pyongyang*, w: F. Godement et al., *Gaming North Korea*, „China Analysis”, European Council on Foreign Relations, 09.2012, s. 3.

²² F. Zhu, *North Korea Nuclear Test and Cornered China*, „PacNet”, Pacific Forum CSIS, 06.2009.

zagrożenie dla bezpieczeństwa Chin, gdyż istnienie w regionie kolejnego mocarstwa nuklearnego zaburzyłoby równowagę sił i *status quo*. Ponadto obawy budzi to, że mniejsze państwa posiadające arsenał nuklearny mogą nie być tak odpowiedzialne jak wielkie mocarstwa, zarówno pod względem technicznym, jak i politycznym²³.

Zaniepokojenie wzbudza również ryzyko destabilizującego wyścigu zbrojeń na chińskich peryferiach. Zhu Feng twierdzi, że skoro Chiny nie zapobiegły realizacji północnokoreańskiej ambicji nuklearnych, to tym bardziej nie powstrzymają przed tym Japonii czy Korei Południowej (gdyby te faktycznie się na to zdecydowały)²⁴. Poza ewentualnością „nuklearnego domina”, ocenianego mimo wszystko jako mało prawdopodobne, niebezpiecznym zjawiskiem z punktu widzenia chińskich interesów są reakcje pozostałych państw regionu na północnokoreańskie zagrożenie nuklearne i raketowe. Posunięcia takie jak wzmacnianie dwustronnych więzi sojuszniczych USA z Japonią i Koreą Południową, intensyfikacja trójstronnej współpracy powyższych państw, zmiany w polityce bezpieczeństwa Japonii i perspektywa rozbudowy systemu obrony przeciwraketowej w regionie negatywnie oddziałują na chińskie interesy bezpieczeństwa²⁵. Jako że północnokoreański program nuklearny jest jawnym pogwałceniem reżimu nierozprzestrzeniania broni masowego rażenia, zaniepokojenie może budzić ewentualna sprzedaż technologii nuklearnej innym państwom lub podmiotom pozapaństwowym²⁶.

Bezkompromisowa postawa KRLD jest szczególnie problematyczna z punktu widzenia priorytetowo traktowanej przez chińskie władze stabilności w najbliższym sąsiedztwie²⁷. Przekonanie o tym, że polityka Pjongjangu stoi w sprzeczności z chińskimi celami krótko- i średnioterminowymi w Azji Północno-Wschodniej, skłania rewizjonistów do postrzegania Korei Północnej jako „strategicznego obciążenia” Chin²⁸. W odpowiedzi na permanentne ignorowanie chińskich interesów przez północnokoreański reżim władze w Pekinie powinny w większym stopniu wykorzystywać swoje wpływy dla wyperswadowania konieczności zmian polityki swym odpowiednikom w Pjongjangu²⁹.

²³ *Shades of red...*, op.cit., s. 18.

²⁴ *Chaoxian he shiyan zhongguo shengle duoda de qi?*, „Lianhe Zaobao”, 16.02.2013, <http://news.takungpao.com/world/watch/2013-02/1439442.html>, cyt. za: S. Luo, *The Chinese...*, op.cit., s. 18.

²⁵ *Shades of red...*, op.cit., s. 18–20; A. Bondaz, *The fear of opening Pandora's Box: China's heptagon of policy options in dealing with the North Korean issue*, „Korea Review of International Studies” 2015, t. 17, nr 1, s. 31–32.; *Will South Korea and Japan take the nuclear route?*, „New York Times”, 11.03.2013, <http://www.nytimes.com/roomfordebate/2013/03/11/will-south-korea-and-japan-take-the-nuclear-route> (data dostępu: 24.01.2016).

²⁶ *North Korea: Getting back to talks*, „Asia Report” nr 169, International Crisis Group, 06.2009, s. 5–6.

²⁷ Szerzej zob. F. Godement, *China's neighbourhood policy: A CICIR roundtable*, w: F. Godement et al., *China's Neighbourhood Policy*, „China Analysis”, European Council on Foreign Relations, 02.2014, s. 3–4; M.D. Swaine, *Xi Jinping's address to the Central Conference on Work relating to foreign affairs: Assessing and advancing major-power diplomacy with Chinese characteristics*, „China Leadership Monitor” 2015, nr 46.

²⁸ H. Kim, *From a buffer...*, op.cit., s. 67.

²⁹ S. Luo, *The Chinese...*, op.cit., s. 18.

Interesujące komentarze dotyczące Korei Północnej pojawiły się po trzecim teście nuklearnym w lutym 2013 r. we wstępnikach „Huanqiu Shibao” („Global Times”). W artykule z 16 lutego uznano, że przeprowadzane próby nuklearne nie przyczyniają się do poprawy bezpieczeństwa Korei Północnej. Równocześnie stwierdzono, że nierealistyczne jest założenie, zgodnie z którym Chiny miałyby kontrolować Koreę Północną. Zastrzegając, że specjalne stosunki między dwoma państwami nie są równoznaczne z sojuszem, wskazano, że należy przestać myśleć o Państwie Środka jako o „wielkim bracie” Korei Północnej, na którym ciąży wyjątkowa odpowiedzialność za posunięcia władz w Pjongjangu³⁰. Dwa dni później w tej samej gazecie stwierdzono, że ChRL powinna mieć odwagę sprzeciwić się i „ukarać” KRLD, gdyż jej zachowanie jest sprzeczne z chińskimi interesami. Chiny bowiem nie mogą być traktowane jak „ślepa tarcza”, która będzie zapewniać bezwarunkową ochronę sąsiadowi³¹.

Choć w oficjalnych komunikatach chińskich władz regularnie pojawiają się apele o denuklearyzację Półwyspu Koreańskiego, to stratedzy przyznają, że dalsze podążanie Korei Północnej nuklearną ścieżką jest nieuniknione. Shen Dingli z szanghajskiego Uniwersytetu Fudan przekonuje, że północnokoreański program nuklearny jest nie do zatrzymania, niezależnie od dalszych sankcji, jakie mogą zostać nałożone na reżim w Pjongjangu³². Ponadto po trzecim teście nuklearnym chiński badacz zakwestionował na łamach „Foreign Policy” wartość Korei Północnej jako strategicznego bufora. Zwrócił uwagę, że koszty utrzymywania stosunków z północnokoreańskim reżimem znacznie przewyższają korzyści płynące ze współpracy. Zdaniem Shena popieranie państwa prowadzącego prowokacyjną politykę negatywnie rzutuje na obraz Chin jako odpowiedzialnego mocarstwa i m.in. z tego powodu władze w Pekinie powinny „pozbyć się problemów i pozostawić Koreę Północną samą sobie”³³.

Rozwój potencjału nuklearnego i raketowego oraz częste doprowadzanie do incydentów na Półwyspie Koreańskim są źródłem regularnych napięć między Chinami a pozostałymi państwami i uniemożliwiają wznowienie dialogu, w tym zwłaszcza preferowanych przez Chiny rozmów sześciostronnych³⁴. Stratedzy obawiają się, że skrajne zachowania północnokoreańskiego sąsiada mogą doprowadzić do większego kryzysu na Półwyspie, który będzie wymagał szybkiego zaangażowania Chin. 1 grudnia

³⁰ *Chaoxian bandao feng ji, zhongguo geng xu zhanlue ding li*, „Huanqiu Shibao”, 16.02.2013, http://www.qstheory.cn/gj/gjsspl/201302/t20130216_211179.htm; *China needs to adhere to NK policy*, „Global Times”, 16.02.2013, <http://www.globaltimes.cn/content/761602.shtml>, cyt. za: A. Bondaz, *Reassessing China-North Korea relations*, w: F. Godement et al., *The End of Non-Interference?*, „China Analysis”, European Council on Foreign Relations, 10.2013, s. 9 (data dostępu: 24.01.2016).

³¹ *Zhongguo canyu „zhicai” chaoxian bixu bawo de du*, „Huanqiu Shibao”, 16.02.2013, http://www.21ccom.net/articles/dlpl/szpl/2013/0218/article_77178.html, cyt. za: A. Bondaz, *Reassessing China-North Korea...*, op.cit. (data dostępu: 24.01.2016).

³² A. Bondaz, *Reassessing China-North Korea...*, op.cit., s. 9–10.

³³ D. Shen, *Lips and teeth*, „Foreign Policy”, 13.02.2013, <http://foreignpolicy.com/2013/02/13/lips-and-teeth/> (data dostępu: 24.01.2016).

³⁴ F. Godement, *Beijing's message...*, op.cit., s. 4.

2014 r. w „Huanqiu Shibao” ukazał się artykuł gen. Wang Hongguanga, byłego zastępcy komendanta Nankijskiego Regionu Wojskowego, który – co ważne – należy do wpływowej grupy „książątek” (*taizidang*)³⁵. Wang stwierdził, że Chiny nie mogą poświęcać swoich interesów dla północnokoreańskich, tym bardziej że „zbyt wiele razy sprzątały bałagan po Korei Północnej i nie muszą tego robić w przyszłości”. Ponieważ Korea Północna narusza fundamentalne interesy Chin, a jej znaczenie jako strategicznego bufora maleje wraz z postępem tzw. rewolucji w sferze wojskowości, „Chiny nie będą wybawcą i nie ocalą Korei Północnej, nawet gdy będzie się chyliła ku upadkowi”³⁶.

Artykuł zwrócił uwagę zachodnich obserwatorów, gdyż był rzadkim przypadkiem publicznej krytyki Korei Północnej ze strony przedstawiciela Chińskiej Armii Ludowo-Wyzwoleńczej (ChALW), choć już wcześniej domniemywano, że część chińskich wojskowych może sceptycznie odnosić się do stosunków z Koreą Północną³⁷. Trzeba mieć jednak na uwadze fakt, że nie był to pierwszy krytyczny artykuł Wanga. W jednym z artykułów z 2013 r. chiński generał wskazał na to, jak na przestrzeni dziejów niestabilność na Półwyspie Koreańskim negatywnie oddziaływała na Chiny. Historyczna analogia stanowiła wyraźny sygnał, aby chińskie władze były świadome kosztów popierania północnokoreańskiego reżimu. Artykuł ten znalazł oddźwięk w prasie hongkońskiej, gdzie został uznany za przejaw „frustracji emerytowanego chińskiego generała kapryśną Koreą Północną”³⁸.

Innym autorem krytycznie odnoszącym się do Korei Północnej, którego dostrzegli zachodni obserwatorzy, był Deng Yuwen, były zastępca redaktora naczelnego „Xuexi Shibao” („Study Times”), czasopisma wydawanego przez Centralną Szkołę Partijną. O ile na Zachodzie uwagę zwrócił jego głośny artykuł opublikowany w lutym 2013 r. w „Financial Times”³⁹, o tyle w Chinach większym zainteresowaniem cieszyła się ogłoszona drukiem w kolejnym miesiącu rozbudowana wersja artykułu w „Liaowang

³⁵ Mianem „książątek” określa się potomków wysoko postawionych i zasłużonych działaczy komunistycznych. Przykładowo Xi Jinping jest synem Xi Zhongxuna – zasłużonego działacza komunistycznego, zaliczanego do pierwszej generacji chińskich przywódców. Natomiast Wang Hongguang jest synem Wang Jianqinga, który dowodził oddziałami KPCh podczas walk z Japończykami w Nankinie pod koniec II wojny światowej. Szerzej o rosnącym znaczeniu frakcji „książątek” za rządów Xi Jinpinga zob. B. Góralczyk, *Chiny w rękach książątek*, „Obserwator Finansowy”, 05.11.2012, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/chiny-w-rekach-ksiazatek/> (data dostępu: 24.01.2016).

³⁶ H. Wang, *Zhongguo bu cunzai, fangqi chaoxian* „de wenti”, „Huanqiu Shibao”, 01.12.2014, <http://www.chinanews.com/mil/2014/12-01/6829653.shtml>; idem, *No Such Thing as 'giving up DPRK for China*, „China Military Online”, 01.12.2014, http://english.chinamil.com.cn/news-channels/china-military-news/2014-12/02/content_6251361.htm, cyt. za: S. Luo, *The Chinese...*, op.cit., s. 18 (data dostępu: 24.01.2016).

³⁷ J.J. Tkacik Jr., *How the PLA sees North Korea*, w: A. Scobell, L.M. Wortzel (red.), *Shaping China's Environment: The Role of the People's Liberation Army*, Strategic Studies Institute, US Army War College, Carlisle 2006, s. 139–172.

³⁸ P. Boehler, *Retired PLA general voices frustration with capricious North Korea*, „South China Morning Post”, 08.10.2013, <http://www.scmp.com/news/china-insider/article/1327171/retired-pla-general-voices-frustration-capricious-north-korea> (data dostępu: 24.01.2016).

³⁹ Y. Deng, *China should abandon North Korea*, „Financial Times”, 27.02.2013, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/9e2f68b2-7c5c-11e2-99f0-00144feabdc0.html> (data dostępu: 24.01.2016).

Zhongguo” („China Outlook”)⁴⁰. Dowodząc, że chińska polityka zagraniczna nie może opierać się na ideologii, Deng podkreślił fałszywe przekonanie o silnych więzach „braterstwa” między Chinami a Koreą Północną⁴¹. Również wartość Korei Północnej jako geopolitycznego sojusznika jest zdaniem chińskiego autora przesadzona i nieaktualna. Tym bardziej, że podstawową funkcją strefy buforowej powinno być odgradzanie od niebezpieczeństwa, a obecnie – według Denga – największe zagrożenia pochodzą z samej strefy. Co więcej, Chiny nie powinny utrzymywać specjalnych stosunków z państwem, które jest niereformowalne w tym sensie, że jakiegokolwiek próby reform doprowadziłyby do upadku i tak niestabilnego reżimu. Deng nie krył również obaw, że rozwój potencjału nuklearnego Korei Północnej wzmacnia jej pozycję negocjacyjną w stosunkach z Chinami, przez co północnokoreańskie władze mogą być skłonne do jeszcze większego szantażowania Państwa Środka. Deng nie wykluczył nawet opcji, że z czasem KRLD może porozumieć się z USA.

W związku z powyższym Chiny muszą dokonać przeglądu swojej polityki zagranicznej względem Korei Północnej i skupić się na realizacji własnych interesów. Skoro Korea Północna jest właściwie poza jakąkolwiek kontrolą i stała się „złym aktywem”, to władze w Pekinie powinny „rozważyć porzucenie Korei Północnej” i „zainicjować przyspieszenie zjednoczenia Północy z Południem” z wykorzystaniem swoich wpływów na Półwyspie Koreańskim. Tym samym w oczach Denga zjednoczenie Korei byłoby korzystne dla Chin, gdyż przyniosłoby delegitymizację amerykańskich sojuszy w regionie, zredukowanie presji międzynarodowej wywieranej na Pekin i przyspieszenie zjednoczenia Chin z Tajwanem. Innym wariantem, jaki proponuje chińskim władzom Deng, jest podjęcie wysiłków na rzecz ustanowienia w Pjongjangu prochińskiego reżimu, który porzuciłby nuklearne ambicje i wprowadził Koreę Północną na ścieżkę wiodącą w kierunku stania się „normalnym państwem”. Co istotne, niewiele ponad miesiąc po publikacji artykułu w „Financial Times” Deng Yuwen został zawieszony w obowiązkach zastępcy redaktora naczelnego⁴².

Jednym z najbardziej reprezentatywnych przedstawicieli szkoły strategów jest Zhang Liangui z Centralnej Szkoły Partyjnej⁴³. Zwraca on uwagę, że Korea Północna umiejętnie gra na sprzecznościach między wielkimi mocarstwami (ChRL i USA) i cynicznie wykorzystuje chińskie obawy dla pozyskania wsparcia gospodarczego.

⁴⁰ Y. Deng, *Zhongguo shifou yinggai fangqi chaoxian*, „Liaowang Zhongguo” („China Outlook”), nr 199, 03.2013, http://www.21ccom.net/articles/qqsww/zlwj/article_2013032379684.html, cyt. za: A. Bondaz, *The Fear...*, op.cit., s. 31 (data dostępu: 24.01.2016).

⁴¹ Stwierdza wręcz, że władze w Pjongjangu nigdy nie podzielały zażyłości w ramach „relacji bliskich jak wargi i zęby”, o czym świadczyły m.in. czystki prochińskich działaczy (tzw. frakcja Yan'an) w Partii Pracy Korei przeprowadzone w latach 50. XX w. przez Kim Ir Sena.

⁴² *Chinese editor fired over call to abandon N. Korea*, „Chosun Ilbo”, 01.04.2013, http://english.chosun.com/site/data/html_dir/2013/04/01/2013040101039.html (data dostępu: 24.01.2016).

⁴³ Prof. Zhang jest jednym z niewielu badaczy, który mimo licznych doświadczeń w kontaktach z Koreańczykami (m.in. studia na Uniwersytecie im. Kim Ir Sena w Pjongjangu w latach 1964–1968) krytycznie ocenia posunięcia KRLD.

W opinii chińskiego badacza Pjongjang poważniej traktuje stosunki z Waszyngtonem niż Pekinem, którego nawet nie uważa za sojusznika⁴⁴. Mając tego świadomość, Chiny powinny przestać zachowywać się biernie, gdyż klóci się to z rosnącym znaczeniem Państwa Środka na arenie międzynarodowej. Zhang wskazuje, że Pekin powinien w końcu wykorzystać swoje wpływy (przede wszystkim gospodarcze) dla wywarcia odpowiedniej presji na władze w Pjongjangu i przekonania ich w ten sposób do zmiany polityki. Konieczny jest również dialog z pozostałymi stronami zaangażowanymi na Półwyspie Koreańskim, gdyż tylko skoordynowana współpraca daje szansę na wywarcie większego nacisku na KRLD i rozwiązanie złożonych problemów⁴⁵. Po fiasku rozmów sześciostronnych preferowanym przez strategów rozwiązaniem jest bardziej skoordynowana współpraca z USA w celu wypracowania bardziej stanowczego i skutecznego stanowiska w obliczu postępów w pracach Korei Północnej nad potencjałem nuklearnym. W opinii strategów brak współpracy z Waszyngtonem może doprowadzić do osamotnienia Pekinu w sytuacji, gdy USA i Korea Północna porozumieją się ze sobą ponad chińskimi głowami⁴⁶. Dostrzegając znaczenie problemu nuklearnego, Zhang podkreśla, że konsekwentnie prowadzona polityka nuklearna świadczy o tym, iż Korea Północna pragnie być uznana za mocarstwo nuklearne, i dlatego jej posunięć nie należy ograniczać wyłącznie do chęci przyciągnięcia uwagi świata czy pozyskania pomocy gospodarczej⁴⁷.

Opcja tradycjonalistyczna

Choć w ostatnich latach pojawiało się zdecydowanie więcej krytycznych głosów, to w dyskusji na temat chińskiej polityki wobec Korei Północnej biorą udział również komentatorzy popierający utrzymanie tradycyjnych stosunków z Koreą Północną, co stanowi poniekąd odpowiedź na rewizjonistyczne wypowiedzi⁴⁸. Grupę „tradycjonalistów” tworzą w znacznym stopniu starsi badacze i emerytowani dyplomaci oraz wojskowi („jastrzębie”), z których znaczna część miała doświadczenie pracy lub nauki w Korei Północnej⁴⁹. Przed kryzysem nuklearnym w latach 2002–2003 tradycjonalisści byli uznawani za dominującą grupę oddziałującą na kształt polityki Chin wobec Półwyspu Koreańskiego⁵⁰.

⁴⁴ L. Zhang, *China living in denial of NK's status as an ally*, „Global Times”, 24.02.2013, <http://www.globaltimes.cn/content/763728.shtml> (data dostępu: 24.01.2016).

⁴⁵ *Mei ya zhongguo tiaotou zhicai chaoxian zhuanjia cheng zhongguo ying dongyong yingxiang li*, „World News”, 26.06.2009, <http://military.people.com.cn/GB/42969/58519/9552863.html>, cyt. za: *Shades of Red...*, op. cit., s. 6 (data dostępu: 24.01.2016).

⁴⁶ *Shades of red...*, op.cit., s. 6.

⁴⁷ L. Zhang, *Chaoxian jiang zifeng wei „he guojia”?*, „Huanqiu Shibao”, 08.02.2013, http://opinion.huanqiu.com/opinion_world/2013-02/3630647.html, cyt. za: A. Bondaz, *Reassessing China-North Korea...*, op.cit., s. 9 (data dostępu: 24.01.2016).

⁴⁸ F. Zhu, N. Beauchamp-Mustafaga, *North Korea's...*, op.cit., s. 42.

⁴⁹ *Shades of red...*, op.cit., s. 7.

⁵⁰ H. Kim, *From a buffer...*, op.cit., s. 59–60.

Tradycjoniści pozostają głęboko nieufni wobec USA i postrzegają sytuację na Półwyspie Koreańskim w kategoriach gry o sumie zerowej. Mimo pewnych szans na współpracę z Amerykanami natura stosunków chińsko-amerykańskich jest rywalizacyjna i USA powinny być uważane za najpoważniejsze wyzwanie dla interesów Chin w najbliższym otoczeniu. Traktując Półwysep Koreański jako obszar rywalizacji między wielkimi mocarstwami, tradycjoniści czują większą bliskość z Koreą Północną niż Południową, gdyż ta druga jest związana zaledwie z USA⁵¹. Poza tym zdaniem tradycjonalistów to właśnie amerykańskie władze są w głównej mierze odpowiedzialne za brak postępów w negocjacjach z Koreą Północną w kwestii nuklearnej⁵².

W opinii Ren Weidonga z China Institutes of Contemporary International Relations Półwysep Koreański odgrywa kluczową rolę w regionalnej strategii USA nastawionej na powstrzymanie Chin. Długoterminowym celem amerykańskich władz jest zachowanie podziału Korei, co gwarantuje dalszą obecność amerykańskich sił zbrojnych w Korei Południowej oraz utrzymywanie Seulu i Tokio w zależności od Waszyngtonu. Ren za naiwne uznaje założenie, zgodnie z którym porzucenie KRLD przez ChRL doprowadziłoby do wycofania amerykańskich sił z Korei Południowej i Japonii. Przekonanie o niezmiennie hegemonistycznych aspiracjach USA skłania go raczej do wniosku, że ewentualne zerwanie więzi chińsko-północnokoreańskich mogłoby zostać wykorzystane przez Koreańczyków z Południa i Amerykanów do przeprowadzenia skutecznej inwazji na Północ. Perspektywa graniczenia z amerykańskim sojusznikiem na rzece Yalu powinna pchnąć Chiny w stronę wzmacniania stosunków z Koreą Północną⁵³.

Brak zaufania i fundamentalnie rozbieżne interesy USA i Chin na Półwyspie Koreańskim powinny skłaniać Państwo Środka do priorytetowego traktowania stosunków z Koreą Północną jako wieloletnim sojusznikiem i utrzymania „specjalnego” charakteru relacji⁵⁴. O wyjątkowości stosunków Pekinu z Pjongiangiem, nazwanych przez Mao Zedonga „bliskimi jak wargi i zęby”, świadczą więzi ideologiczne i wspólne doświadczenia historyczne, na co zwracają uwagę przedstawiciele frakcji „historycznej” i „ideologicznej” w ramach tradycjonalistów. Interesującą grupą są również urzędnicy i badacze o koreańskich korzeniach, pochodzący z północno-wschodnich Chin lub tam działający – postrzegają oni KRLD jako „bliskie rodzeństwo”⁵⁵. Mimo częstego przytaczania argumentów historyczno-ideologicznych tradycjoniści podkreślają również znaczenie rozwijanych szczególnie w ostatnich latach więzi gospodarczych i poważnego zaangażowania inwestycyjnego Chin w Korei Północnej. W tej

⁵¹ Ibidem, s. 60.

⁵² *Shades of red...*, op.cit., s. 7.

⁵³ W. Ren, *Bandao ying baituo pianmian wu he hua de sijie*, „Huanqiu Shibao”, 20.03.2013, http://opinion.huanqiu.com/opinion_world/2013-03/3749045.html, cyt. za A. Bondaz, *Reassessing China-North Korea...*, op.cit., s. 11 (data dostępu: 24.01.2016).

⁵⁴ *Shades of red...*, op.cit., s. 5.

⁵⁵ C. Jin, H. Wang, *Evolution of China's...*, op.cit., s. 19.

sytuacji zadaniem Pekinu musi być utrzymanie wizerunku wiarygodnego patrona i sojusznika⁵⁶.

Najważniejszym argumentem tradycjonalistów za zachowaniem jak najlepszych stosunków z Koreą Północną jest konieczność utrzymania strategicznego bufora i stabilności na Półwyspie. Cheng Fengjun z Uniwersytetu Pekińskiego uzasadnia, że amerykański zwrot w kierunku Azji i Pacyfiku uwidacznia geostrategiczne znaczenie Półwyspu Koreańskiego. W sytuacji zwiększonego zaangażowania strategicznego rywala w najbliższym otoczeniu Chin porzucenie Korei Północnej zachwałoby równowagę sił na Półwyspie, przyspieszając perspektywę konfliktu zbrojnego czy nawet wojny nuklearnej. Destabilizacja Półwyspu mogłaby tylko naruszyć chińskie interesy, dlatego zdaniem Chenga koszty porzucenia Północy byłyby dużo większe niż cena utrzymania reżimu w Pjongjangu⁵⁷. Zgadza się z tym Ren Weidong, który postrzega Koreę Północną jako „strategiczną barierę” dla amerykańskiej dominacji. Zdaniem badacza władze w Pekinie nie powinny pogłębiać współpracy z władzami w Seulu kosztem relacji z Pjongjangiem, gdyż Korea Południowa pozostaje w orbicie wpływów USA⁵⁸.

Wobec powyższego w rozumieniu tradycjonalistów obecna dynamika wydarzeń w regionie potwierdza założenie o Korei Północnej jako strategicznym buforze. W jednym z artykułów w „Huanqiu Shibao” podkreśla się, że sugestie o porzuceniu Korei Północnej przez Chiny są „naiwne i ekstremalne” i nie mogą być poważnie traktowane. Zamiast tego celem ChRL powinno być popieranie istnienia KRLD w obecnym kształcie, gdyż nadal jest ona strategicznym aktywem⁵⁹. Samo istnienie północnokoreańskiego reżimu nie tylko równoważy amerykańską obecność w Korei Południowej, lecz także odgrywa istotną rolę z punktu widzenia priorytetowej dla Chin kwestii Tajwanu, dzięki trzymaniu w szachu amerykańskich wojsk na 38. równoleżniku⁶⁰.

Li Dunqiu z Uniwersytetu Zhejiang twierdzi, że porzucenie KRLD przez ChRL mogłoby doprowadzić do trzech możliwych scenariuszy, w których Korea Północna: 1) porozumiałaby się z innym państwem niż Chiny; 2) upadłaby w wyniku kryzysu gospodarczego, politycznego i militarnego; 3) zaryzykowałaby samobójczą wojnę na Półwyspie. Żadna z tych opcji nie byłaby korzystna z punktu widzenia chińskich interesów⁶¹. Trudne do oszacowania koszty każdego z powyższych scenariuszy skłaniają

⁵⁶ S. Luo, *The Chinese...*, op.cit., s. 17.

⁵⁷ F. Cheng, „*Qi chao lun*” *shi buming eguo de wu pan*, „Huanqiu Shibao”, 12.03.2013, http://opinion.huanqiu.com/opinion_world/2013-03/3723409.html, cyt. za: S. Luo, *The Chinese...*, op.cit., s. 17 (data dostępu: 24.01.2016).

⁵⁸ W. Ren, *Chaoxian de zhanlue pingzhang zuoyong meiyou guoshi*, „Huanqiu Shibao”, 09.07.2013, http://opinion.huanqiu.com/opinion_world/2013-07/4105819.html, cyt. za: A. Bondaz, *Reassessing China-North Korea...*, op.cit., s. 11 (data dostępu: 24.01.2016).

⁵⁹ „*Fangqi chaoxian*” *de zhuzhang guoyu youzhi he juan*, „Huanqiu Shibao”, 12.04.2013, <http://opinion.huanqiu.com/editorial/2013-04/3824176.html>, cyt. za: S. Luo, *The Chinese...*, op.cit., s. 17 (data dostępu: 24.01.2016).

⁶⁰ D. Shen, *North Korea's strategic significance to China*, „China Security”, jesień 2006, s. 19–21.

⁶¹ D. Li, *Bunung „fangqi” chaoxian zhe 65 nian de huoban*, „Huanqiu Shibao”, 27.11.2014, http://opinion.huanqiu.com/opinion_world/2014-11/5217365.html; D. Li, *Dui „zhongguo bu zunzai fangqi chaoxian*

tradycjonalistów do wniosku, że kluczowym interesem Chin powinno być zapobieganie międzynarodowej presji, która może prowadzić do prowokacyjnych zachowań Pjongjangu, oraz dalsze dostarczanie pomocy potencjalnie niestabilnej KRLD⁶². Przekonanie o istotnej roli Korei Północnej w kontekście regionalnej stabilności i równowagi sił sprawia, że w opinii tradycjonalistów program nuklearny nie powinien być powodem porzucenia Korei Północnej przez Chiny. Cao Shigong z China Foundation for International Studies nie ignoruje problemu nuklearnego, ale jego zdaniem denuklearyzacja może być osiągnięta tylko jako element szerszego porozumienia i uregulowania problemów zakorzenionych w zimnowojennym dziedzictwie (podpisanie traktatu pokojowego i normalizacja stosunków między zwaśnionymi stronami)⁶³.

Na temat przydatności Korei Północnej jako strategicznego bufora oraz perspektyw stosunków chińsko-północnokoreańskich wypowiadają się również osoby związane z Chińską Armią Ludowo-Wyzwoleńczą. Jedną z nich jest Wang Yisheng z Akademii Nauk Wojskowych, który przychylnie odnosi się do Korei Północnej, a odpowiedzialnością za sytuację na Półwyspie obarcza USA. W trakcie napięć po próbie nuklearnej z 2013 r. Wang powiedział, że „tak długo jak USA lub Korea Południowa nie wystrzela pierwsze, tak nie należy się spodziewać, aby KRLD zainicjowała atak na wielką skalę”⁶⁴. Z kolei gen. Wang Haidong twierdzi, że co prawda Korea Północna nie jest obecnie tak samo militarnie przydatnym buforem jak przez dekady, ale jej geostrategiczne ułożenie nadal ma wyjątkowe znaczenie dla bezpieczeństwa Chin⁶⁵. Za istotny należy uznać głos gen. Liu Yuana, uważanego za kluczowego doradcę Xi Jinpinga ze strony wojskowych⁶⁶. W wywiadzie dla „China News Network” Liu wyraził poparcie dla denuklearyzacji i konieczności nałożenia sankcji na Koreę Północną, ale równocześnie zgodził się, że północnokoreański reżim ma prawo czuć się zagrożony ze strony Korei Południowej i USA⁶⁷. W podobnym tonie wypowiedział się komentujący

de wenti” *de huiying*, „Huanqiu Shibao”, 04.12.2014, <http://mil.huanqiu.com/observation/2014-12/5226884.html>, cyt. za: S. Luo, *The Chinese...*, op.cit., s. 17 (data dostępu: 24.01.2016).

⁶² *Shades of red...*, op.cit., s. 7.

⁶³ S. Cao, *Shi chaoxian wei „baiyan lang” zhe que daju guan*, „Huanqiu Shibao”, 02.12.2014, http://opinion.huanqiu.com/opinion_world/2014-12/5223209.html, cyt. za: S. Luo, *The Chinese...*, op.cit., s. 17 (data dostępu: 24.01.2016).

⁶⁴ *Fenxi: Bandao qingshi nan huan dan kaizhan buyi*, „Central News Agency”, 15.04.2013, <http://daily-news.sina.com/gb/chn/chnoverseamedia/cna/20130415/06544449300.html>, cyt. za: N. Beauchamp-Mustafaga, *Deciphering PLA Media Commentaries on North Korea: Going Rogue or Staying on Script*, „Academic Paper Series”, Korea Economic Institute of America, 07.2015, s. 3 (data dostępu: 24.01.2016).

⁶⁵ H. Wang, *Zhongguo you biyao jian zhanlue wending dai*, „Huanqiu Shibao”, 27.08.2013, http://opinion.huanqiu.com/opinion_world/2013-08/4288662.html, cyt. za: N. Beauchamp-Mustafaga, *Deciphering PLA...*, op.cit., s. 4 (data dostępu: 24.01.2016).

⁶⁶ Podobnie jak wspomniany wcześniej gen. Wang Hongguang również gen. Liu Yuan należy do frakcji „książątek” – jest synem Liu Shaoqi, przewodniczącego ChRL w latach 1959–1968. Szerzej o rosnącym znaczeniu wojskowych, w tym „książątek”, w chińskiej polityce zagranicznej za czasów Xi Jinpinga zob. W. Lam, *The Generals’ Growing Clout in Diplomacy*, „China Brief” 2015, t. 15, nr 7, s. 3–6.

⁶⁷ Liu Yuan *deng jun fang daibiao tan chaoxian wenti*, „China News Network”, 08.03.2013, <http://www.chinanews.com/shipin/2013/03-29/news192758.shtml?r=1364571951768>, cyt. za: J. Jun, *Dealing with*

często w chińskich mediach i uważany za „jastrzębia” emerytowany gen. Luo Yuan. Choć jednoznacznie stwierdził, że północnokoreański test nuklearny narusza chińskie interesy, to równocześnie przyznał, że w odróżnieniu od pozostałych państw ChRL oczekuje od KRLD denuklearyzacji, a nie zmiany reżimu. Ponadto za uzasadnione uznał obawy Pjongjangu o własne bezpieczeństwo. Zdaniem Luo podstawowym problemem w Azji Północno-Wschodniej jest nierównowaga sił spowodowana silną obecnością militarną i sojuszami z udziałem USA, które ponadto nie wykazują dostatecznej woli uregulowania stosunków z północnokoreańskimi władzami⁶⁸. Co ciekawe, fragment o amerykańskiej odpowiedzialności za sytuację na Półwyspie Koreańskim nie znalazł się w anglojęzycznej wersji artykułu⁶⁹.

Poza postrzeganiem Korei Północnej jako elementu geostrategicznej konfiguracji w regionie poglądy i zalecenia tradycjonalistów, w tym gen. Luo Yuana, są kształtowane przez obawy dotyczące ewentualnego upadku północnokoreańskiego reżimu. W opinii tradycjonalistów wielopłaszczyznowe poparcie ChRL dla KRLD jest zrozumiałe, gdyż zapobiega negatywnym konsekwencjom niestabilności na Północy, takim jak konflikt zbrojny czy perspektywa zjednoczenia Korei będącej amerykańskim sojusznikiem⁷⁰. Nie bez znaczenia są również obawy o to, że upadek północnokoreańskiego reżimu skutkowałby napływem setek tysięcy osób udających się w kierunku granicy z Chinami. Wywołany w ten sposób chaos w powiązaniu ze wzrostem działalności przestępczej odbiłby się negatywnie na społeczno-gospodarczej sytuacji północno-wschodnich prowincji Państwa Środka. Ponadto dołączenie ludności napływowej do społeczności koreańskich zamieszkujących prowincje Jilin, Heilongjiang i Liaoning (2–3 mln Koreańczyków, zwłaszcza w autonomicznej prefekturze koreańskiej Yanbian) mogłoby doprowadzić do odżycia resentymentów historycznych, tj. pamięci o starożytnych koreańskich królestwach Goguryeo i Balhae⁷¹, a w następstwie do rozbudzenia tendencji separatystycznych⁷².

a sore lip: Parsing China's „recalculation” of North Korea policy, „38 North”, 29.03.2013, <http://38north.org/2013/03/jjun032913/> (data dostępu: 24.01.2016).

⁶⁸ Y. Luo, *Dui chao shidu zhicai zhishi shanyi guiquan*, „Huanqiu Shibao”, 09.03.2013, http://opinion.huanqiu.com/opinion_world/2013-03/3715720.html (data dostępu: 24.01.2016).

⁶⁹ Y. Luo, *China has North Korea's best interests at heart*, „Global Times”, 12.03.2013, <http://www.globaltimes.cn/content/767602.shtml> (data dostępu: 24.01.2016).

⁷⁰ *Shades of red...*, op.cit., s. 17.

⁷¹ Goguryeo istniało w latach 37 p.n.e.–668, a Balhae w latach 698–926. Obejmowały terytoria Mandżurii i północnej części Półwyspu Koreańskiego.

⁷² Ruchy separatystyczne w trzech północno-wschodnich prowincjach Chin byłyby niekorzystnym precedensem i dałyby dodatkowy impuls dla podobnych ruchów w innych częściach kraju – zob. K. Han, *Discussion on whether the Korean Peninsula will be included in China's core interests*, „Korean Journal of Defense Analysis” 2015, t. 27, nr 1, s. 63–64.

Znaczenie i wpływ debaty na praktykę polityczną. Wylaniająca się szkoła „centrystów”

Według Jin Canronga z Uniwersytetu Ludowego następujące po sobie odsłony zarysowanej wyżej debaty eksperckiej wynikają z coraz poważniejszych dylematów, przed jakimi stoją decydenci odpowiadający za politykę zagraniczną Chin wobec Korei Północnej⁷³. Kolejne lata, zwłaszcza po rozpoczęciu rządów przez Kim Dzong Una w 2012 r., uwidoczniły Chinom, jak trudnym i mało „sterowalnym” sąsiadem jest Korea Północna. Niewykluczone, że liczne niepowodzenia dotychczasowej polityki i nowe wyzwania skłoniły władze w Pekinie do przemyślenia dalszych posunięć, co wiązało się z większym otwarciem na krytyczne głosy ze strony środowiska eksperckiego⁷⁴.

Zarysowaną wyżej dyskusję dotyczącą stosunków ChRL z KRLD można postrzegać w kilku wymiarach. Po pierwsze, zgoda chińskich władz na pojawianie się krytycznych komentarzy – w tym nawołujących do porzucenia północnokoreańskiego sąsiada – może być przemyślanym ruchem będącym formą wysłania sygnału ostrzegawczego Korei Północnej. Większa otwartość na krytyczne głosy może być również narzędziem, za pomocą którego Pekin sygnalizuje Waszyngtonowi i innym stronom, że wywiera swego rodzaju presję na Pjongjang. Z punktu widzenia chińskich władz wygodne jest to, że w przypadku pojawienia się nadmiernie krytycznych lub niebezpiecznych opinii władze mogą się od nich odciąć, co zresztą wielokrotnie robiły, podkreślając, że krytyczne głosy są prywatnymi opiniami⁷⁵. Można także brać pod uwagę fakt, że większe przyzwolenie na krytyczne opinie to kontrolowany przez władze wentyl bezpieczeństwa, przez który uchodzi niezadowolenie społeczeństwa i środowisk akademickich.

Po drugie, należy mieć świadomość, że pojawiające się komentarze są adresowane do różnych odbiorców. Widać to zwłaszcza, gdy się porówna anglo- i chińskojęzyczne wersje tych samych artykułów i dostrzeże się między nimi różnice. To w połączeniu ze zróżnicowaniem i wielobarwnością toczącej się debaty każe ostrożnie podchodzić do najbardziej „szokujących” artykułów – nie należy wyciągać zbyt daleko idących wniosków na podstawie pojedynczych tekstów i trzeba je postrzegać w szerszym kontekście⁷⁶. Nie bez znaczenia jest fakt, że debata odbywa się m.in. na łamach „Huanqiu Shibao” („Global Times”), które może być traktowane jako platforma, gdzie rozmaite grupy wpływu prezentują swoje poglądy. Przedstawiciele różnych instytucji mogą starać się kształtować dyskurs na temat Korei Północnej w sposób, który najbardziej sprzyja ich partykularnym interesom. Udział w debacie może być również elementem

⁷³ C. Jin, H. Wang, *Evolution of China's...*, op.cit., s. 19.

⁷⁴ C.P. Freeman, *Introduction: Continuity...*, op.cit., s. 5–6.

⁷⁵ S. Luo, *The Chinese...*, op.cit., s. 19.

⁷⁶ N. Beauchamp-Mustafaga, *Deciphering PLA...*, op.cit., s. 3.

wewnętrznej rywalizacji o wpływy między różnymi instytucjami, niekoniecznie na odcinku północnokoreańskim⁷⁷.

Po trzecie, pojawiające się komentarze w pewnym stopniu mogą odzwierciedlać wielogłos między instytucjami oraz w ich ramach. Powstaje pytanie, na ile opinie obecne w debacie publicznej są reprezentatywne dla faktycznej dyskusji wewnętrznej i czy są one wyrazem interesów najważniejszych instytucji odpowiedzialnych za politykę Chin wobec Korei Północnej (Wydział Łączności Międzynarodowej Komitetu Centralnego Komunistycznej Partii Chin, Chińska Armia Ludowo-Wyzwoleńcza⁷⁸ i Ministerstwo Spraw Zagranicznych)⁷⁹. Zróznicowane spojrzenia różnych instytucji na Koreę Północną i stosunki chińsko-północnokoreańskie z pewnością nie ułatwiają wypracowania jednolitego stanowiska, a tym samym utrudniają dokonanie istotnych zmian.

W następstwie najnowszej odsłony debaty zaczęto się zastanawiać nad tym, czy i w jakim stopniu krytyczne sygnały płynące ze środowiska eksperckiego mogą przełożyć się na ewentualną redefinicję założeń i kierunku polityki zagranicznej Chin wobec Korei Północnej⁸⁰. Dotychczasowa praktyka każe podchodzić do tego sceptycznie, gdyż pomimo narastającej fali krytyki ze strony środowisk eksperckich władze podtrzymywały tradycyjną linię (czy nawet ją wzmacniały, jak po 2009 r.), w ramach której pokój i stabilność wzięły górę nad denuklearyzacją⁸¹. Aczkolwiek w 2013 r. pojawiły się opinie, że eskalacja napięć na Półwyspie Koreańskim mogła skłonić chińskie władze do poważnego zastanowienia się nad dalszymi krokami⁸². Zdaniem niektórych reakcja Chin po trzeciej próbie nuklearnej wskazywała na bezprecedensowy poziom irytacji władz w Pekinie⁸³. Ponadto interesującym wydarzeniem było poinformowanie przez chińskie władze opinii publicznej o tym, że jednym z tematów

⁷⁷ Ibidem, s. 9.

⁷⁸ Mając na uwadze silną pozycję armii w podejmowaniu decyzji w kontekście interesów bezpieczeństwa Chin, podejście ChALW do kwestii północnokoreańskiej można uważać za istotny element kształtujący bieżącą i przyszłą politykę Chin wobec KRLD. Szerzej na temat wpływu ChALW na politykę bezpieczeństwa ChRL zob. P. Saunders, A. Scobell, *PLA Influence on China's National Security Policymaking*, Stanford University Press, Stanford 2015.

⁷⁹ Według Zhu Fenga i Nathana Beauchamp-Mustafagi nacjonalistyczne spojrzenie jest bliskie Wydziałowi Łączności Międzynarodowej KC KPCh, percepcja ChALW opiera się na spojrzeniu nacjonalistów i realistów, a MSZ-owi najbliższe do poglądów internacjonalistów. Równocześnie autorzy przestrzegają przed nadmiernym kategoryzowaniem, gdyż żadna instytucja nie jest w całości podporządkowana jednemu sposobowi myślenia. Zob. F. Zhu, N. Beauchamp-Mustafaga, *North Korea's...*, op.cit., s. 41–42.

⁸⁰ S. Luo, *The Chinese...*, op.cit., s. 19.

⁸¹ Szerzej na temat polityki ChRL wobec KRLD w latach 2009–2012 zob. O. Pietrewicz, *U źródeł stanowiska Chińskiej Republiki Ludowej wobec Półwyspu Koreańskiego w świetle wydarzeń z lat 2009–2012*, w: J. Rowiński, O. Pietrewicz (red.), *Półwysep Koreański. Wyzwania i zagrożenia*, Dom Wydawniczy Duet, Toruń 2013, s. 244–268.

⁸² S. Kleine-Ahlbrandt, *China's North Korea policy: Backtracking from sunnylands?*, „38 North”, 02.07.2013, <http://38north.org/2013/07/skahlbrandt070213/> (data dostępu: 24.01.2016).

⁸³ P. Haenle, *North Korea's defiance may reshape China's strategic calculus*, „World Politics Review”, 22.02.2013, <http://carnegietsinghua.org/2013/02/22/north-korea-s-defiance-may-reshape-china-s-strategic-calculus/fj9s> (data dostępu: 24.01.2016).

obrad w trakcie Ludowej Politycznej Rady Konsultatywnej Chin w lutym 2013 r. była dyskusja na temat dalszej polityki Pekinu wobec Pjongjangu i m.in. poruszono kwestię ewentualności „porzucenia” KRLD przez ChRL. Choć tego typu dyskusje mogły się toczyć wcześniej, to do tej pory takich informacji nie ujawniano publicznie⁸⁴.

Nie ignorując znaczenia powyższych sygnałów, trzeba zachować ostrożność w ocenach tego, czy kolejna odsłona debaty na temat stosunków z Koreą Północną może przełożyć się na zauważalne zmiany w polityce zagranicznej ChRL. Choć zakres i charakter dyskursu eksperckiego w ostatnich latach wskazują na większą otwartość chińskich władz na krytyczne opinie, to nie należy tego utożsamiać z zapowiedzią zmiany polityki Chin wobec Korei Północnej⁸⁵. Andrew Scobell i Mark Cozad twierdzą, że obecnie ma miejsce nie „ponowne przemyślenie” (*rethink*), lecz „doładowanie” (*recharge*) polityki, której założenia zostały przyjęte po kryzysie nuklearnym w latach 2002–2003 i koncentrują się wokół nadrzędnego celu, jakim jest utrzymanie Korei Północnej w charakterze stabilnego bufora⁸⁶. W tym celu Chiny są przygotowane na wzmacnianie północnokoreańskiego reżimu przy użyciu wszelkich instrumentów, jakie posiadają, i to mimo zdecydowanie rosnących kosztów takiego podejścia⁸⁷. Tym samym fundamentem polityki zagranicznej Chin wobec Korei Północnej pozostaje tradycyjne stanowisko Pekinu opierające się na „3 × NIE” w następującej hierarchii priorytetów: „nie dla wojny, nie dla niestabilności, nie dla broni nuklearnej”⁸⁸.

Choć główna oś debaty eksperckiej w Chinach dotycząca stosunków z Koreą Północną koncentruje się wokół dylematu „pozostawienia” i „porzucenia” Pjongjangu, to należy mieć świadomość coraz częstszych głosów, które można uznać za „centrowe”, a więc uwzględniające skrajne punkty widzenia i proponujące rozwiązania pośrednie. Już w 2011 r. Ji You z australijskiego Uniwersytetu Nowej Południowej Walii zasugerował, że polityka Chin wobec Korei Północnej ewoluuje w kierunku podejścia, będącego hybrydą założeń strategów i tradycjonalistów⁸⁹. W raporcie *Fire on the City Gate: Why China Keeps North Korea Close*, przygotowanym pod koniec 2013 r. przez International Crisis Group, wymienia się kilka cech charakterystycznych wyłaniającej się szkoły „centrystów”. Przede wszystkim wskazują oni na potrzebę znalezienia „złotego środka” (*zhongyong zhi dao*) – mają świadomość, że porzucenie

⁸⁴ Informacja w tej sprawie została przekazana przez Qiu Yuanping (członkinię Małej Grupy Kierowniczej ds. Spraw Zagranicznych); J. Perlez, *Zhongguo cheng bu hui fangqi chaoxian*, „New York Times China”, 01.03.2013, <http://cn.nytimes.com/china/20130311/c11nkorea/>, wersja anglojęzyczna: J. Perlez, *China says it won't forsake North Korea, despite support for U.N. sanctions*, „New York Times”, 09.03.2013, www.nytimes.com/2013/03/10/world/asia/china-says-it-will-not-abandon-north-korea.html (data dostępu: 24.01.2016).

⁸⁵ A. Scobell, M. Cozad, *China's North Korea...*, op.cit., s. 54.

⁸⁶ Ibidem, s. 62–63.

⁸⁷ F. Zhu, N. Beauchamp-Mustafaga, *North Korea's...*, op.cit., s. 39.

⁸⁸ X. Dong, *China's dilemma on the Korean Peninsula*, „The Korean Journal of Defense Analysis” 2013, t. 25, nr 2, s. 246–248.

⁸⁹ Y. Ji, *Dealing with the „North Korea Dilemma”: China's Strategic Choices*, „RSIS Working Paper” 2011, nr 229, s. 8–10.

KRLD nie jest możliwe, ale równocześnie Chiny nie muszą już ukrywać swojego niezadowolenia z zachowania Pjongjangu. Tym samym działania północnokoreańskiego reżimu podważające stabilność Azji Północno-Wschodniej i naruszające chińskie interesy muszą spotykać się z odpowiednią reakcją (w tym „karą”) chińskich władz. Wyłaniający się wewnętrzny konsens dotyczący potrzeby korekty polityki zagranicznej wobec KRLD wynika z przekonania, że poprzednia administracja Hu Jintao była zbyt pobłażliwa wobec posunięć Pjongjangu. Władze pod przywództwem Xi Jinpinga mają być pod tym względem bardziej stanowcze (co było zauważalne po kryzysie nuklearnym w 2013 r.). Centryści sugerują, że Chiny powinny zachowywać się elastycznie wobec Korei Północnej, „dawać nagrody i wymierzać kary stosownie do sytuacji” (*jiangcheng fenming*). W kontekście dialogu z pozostałymi stronami (głównie USA) sugeruje się otwarcie na współpracę, ale tylko taką, która nie naruszy chińskich interesów na Półwyspie Koreańskim⁹⁰.

Nieco inaczej na problem patrzy Jenny Jun z Chertoff Group, firmy świadczącej usługi doradcze w zakresie bezpieczeństwa. Zdaniem analityczki chińska polityka od pewnego czasu ewoluuje od jednowymiarowej relacji opartej na „braterstwie krwi” ku wielowymiarowej, która wymaga od władz w Pekinie podejmowania zróżnicowanych działań (włącznie z „karaniem” KRLD), gdyż tylko w ten sposób można sprostać różnego rodzaju wyzwaniom na Półwyspie Koreańskim. O ile spór między strategami a tradycjonalistami według Jun sprowadza się do wyboru między „poszukiwaniem” a „unikaniem ryzyka”, to sensowniejszym rozwiązaniem jest jego „minimalizowanie” w ramach wielowymiarowego i elastycznego podejścia, które umożliwia dokonywanie drobnych, ale istotnych korekt polityki (co wydaje się już zauważalne w podejściu Chin do nakładania sankcji na Koreę Północną)⁹¹.

Zarysowany wyżej kierunek debaty może skłaniać do wniosku, że północnokoreańska polityka Chin znajduje się w momencie korekty taktycznej, ale nie strategicznej. Zdaniem Shi Yinhonga z Uniwersytetu Ludowego nie należy spodziewać się „rewolucji” w polityce Pekinu wobec Pjongjangu, ale równocześnie można przyjąć, że bardziej stanowcza postawa chińskich władz pod przywództwem Xi Jinpinga utrzyma się, stając się „nową normalnością” w stosunkach ChRL z KRLD⁹². Niewykluczone, że jednym z przejawów wprowadzanych zmian jest zaprezentowana w niniejszym artykule debata ekspercka. Nie ulega wątpliwości, że głosy krytyki pod adresem Pjongjangu nie dziwią już nikogo w Chinach, tym bardziej że Korea Północna regularnie dostarcza argumentów, aby ją krytykować. Co więcej, sygnały płynące z debaty pokazują faktyczne problemy i wyzwania, przed jakimi stoi ChRL w stosunkach z KRLD. Mając na uwadze to, że impulsem do zainicjowania kolejnych odsłon debaty były następne

⁹⁰ *Fire on the City Gate: Why China Keeps North Korea Close*, „Asia Report” nr 254, International Crisis Group, 12.2013, s. 12.

⁹¹ J. Jun, *Dealing with...*, op.cit.

⁹² Y. Shi, *Painful lessons, reversing practices, and ongoing limitations: China facing North Korea since 2003*, w: C.P. Freeman, *China and North Korea...*, op.cit., s. 28.

testy nuklearne, należy założyć, że i po najnowszej próbie ze stycznia 2016 r. dojdzie do wymiany poglądów, w której nie zabraknie krytycznych komentarzy. Odpowiedź na pytanie, na ile przełoży się to na praktykę polityczną, pozostaje otwarta.

North Korea in the Academic and Expert Discourse in China

The broadly defined North Korean problem has for years been a key challenge to security in Northeast Asia. Relations between China and North Korea are an issue that has been resurfacing on a regular basis in the debate on the resolution of the problems in the Korean Peninsula. Because of numerous accumulated problems, resulting from, among others, the Pyongyang's actions, the relations with the DPRK have become a challenge for the foreign policy of the PRC in the 21st century. The dilemmas faced by Chinese leadership in its North Korean policy, increasingly more serious, are reflected in the discussion on this subject in the Chinese academic and expert circles.

The purpose of this article is to present selected views and opinions of Chinese scholars and experts on North Korea and the PRC's foreign policy towards the DPRK. In the author's opinion, the expert discourse signals actual problems and challenges faced by China's North Korean policy. The disclosure of the debate can be perceived as a specific signal sent by the authorities in Beijing the regime in Pyongyang as well as to the key actors interested in the North Korean problem in Washington, Seoul, Tokyo and Moscow. We should also consider whether and to what extent the critical signals coming from the expert circles may translate to a possible redefinition of the principles and directions of China's foreign policy towards North Korea.

Keywords: China, North Korea, Korean Peninsula, Chinese–North Korean relations, foreign policy, strategists, revisionists, traditionalists, centrists.

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

Sprawozdanie z Konferencji „70 lat Organizacji Narodów Zjednoczonych: Silna ONZ. Lepszy świat” – 3 listopada 2015 roku

Konferencja z okazji 70. rocznicy powstania Organizacji Narodów Zjednoczonych odbyła się z inicjatywy Departamentu Narodów Zjednoczonych i Praw Człowieka Ministerstwa Spraw Zagranicznych (MSZ) oraz Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego (ISM UW). Patronat honorowy objęli minister spraw zagranicznych Grzegorz Schetyna oraz prorektor Uniwersytetu Warszawskiego prof. dr hab. Marta Kicińska-Habior. Podsumowania konferencji dokonał Andrzej Towpik, były stały przedstawiciel Rzeczypospolitej Polskiej przy ONZ. W zamyśle organizatorów konferencja miała być próbą oceny działalności ONZ w dziedzinie ochrony praw człowieka, pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego oraz rozwoju społeczno-ekonomicznego. Tematy te zostały podjęte w trzech panelach. W pierwszym z nich, moderowanym przez prof. Romana Wieruszewskiego, dyskusję prowadzili podsekretarz stanu MSZ Henryka Mościcka-Dendys, Rzecznik Praw Obywatelskich Adam Bodnar, Stały Przedstawiciel RP przy Biurze ONZ w Genewie Remigiusz Henczel, członek Komitetu Praw Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych ONZ prof. Zdzisław Kędzia oraz dr Patrycja Grzebyk z ISM UW.

Dyskusja dotycząca znaczenia działalności ONZ w kwestii zapewnienia pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego była prowadzona w drugim panelu, którego uczestnikami byli wiceminister spraw zagranicznych Artur Nowak-Far, były minister spraw zagranicznych Adam Daniel Rotfeld, wiceprzewodniczący sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych Witold Waszczykowski oraz przedstawiciele akademii: dr hab. Irena Popiuk-Rysińska oraz prof. Janusz Symonides. Dyskusję moderował prof. Roman Kuźniar.

W trzecim panelu, moderowanym przez prof. Edwarda Haliżaka, dyskusję prowadzili sekretarz stanu w Ministerstwie Środowiska i pełnomocnik rządu ds. polityki klimatycznej Marcin Korolec, doradca Zarządu Konfederacji Lewiatan dr Jacek Adamski, prof. Katarzyna Żukrowska ze Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, członek Zarządu Narodowego Banku Polskiego Paweł Samecki, były stały przedstawiciel RP przy Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) dr Jan Woroniecki, oraz przewodniczący Rady Fundacji Centrum Stosunków Międzynarodowych Janusz Reiter.

Konferencję otworzył Wojciech Ponikiewski – dyrektor Departamentu Narodów Zjednoczonych i Praw Człowieka w Ministerstwie Spraw Zagranicznych. Następnie głos zabrali honorowi gospodarze konferencji, jako pierwszy – minister Grzegorz Schetyna. Minister przypomniał uczestnikom genezę ONZ, której powołanie miało uchronić świat przed kolejną klęską konfliktów zbrojnych, w szczególności tak

dotkliwych jak II wojna światowa. Choć według ministra niemożliwa jest jednoznaczna ocena działalności Organizacji, po 70 latach jej funkcjonowania należy podjąć dyskusję o tym, czy ONZ wywiązała się z przypisanych jej zadań i spełniła pokładane w niej nadzieje. Grzegorz Schetyna wskazał, że mimo różnych – często krytycznych – ocen ONZ jest najważniejszym forum światowego dialogu – „miejscem, gdzie spotyka się cały świat”, by dyskutować o problemach i wyzwaniach stojących przed społecznością międzynarodową. Podkreślał, że krytycy Organizacji muszą brać pod uwagę fakt, że w swoich działaniach ONZ ograniczona jest wolą państw członkowskich, a jej funkcjonowanie zależne jest od decyzji pojedynczych państw. Zdaniem ministra Schetyny ONZ wymaga wielowymiarowej odnowy: moralnej, programowej i materialnej. Obecny kryzys uchodźczy w regionie Morze Śródziemnego, wynikający z sytuacji w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie, to jedna z sytuacji, w których ONZ powinna szybko zareagować, a zabrakło jej głosu w sprawie. Kończąc swoje wystąpienie, minister Grzegorz Schetyna podkreślił znaczenie ONZ w polskiej polityce zagranicznej i zaangażowanie Polski w inicjatywy reformy Organizacji.

Prorektor Uniwersytetu Warszawskiego prof. dr hab. Marta Kicińska-Habior zwróciła uwagę na tytuł konferencji *70 lat Organizacji Narodów Zjednoczonych: Silna ONZ. Lepszy świat*, podkreślając znaczenie zawartego w nim wezwania. Wskazała, że ONZ została powołana w celu zapewnienia pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, rozwoju współpracy między narodami oraz popierania przestrzegania praw człowieka. Podkreśliła, że Uniwersytet Warszawski – jako największa i jedna z najlepszych uczelni w Polsce – powinien być kuźnią kadr, zarówno dla polityki międzynarodowej, jak i polityki wewnętrznej.

I – Działalność ONZ na rzecz ochrony praw człowieka

Profesor Roman Wieruszewski, w krótkim wystąpieniu wprowadzającym do pierwszej sesji konferencji, zwrócił uwagę, że ONZ powstała w celu ochrony praw człowieka, a wszystkie pozostałe dziedziny działalności Organizacji mają służyć ich poszanowaniu i ochronie.

Jako pierwsza prelegentka dyskusję rozpoczęła minister Henryka Mościcka-Dendys, która podkreślała, że zainicjowanie debaty na temat działalności ONZ ma szczególne znaczenie w Polsce, gdzie problematyka Narodów Zjednoczonych pozostaje poza głównym nurtem debat publicznych, a samej Organizacji zarzuca się nieskuteczność. Według minister zarówno w kręgach akademickich, jak i na forum samej Organizacji zapomina się o podkreślaniu dorobku ONZ wypracowanego w ciągu ostatnich siedmiu dekad. Jako najważniejsze pole działalności ONZ minister Mościcka-Dendys wskazała ochronę i kodyfikację praw człowieka. Przywołała Powszechną Deklarację Praw Człowieka, Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych – dokumenty, które dzisiaj uważane są za Kartę Praw Człowieka (tzw. *International Bill of Rights*), a które zostały następnie uzupełnione

o kolejne konwencje, stanowiąc kompleksowy zbiór dotyczący systemu ochrony praw człowieka (m.in. Konwencja o likwidacji dyskryminacji rasowej, Międzynarodowa konwencja o ochronie wszystkich osób przed wymuszonym zaginięciem czy Konwencja w sprawie zakazu stosowania tortur). Henryka Mościcka-Dendys podkreśliła, że przestrzeganie praw człowieka jest warunkiem niezbędnym przeprowadzenia skutecznych przemian systemowych i ustrojowych oraz zapewnienia rozwoju państwa. Wskazała, że Polska – od czasu transformacji demokratycznej – promuje swoje doświadczenia na arenie międzynarodowej i uwzględnia promocję praw człowieka jako jeden z priorytetów swojej polityki zagranicznej. Działania te prowadzone są pod hasłem „Agendy Demokratyzacyjnej” i obejmują m.in. promocję tzw. dobrego rządzenia (*good governance*) i rządów prawa (*rule of law*). Minister Mościcka-Dendys zwróciła również uwagę, że niedawno z inicjatywy Polski pod obrady Rady Praw Człowieka ONZ została wprowadzona rezolucja dotycząca *good governance*, której treść skupia się na problemach o istotnym znaczeniu dla administracyjnego sposobu funkcjonowania państwa, obejmujących poza klasycznymi elementami ochrony praw człowieka także służbę cywilną czy walkę z korupcją. Minister przywołała też pozostałe elementy „Agendy Demokratyzacyjnej”, które Polska z sukcesem realizuje. Wśród nich ważne miejsce zajmuje Nagroda Solidarności im. Lecha Wałęsy oraz organizowany od 2011 r. Warszawski Dialog na rzecz Demokracji.

Minister wskazała, że Polska skupia swoje działania na rzecz przestrzegania standardów praw człowieka w regionie i w państwach sąsiedzkich Unii Europejskiej, zabiegała np. o utrzymanie na forum Rady Praw Człowieka funkcji Specjalnego Sprawozdawcy ds. Białorusi, tak aby problem przestrzegania praw człowieka w tym państwie nie zniknął z pola zainteresowań świata. Polska angażuje się także w ochronę praw człowieka poza systemem NZ. Duże znaczenie w tym kontekście mają prace w ramach Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE). Minister przypomniała, że Warszawa jest siedzibą Biura na rzecz Demokratycznych Wyborów OBWE (Office for Democratic Institutions and Human Rights, ODIHR) oraz Sekretariatu organizacji Wspólnota Demokracji (Community of Democracies), która powołana została przez Polskę i USA w celu zacieśniania współpracy demokratycznej oraz promowania wartości demokratycznych m.in. za pośrednictwem edukacji.

Drugim prelegentem był prof. Zdzisław Kędzia. Według niego przez 70 lat istnienia Organizacji Narodów Zjednoczonych to właśnie prawa człowieka dostąpiły największego awansu. Profesor przypomniał, że w 1945 r. podczas konferencji założycielskiej ONZ w San Francisco wielu delegatów sprzeciwiało się włączeniu koncepcji praw człowieka do Karty Narodów Zjednoczonych (KNZ), stojąc na stanowisku, że wpisanie ich będzie niosło za sobą ryzyko perturbacji politycznych. Dopiero zdecydowane działania organizacji pozarządowych oraz mobilizacja mediów spowodowały, że ostatecznie KNZ za jeden z celów ONZ uznaje „popieranie i zachęcanie do poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności”. Niemniej w dokumencie nie wspomina się o ochronie ani egzekwowaniu poszanowania praw człowieka, a o „popieraniu

i zachęcaniu do ich poszanowania”. Te ogólne sformułowania osadzone były w kontekście innego postanowienia Karty – klauzuli wewnętrznej jurysdykcji państwa, a prawa człowieka wskazywano właśnie jako jedną z domen jurysdykcji krajowej. Profesor wskazał też, że swoista marginalizacja tej tematyki widoczna jest w usytuowaniu siedziby Departamentu Praw Człowieka w Genewie, a nie w Nowym Jorku przy siedzibie głównej. Przez kolejne dekady tematyka praw człowieka zyskiwała na znaczeniu. Obecnie prawa człowieka uznawane są za podstawę aksjologiczną wspólnoty międzynarodowej i wywierają istotny wpływ na sposób rozumienia innych zagadnień, takich jak odpowiedzialność (w tym odpowiedzialność eksterytorialna) i suwerenność państwa, dopuszczalność secesji w kontekście prawa do samostanowienia, ochrona patentowa, handel międzynarodowy, zagadnienia ochrony cudzoziemców i dyplomatów czy zasady pomocy rozwojowej.

Analizując miejsce praw człowieka wśród celów ONZ, Zdzisław Kędzia przypomniał, że dopiero w 2005 r. podczas ostatniego Szczytu Praw Człowieka uznano, iż pokój, bezpieczeństwo i prawa człowieka stanowią filary systemu Narodów Zjednoczonych oraz że żaden z tych celów nie może być realizowany bez jednoczesnego wypełniania dwóch pozostałych. W swoim wystąpieniu prof. Kędzia przywołał też symboliczną zmianę w Radzie Bezpieczeństwa (RB), która do końca lat 90. XX w. nie posługiwała się pojęciem „prawa człowieka”, używając jako zamiennika określenia „sprawy humanitarne”. Obecnie zaś, szczególnie po Szczycie Praw Człowieka w 2005 r., coraz częściej odnosi się do naruszeń praw człowieka jako źródła i konsekwencji konfliktów zbrojnych.

Profesor Kędzia stwierdził, że Organizacja Narodów Zjednoczonych ma niewątpliwie duży udział w ochronie praw jednostki w praktyce, m.in. poprzez monitorowanie realizacji praw człowieka na poziomie państwa, wkład w budowanie krajowych systemów ochrony praw człowieka i państwa prawa, upowszechnianie wiedzy oraz podnoszenie świadomości w dziedzinie praw człowieka, budowanie społeczeństwa obywatelskiego, ochronę obrońców praw człowieka, wypracowanie i wdrażanie rekomendacji na poziomie krajowym, wprowadzenie perspektywy praw człowieka do programowania i oceny strategii rozwojowych oraz humanitarnych, a także egzekwowanie ponoszenia odpowiedzialności przez sprawców naruszeń praw człowieka i niesienie pomocy ofiarom. W podsumowaniu profesor podkreślił, że dotychczas polska dyplomacja intensywnie i skutecznie angażowała się w wysiłki na rzecz wzmocnienia systemu ochrony praw człowieka ONZ i w ten sposób uzyskała sobie za to należne międzynarodowe uznanie.

Kolejne wystąpienie wygłosił ambasador Remigiusz Henczel, który również przywołał ewolucję pojęć i zmianę instytucjonalną w ONZ, do jakiej doszło w dziedzinie praw człowieka w ciągu ostatnich 70 lat. Podkreślił, że obecnie każda sfera funkcjonowania ONZ dotyczy w pewnym stopniu praw człowieka. Przykładem może tu być przyjęta w 2013 r. w Marrakeszu Konwencja Światowej Organizacji Własności Intelektualnej, dotycząca m.in. umożliwienia korzystania z praw autorskich osobom

z upośledzeniem wzrokowym, czy tzw. Konwencja Ottawska o zakazie stosowania min przeciwpiechotnych ratyfikowana niedawno przez Polskę. W dalszej części wystąpienia ambasador podkreślił znaczące zmiany instytucjonalne w systemie ONZ: zmianę Komisji Praw Człowieka (pierwotnie jako organ pomocniczy Rady Gospodarczej i Społecznej) na Radę Praw Człowieka (będącą organem pomocniczym Zgromadzenia Ogólnego ONZ), która przez niemal 10 lat stała się *de facto* organem głównym ONZ i której rolę i znaczenie potwierdza liczba głów państw, szefów rządów, ministrów spraw zagranicznych oraz innych konstytucyjnych ministrów aktywnie reprezentujących swoje państwa na forum Rady. Ponadto ambasador wskazał rolę szczególnego narzędzia, jakie pozostaje w dyspozycji ONZ – powszechnego Okresowego Przeglądu Praw Człowieka (*Universal Periodic Review*, UPR), który zobowiązuje wszystkie państwa członkowskie ONZ do przedkładania raportów o stanie przestrzegania praw człowieka w danym kraju. Ambasador Henczel przywołał również niedawny dokument sekretarza generalnego ONZ Ban Ki-moona wydany w listopadzie 2013 r. *Rights Up Front*, adresowany do wszystkich instytucji w systemie Narodów Zjednoczonych i zawierający zalecenia dotyczące uwzględniania praw człowieka w każdej dziedzinie działalności ONZ.

W ostatniej części swojego wystąpienia Remigiusz Henczel zwrócił uwagę na specyfikę funkcjonowania w wielostronnym środowisku międzynarodowym, gdzie konieczna jest współpraca z przedstawicielami prawie 200 państw. Każde z nich przyjmuje odmienny katalog praw człowieka czy inny zespół elementów definicji demokracji. W tej kwestii Polska reprezentuje zachodni, europejski punkt widzenia naznaczony specyficznymi uwarunkowaniami geograficznymi i historycznymi. Niemniej projekty rezolucji wnoszonych przez Polskę na forum Rady Praw Człowieka zyskują rekordowe poparcie (tak jak w przypadku rezolucji dotyczącej *good governance*), co oznacza, że odnoszą się do obszarów istotnych nie tylko dla państw będących w danym momencie członkami Rady, ale wszystkich krajów należących do ONZ.

Kolejne wystąpienie – dr Patrycji Grzebyk – dotyczyło ochrony praw człowieka w kontekście międzynarodowego prawa humanitarnego (MPH) konfliktów zbrojnych oraz międzynarodowego sądownictwa karnego (w kontekście sądenia winnych naruszeń praw człowieka). Jej zdaniem do 1968 r. Organizacja Narodów Zjednoczonych ignorowała dziedzinę prawa, jaką jest MPH, bazując na założeniu, że celem Narodów Zjednoczonych pozostaje eliminacja konfliktów zbrojnych, nie jest więc konieczne regulowanie sposobu ich prowadzenia. Niestety Radzie Bezpieczeństwa nie udało się zapobiec wybuchowi nowych wojen, a na forum ONZ zaczęto posługiwać się pojęciem „prawa człowieka w konfliktach zbrojnych”, rozumiejąc przez ten termin przede wszystkim prawo humanitarne. W tym kontekście, od 1999 r. RB zaczęła przyjmować rezolucje mówiące o ochronie ludności cywilnej. Tym samym ONZ w sytuacji konfliktu zbrojnego nie odnosi się do poszanowania praw człowieka wszystkich ludzi, lecz jedynie ochrony ludności cywilnej, dokonując wyróżnienia cywilów na tle ogółu społeczeństwa. Niebezpieczną tendencją, którą możemy zaobserwować w pracach

Rady Bezpieczeństwa, jest wskazywanie pewnych kategorii osób narażonych na ataki (dziennikarze, pracownicy humanitarni, kobiety i dzieci etc.). W praktyce oznacza to złamanie propagowanego kiedyś przez ONZ zakazu dyskryminacji, a dyskryminowaną współcześnie grupą są mężczyźni.

Doktor Grzebyk podkreśliła, że ONZ ma ogromne sukcesy w dziedzinie budowania narzędzi odpowiedzi na naruszenia praw człowieka: Organizacja wspiera lokalny wymiar sądownictwa, przyczyniła się do utworzenia trybunałów karnych *ad hoc* dla byłej Jugosławii i Rwandy, ma możliwość tworzenia trybunałów umiędzynarodowionych. Dodatkowo Rada Bezpieczeństwa dysponuje prawem do skierowania danej sytuacji do rozpatrzenia przez Międzynarodowy Trybunał Karny (MTK).

Niestety, zdaniem Patrycji Grzebyk, w Organizacji Narodów Zjednoczonych często mówi się o szlachetnych ideach dotyczących poszanowania praw jednostki, które nie prowadzą do podejmowania realnych, konkretnych działań mających służyć ochronie praw człowieka. Mimo że Rada Bezpieczeństwa ma odpowiednie możliwości wsparcia sądów międzynarodowych w ujęciu sprawców naruszeń praw człowieka (m.in. nadanie operacji pokojowej mandatu do zatrzymania osób ściganych przez sądy międzynarodowe), często ogranicza się jedynie do przekazania danej sytuacji do rozpatrzenia przez MTK lub utworzenia nowego trybunału. Rzadko też dochodzi do jasnego określenia konkretnych obowiązków państw we współpracy z MTK. Według prelegentki ważnym problemem jest również stopniowe ograniczanie budżetów tworzonych trybunałów *ad hoc* czy ustalanie sposobu finansowania prac sądów w formie, która uniemożliwia im prowadzenie trwających latami, kosztownych procesów.

Kolejny prelegent, Adam Bodnar, podkreślił, że działalność ONZ w dziedzinie praw człowieka nie ogranicza się jedynie do zadań z zakresu tworzenia norm prawnych, interwencji czy kontroli przestrzegania podstawowych praw, ale obejmuje również bezpośrednie wsparcie konkretnych ofiar naruszeń praw człowieka. Wskazał, że Polska nie powinna ograniczać się do deklaracji o słuszności działań ONZ w tej dziedzinie, ale podjąć konkretne działania w kraju. Bodnar zwrócił uwagę na to, jak ważna jest w tym kontekście rola Rzecznika Praw Obywatelskich. Wyraził też ubolewanie, że rekomendacje w dziedzinie praw człowieka wydawane przez organy traktatowe ONZ, a kierowane do poszczególnych państw, pozostają w przeważającym stopniu niezauważone lub traktowane są wybiórczo, poprzez skupianie się na jednym, budzącym powszechne zainteresowanie aspekcie. Przywołał w tym kontekście rekomendacje (*Concluding Observations*) przygotowane przez Komitet Praw Dziecka, które mimo że odwołują się do problemów takich jak wykorzystywanie seksualne dzieci czy konieczność poprawy warunków w schroniskach, w polskiej debacie sprowadzane są jedynie do kwestii tzw. okien życia. Dlatego Polska powinna poważnie rozważyć ratyfikację Protokołu III do Konwencji o prawach dziecka, Protokołu dodatkowego do Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych oraz Protokołu dodatkowego do Międzynarodowego paktu praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych.

W ostatniej części swojego wystąpienia dr Bodnar podał przykład działalności ONZ w obszarze praw człowieka, która nie jest powszechnie znana. Wskazał, że w urzędzie Wysokiego Komisarza ONZ ds. Praw Człowieka znajdują się fundusze dostępne dla organizacji pozarządowych oraz innych instytucji zajmujących się specyficznymi zagadnieniami z zakresu naruszeń praw jednostki. Jednym z nich jest powstały 34 lata temu Fundusz ONZ na rzecz Ofiar Tortur, który udziela wsparcia finansowego podmiotom w różny sposób pomagającym ofiarom tortur (organizacjom pozarządowym, szpitalom, lekarzom, centrom medycznym, uniwersytetom etc.). Charakterystyczną cechą tego Funduszu jest, niespotykana w większości instytucji ONZ, działalność i obecność blisko ofiar. Przez ostatnie dwa lata udało się zapewnić synergii działania pomiędzy Funduszem a innymi podmiotami zajmującymi się przeciwdziałaniem torturom, takimi jak Specjalny Sprawozdawca ds. Tortur, Komitet Przeciwko Torturom czy biura terenowe ONZ. Jest to kolejny krok w stronę zapewnienia najwyższego poziomu współpracy między instytucjami ochrony praw człowieka.

Otwartą dyskusję w pierwszej części konferencji rozpoczął prof. Roman Kuźniar, zwracając się do prof. Zdzisława Kędzi z pytaniem o pozycję Rady Praw Człowieka w NZ. Profesor Kędzia ocenił zmianę statusu tego organu jako pozytywną, podkreślił jednak, że warunki współpracy w ramach Rady w większy sposób respektują odmienności i różnice między państwami (czego brakowało w Komisji Praw Człowieka), co przejawia się m.in. w zmniejszeniu częstotliwości głosowania blokowego. Kolejne pytanie zadał prelegentom prof. Zbigniew Lasocik, który przywołał działalność Polski na forum ONZ w dziedzinie praw człowieka oraz udział Polaków (w chwili obecnej są to trzy osoby) w organach traktatowych i procedurach specjalnych oraz brak jednej, konkretnej domeny z dziedziny praw człowieka, w której Polska byłby szczególnie aktywna. Doktor Agnieszka Bieńczyk-Missala zwróciła uwagę na coraz niższą ocenę poziomu wolności w państwach demokratycznych, powołując się na dane opublikowane przez Freedom House. Poruszyła problem przyjmowania przez Radę Praw Człowieka coraz mniejszej liczby rezolucji krajowych. Odnosząc się do tego zagadnienia, ambasador Henczel zauważył, że Rada pozostaje nadal organem pomocniczym Zgromadzenia Ogólnego, które może negatywnie wpływać na jej prace, jako że wszystkie decyzje podjęte w Radzie (w tym również przyjęte rezolucje) są poddawane ocenie i dyskusji na forum Zgromadzenia. Dużo miejsca w dyskusji poświęcono także kwestii uniwersalizmu praw człowieka i kwestionowaniu tej zasady w pracach Organizacji Narodów Zjednoczonych (problem ten został przywołany przez Macieja Antczaka). Remigiusz Henczel podkreślił, że uniwersalizm pozostaje fundamentem ONZ, ale jego praktyczne realizowanie sprawia trudności, szczególnie w sytuacji, kiedy to państwa same łamią tę zasadę (m.in. poprzez tworzenie grup i bloków na użytek głosowania, czy zawieszanie swojego członkostwa w Radzie Praw Człowieka). Profesor Zdzisław Kędzia przestrzegał przed zdecydowaniem negatywną i pesymistyczną oceną uniwersalizmu w ONZ. Zwrócił jednak uwagę, że respektowanie odrębności poszczególnych państw i społeczeństw nie może stać w sprzeczności

z obowiązkiem prowadzenia globalnych działań na rzecz ochrony praw człowieka. W tym kontekście dr Patrycja Grzebyk zaznaczyła, że Rada Bezpieczeństwa w swoich działaniach, które mają prowadzić do osądzenia winnych naruszeń praw człowieka, stara się opierać regionalizmowi (dbając o doprowadzenie postępowań karnych do końca, bez przerywania ich czy zawieszania z powodów politycznych), który może zagrażać respektowaniu zasady uniwersalizmu. Minister Henryka Mościcka-Dendys podkreśliła, że niezbędne jest rozpowszechnienie w Polsce wiedzy o systemie NZ, szczególnie wśród młodego pokolenia, które mogłoby w przyszłości zaangażować się w działalność organizacji.

II – ONZ wobec zagrożeń i naruszeń pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego

W drugim panelu prelegenci podjęli się omówienia roli Organizacji Narodów Zjednoczonych w kształtowaniu porządku międzynarodowego. Sesję rozpoczął moderator – prof. Roman Kuźniar, przypominając, że głównym celem powstania Narodów Zjednoczonych było utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, co znajduje odzwierciedlenie zarówno w preambule, jak i art. 1 Karty Narodów Zjednoczonych. Profesor Kuźniar poprosił prelegentów, by wskazali, w jaki sposób ONZ może działać skuteczniej w tym obszarze.

Jako pierwsza głos zabrała prof. Irena Popiuk-Rysińska, która przypomniała, że Karta Narodów Zjednoczonych mimo upływu czasu i niedokonania w niej zasadniczych zmian pozostaje użytecznym instrumentem służącym współpracy międzynarodowej i w pewnym stopniu funkcjonowaniu systemu zbiorowego bezpieczeństwa. Dotychczas wprowadzone do Karty poprawki miały charakter proceduralno-strukturalny, natomiast próby zasadniczej reformy skończyły się niepowodzeniem. Postanowienia Karty są jednak tak sformułowane, że pozwalają na duży zakres swobody w zakresie wykładni i stosowania, o czym świadczy historia Organizacji. Ta zdolność adaptacyjna pozwoliła na dostosowanie organizacji i tworzonego przez nią systemu bezpieczeństwa do nowych warunków, jakie powstały po zakończeniu zimnej wojny. Profesor zwróciła uwagę, że po zimnej wojnie zmianie uległ charakter konfliktów, nie są to już konflikty międzypaństwowe, a w coraz większym stopniu wewnętrzne, których głównymi ofiarami jest ludność cywilna i w trakcie których dochodzi do poważnych naruszeń praw człowieka. Zauważyła, że w tym samym czasie następowała jednak uniwersalizacja prawa międzynarodowego, a także międzynarodowej ochrony praw człowieka i poszerzania, również w sensie przedmiotowym i podmiotowym, rozumienia bezpieczeństwa, w tym wzrostu znaczenia bezpieczeństwa ludzkiego. Zakończenie zimnej wojny przyniosło też zmiany o charakterze geopolitycznym. Powstały warunki sprzyjające aktywizacji systemu bezpieczeństwa, zmieniły się polityki wielkich mocarstw w stosunku do organizacji. To pozwoliło ONZ na odgrywanie większej roli w utrzymywaniu bezpieczeństwa międzynarodowego – została wzmocniona tendencja

rozszerzającego ujmowania zagrożeń bezpieczeństwa międzynarodowego. Zdaniem prof. Ireny Popiuk-Rysińskiej pozwolił na to dyskrejonalny charakter kompetencji określonych w art. 39 Karty. Choć organizacja jest zbudowana na państwowcentrycznej koncepcji bezpieczeństwa, w Karcie niezdefiniowane są pojęcia „zagrożenia” i „bezpieczeństwa”, co umożliwia dostosowywanie ich rozumienia do zmian zachodzących w stosunkach międzynarodowych. W przekonaniu prof. Popiuk-Rysińskiej właśnie proces takiej stałej reinterpretacji zarówno zagrożeń, jak i koncepcji bezpieczeństwa towarzyszy całej historii organizacji i wyrazem tego jest sukcesywne rozszerzanie przez Radę Bezpieczeństwa jej kompetencji poza kwestie agresji. Polega to na utożsamianiu zagrożeń pokoju i bezpieczeństwa z takimi sytuacjami, w których wzrasta zagrożenie użycia siły na masową skalę. W związku z tym RB włącza teraz do zagrożeń światowego pokoju i bezpieczeństwa konflikty wewnętrzne, masowe łamanie praw człowieka i prawa humanitarne w czasie konfliktów wewnętrznych, kryzysy humanitarne, obalenie systemów demokratycznych połączone z destabilizacją wewnętrzną i pogorszeniem sytuacji humanitarnej, falą uchodźców i wojną domową, akty terroru i przypadki udzielania schronienia terrorystom czy rozprzestrzeniania broni masowej zagłady. Rada zajmuje się również piractwem na morzach oraz HIV/AIDS w kontekście operacji pokojowych.

Kończąc swoje wystąpienie, prof. Popiuk-Rysińska przypomniała, że obok tej ewolucji przedmiotowej miały miejsce zmiany środków i metod działania. Przykładem tego jest choćby fakt, że Rada Bezpieczeństwa jako organ niesądowy utworzyła sądy, co możliwe było właśnie dzięki rozszerzającej interpretacji Karty Narodów Zjednoczonych. Ponadto działania przeciw terrorystom, a zwłaszcza odpowiedź na atak dokonany na USA, rozpoczęły nowy trend w funkcjonowaniu Rady jako organu quasi-legislacyjnego. Rada bowiem na mocy rozdziału VII Karty przyjęła bezprecedensową rezolucję antyterrorystyczną nr 1373 (2001) o charakterze normatywnym, w której nałożyła na państwa szereg zobowiązań mających na celu zwalczanie terroryzmu międzynarodowego. Rezolucja ta ma formę międzynarodowej legislacji, świadczącej o rozszerzaniu się władzy Rady.

Podsumowując, prof. Irena Popiuk-Rysińska stwierdziła, że autointerpretacja Karty przez Radę Bezpieczeństwa, pozwalająca na dostosowanie jej do zmieniających się warunków, wzbudza obawy i kontrowersje dotyczące przekroczenia kompetencji oraz naruszenia zasady nieingerencji, tym bardziej że anachroniczny skład Rady nie oddaje aktualnego układu sił i rozkładu interesów w skali światowej.

Drugim prelegentem panelu był prof. Artur Nowak-Far, podsekretarz w Ministerstwie Spraw Zagranicznych. Odpowiadając na zainteresowanie uczestników konferencji możliwością uzyskania przez Polskę niestałego miejsca w Radzie Bezpieczeństwa, wskazał, że Polska zgłosiła swoją kandydaturę do tego organu na lata 2018–2019 i przedstawiła priorytetowe tematy na czas zasiadania w Radzie. Wśród nich znalazły się zasady dobrego rządzenia, zapobieganie konfliktom oraz reforma ONZ, polegająca na zwiększeniu sprawności jej organów. Profesor zauważył jednak, że w obecnej chwili

nie jest możliwa jednoznaczna ocena szans Polski na uzyskanie niestałego miejsca w Radzie.

Przechodząc do głównego tematu panelu, prof. Nowak-Far podkreślił, że w sferze działania ONZ na rzecz zapewniania pokoju i bezpieczeństwa dostrzegalny jest szereg nowych wyzwań. O ich nowości decyduje ich istota, skala i struktura występowania, ale także przyczyny powstawania zagrożeń czy rola nowych technologii w ich rozprzestrzenianiu. W tym kontekście szczególnie istotne są dysproporcje generujące konflikty, zwłaszcza dysproporcje w zakresie rozłożenia dobrobytu w świecie. Za kolejne wyzwanie, z którymi mierzyć musi się ONZ, prof. Nowak-Far uznał takie zachowania podmiotów, które trudno nazwać podmiotami prawa międzynarodowego *par excellence*, podmiotów nowych, które są po prostu dla porządku międzynarodowego niepożądane. Prelegent dodał, że mamy do czynienia również z nowymi podmiotami konfliktów, ponieważ nie są nimi tylko i wyłącznie państwa, ale np. także państwa upadłe (*failed states*) oraz różnorodne ugrupowania, rozpoznawane przez prawo międzynarodowe bądź nie, a będące w rzeczywistości podmiotami relacji międzynarodowych. Profesor przypomniał tu o jednym z priorytetów polskich starań o niestałe miejsce w Radzie – nacisku na działania prewencyjne. Wskazał, że jego zdaniem ONZ jest najbardziej efektywna w wykonywaniu swojej misji, o której mowa w drugim panelu, gdy podejmuje właśnie działania zapobiegające. Za równie istotne uznał stosowanie narzędzia, jakim są operacje pokojowe. Zauważył, że zdecydowane zwiększenie liczby misji po 1988 r. w porównaniu z wcześniejszym okresem istnienia organizacji świadczy o tym, że Narody Zjednoczone chcą rozwijać ten instrument, uznając go za ważny i skuteczny. W ocenie profesora kolejnym istotnym elementem funkcjonowania ONZ jest reżim sankcyjny. Jego zdaniem sankcje ONZ są stosowane skutecznie, kiedy nie mają charakteru autonomicznej kary za łamanie prawa międzynarodowego, tylko są połączone z innymi środkami nacisku. Profesor przypomniał, że istotnym elementem poszerzającym rolę NZ, jeżeli chodzi o zapobieganie zjawiskom negatywnym z punktu widzenia zapewnienia pokoju i bezpieczeństwa, jest doktryna odpowiedzialności za ochronę. W tym zakresie istotna jest realizacja postulatów dotyczących ograniczenia prawa weta, gdy doktryna ta ma zastosowanie. Weto nie powinno być stosowane w przypadku odpowiedzialności za ochronę w reakcji na zbrodnie ludobójstwa, zbrodnie wojenne i czystki etniczne czy zbrodnie przeciwko ludzkości. Prelegent zauważył, że istotnym wyzwaniem dla narzędzi, które wymienił, jest międzynarodowa walka z terroryzmem oraz źródłami jego finansowania. Dodał przy tym, że ONZ jako organizacja o charakterze uniwersalnym jest najbardziej predysponowana do walki z tego rodzaju zjawiskami, ponieważ wymagają one ukierunkowanego współdziałania wielu państw. Podsumowując swoje wystąpienie, prof. Artur Nowak-Far powiedział, że za uznaniem Narodów Zjednoczonych za efektywną organizację w zakresie działań na rzecz zachowania światowego pokoju i bezpieczeństwa przemawia jej uniwersalizm oraz wielotorowość, jeśli chodzi o model oddziaływania. Organizacja zawdzięcza to posiadaniu odpowiednich narzędzi i zasobów zarówno materialnych,

jak i intelektualnych, a także elastyczności Karty Narodów Zjednoczonych, która może być określana mianem żywego instrumentu.

Jako następny prelegent głos zabrał prof. Janusz Symonides, który po raz kolejny przypomniał, że najważniejszym celem ONZ jest utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. W tym kontekście podkreślił rolę Rady Bezpieczeństwa jako głównego organu ponoszącego odpowiedzialność za utrzymanie międzynarodowego pokoju. Wymienił jednak kilka wydarzeń z XXI w., wobec których RB nie zajęła oczekiwanego stanowiska (np. wobec interwencji amerykańsko-brytyjskiej w Iraku, konfliktu izraelsko-palestyńskiego, sytuacji w Syrii, aneksji Krymu czy sytuacji na Ukrainie). Profesor Symonides zapytał w tym kontekście, czy wymienione przypadki wystarczą do uznania, że ONZ jest bezużyteczna i niezdolna do działania. Jego zdaniem głosy wzywające do rozwiązania ONZ są nieuzasadnione, ponieważ obecnie Organizacja prowadzi 17 operacji pokojowych, w których uczestniczy 105 tys. żołnierzy i policjantów, w tym niestety tylko 14 z Polski. ONZ mimo swoich ograniczeń interweniowała w Libii zgodnie z koncepcją odpowiedzialności za ochronę, choć w tym przypadku zabrakło wsparcia po zakończeniu konfliktu. Organizacja wykazuje również znaczną skuteczność w walce z terroryzmem, stosowaniu sankcji, np. w kontekście rozprzestrzeniania broni nuklearnej, walce z piractwem u wybrzeży Somalii czy rozbudową całego fragmentu prawa międzynarodowego dotyczącego odpowiedzialności za zbrodnie międzynarodowe. Zdaniem prof. Symonidesa ONZ nie może działać, gdy nie ma zgody między wielkimi mocarstwami, w miejscach, gdzie ścierają się ich interesy. Może funkcjonować tam, gdzie występuje między nimi zgodność interesów albo przynajmniej mocarstwa nie widzą szkody we współpracy – w takich przypadkach nie będą stosować prawa weta. Profesor Symonides podkreślił również, że w jego przekonaniu świat bez ONZ nie byłby bardziej stabilny ani bezpieczny, a wręcz przeciwnie. Tym natomiast, nad czym należy się zastanawiać, są przede wszystkim źródła paraliżu Organizacji. Ponadto sytuacja od II wojny światowej uległa zdecydowanemu przeobrażeniu – panuje inny układ sił, rozszerzeniu uległa również sama koncepcja bezpieczeństwa, co sprawia, że organizacji z tak niewielkim budżetem jak ONZ trudno jest podołać stawianym przed nią oczekiwaniom.

Profesor Janusz Symonides podkreślił, iż z jego punktu widzenia poważnym problemem jest to, że w XXI w. prawo międzynarodowe nie uległo skonsolidowaniu i wzmocnieniu. Pojawiają się koncepcje wyprzedzającego czy prewencyjnego użycia siły, odrzucane przez ONZ, a mimo to niektóre państwa upierają się, że powinny one obowiązywać. Panelista wskazał, że w XXI w. nastąpiły również pozytywne zmiany: przyjęto koncepcję odpowiedzialności za ochronę, rozbudowano system operacji pokojowych i powołano Komisję Budowania Pokoju. Niestety nie udało się wyeliminować ani ograniczyć prawa weta, jak również powiększyć liczby stałych członków RB, tak by jej skład odpowiadał rzeczywistemu rozkładowi sił na świecie. Profesor Symonides wyraził przekonanie, że ONZ, aby skuteczniej funkcjonować, powinna ustalić kryteria użycia siły militarnej, uwzględniające słuszność intencji, ostateczność,

proporcjonalność, ale także szanse na odniesienie sukcesu. Podsumowując, mówca stwierdził, że dalsza reforma systemu umacniania pokoju jest możliwa, jednak będzie to trudny proces, ponieważ stali członkowie dysponują kluczem do jej przeprowadzenia na większą skalę. Niemniej nie ma alternatywy dla ONZ i dla roli Rady Bezpieczeństwa w utrzymaniu pokoju i bezpieczeństwa.

Kolejnym prelegentem był minister Witold Waszczykowski. Na wstępie krytycznie odniósł się do teorii funkcjonalizmu, wskazując, że w polityce zagranicznej niezmienne chodzi o geopolitykę, walkę, władzę, pieniądze czy honor, a nie o tworzenie coraz doskonalszych łądów. Wskazał, że organizacje międzynarodowe są traktowane przez polityków instrumentalnie jako narzędzia do realizacji interesów narodowych. Za wyjątek uznał jednak system ONZ – obejmujący wyspecjalizowane organizacje i agendy, które Organizacja stworzyła, a które przyczyniły się w wielu wypadkach do wypracowania norm i standardów oraz poprawy jakości życia wielu ludzi. Zdaniem ministra Waszczykowskiego geopolityka prowadzi do marginalizacji roli organizacji wielostronnych w zakresie działania na rzecz zachowania pokoju i bezpieczeństwa. Jako przykład podał on politykę rosyjską, która – jak ocenił – zmierza wręcz do obalenia całej architektury bezpieczeństwa na obszarze nie tylko europejskim i do stworzenia w jej miejsce odpowiednika XIX-wiecznego koncertu mocarstw. Doktor Waszczykowski wskazał, że mocarstwa tworzą różnego rodzaju formuły współpracy nie po to tylko, by rozwiązywać konflikty międzynarodowe, ale przede wszystkim by realizować swoje interesy. Podkreślił, że np. kwartet bliskowschodni działa od ponad 50 lat i nie przyczynił się do zakończenia tego konfliktu. Podobnie sprawą Iranu zajmowała się grupa P-5 + 1, czyli stali członkowie Rady Bezpieczeństwa i Niemcy, które przez sprawę Iranu starały się realizować swój interes i zostać stałym członkiem RB. Z tego względu Iran przez lata nie został rozbrojony i zdenuklearyzowany, natomiast Niemcy stały się niezbędnym uczestnikiem rozmów dyplomatycznych dotyczących wielkich problemów międzynarodowych.

W ocenie ministra Polska powinna uwzględniać tę marginalizację roli ONZ w kwestiach bezpieczeństwa i skupić się na poszukiwaniu innych formatów lepiej chroniących jej interesy. Witold Waszczykowski podkreślił, że ze względu na możliwość stosowania weta przez Rosję ONZ nie będzie w stanie rozwiązać żadnego konfliktu w Europie. Przykładem tego jest choćby brak konfliktu rosyjsko-ukraińskiego w agendzie Rady Bezpieczeństwa. W tym kontekście panelista zwrócił również uwagę na zasadność ubiegania się Polski o niestałe miejsce w Radzie Bezpieczeństwa w latach 2018–2019. Podał w wątpliwość, czy faktycznie członkostwo w Radzie wiąże się z prestiżem oraz większym wpływem na bezpieczeństwo światowe i rozwiązywanie konfliktów. Zdaniem ministra Waszczykowskiego o miejsce w Radzie Bezpieczeństwa warto było zabiegać w latach 2010–2011, dlatego że wtedy istniały większe szanse na uzyskanie poparcia, a jednocześnie można było połączyć członkostwo w Radzie z prezydencją unijną i w ten sposób zwiększyć oddziaływanie Polski w kluczowych sprawach. W obecnej sytuacji niestałe członkostwo w zmarginalizowanej Radzie Bezpieczeństwa będzie oznaczać,

że Polska będzie mogła zajmować się konfliktami na obszarach, gdzie nie ma wyraźnie sprzecznych interesów wielkich mocarstw, np. w Afryce. Z tego względu za godne rozważenia prelegent uznał porozumienie z Bułgarią: podział kadencji i wzajemne wsparcie dyplomatyczne.

Na zakończenie swojego wystąpienia minister Witold Waszczykowski zgodził się, że widoczna jest niedostateczna reprezentacja Polaków w organizacjach wyspecjalizowanych, w szczególności ich liczba powinna wzrosnąć w organizacjach o charakterze gospodarczym i zajmujących się promocją demokracji. Uznał także, że błędem było wycofanie się z operacji pokojowych ONZ, również ze względu na większą możliwość wpływu na decyzje międzynarodowe w związku z kryzysem uchodźczym w basenie Morza Śródziemnego.

Ostatni z prelegentów sesji dotyczącej roli ONZ w zakresie zapewniania światowego pokoju i bezpieczeństwa, prof. Adam Daniel Rotfeld, odwołując się do historii prac nad raportem *Responsibility to Protect*, podkreślił rolę intelektualistów w reformowaniu ONZ i wyznaczaniu jej nowych kierunków działania. Wskazał, że bez Garetha Evansa i Mohameda Sahnounna nie byłoby aktu, który w swej istocie stanowi nie tyle rewizję Karty Narodów Zjednoczonych, ile jej uzupełnienie. Profesor dodał, że z punktu widzenia formalnoprawnego nie była to rewizja Karty, ale w praktyce państwa włączyły postulaty zawarte w Raporcie do wniosków końcowych 60. Sesji ZO ONZ. Zostały one przyjęte w *Outcome Document* bez żadnego sprzeciwu, można więc powiedzieć, że nabrały mocy prawa zwyczajowego. Odwołując się do wystąpienia prof. Ireny Popiuk-Rysińskiej, prof. Rotfeld wskazał, że brak definicji niektórych pojęć, o których wspominała, ma swój sens. Definicje bowiem z reguły odpowiadają sytuacji i potrzebom tego momentu, w którym są przedmiotem negocjacji, z upływem czasu stają się jednak nieadekwatne do nowych okoliczności. W takich sytuacjach rola intelektualistów może być tym istotniejsza, że daje wykładnię potrzebną do rozwiązania konkretnego problemu.

W tym kontekście warto postawić pytanie: „W jakiej mierze polska myśl wpływa na kształtowanie ONZ?”. Adam Daniel Rotfeld stwierdził, że polska myśl odegrała rolę na samym początku kształtowania organizacji. Przykładem takiej intelektualnej aktywności były propozycje Rafała Lemkina i praktyczna działalność wieloletnich prezesów Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości Bohdana Winiarskiego i Manfreda Lachsa. Zdaniem profesora polscy intelektualiści wpływali na rozwój ONZ w przeszłości i działania takie powinny być kontynuowane.

Wielkie mocarstwa – dodał prof. Rotfeld – traktują często organizacje wielostronne, a w szczególności ONZ, w sposób instrumentalny. Same nie chcą jednak, by ich polityka była instrumentem, który służy tej organizacji. Niemniej w momencie, gdy działalność ONZ nie wspiera ich strategii narodowej albo jest dla niej obojętna – tracą zainteresowanie wspieraniem tej organizacji. Organizacje wielostronne ze swej istoty wzmacniają pozycję państw małych i średnich. Polska należy do tej kategorii państw, które można określić jako większe niż średnie, a mniejsze niż

wielkie mocarstwa. Z tego względu elementy oddziaływania personalnego, osobistego autorytetu i profesjonalizmu oraz wkładu intelektualnego mają dla naszego wizerunku i globalnej polityki większe znaczenie niż w działalności na forum ONZ mocarstw globalnych.

Zdaniem prof. Adama Daniela Rotfelda do fundamentalnej reformy ONZ nie dojdzie jednorazowo, ale poprzez zmiany stopniowe i częściowe. Ich ilustracją jest raport *Responsibility to Protect*. Prelegent wskazał też, że na kształt i metody działania organizacji wpływała w przeszłości i może wpłynąć w przyszłości wybitna osobowość sekretarza generalnego ONZ. Ważne jest to, by tę funkcję powierzać wybitnym osobowościom, które będą gotowe przeciwstawić się wielkim mocarstwom.

Sesja zakończyła się debatą, którą rozpoczęła dr Patrycja Grzebyk, wskazując, że wszystkie państwa, które w 2016 r. obejmą funkcje niestałych członków Rady Bezpieczeństwa, podkreślały w kampaniach swój wkład w kształtowanie światowego pokoju i bezpieczeństwa. W związku z tym zwróciła się do ogółu panelistów z pytaniem, jak Polska może zneutralizować zarzuty małej aktywności w operacjach pokojowych i udziału w sprzecznych z prawem międzynarodowym interwencjach, które mogą być wykorzystane przeciwko jej kandydaturze do niestałego miejsca w Radzie Bezpieczeństwa. Ponadto dr Grzebyk poprosiła o ocenę przeprowadzonych w ostatnich latach małych reform w funkcjonowaniu Rady Bezpieczeństwa. Ambasador Andrzej Abraszewski zapytał, czy włączenie się Polski do operacji pokojowych będzie obecnie służyło polskim priorytetom. Maciej Wikło ze Stowarzyszenia Kombatantów Misji Pokojowych wskazał, że budowana współcześnie obrona terytorialna można być wykorzystywana jako źródło kadr na misje pokojowe. Zapytał również panelistów, czy widzą jakąkolwiek szansę wprowadzenia zmian w zakresie stosowania prawa weta. Profesor Ryszard Zięba przypominał, że organizacje międzynarodowe są dobrą areną do realizacji interesów narodowych państwa, a Polska, wycofując się z operacji pokojowych, przynajmniej częściowo zrezygnowała z jej wykorzystywania. Zauważył również, że po realizacji celów polityki zagranicznej, jakimi były wejście do NATO i Unii Europejskiej, Polska jakby zapomniała o istnieniu innych organizacji – ONZ, OBWE, ale i samego NATO, bo dopiero w 2010 r. polskie władze zaczęły dopominać się o wzmocnienie art. 5 Traktatu waszyngtońskiego. Profesor Zięba zwrócił się do doktora Waszczykowskiego z pytaniem, jakie działania powinna zatem podjąć Polska wobec wzrastającej potęgi Rosji i niemożności jej samodzielnego pokonania. Kolejne pytanie zadała Iwona Wojciechowska, która podkreśliła, że choć popiera udział Polski w operacjach pokojowych, to myślenie ahistoryczne jest błędem: przeszła aktywność Polski w organizacjach międzynarodowych, w tym ONZ, wynikała z faktu, że Polska była drugim po Związku Radzieckim państwem w obozie socjalistycznym i to wpływało na jej rolę w organizacjach. Nie chcąc umniejszać roli osób, które Polska proponowała do pracy w tychże, panelistka wskazała, że w jej przekonaniu w przeszłości polscy kandydaci mieli większe możliwości dostania się do organizacji niż obecnie. Wynika to z liczby państw w ONZ i związanej z tym dywersyfikacji interesów. Zwróciła się

do uczestników konferencji z pytaniem, jak pogodzić zasadę nieingerencji z Kartą Narodów Zjednoczonych z interwencją humanitarną.

Profesor Zdzisław Kędzia powiedział, że bardzo go przekonuje stwierdzenie prof. Rotfelda o reformie obocznej ONZ. Wskazał, że dzisiejsza ONZ to już nie jest ta sama ONZ, co w 1945 r., choć Karta pozostała praktycznie niezmieniona. Profesor Kędzia wyraził również przekonanie, że wobec złożoności operacji pokojowych konieczna jest zmiana sposobu myślenia o potencjalnym zaangażowaniu, które wcale nie musi oznaczać wyłącznie wysyłania żołnierzy. Ponadto zasugerował, że należałoby rozważyć możliwość uzyskania stanowiska sekretarza generalnego dla Polaka zamiast niestałego miejsca w Radzie Bezpieczeństwa.

Profesor Rotfeld – w uzupełnieniu do swojej wcześniejszej wypowiedzi – odniósł się do opinii prof. Janusza Symonidesa na temat prawa do samostanowienia. Wskazał, że w ostatnich latach w interpretacji tego prawa zyskuje na znaczeniu aspekt wewnętrzny. Grupy ekspertów rządowych na seminariach w Lund (1999) w sprawie udziału mniejszości w życiu publicznym oraz w Bolzano (1998) na temat roli mniejszości w relacjach między państwami przyjęły zalecenia, zgodnie z którymi należy poszukiwać realizacji prawa do samostanowienia wewnątrz państwa, a nie tylko urzeczywistniać je w formie secesji, oderwania się od państwa macierzystego. Pomysł Ban Ki-moona, by rozpatrywać przypadek Katalonii, kraju Basków czy Szkocji na podstawie tych samych reguł, które obowiązywały w procesie dekolonizacji prof. Rotfeld uznał za całkowicie nieadekwatny do konkretnych europejskich uwarunkowań. Natomiast podejście Ban Ki-moona odnośnie do procedur ocenił jako właściwe i twórcze. Profesor Rotfeld dodał też, że Kofi Annan swoją działalnością zasłużył na miano jednego z wielkich sekretarzy generalnych ONZ. Swoistym modelem czy punktem odniesienia w ocenie wszystkich sekretarzy generalnych jest Dag Hammarskjöld, który miał zarówno odwagę, jak i zdolność przewodniczenia społeczności międzynarodowej w okresie niezwykle złożonym. Mimo zimnowojennej konfrontacji swoim zaangażowaniem, determinacją i wolą zdołał w praktyce narzucić państwom twórcze podejście – zwłaszcza w sposobie misji pokojowych działających pod egidą ONZ. Na zakończenie prof. Rotfeld odnotował, że na płaszczyźnie prawa można wyróżnić trzy obszary: są to działania zgodne z prawem, bezprawne i pozaprawne – to znaczy takie, które nie są prawnie uregulowane. Pozostawia to intelektualistom i prawnikom obszar aktywności, w którym mogą pozytywnie rozwijać nowe normy i uregulowania na podstawie obowiązującego prawa międzynarodowego.

Witold Waszczykowski stwierdził, że w obecnej sytuacji międzynarodowej Polski nie stać na udział w operacjach pokojowych tradycyjnego typu – z wysyłaniem dużej liczby wojska. Polska może natomiast uczestniczyć w operacjach humanitarnych, np. sponsorując obozy uchodźcze w Jordanii bądź w Turcji, zapewniając bazę materialną, finansową, a także ochronę humanitarną. Odpowiadając na pytanie prof. Zięby, minister wskazał, że uzyskanie członkostwa w UE i NATO to nie były cele, choć czasem błędnie są deklarowane jako takie, a środki polityki zagranicznej. Celem było uzyskanie

możliwości wpływania na te organizacje. Zdaniem ministra Waszczykowskiego to Rosja odpowiada za pogorszenie relacji, ponieważ to ona napadła na Gruzję i Ukrainę, a teraz prowadzi wojnę w Syrii. Poprawa relacji z Rosją jest możliwa, ale zależy od woli Rosjan. Zdaniem prelegenta polska polityka wschodnia musi przebiegać przez tworzenie europejskiego frontu niezgody na łamanie prawa i agresję. Kluczem do poprawy relacji jest Ukraina, ponieważ jeśli powiodą się tam reformy odnośnie do wprowadzenia układu stowarzyszeniowego, szczególnie jego części handlowej, to będzie najlepszy przykład dla Rosjan, że również w ich kraju możliwe są zmiany i że na terenie dawnych państw Związku Radzieckiego można zastosować pewne normy i standardy europejskie.

Profesor Janusz Symonides stwierdził, że jeśli chodzi o miejsce w Radzie Bezpieczeństwa, to trzeba porozumieć się z Bułgarią, bo problem głosowania powstaje, gdy kandydują dwa państwa z jednej grupy regionalnej. Odnosząc się do pytań dotyczących prawa weta, prof. Symonides wskazał, że przedstawiono bardzo wiele projektów w tej kwestii: wykluczenie możliwości wetowania w swojej sprawie, ograniczenie w pewnych kategoriach spraw (np. przy zbrodniach międzynarodowych) czy weto kolektywne (dwa, trzy państwa). Wyraził jednak wątpliwość, czy możliwa będzie realizacja tych postulatów. Profesor dodał także, że odpowiedzialność za ochronę jest niczym innym niż kolektywną interwencją humanitarną, która zastępuje tę jednostronną. Podkreślił, iż często zapominamy, że i tu musi być podjęta decyzja przez Radę Bezpieczeństwa. Zauważył, że częstym tematem dyskusji jest możliwość pociągnięcia wielkich mocarstw do odpowiedzialności i ich ukarania, oraz dodał, że to ma miejsce, ale poza ONZ, np. w Światowej Organizacji Handlu, przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka czy w postępowaniach arbitrażowych.

Minister Artur Nowak-Far stwierdził, że Polska ma ograniczone zasoby, ale w jego przekonaniu są one dobrze wykorzystywane, ponieważ Polska korzysta z innego typu obecności międzynarodowej: uczestniczy w misjach NATO, OBWE i organizowanych przez UE. Zgodził się jednak, że należy przynajmniej powrócić do dyskusji na temat uczestnictwa w operacjach pokojowych ONZ.

Profesor Irena Popiuk-Rysińska stwierdziła, że małe reformy w Radzie Bezpieczeństwa przyniosły dobre skutki, dzięki nim bowiem Rada lepiej funkcjonuje. Polska natomiast powinna przemyśleć, czy angażować się w operacje pokojowe, ale jej zdaniem udział w nich nie tylko daje korzyści polityczne, lecz także poprawia wizerunek państwa i wpływa na jego prestiż. Profesor Popiuk-Rysińska stwierdziła, że nie widzi szans na obejście prawa weta, ale należy pamiętać, w jakich sytuacjach ma ono znaczenie – w zasadzie tylko w odniesieniu do dwóch grup decyzji: dotyczących użycia siły i sankcji, a ponieważ sankcje gospodarcze są obecnie stosowane przez porozumienia regionalne, istotny jest wyłącznie ten pierwszy przypadek.

III – Działalność ONZ na rzecz rozwoju społecznego i gospodarczego

Ostatnia część konferencji dotyczyła działalności Organizacji Narodów Zjednoczonych na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego. Moderator dyskusji, prof. Edward Haliżak, zauważył, że problematyka ta jest często marginalizowana i spychana na koniec debat dotyczących ONZ. Wspomniał, że twórcy Organizacji mieli problem z uzupełnieniem rozdziału IX i X Karty Narodów Zjednoczonych tematyką gospodarczą, która wcześniej została podjęta przy tworzeniu systemu z Bretton Woods. Tym samym Międzynarodowy Fundusz Walutowy oraz Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju (grupa Banku Światowego) zawłaszczyły najważniejszą problematykę międzynarodowej współpracy gospodarczej. Jak zauważył, Organizacja znalazła swoją formułę funkcjonowania dopiero po około trzech dekadach, a była to problematyka rozwoju, wcześniej niewymieniona w Karcie NZ.

Jako pierwszy prelegent głos zabrał Jacek Adamski reprezentujący Konfederację Lewiatan. Zauważył on, że przedsiębiorcy na co dzień mają do czynienia z działalnością wielu organizacji systemu NZ, m.in. agencji wyspecjalizowanych lub współpracujących z ONZ. Nadmienił, że najważniejszą organizacją dla prywatnego biznesu jest Światowa Organizacja Własności Intelektualnej (World Intellectual Property Organization, WIPO) – znana przedsiębiorcom co najmniej w procesie wprowadzania innowacji do biznesu, czemu służy międzynarodowa procedura PCT (*Patent Cooperation Treaty* – Układ o współpracy patentowej), a więc uregulowanie WIPO obowiązujące w skali światowej. Jacek Adamski przywołał również instytucje systemu z Bretton Woods, a także Międzynarodową Korporację Finansową (International Finance Corporation, IFC), która niedawno rozpoczęła działalność w Polsce. Doprecyzował, że IFC zaczęła oferować programy wsparcia dla inwestycji typu *private equity* oraz *venture capital*, co jest równoznaczne z szansą dokapitalizowania dużych firm. Prelegent uznał, że jednym z najważniejszych osiągnięć ONZ było wprowadzenie do światowego dyskursu problematyki zmian klimatycznych i działania ONZ w tej dziedzinie. Obecnie coraz częściej promowane są pojęcia tzw. zielonej gospodarki i zielonego przemysłu, co wpisuje się w strategię Konfederacji Lewiatan. Na koniec wskazał, że polska gospodarka powinna ewoluować w kierunku „zielonej gospodarki”, mniejszego zużycia energii oraz zmiany tzw. *energy mix* na rzecz redukcji uzależnienia gospodarki od paliw stałych, które są bardziej szkodliwe dla środowiska.

Według ministra Marcina Korolca to właśnie kwestie środowiska i zrównoważonego rozwoju w dużej mierze definiują Organizację Narodów Zjednoczonych. Jak zauważył, nie ma większych spotkań w skali międzynarodowej niż Konferencja NZ w sprawie Zrównoważonego Rozwoju (Rio + 20) i tzw. szczyty klimatyczne, które zrzeszają kilkanaście tysięcy uczestników. Obecnie Cele Zrównoważonego Rozwoju (*Sustainable Development Goals*, SDGs) są zogniskowane wokół kwestii środowiskowych. Podkreślił, że powinniśmy zadawać sobie pytania, jak będzie wyglądała ONZ, jeśli chodzi o jej strukturę realną po 2015 r., tj. po zawarciu umowy klimatycznej

w Paryżu. Minister zaznaczył, że w Polsce powinna zostać podjęta pogłębiona refleksja dotycząca celów polskiego zaangażowania w działania ONZ. Zdaniem Marcina Korolca Polska angażuje się zbyt mało w skali globalnej. Najważniejsze dla Polski jest określenie strategicznych celów, które byłyby podstawą doprecyzowania form naszego zaangażowania. W tym kontekście należałoby przede wszystkim przedyskutować kwestie polskiego zaangażowania finansowego. Według ministra zasadna byłaby wzmocniona współpraca pomiędzy Ministerstwem Spraw Zagranicznych, Ministerstwem Finansów, Ministerstwem Gospodarki i Ministerstwem Środowiska dotycząca finansowania polskiej pomocy rozwojowej, tzn. angażowania się w projekty związane z polskimi interesami, np. dofinansowanie efektywności energetycznej na Ukrainie, prowadzenie edukacji społecznej na Białorusi i w państwach Azji Centralnej. Zdaniem ministra Korolca w polskim budżecie powinny istnieć dedykowane środki – np. wpływy do budżetu państwa z opłat dotyczących emisji CO₂ mogłyby być przeznaczane na formy wsparcia wielostronnego lub dwustronnego na forum ONZ. Prelegent zauważył, że dla wielu państw Polska może być niedościgłym wzorem do naśladowania, w szybkim tempie zmieniała bowiem status z państwa rozwijającego się na państwo rozwinięte *par excellence*. Nie zrozumieliśmy jednak jeszcze, że mamy do odegrania nową rolę: państwa, które może i powinno dzielić się swoimi osiągnięciami i zasobami finansowymi.

Pytaniem przewodnim wystąpienia ambasadora Janusza Reitera było określenie, gdzie Polska agenda polityczna ma punkty styczne z działalnością Organizacji Narodów Zjednoczonych. Jak zauważył, polityka dotycząca spraw klimatycznych jest dość niechętnie przyjmowana w polskiej dyskusji publicznej, ale nie wynika to z faktu jej narzucenia przez ONZ, a przez Unię Europejską. Niejako „z zewnątrz” została też w Polsce wprowadzona tematyka pomocy rozwojowej, i chociaż przyjęto ją bez większej niechęci, to też bez większego zainteresowania; rzadko kiedy jest wyrazem realnego i zinternacjonalizowanego poczucia współodpowiedzialności za świat. Według ambasadora Reitera nie wynika to bynajmniej z oceny, że udzielanie przez Polskę pomocy rozwojowej jest szkodliwe dla naszych interesów gospodarczych, ale z odrzucenia przez nasze państwo współodpowiedzialności za świat, co jest ewidentną słabością polskiej polityki zagranicznej. Trzeba zauważyć, że zarówno pomoc rozwojowa, jak i polityka klimatyczna to ważne instrumenty polityki zagranicznej, które mogą racjonalnie łączyć racje moralne z kwestią interesów. Najważniejsze, co należałoby zrobić, to przeprowadzić w Polsce debatę na temat tego, jak godzić ów idealizm z interesami.

Janusz Reiter zauważył też, że kryzys, który nas obecnie dotyka w otoczeniu zewnętrznym, m.in. w Syrii, Iraku i Afryce Północnej, uświadamia nam, jak bardzo jesteśmy uzależnieni od obszarów, z którymi graniczymy, a których problemy oglądaliśmy dotychczas w przekazach medialnych. Był to niejako „świat oddzielony”, co stanowiło niewątpliwie chybioną ocenę rzeczywistości. Polska nie może wycofać się z dyskusji, jak te regiony będą się dalej rozwijały. W takiej sytuacji hasło ONZ dotyczące zrównoważonego rozwoju to element szerszego pytania o sytuację w wielu

państwach, które na nas oddziałują. Polska powinna w większym stopniu rozważyć, jaką odpowiedzialność miałyby na sobie przyjąć. Na zakończenie ambasador Reiter podkreślił, że ONZ powinna być bardziej obecna w polskim dyskursie publicznym, jest bowiem największym forum dyskusji o międzynarodowych zobowiązaniach, nie tylko regionalnych. Zaznaczył, że ONZ nie jest miejscem zdominowanym przez intelektualny idealizm, ale jest też forum realizacji interesów.

Kolejny mówca, Paweł Samecki, postawił pytanie, w jakiej mierze system Narodów Zjednoczonych stanowi ramy dla tworzenia lepszego świata. Zauważył, że system NZ można zredukować do trzech grup instytucji. Po pierwsze, są to instytucje wyrosłe na gruncie porozumienia z Bretton Woods, a więc Międzynarodowy Fundusz Walutowy oraz Grupa Banku Światowego. Drugą grupę stanowią programy i agencje wyspecjalizowane ONZ, a trzecią – Światowa Organizacja Handlu, Światowa Organizacja Własności Intelektualnej oraz inne będące regulatorami i tzw. *trend-setters* w pewnej dziedzinie. Jeśli chodzi o pierwszą grupę, Fundusz przez długi czas miał na celu przywracanie równowagi w gospodarce światowej, a Bank Światowy oraz inne programy miały stymulować rozwój. Samecki zaznaczył, że instytucje nie zawsze radziły sobie z tak poważnymi globalnymi zagadnieniami. Do lat 70. XX w. widoczne były dobre efekty ich działań, m.in. powojenna odbudowa Europy czy wsparcie dekolonizacji. Natomiast lata 70. przyniosły kryzysy, w tym doniosły w skutkach kryzys naftowy, nastąpiło też wzmocnienie krajów rozwijających się, które jednak w latach 90. dotknięte zostały kryzysami gospodarczymi. Po okresie tzw. *Great Moderation* („wielkiego uspokojenia”) rozpoczął się kryzys gospodarczy zapoczątkowany w Stanach Zjednoczonych. Z pomocy Międzynarodowego Funduszu Walutowego musiały skorzystać „kraje peryferyjne” strefy euro, takie jak Grecja i Portugalia. Wszystko to uwidacznia, że rozwój gospodarczy nigdzie nie przebiegał równomiernie i bez problemów. Zasadnicze pytanie dotyczy więc roli, jaką mają do odegrania instytucje wyrosłe na gruncie porozumienia z Bretton Woods. Największa krytyka dotyczy funkcjonowania Funduszu, który nie jest w stanie przewidywać kryzysów; krytycznie oceniane są także proponowane przezeń sposoby wychodzenia z nich. Często krytyka ma podłoże ideologiczne lub proponowane rozwiązania są uznawane za zbyt bolesne społecznie. Taką „receptą na kryzys” według panelisty był np. tzw. konsensus waszyngtoński promujący paradygmat restrukturyzacji i prywatyzacji. Inny rodzaj krytyki MFW wynika z faktu coraz większego sfragmentaryzowania świata. Obecnie kraje, które chciały się uniezależnić od instytucji z Bretton Woods, chcą wykorzystywać własne zasoby, czego przykładem może być powstający Azjatycki Bank Inwestycji Infrastrukturalnych czy bank krajów BRICS.

Nawiązując do tytułu konferencji, Paweł Samecki stwierdził, że niewątpliwie mamy obecnie lepszy – bo bardziej zamożny – świat. Istnieją przykłady wspaniałych sukcesów gospodarczych, np. takich państw jak Singapur, Korea, Tajwan czy Polska. Niemniej, mimo że instytucje systemu Narodów Zjednoczonych ułatwiały niektóre przemiany gospodarcze i odgrywały rolę tzw. *facilitators*, to tych sukcesów gospodarczych nie

zawdzięczamy instytucjom NZ, ale przede wszystkim własnemu zorganizowaniu państw, zasobom ich i Organizacji oraz innym czynnikom zewnętrznym, np. integracji regionalnej, która wspomogła własne wysiłki reformatorskie Polski.

Kolejny prelegent, Jan Woroniecki, zgodził się z prof. Edwardem Halizakiem, że tematyka społeczna i gospodarcza w ramach ONZ nie była głównym celem państw w momencie podpisywania Karty Narodów Zjednoczonych. Niemniej, ze względu na realia polityczne związane z zimną wojną i paraliżem decyzyjnym, osiągnięto większe sukcesy w sferach gospodarczej, społecznej, ekologicznej oraz technicznej. Nie znaczy to jednak, że były to sukcesy duże. W toku działalności Organizacji w tej fazie wystąpiła swoista deformacja jej celów i założeń. Z kolei obecnie konflikty polityczne i ich skutki humanitarne przesłaniają nam pozapolityczne zagrożenia globalne, np. dostęp do surowców, co w przyszłości może stać się źródłem nowych konfliktów między państwami. Ambasador zaakcentował, że bez rozwoju i bez dobrobytu nie będzie bezpieczeństwa, bez niego z kolei nie nastąpi trwały rozwój, co podkreślono już 20 lat temu w raporcie Niezależnej Grupy Roboczej ds. przyszłości ONZ pt. „ONZ w swym drugim 50-leciu” (z udziałem premier Hanny Suchockiej). Przywołał też opinię Paula Kennedy’ego (zawarte w książce *The Parliament of Man*), iż twórcy ONZ zakładali, że postęp ekonomiczny i wzrost stopy życiowej zredukują pokusę uciekania się do siły. Nie przewidzieli natomiast przekazania podobnego zakresu prerogatyw dla Rady Gospodarczej i Społecznej (Economic and Social Council, ECOSOC) jakie ma Rada Bezpieczeństwa ONZ. ECOSOC miała być jedynie demokratycznym forum dyskusyjnym, z możliwością formułowania zachęt i zaleceń.

Jan Woroniecki stwierdził, że obecnie widoczne jest coraz bardziej globalne ujęcie spraw międzynarodowych i przejmowanie przez coraz więcej państw części odpowiedzialności za świat. Procesy globalizacji zbliżyły pozapaństwowe podmioty stosunków międzynarodowych i doprowadziły do wzrostu współzależności. Organizacje biznesu i organizacje pozarządowe, jako emanacja społeczeństwa obywatelskiego, zyskały forum kontaktów w ONZ. Ambasador zauważył, że przed ONZ pojawia się możliwość zadbania o „ludzką twarz globalizacji” i udziału w jakże potrzebnym sterowaniu tym procesem. Jak dodał, nie brakuje obecnie wyzwań globalnych – co uwidocznił Światowy Szczyt Rozwoju Społecznego. Kończąc swoje wystąpienie, Jan Woroniecki przywołał tezę, że – jak utrzymuje Dani Rodrik – nie da się pogodzić globalizacji, demokracji i suwerenności, i trzeba będzie wybrać z tej układanki dowolne dwa elementy. Mówił, że sprawy globalne wymagają podejścia globalnego i nie można uciekać od wspólnej globalnej odpowiedzialności.

W ramach polemiki prof. Edward Halizak wskazał, że instytucje systemu z Bretton Woods są przede wszystkim instrumentem polityki amerykańskiej i w ten sposób trzeba je postrzegać. Co się tyczy dyskursu o bezpieczeństwie – zauważył, że był on przez długi czas zdominowany na forum ONZ przez sektor przemysłowo-wojskowy i finansowanych przez niego naukowców, i dlatego kwestie militarne i bezpieczeństwa stały się dominującym tematem w Organizacji.

Profesor Katarzyna Żukrowska odniosła się w swoim wystąpieniu do kwestii realizacji Milenijnych Celów Rozwoju (*Millennium Development Goals*, MDGs). Oceniała, że w większości zostały zrealizowane, przynajmniej najważniejszy z nich – wyeliminowanie skrajnego ubóstwa i głodu, tj. zmniejszenie liczby osób żyjących za mniej niż 1 dolara dziennie, co obecnie – w związku z osłabieniem kursu tej waluty – wynosi około 1,25 dolara. Drugi cel dotyczący zapewnienia powszechnego dostępu do edukacji na poziomie podstawowym przysporzył trudności. Wynikały one z faktu, że państwa, które reprezentują niższy poziom rozwoju, nie są w stanie zapewnić odpowiednich kwalifikacji, co uniemożliwiałoby odpowiednie włączenie się do wszystkich koniecznych działań w sferze edukacji. Trzeci z Milenijnych Celów Rozwoju dotyczył promocji równości płci i awansu społecznego kobiet i został w dużym stopniu zrealizowany. Jak zauważyła prof. Żukrowska, widoczne jest to, że reprezentacja kobiet w polityce i szkolnictwie rośnie, trudno jednak mówić o pełnym parytecie. Kolejny z celów, jaki stanowi ograniczenie umieralności niemowląt, został osiągnięty w dwóch trzecich. Piąty cel dotyczący poprawy zdrowia kobiet zrealizowano w trzech czwartych. Cel szósty związany z ograniczeniem rozprzestrzeniania się HIV/AIDS, malarii i innych chorób masowych to także sfera, gdzie udało się w znacznym stopniu powstrzymać zachorowalność. Cel siódmy mający za przedmiot zrównoważone metody gospodarowania zasobami naturalnymi został w dużej mierze włączony do polityk wewnętrznych poszczególnych państw, ale mimo że widać postęp, trudno mówić, czy został jednoznacznie zrealizowany. Ostatni z Milenijnych Celów Rozwoju podejmował kwestię stworzenia globalnego partnerstwa na rzecz rozwoju, a więc włączenia państw i poszczególnych rynków we wspieranie procesów rozwojowych. Zaangażowanie państw z różnych kontynentów wzrosło. Spektakularny jest również udział Chińskiej Republiki Ludowej we wspieraniu działań na rzecz rozwoju, co odbywa się bez stawiania dodatkowych warunków. UE utrzymuje swój wysoki udział w świadczeniu pomocy.

Profesor Żukrowska zaznaczyła, że w kwestii rozwoju gospodarczego warto przyjrzeć się działaniom instytucji systemu NZ, np. Światowej Organizacji Handlu, która liberalizuje wymianę handlową, ale też ustala „zasady gry” dla całego świata w tej dziedzinie. Jak wskazała prelegentka, charakterystyczną cechą stosunków międzynarodowych jest pewna sekwencyjność członkostwa, tj. często członkostwo w jednej organizacji poprzedza członkostwo w kolejnej, np. WTO ma mniej członków niż MFW czy Bank Światowy, bo trudniej jest spełnić państwom wymogi stawiane przed członkami tej organizacji. W kwestii globalnego partnerstwa na rzecz rozwoju prof. Żukrowska przywołała własne badania, których celem była analiza liberalizacji stosunków handlowych Unii Europejskiej z innymi państwami. Z badań tych wynika, że UE otwiera się bezwarunkowo na gospodarki najmniej rozwinięte, natomiast w relacjach z pozostałymi rynkami, czyli wysokiego i średniego poziomu rozwoju, otwarcie jest już na ogół warunkowane. Profesor zauważyła też, że sama pomoc rozwojowa nie rozwiązuje sprawy stymulowania rozwoju społeczno-gospodarczego. Bardzo ważnym

aspektem rozwojowym jest napływ kapitału. Obecnie, nie posiadając znaczących zasobów na świadczenie pomocy rozwojowej, Polska powinna myśleć o wydawaniu posiadanych na ten cel środków zgodnie ze swoimi interesami i skoncentrować się na współpracy rozwojowej z państwami, z którymi sąsiaduje. Na koniec wystąpienia profesor przywołała kwestie fragmentacji gospodarki światowej. Obecnie coraz więcej mówi się o regionalizacji, niemniej wszystkie działania prowadzą i tak do liberalizacji gospodarki i rozwiązań globalnych, co wynika z instytucjonalno-prawnych rozwiązań wprowadzanych zarówno w regionach (UE, NAFTA, ASEAN), jak i między nimi (TPP, TTIP) oraz globalnie (WTO i klauzula największego uprzywilejowania).

W ramach dyskusji, która rozpoczęła się po części panelowej, jako pierwsza głos zabrała Iwona Wyciechowska, pytając, czy faktycznie można dokonać jednoznacznej oceny realizacji Milenijnych Celów Rozwoju. Jak zauważyła, jeśli mowa o sukcesie MDGs, to przyczyniły się do tego głównie państwa azjatyckie, a nie afrykańskie. Jako druga głos zabrała dr hab. Irena Popiuk-Rysińska, która pozytywnie oceniła realizację MDGs. Zauważyła, że od lat 60. XX w. były realizowane kolejno cztery dekady rozwoju, a dopiero realizacja Celów Milenijnych, określonych szczegółowo w ośmiu punktach, zakończyła się w dużym stopniu z sukcesem, choć przyznać należy, że jest to wynik uśredniony. Warto też zauważyć, że proces pogłębiania się w skali światowej dysproporcji rozwojowych nie uległ zahamowaniu. W odniesieniu do systemu z Bretton Woods panelistka polemizowała z wcześniejszą opinią, wskazując, że instytucje te są przede wszystkim instrumentem polityki USA, a nie elementem systemu NZ.

Jako pierwszy odpowiedzi udzielił ambasador Woroniecki. Podkreślił, że konkretne wyzwania dnia dzisiejszego przed ONZ będą musiały być potraktowane w sposób bardziej elastyczny, także w wymiarze instytucjonalnym Organizacji. Dziękując prof. Popiuk-Rysińskiej za uzupełnienie dotyczące systemu z Bretton Woods, wskazał, że maszyna systemu NZ nieustannie się rozwija i powinna to czynić w dalszym ciągu. Tworzone są nowe organizacje, takie jak Organizacja ds. Zakazu Broni Chemicznej (Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons), dlatego więc nie mogłyby powstać inne instytucje, np. dotyczące bezpieczeństwa ekonomicznego czy spraw związanych z przemianami międzynarodowego rynku pracy. Minister Korolec podał w wątpliwość jednoznaczną pozytywną ocenę realizacji Milenijnych Celów Rozwoju. Zauważył ogromne wyzwanie, jakie na co dzień stoi przed ONZ, a dotyczy jej zarządzania. Położył nacisk na to, że na forum takich organizacji jak ONZ najważniejszym zadaniem jest wyznaczenie wspólnych celów, natomiast państwa powinny indywidualnie definiować stopień swojego zaangażowania w ich realizację. Jest to nowe podejście do kwestii globalnego zarządzania według zasady *common but differentiated responsibilities and respective capabilities*. Profesor Edward Haliżak wskazał, że w odniesieniu do Milenijnych Celów Rozwoju, gdyby wyłączyć sukces Chin, rezultat byłby mniej spektakularny. Odnosił się także do wypowiedzi dr hab. Ireny Popiuk-Rysińskiej, argumentując, że Stany Zjednoczone mimo wszystko kontrolują instytucje z Bretton Woods.

Kolejna seria pytań rozpoczęła się od zagadnienia rynku zamówień publicznych w ramach systemu NZ. Mimo zainteresowania polskich firm oraz kroków podejmowanych przez polską administrację problemem okazuje się nieumiejętność szybkiego reagowania i systematycznej odpowiedzi przez Polskę na oferty ONZ. Patrycja Puz z Ministerstwa Spraw Zagranicznych odniosła się do wypowiedzi Jana Woronieckiego dotyczącej problematyki przemiany pracy związanej z obecną, trzecią falą rewolucji technologicznej. Poprosiła o próbę nakreślenia zaleceń, jak Polska mogłaby wykorzystać swoje uczestnictwo w ONZ w przełożeniu na wyzwania i potrzeby narodowego rynku pracy.

Jako pierwszy odpowiedzi udzielił Jacek Adamski, który wskazał, że zamówienia w systemie NZ to około 17 mld dolarów, a rynek zamówień unijnych to około 145 mld euro, jakkolwiek są to rynki trudno dostępne (tzw. *captive markets*). Należałoby jednak próbować skupić swoje działania na tych rynkach, jako że stanowią one ważne rynki eksportowe. Jan Woroniecki zgodził się, że należałoby wzmacniać obecność polskiego biznesu na rynkach pozaeuropejskich poprzez udział polskich firm w otwartych przetargach organizacji międzynarodowych. Co do dyskusji na temat przemian pracy, uznał to za pole do działania dla think-tanków, ale zagadnienie mogłoby stać się ważną inicjatywą promowaną przez Polskę na forum ONZ. Ambasadorka Reiter zaznaczyła, że ONZ to system, gdzie można próbować planować koncepcje dla całego świata, ale jest to zadanie abstrakcyjne ze względu na ogromne rozbieżności pomiędzy państwami. Paweł Samecki argumentował, że niepełne zrealizowanie Milenijnych Celów Rozwoju nie jest skutkiem „jednolitej” recepty narzuconej przez ONZ, rozwój to bowiem zjawisko wieloczynnikowe i skomplikowane. ONZ nie ma jednej recepty na wszystkie problemy i widoczne są działania, gdy to podejście jest bardziej zindywidualizowane. Profesor Żukrowska nadmieniła, że istnieją co prawda „jednolite” recepty ONZ, ale są wystarczająco szerokie, by zadowolić wiele państw, reprezentujących różne poziomy rozwoju i stosujących różne jego strategie. Podając przykład konsensusu waszyngtońskiego, pokazała, że obejmował on pierwotnie 10 punktów, do których Dani Rodrik dodał kolejne założenia. Z jej perspektywy ważne jest to, co dodano na późniejszym etapie, a więc zmiana struktury finansowania na takie czynniki, które przyniosą dochód.

Profesor Edward Haliżak podsumował dyskusję, wskazując na dwie zasadnicze kwestie. Podkreślił, że Organizacja Narodów Zjednoczonych jest właściwym miejscem do rozwiązywania różnorodnych spraw o charakterze społeczno-gospodarczym, co nie było początkowo celem Organizacji. Drugim zagadnieniem przywoływanym przez prelegentów jest udział Polski w problematyce obejmującej globalne kwestie społeczne i gospodarcze. Profesor skonstatował, że jest to pole do dalszych działań, co może przysłużyć się poprawie wizerunku Polski i zmianie naszego miejsca w świecie. Wskazał, że czas podjąć działania poza Unią Europejską, współpracując w tym celu z ONZ.

Podsumowanie – wnioski dla dyplomacji oraz nauki

Podsumowania konferencji dokonał ambasador Andrzej Towpik. Wyraził on uznanie dla jej inicjatorów i organizatorów, a także uczestników poszczególnych paneli tematycznych. Zaznaczył, że w Polsce Organizacja Narodów Zjednoczonych nie jest popularna, a zainteresowanie nią polskich mediów pozostaje ograniczone. W pierwszej części wypowiedzi podkreślił, że należy pamiętać, iż trzy dziedziny, które były przedmiotem dyskusji w obrębie trzech paneli w toku konferencji, nie wyczerpują całości prac ONZ. Istotny jest dorobek Organizacji także w innych dziedzinach. Wymienił znaczący wkład w rozwój prawa międzynarodowego i sądownictwa międzynarodowego, rolę Organizacji w procesie dekolonizacji, jej znaczenie jako forum współpracy organizacji międzynarodowych – międzyrządowych i pozarządowych, a także istotną rolę w dziedzinie pomocy humanitarnej oraz w definiowaniu i rozwiązywaniu kwestii globalnych, takich jak sprawy ochrony środowiska czy rozwoju. Przypomniął też jedną z najważniejszych koncepcji sformułowanych w wyniku prac Organizacji, tj. koncepcję zrównoważonego rozwoju.

W drugiej części podsumowania ambasador Towpik podkreślił, że warto pamiętać, iż powołanie ONZ nie było realizacją jakiejś wielkiej idei „wiecznego pokoju”. Powołano tę Organizację dla realizacji określonych celów, w tym: wyeliminowania wojen, ochrony praw człowieka, promowania rozwoju społeczno-gospodarczego świata. Podobnie powinniśmy patrzeć na Organizację i obecnie. Przed światem pojawiają się nowe wyzwania i problemy, których rozwiązanie będzie wymagało wspólnego wysiłku. Wśród nich jest problem zmian klimatycznych, dostępu do broni jądrowej, zaostrzenie rywalizacji w wykorzystywaniu mórz, przestrzeni kosmicznej czy cyberprzestrzeni. Poszukiwanie rozwiązań dla problemów, które staną przed światem, wymagać będzie zintensyfikowania współpracy międzynarodowej.

Przechodząc do trzeciej części podsumowania, ambasador Towpik uznał, że ważne byłoby doprowadzenie do potwierdzenia zasad Karty Narodów Zjednoczonych jako podstawy obecnego porządku międzynarodowego. Mogłyby uczynić to np. mocarstwa, które odegrały główną rolę w procesie tworzenia ONZ. Drugą bardzo istotną sprawą jest reforma Rady Bezpieczeństwa, konieczna dla podniesienia autorytetu tego organu. Jako trzecią ważną dziedzinę wzmocnienia ONZ ambasador Towpik wskazał potrzebę usprawnienia działań Organizacji na rzecz utrzymania pokoju (*peace-keeping*) oraz budowania lub konsolidacji pokoju (*peace-building*). Warto też zastanowić się nad rozwinięciem zdolności mediacyjnych ONZ w konfliktach wewnętrznych, które są dominującą obecnie kategorią konfliktów zbrojnych. Sprawą wymagającą refleksji jest też kwestia przyszłych relacji między Organizacją Narodów Zjednoczonych a G-20, szczególnie jeżeli Grupa będzie rozszerzać przedmiot swoich zainteresowań oraz dążyć do dalszej instytucjonalizacji.

Kończąc swoje uwagi, ambasador Towpik postawił tezę, że sprawa efektywnego multilateralizmu, w tym skutecznego działania ONZ, pozostanie ważnym problemem

stosunków międzynarodowych i zasługuje na dalszą uwagę polskiej nauki i dyplomacji. Polskie zdolności w tej dziedzinie są znaczne. Dowodzi tego zarówno dotychczasowe zaangażowanie Polski w prace ONZ, jak i przedstawienie w trakcie przygotowań do 60. sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ idei Nowego Aktu Politycznego dla ONZ.

Ambasador Towpik mówił też, że ważne jest rozszerzenie wiedzy o ONZ i zwiększenie zainteresowania opinii publicznej problemami stającymi przed ONZ. Podkreślił, że na szersze rozpowszechnienie zasługuje działalność Ośrodka Informacji ONZ w Warszawie (United Nations Information Centre in Warsaw, UNIC/Warsaw) oraz działalność Stowarzyszenia Przyjaciół ONZ. Dobrze by było, gdyby Karta Narodów Zjednoczonych stała się łatwiej dostępna w języku polskim. Wszystkie te działania mogłyby pomóc lepszemu rozumieniu i kształtowaniu polskiej polityki na forum ONZ.

Zamykając konferencję, ambasador Wojciech Ponikiewski powtórnie podziękował jej uczestnikom i organizatorom. Podkreślił, że konferencja udowodniła dotychczasowy brak wymiany myśli w tej dziedzinie. Zauważył, że choć nie doszło do uzgodnienia konkretnych wytycznych i konkluzji, we wszystkich dyskusjach panelowych przywołano istotne zagadnienia będące inspiracją do dalszej refleksji na temat funkcjonowania ONZ. Ambasador wskazał, że należy się wspólnie zastanowić, jakie powinny być polskie priorytety i polityka wobec Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz co robić w Polsce, by przybliżać idee ONZ-owskie. Zapowiedział, że Karta Narodów Zjednoczonych będzie dostępna w języku polskim na Dniu Otwartym MSZ w dniu 14 listopada, który zostanie również poświęcony 70. rocznicy Organizacji Narodów Zjednoczonych.

Weronika Garbacz, Anna Pochylska, Anna Walkowiak

R E C E N Z J E

Irena Popiuk-Rysińska, *Ewolucja systemu zbiorowego bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych po zimnej wojnie*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2013, 329 s.

Praca *Ewolucja systemu zbiorowego bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych po zimnej wojnie* jest naturalnym zwieńczeniem badań od lat prowadzonych przez dr Irenę Popiuk-Rysińską. Jest to przy tym klasyczna dysertacja habilitacyjna w najlepszym tego słowa znaczeniu. Charakteryzuje ją oryginalny problem badawczy, kompleksowość ujęcia, jego przemyślana struktura, dyscyplina i wysoka precyzja wywodu oraz obszerna literatura, na której została oparta. W klasie dysertacji jest to rzecz niemal perfekcyjna. W naszej (światowej także) literaturze przedmiotu Narody Zjednoczone i ich Organizację przedstawia się jako również system bezpieczeństwa zbiorowego. Wynika to wprost z Karty NZ, która z tego punktu widzenia jest ulepszoną wersją Paktu Ligi Narodów. Taką rolę w ułomnym stopniu ONZ próbowała odgrywać w czasach zimnej wojny. I jest to rzecz dobrze rozpoznana. Sporo też napisano już o aktywności NZ na rzecz pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego po zimnej wojnie. Dotyczy to zwłaszcza ich roli w odniesieniu do konfliktów nowego typu, reagowania w sytuacjach towarzyszących tym konfliktom dramatów humanitarnych czy zwalczania terroryzmu międzynarodowego. Nie znam jednak pracy, w której spróbowano by systematycznie spojrzeć na tytułową ewolucję ONZ jako systemu bezpieczeństwa zbiorowego po zimnej wojnie. Czas, jaki upłynął od przełomu lat 80. i 90. poprzedniego stulecia, oraz zmiany, które zaszły, pozwalają na całościowe odniesienie się do tego problemu w obszerniejszej rozprawie.

W rozległym Wstępie autorka przytacza i odnosi się do występujących w światowej politologii koncepcji i teorii instytucji międzynarodowych i ich roli w zapewnianiu bezpieczeństwa międzynarodowego. Tam też znajdujemy deklarację celu rozprawy, czyli ukazania uaktywnienia się i zmian systemu bezpieczeństwa zbiorowego, zablokowanego w czasach zimnej wojny, zmian „o charakterze trwałym i jakościowym”, które zaszły w warstwie normatywnej i operacyjnej pod wpływem nowych zjawisk w porządku międzynarodowym (s. 23). Nawet gdyby autorka nie zadeklarowała wprost tego celu we Wstępie, to dzięki klarowności struktury książki jest on dla czytelnika bardziej niż oczywisty.

Deklarowany cel badań i rozprawy został zrealizowany w sposób nie tylko niewywołujący zastrzeżeń, ale budzący respekt obiektywizmem, rzetelnością i starannością argumentacji sięgającej zarówno do rzeczywistości międzynarodowej, jak i stanowisk oraz interpretacji, którą znajdujemy w literaturze przedmiotu. Pewne zastrzeżenie, jakie można sformułować w tym miejscu, odnosi się nie do sposobu przeprowadzenia tezy dysertacji, ale do jej punktu wyjścia, czyli definicji (systemu) bezpieczeństwa

zbiorowego. Rzecz dotyczy właściwie tylko jednego, ale moim zdaniem istotnego elementu tej definicji. Autorka uważa, że istotą bezpieczeństwa zbiorowego jest zobowiązanie państw, które go tworzą, do utrzymywania i przywracania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa na obejmowanym przezeń obszarze, przy wykorzystaniu ich zbiorowej (połączonej) siły, która służy odstraszeniu od nielegalnego użycia przez któreś z nich lub wymuszaniu pokoju, gdy odstraszenie zawiodło (s. 32). W moim przekonaniu system bezpieczeństwa zbiorowego polega na zobowiązaniu państw do przestrzegania zasad, które służą jego utrzymaniu (przede wszystkim związanych z nieużywaniem siły), oraz reagowaniu na sytuacje ich naruszenia poprzez stosowanie zbiorowych sankcji wobec państwa, które się go dopuściło. Jak pisze dalej autorka, zbiorowa siła systemu (jego państw członkowskich) pełni dwie funkcje: odstraszenia i wymuszania, a jego rzekoma skuteczność wynika z kolejnej cechy przypisywanej takiemu systemowi, tj. automatyzmu zbiorowej akcji (wzmagającemu siłę odstraszenia). Odwołuje się tu nawet do znanej dewizy trzech muszkietierów: „jeden za wszystkich, wszyscy za jednego”.

Tak moim zdaniem nie jest. Autorka przypisuje funkcje i właściwości systemu zbiorowej obrony (sojuszu) systemowi bezpieczeństwa zbiorowego. Ten drugi działa za pośrednictwem wspólnych organów, które zostały wyposażone w kompetencje reagowania na naruszenie zasad służących pokojowi i bezpieczeństwu. To one decydują, czy i w jaki sposób należy karać państwo uznane przez nie za odpowiedzialne za naruszenie zasad (agresora). Od naruszenia do ukarania (wymuszenia pokoju) jest bardzo długa droga, która rzadko bywa pokonywana. Trudno mówić tutaj o automatyzmie w reagowaniu na każdą agresję (s. 34), a tym bardziej o odstraszeniu. Sankcje wobec państw naruszających zasady służące bezpieczeństwu i pokojowi stosowane są rzadko, a już bardzo rzadko sankcje polegające na użyciu siły. Skuteczność systemu – taka, z jaką mamy do czynienia – wynika z przekonania państw o jego ogólnie korzystnym charakterze oraz z całego szeregu środków pośrednich włączających państwa w rozwój pokojowego współżycia międzynarodowego. Właśnie środki uzupełniające w rodzaju ograniczania zbrojeń, budowy zaufania czy dyplomacji prewencyjnej mają tu ogromne znaczenie. W niektórych systemach bezpieczeństwa zbiorowego idzie się jeszcze dalej, ich składnikiem jest bowiem również ochrona praw człowieka czy możliwie najbardziej demokratyczny i szanujący prawa człowieka charakter ustrojów państw członkowskich (OBWE). Zasada „jeden za wszystkich, wszyscy za jednego” jest nieodłącznie związana z sojuszem polityczno-wojskowym, podobnie jak cecha automatyzmu i funkcje odstraszenia. A i to raczej modelowo niż w rzeczywistości, co dotyczy przede wszystkim mechanizmu zapewniającego automatyzm reagowania. Słynny art. 5 traktatu waszyngtońskiego był tak dalece „nieautomatyczny”, że dopiero organizacja utworzona na podstawie tego aktu ma mu zapewnić automatyzm. Funkcji odstraszenia nie znajdujemy też w samym traktacie, tylko w późniejszych pisanych strategiach Sojuszu Północnoatlantyckiego.

Nie jestem też pewien, czy trafne jest usytuowanie systemu bezpieczeństwa zbiorowego pomiędzy klasycznym sojuszem a „rządem światowym”. „Rząd światowy” nie jest nawet odległą rzeczywistością, lecz idealistyczną wizją zupełnie od niej oderwaną, podczas gdy sojusze są częścią składową rzeczywistości międzynarodowej. Na lewo (czy też, jeśli ktoś woli, na prawo) od systemu bezpieczeństwa międzynarodowego w tej chwili nie ma niczego. On jest najbardziej powszechną i najszerzej obejmującą instytucją bezpieczeństwa międzynarodowego. Lecz, jak mówi francuskie przysłowie: „kto dużo obejmuje, słabo obejmuje”. Od sojuszu różni go nie tylko „twardość” (pewność) zobowiązań, lecz przede wszystkim to, że sojusz broni przed zagrożeniem zewnętrznym (agresorem), podczas gdy system bezpieczeństwa zbiorowego – przed naruszeniami pokoju i bezpieczeństwa przez państwa będące jego uczestnikami. Warto przy tym pamiętać, że system bezpieczeństwa zbiorowego należy do świata rzeczywistego, a nie do wyobrażeń o nim. O jego istocie rozstrzyga zatem nie idealizująca koncepcja z przeszłości, ale to, w jaki sposób został realnie skonstruowany przez członków społeczności międzynarodowej, czy to na szczeblu uniwersalnym, czy regionalnym.

Pomimo tej różnicy definicyjnej cały wywód autorki, z jego wymienionymi przez mnie wyżej zaletami, prowadzony jest w odniesieniu do realnie istniejącego systemu bezpieczeństwa zbiorowego, jakim są Narody Zjednoczone po zimnej wojnie. Potwierdza to już rozdział II, w którym jest mowa o systemie zbiorowego bezpieczeństwa według Karty NZ. Autorka stwierdza tam, że „Karta NZ, podobnie jak Pakt Ligi Narodów, nie zakłada automatyzmu zbiorowej odpowiedzi w przypadku agresji”. Píše też, że Rada Bezpieczeństwa (RB) – to ona bowiem o tym decyduje, a nie państwa członkowskie – nie ma możliwości samodzielnego stosowania sankcji wojskowych z uwagi na niezrealizowane postanowienia art. 42 i 43 Karty o siłach zbrojnych pozostawionych do jej dyspozycji (s. 52–53). Zatem w ten realnie istniejący system wpisany jest brak automatyzmu i brak zdolności odstraszenia. Odstraszanie zachodzi wtedy, gdy istnieje pewność skutecznego ukarania (uderzenia) agresora, tak dotkliwego, że przewyższa ono korzyści wynikające z agresji (nielegalnego użycia siły przeciwko innemu państwu). Generalnie też system zbiorowego bezpieczeństwa według Karty mógłby być pełniej w tym rozdziale zrekonstruowany (a przynajmniej na to zasługuje), od celu przez zasady po organ(y) odpowiedzialny(e), mechanizm podejmowania decyzji po środki i instrumenty działania w sytuacjach zagrożenia lub naruszenia pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego. Autorka wskazuje też trafnie na ważne innowacje wprowadzone do tego systemu już w czasach zimnej wojny, a mianowicie operacje pokojowe oraz praktykę autoryzowania przez RB NZ użycia siły zgodnie z rozdziałem VII Karty, tzn. w wykonaniu decyzji Rady wynikającej z jej odpowiedzialności za utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego.

Irena Popiuk-Rysińska bardzo trafnie i zwięźle przedstawia i analizuje rozwój sytuacji bezpieczeństwa międzynarodowego w okresie pozimnowojennym. Dotyczy to, po pierwsze, nowego typu zagrożeń, w przypadku których mamy do czynienia

z przesuwaniem się punktu ciężkości na konflikty wewnętrzne i ich międzynarodowe konsekwencje. Związany jest z tym wzrost problemu masowego i ciężkiego naruszania praw człowieka oraz dramatów humanitarnych definiowanych jako wchodzące w obszar bezpieczeństwa. A po drugie, interesujących tendencji w postawie wielkich mocarstw, zwłaszcza zachodnich, w odniesieniu do posługiwania się Radą Bezpieczeństwa i/lub używania siły dla wymuszenia i/lub stabilizowania pokoju na obszarach objętych konfliktem, co musiało być także związane z ewolucją rozumienia zasady suwerenności i nieingerencji w powiązaniu z innymi normami stosunków międzynarodowych czy chroniącymi prawa człowieka (rozdział III).

W kontekście powyższego szczególnego znaczenia nabierają rozważania autorki w rozdziale IV poświęcone wprost stosunkowi NZ do „wewnętrznych konfliktów zbrojnych i naruszeń praw człowieka”. Popiuk-Rysińska bardzo starannie i wiernie wobec rozwoju sytuacji w zakresie oznaczonym tytułem rozdziału analizuje przełomowy zwrot w praktyce Rady Bezpieczeństwa dokonany na początku lat 90. XX w. pod wpływem konfliktu irackiego (1990–1991), przewlekłego konfliktu związanego z rozpadem Jugosławii oraz konfliktów w Afryce, których stałym elementem była zbrodnia ludobójstwa (zwłaszcza Wielkie Jeziora, Kongo). Od tamtego czasu problem masowych i dramatycznych naruszeń praw człowieka stał się uprawnionym przedmiotem posiedzeń i decyzji Rady Bezpieczeństwa, wcześniej ograniczonej w swoich kompetencjach do tradycyjnych kwestii bezpieczeństwa. Naturalnie, sprawą kluczową musi się stać w tym kontekście przyjęcie przez RB NZ kompetencji w ramach koncepcji odpowiedzialności za ochronę, która od 2005 r. jest zasadą NZ, co miało związek z kompromitacją doktryny interwencji humanitarnej w wyniku nieautoryzowanej przez Radę interwencji NATO przeciwko Federalnej Republice Jugosławii na skutek konfliktu w Kosowie. W odniesieniu do terroryzmu międzynarodowego system zbiorowego bezpieczeństwa NZ ma mniejsze pole do popisu. Przede wszystkim nie ma zdolności operacyjnych. I choć RB NZ zajmowała się po zimnej wojnie tym zagrożeniem z rosnącą intensywnością, to jej użyteczność (podobnie jak całego systemu) ograniczała się do aktywności normotwórczej, czyli przyjmowania rezolucji, które nakładały na państwa pewne standardy postępowania w walce z terroryzmem i przeciwdziałaniu temu zjawisku (rozdział V).

Okres po zimnej wojnie był na forum Rady Bezpieczeństwa NZ czasem walki o reinterpretację zakazu użycia siły i innych środków przymusu (wymuszających), a co za tym idzie – także zasad suwerenności i nieingerencji w wewnętrzne sprawy innych państw. Jest to przedmiotem kompetentnej analizy w kolejnym rozdziale. Autorka pokazuje ten problem we wszystkich istotnych kontekstach i na najbardziej reprezentatywnych przykładach, takich jak: rozszerzanie autoryzacji użycia, problem autoryzacji dorozumianej (słynny spór o interpretację rezolucji nr 1441 z listopada 2002 r. w związku z zamiarem USA i Wielkiej Brytanii ataku na Irak), różne kategorie sankcji (w tym rozszerzanie ich zakresu podmiotowego), sprawa wymuszania respektowania NPT. We wszystkich tych sprawach, które dzieliły i często nadal dzielą

zarówno państwa, jak i znawców problematyki, Irena Popiuk-Rysińska zajmuje właściwe stanowisko. Przez „właściwe” rozumiem zgodne z normami prawa i moralności międzynarodowej.

Równie kontrowersyjna na forum Narodów Zjednoczonych okazała się pozimnowojenna praktyka rozszerzania zakresu operacji pokojowych. Autorka bardzo trafnie pokazuje ich ewolucję od klasycznych operacji utrzymania pokoju (*peace keeping*) po operacje coraz bardziej złożone, w tym takie, którym towarzyszy użycie siły dla wykonania mandatu lub dzieje się to żywiołowo poza przyznanym przez RB NZ mandatem, choć państwa odpowiedzialne za prowadzenie operacji od początku miały świadomość, że będą używać siły. Ta praktyka zaczęła wywoływać na forum ONZ coraz poważniejsze sprzeciwy, zwłaszcza gdy NATO przyznało sobie w swoich koncepcjach strategicznych „prawo” do operacji pokojowo-stabilizacyjnych połączonych z wymuszaniem pokoju (*peace enforcement*). Taką najbardziej znaną operacją najnowszej generacji, która połączyła w sobie wiele funkcji, w tym permanentne użycie siły, a zarazem pociągnęła za sobą wiele tysięcy ofiar śmiertelnych, stała się w ostatnich latach operacja stabilizacyjna ISAF (International Security Assistance Force – Międzynarodowa Siła Wsparcia Bezpieczeństwa) w Afganistanie. W ramach funkcji stabilizacyjnej dochodziło do regularnych bitew i innych aktów użycia siły (w tym bombardowań z powietrza). Jeśli pomimo swego destrukcyjnego i śmiercionośnego przebiegu działania te mogły trwać latami (od 2003 do 2014 r.) i kończą się nie z inicjatywy RB NZ, tylko wyczerpanego tą operacją Sojuszu Atlantyckiego, to jedynie dlatego, że niektóre mocarstwa – stali członkowie RB NZ – były zainteresowane utrzymaniem zaangażowania Zachodu w ten konflikt i wiązania w ten sposób rąk takim mocarstwom jak Stany Zjednoczone. Trochę szkoda, że autorka nie poświęciła tej złożonej operacji w owym obszernym rozdziale żadnej uwagi. O Afganistanie jest „śladowo” mowa jedynie przy okazji sankcji przeciwko organizacjom terrorystycznym w innej części pracy.

W rozdziale VIII Irena Popiuk-Rysińska trafnie przedstawia główne cechy ewolucji analizowanego w tomie systemu zbiorowego bezpieczeństwa w okresie pozimnowojennym, wzrost jego kompleksowości oraz zwrot ku ochronie przed masowymi i dramatycznymi naruszeniami praw człowieka. Wskazuje przy tym na jego słabości, które wystawiają go na krytykę ze strony państw członkowskich (czyli bezpośrednio za to odpowiedzialnych), międzynarodowej opinii publicznej oraz ekspertów i badaczy. Niestety, nie zanosí się na zmianę na lepsze w przewidywalnej przyszłości. Problemem będzie raczej utrzymanie uzyskanego po zimnej wojnie stanu posiadania. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy jest niewystarczająca reprezentatywność głównego organu systemu, czyli Rady Bezpieczeństwa.

Wydaje się, że problem zasługiwał na więcej niż dwa akapity, które znalazły się na ten temat w Zakończeniu dysertacji. W sumie jednak autorka wykazuje trzeźwą, realistyczną ocenę tego systemu, jego dokonań i zaniechań oraz perspektyw. Przy wszystkich krytykach, jakie można formułować wobec NZ jako praktyki bezpieczeństwa

zbiorowego, nie sposób ignorować bezspornego faktu wielkiego postępu, jaki stanowi on w perspektywie historycznej, tzn. na tle kilku stuleci ewolucji stosunków międzynarodowych poprzedzających jego utworzenie. Publikacja Ireny Popiuk-Rysińskiej jest wartościowym wkładem w rozumienie miejsca systemu NZ w tym procesie.

Roman Kuźniar

Grażyna Michałowska, Hanna Schreiber (red.), *Kultura w stosunkach międzynarodowych*. Tom 1: *Zwrot kulturowy*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2013, 316 s.

Pod koniec 2013 r. ukazała się publikacja zbiorowa pt. *Kultura w stosunkach międzynarodowych*. Tom 1: *Zwrot kulturowy* pod redakcją Grażyny Michałowskiej oraz Hanny Schreiber – pozycja, której nie sposób pominąć w dyskusji o roli kultury w polskiej nauce o stosunkach międzynarodowych.

Kultura jest mało popularnym tematem badań wśród specjalistów z tej dziedziny. Prym wiodą bezpieczeństwo, energetyka, ewentualnie międzynarodowe stosunki gospodarcze. Stosunki kulturalne wydają się być jedynie „dodatkiem” do prawdziwej polityki międzynarodowej. Czy to słuszne założenie, czy może jednak badania nad kulturą w sferze stosunków międzynarodowych mogą pomóc nam zrozumieć pewne kwestie i zasugerować inne rozwiązania problemów polityki międzynarodowej?

Postępująca globalizacja i „kurczenie się” świata sprawiają, że kultury odmienne od siebie, a niegdyś również odległe geograficznie, muszą ze sobą koegzystować w sieci połączeń gospodarczych i politycznych. Taka sytuacja zwróciła uwagę niektórych badaczy na problem kultury w stosunkach międzynarodowych.

„Zderzenie cywilizacji” stało się latach 90. XX w. „słowem-kluczem”. Samuel Huntington zapowiadał konflikty zrodzone z różnic tożsamości państw, a nie różnic ideologicznych, jak to się działo podczas zimnej wojny. Alexander Wendt zwraca uwagę na tożsamość jako najważniejszy czynnik zachowań narodów (artykuł *Anarchy is what states make of it: The social construction of power politics*, 1992, oraz książka *Social Theory of International Politics*, 1999). Yosef Lapid i Friedrich V. Kratochwil w 1996 r. ubrali poglądy wielu badaczy w zgrabny tytuł *The Return of Culture and Identity in IR Theory*, który potwierdził, że okres zimnej wojny rozbudził zainteresowanie kulturą jako ważnym elementem badawczym w nauce o relacjach międzynarodowych. W 2009 r. wydana została *A Cultural Theory of International Relations* Richarda Lebowa podsumowująca teorię konstruktywiczną.

Kultura w stosunkach międzynarodowych najczęściej rozpatrywana była właśnie w świetle teorii konstruktywistycznej (Wendt, Lebow), od lat 90. pojawia się też w amerykańskiej teorii neoliberalnej u Josepha S. Nye’a. Stanowi jednak nie centrum, a funkcję poboczną, wspomagającą w tworzeniu potęgi gospodarczej i militarnej.

W Polsce temat badań kulturowych nad stosunkami międzynarodowymi pojawił się w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Warto zaznaczyć w tym miejscu różnicę między przedstawionymi w publikacji badaniami nad rolą kultury w stosunkach międzynarodowych a międzynarodowymi stosunkami kulturalnymi, nad którymi badania są z sukcesem prowadzone nie tylko w ośrodku warszawskim, lecz także w Krakowie (Tadeusz Paleczny) i Lublinie (Agata Ziętek).

Pierwsza z redaktorek tomu – Grażyna Michałowska – od wielu lat podejmuje temat kultury zarówno w swoich publikacjach¹, jak i w pracy dydaktycznej (Międzynarodowe stosunki kulturalne, *Kultura i cywilizacja europejska*).

Hanna Schreiber w swojej pracy badawczej skupia się na wpływie czynników kulturowych na rozwój stosunków międzynarodowych, na kulturach tubylczych oraz ochronie dziedzictwa kulturowego².

Badaczki postanowiły wspólnie wydać pierwszą w Polsce publikację zbiorową dotyczącą roli, jaką kultura odgrywa w badaniach nad stosunkami międzynarodowymi. Przyświecają im słowa Francisca Fukuyamy (zacytowane przez Grażynę Michałowską w artykule poświęconym uwarunkowaniom polityki *gender*): „Normy formalne łatwo można zmienić, gdyż są sprawą polityki publicznej; norm kulturowych zaś zmienić się nie da, gdyż choć same z czasem ewoluują, kierunek tej ewolucji nie poddaje się”³.

Niełatwo opisać treść omawianej publikacji w jednym zdaniu – *Kultura w stosunkach międzynarodowych* porusza bowiem szereg tematów z zakresu politologii, socjologii, antropologii, marketingu i stosunków międzynarodowych. Dodatkową trudność dla recenzenta stanowi fakt, że jest to publikacja zbiorowa, tym samym niełatwa do ogólnej oceny. Poszczególne artykuły różnią się nie tylko tematyką, lecz także podejściem metodologicznym, zakresem badań i poziomem ich przedstawienia. Niemożliwością jest poddanie dogłębnej ocenie poszczególnych części składowych publikacji, wystarczyć musi odbiorcy ogólny zarys.

Książka podzielona jest tematycznie na cztery rozdziały. Pierwszy z nich pt. *Kultura w nauce o stosunkach międzynarodowych* zawiera prekursorski w Polsce przekrój teorii stosunków międzynarodowych z punktu widzenia miejsca, jakie zajmuje w nich kultura. Anna Wojciuk skupia się na latach 90. XX w., opisując rolę, jaką odegrała kultura w badaniach pozimnowojennych. Konkluduje niestety, że pomimo starań włączania kultury (zazwyczaj pod nazwą „wartości”, „norm” lub „tożsamości”) do badań teoretycznych nad stosunkami międzynarodowymi nie nastąpił jeszcze przełom.

¹ Zob. np. G. Michałowska, *Kultura jako przedmiot współpracy międzynarodowej*, w: W. Lizak et al. (red.), *Problemy społeczno-religijne Świata na progu trzeciego tysiąclecia*, Fundacja Studiów Międzynarodowych, Fundacja Misyjno-Charytatywna Księży Werbistów im. Bł. Józefa z Szantungu, Warszawa, Pieniężno 2002; eadem, *Miejsce kultury w polityce Unii Europejskiej*, w: eadem (red.), *Integracja europejska. Instytucje, polityka, prawo: księga pamiątkowa dla uczczenia 65-lecia Profesora Stanisława Parzymiesa*, Wydawnictwo Naukowe Scholar 2003; eadem, *Uniwersalizm, tożsamość i relatywizm kulturowy a globalizacja*, w: E. Haliżak, R. Kuźniar, J. Symonides (red.), *Globalizacja a stosunki międzynarodowe*, Branta, Bydgoszcz, Warszawa 2004.

² Jej dotychczasowe publikacje na ten temat obejmują m.in. następujące pozycje: A. Czupryński, L. Elak, H. Schreiber (red.), *Bezpieczeństwo dla rozwoju. Komunikacja międzykulturowa w operacjach reagowania kryzysowego*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2012; H. Schreiber, Z „czarnych” historii stosunków międzynarodowych – „ludzkie zoo”, „Społeczeństwo i Polityka” 2014, nr 2; eadem, *Koncepcja „sztuki prymitywnej”. Odkrywanie, oswajanie i udomowienie Innego w Świecie Zachodu*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2012.

³ G. Michałowska, H. Schreiber (red.), *Kultura w stosunkach międzynarodowych*. Tom 1: *Zwrot kulturowy*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2013, s. 232.

Całości obrazu teoretycznego dopełniają Franciszek Gołębski, który próbuje w tekście przybliżyć proces formowania kultury w zakresie współczesnych stosunków międzynarodowych, oraz Bolesław Balcerowicz, poruszający temat kultury w obszarze wojskowości, czyli tak popularną ostatnio kulturę strategiczną.

Rozdział drugi zatytułowany *Kultura w praktyce stosunków międzynarodowych*, dla laika z pewnością najciekawszy, skupia się na realnym i efektywnym wykorzystaniu kultury i jej znajomości. Przedstawia modele i sposoby wykorzystania nauki w praktyce stosunków międzynarodowych. Aleksandra Jarczevska opisuje, jak kultura wpływa na gospodarkę państwa, a tym samym na stosunki ekonomiczne w regionie. Problem ten wyjaśniony został już na początku tego stulecia w publikacji *Kultura ma znaczenie*⁴, ale dr Jarczevska udaje się przedstawić go przekrojowo i zilustrować bliższymi dla Polaka przykładami. Autorka dowodzi tezy mówiącej o niewątpliwym wpływie kultury na stan gospodarki, oczywiście pośrednio, głównie poprzez jednostki będące „nośnikami” kultury. Stanisław Bieleń również podkreśla rolę kultury w wachlarzu instrumentarium polityki zagranicznej, zaznacza jednak, że kultura działa też konfliktogennie. Autor uwypukla wpływ globalizacji na pozorny postęp w rozumieniu odmienności i zadaje pytanie o istnienie międzynarodowej kultury dyplomatycznej.

Bardzo aktualny w świecie opanowanym przez marketing jest tekst Justyny Nakoniecznej, mówiący o roli kultury w tworzeniu reputacji państwa. O doskonały wizerunek dbają koncerny i światowe marki, a czy taka promocja potrzebna jest również krajom? Autorka odpowiada na to pytanie twierdząco. Znaczenie „miękkiej siły”, opisanej przez Nye’a już w 1990 r., stale rośnie. Nakonieczna przystępnie przedstawia terminy i zagadnienia związane z tworzeniem wizerunku i reputacji państwa oraz ze służącymi do tego narzędziami – m.in. dyplomację kulturalną i branding kraju. Stoi na stanowisku zasadności i potrzeby wykorzystania narzędzi kulturalnych w stosunkach międzynarodowych.

W krótkim rozdziale trzecim pt. *Kultura w świecie konfliktów* Wiesław Lizak i Alicja Fijałkowska badają kulturowe uwarunkowania konfliktów oraz zjawiska imperializmu. Wiesław Lizak stara się przeanalizować wpływ nacjonalizmów i religii na powstawanie konfliktów. Autor dowodzi tezy o znaczącej roli, jaką odgrywa dla społeczeństwa dominująca w nim kultura. Alicja Fijałkowska przypomina nam o ciągłym istnieniu, zdawałoby się przebrzmiałego już, imperializmu – obecnie pod postacią imperializmu kulturowego. Artykuł wykazuje, że jest on stosowany nie tylko przez państwa, lecz także korporacje, głównie za pomocą mediów.

Ostatni, czwarty rozdział pt. *Kultura w tworzeniu i stosowaniu prawa międzynarodowego* wydaje się tym najważniejszym (może na równi z pierwszym, dotyczącym teorii). Jest też najobszerniejszy, obejmuje tematykę wpływu kultury na stanowienie prawa w środowisku międzynarodowym. Głos w aktualnej obecnie dyskusji genderowej

⁴ L.E. Harrison, S. P. Huntington, *Kultura ma znaczenie: jak wartości wpływają na rozwój społeczeństw*, tłum. S. Dymczyk, Zysk i S-ka Wydawnictwo, Poznań 2003.

zabiera jedna z redaktorek publikacji – Grażyna Michałowska. Przekrojowo, ale jasno i przystępnie przedstawia historię roli kobiety w społeczeństwie i działania, które są lub powinny być podejmowane w celu zmiany obecnej sytuacji nierównego traktowania osób różnej płci. Autorka doszukuje się źródeł tego zjawiska już w społecznym kontrakcie płci, który od wieków dzieli role i funkcje przypisywane kobiecie i mężczyźnie. Analizie poddane zostaje pojęcie godności, prof. Michałowska sugeruje jednak, że trudno to zjawisko opisać obiektywnie, a w niektórych kulturach pogodzenie godności kobiety i mężczyzny nie jest możliwe.

Druga z redaktorek – Hanna Schreiber – porusza temat rozpoznania i karania ludobójstwa kulturowego w prawie międzynarodowym. Ludobójstwo nie było często badane w powiązaniu z kulturą – ciekawe jest więc podejście antropologiczne do tego tematu i analiza dzieła Rafała Lemkina *Axis Rule in Occupied Europe. Laws of Occupation, Analysis of Government, Proposals for Redress* – dopiero niedawno przetłumaczonego na język polski. Autorka podkreśla rolę prac nad karaniem „kulturobójstwa” (*cultural genocide*), które jest powoli wykluczane z prac nad ściganiem i karaniem ludobójstwa, a ma niesamowite znaczenie dla zachowania kultury wielu plemion i narodów.

Główną zaletą książki jest wyodrębnienie i podkreślenie roli, jaką kultura zaczyna odgrywać w badaniach z dziedziny stosunków międzynarodowych. To prekursorska publikacja w kraju, która nadaje tor dalszym działaniom w tym zakresie. Swoją obecnością na rynku tom stawia tezę o coraz większym znaczeniu kultury w kontaktach pomiędzy państwami, rządami i obywatelami. Potraktowanie tematu bardzo szeroko daje nam pełny obraz problemu, ale jednocześnie może wprowadzać pewien chaos, dla niektórych stanowić rozbieżność tematyczną. Publikacja ma charakter przekrojowy, brak w niej więc dogłębnych analiz i rozwinięcia niektórych tematów.

W porównaniu z badaniami amerykańskimi (np. Nicholasa J. Culla) mało uwagi poświęcono roli Internetu i jego wykorzystaniu w badaniach kultury w stosunkach międzynarodowych.

Całościowe podejście do tematu zaowocowało zróżnicowanym przedstawieniem problemu i wielorakimi definicjami słowa „kultura”. Czy uznamy to za wadę, czy za zaletę, jest to na pewno pozycja warta uwagi badacza stosunków międzynarodowych, jak również laika zainteresowanego procesami zachodzącymi w dzisiejszym świecie na arenie międzynarodowej.

Diana Stelowska-Morgulec

Anna Potyrała, *Organizacja Narodów Zjednoczonych wobec problemu uchodźstwa. Geneza, istota i praktyka aktywności*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2015, 271 s.

Książka Anny Potyrały jest kolejną, po monografii *Współczesne uchodźstwo. Próby rozwiązania międzynarodowego problemu* wydanej w Poznaniu w 2005 r., pracą wieńczącą projekt badawczy, rozpoczęty w 1999 r., a poświęcony współczesnemu uchodźstwu. Organizacja Narodów Zjednoczonych to jeden z najaktywniejszych, jeśli nie najaktywniejszy, uczestników stosunków międzynarodowych, który od początku swojego istnienia podjął działania na rzecz pomocy uchodźcom oraz próby rozwiązania problemu uchodźstwa.

Książka, mimo wielu polskich i zagranicznych opracowań dotyczących kwestii migracyjnych, ukazujących się na polskim rynku wydawniczym, jest niezwykle ważną i jedyną w swoim rodzaju. Profesor Anna Potyrała, politolog, prawnik, podejmuje bowiem wieloaspektowo problem uchodźstwa, a więc statusu podlegającego ochronie międzynarodowej. Tom ukazał się w czasie niespotykanego wcześniej zdynamizowania międzynarodowych przemieszczeń osób, porzucających dotychczas zamieszkiwane państwa lub obozy dla uchodźców (uchodźstwo wtórne) ze względu na zagrożenia dla życia i zdrowia, a także brak możliwości przetrwania, i udających się przede wszystkim do państw wysoko rozwiniętych Unii Europejskiej. Autorka nie zajmuje się jednak kryzysami uchodźczymi. Są one dla niej jedynie ilustracją konkretnych działań Organizacji Narodów Zjednoczonych.

Już na pierwszej sesji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych, która odbywała się w Londynie w 1946 r., podjęto inicjatywę powołania instytucji, której mandat obejmował wszechstronną pomoc dla powojennych uchodźców. Powstała Międzynarodowa Organizacja ds. Uchodźców (International Refugee Organization, IRO) jako organizacja tymczasowa, której celem było wykonanie konkretnego zadania. Polegało ono na ograniczeniu, a w konsekwencji likwidacji problemu uchodźstwa. Już niebawem okazało się jednak, że było to *wishful thinking* społeczności międzynarodowej, i konieczne stało się powołanie kolejnej agendy ONZ, która po wygaśnięciu mandatu IRO zajęła się uchodźcami: Urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR) jako organu pomocniczego Zgromadzenia Ogólnego ONZ. UNHCR, podobnie jak IRO, miał z założenia być instytucją tymczasową i dopiero w 2003 r., w rezolucji nr 58/153, członkowie Zgromadzenia Ogólnego ocenili, że przedłużanie mandatu Urzędu na kolejną pięcioletnią kadencję nie jest zasadne, a raczej stanowi wyraz naiwności społeczności międzynarodowej, i zdecydowali o „bezterminowym przedłużeniu mandatu UNHCR do czasu, gdy problem uchodźstwa nie zostanie rozwiązany” (s. 146).

Do analizy działalności ONZ na rzecz uchodźców posłużyło autorce pojęcie „międzynarodowy reżim uchodźczy” rozumiane jako zespół zasad, norm, reguł i procedur, którym nie towarzyszą uprawnienia decyzyjne, a podstawą ich funkcjonowania są

uzgodnienia suwerennych państw. ONZ opracowała dwa rodzaje rozwiązań, dwa międzynarodowe reżimy uchodźcze: jeden dotyczący uchodźców palestyńskich, poprzez powołanie Agencji Narodów Zjednoczonych ds. Pomocy Uchodźcom Palestyńskim na Bliskim Wschodzie (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, UNRWA) i drugi zajmujący się pozostałymi uchodźcami (UNHCR). Według autorki koncepcja reżimów międzynarodowych pozwala opisać wzorce współpracy i przeanalizować zarówno zgodę na współpracę, jak i jej odmowę (s. 23).

Oprócz pojęcia międzynarodowego reżimu uchodźczego kluczowe jest pojęcie „uchodźstwo” – opisuje ono zjawisko dotyczące osoby, która „na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, obywatelstwa, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem, i nie może lub nie chce z powodu tych obaw korzystać z ochrony tego państwa, albo która nie ma żadnego obywatelstwa i znajdując się na skutek podobnych zdarzeń poza państwem swojego dawnego stałego zamieszkania, nie może lub nie chce z powodu tych obaw powrócić do tego państwa”¹.

Autorka już we Wstępie zwraca uwagę na termin „sekurytyzacja”, który wskazuje na szerokie rozumienie bezpieczeństwa – nie tylko w kategoriach militarnych, lecz także politycznych, ekonomicznych, społecznych czy środowiskowych. Jest to niezwykle ważne w kontekście uchodźstwa, traktowanego jako zagrożenie dla bezpieczeństwa ludzkiego oraz dla bezpieczeństwa państw i międzynarodowego. Autorka słusznie twierdzi, że wobec rozpatrywania uchodźstwa, a także szerzej, migracji, głównie z punktu widzenia bezpieczeństwa państw, koncepcja sekurytyzacji umożliwia analizę działalności Organizacji Narodów Zjednoczonych i jej skuteczności w stosunku do wszelkich przedsięwzięć państw chroniących swoich granic i terytoriów przed napływem uchodźców oraz braniem za nich odpowiedzialności (s. 22).

O ile za kluczowe pojęcia bez wątpienia należy uznać i „azyl polityczny”, i „status uchodźcy”, to kontrowersje może jednak budzić utożsamienie azylu politycznego ze statusem uchodźcy. Ochrona międzynarodowa polega na udzielaniu azylu w wyniku suwerennych decyzji państw. Podobnie jest w przypadku udzielania statusu uchodźcy. Czyniąc to, państwa faktycznie godzą się jednocześnie na udzielenie azylu, jednakże zależność ta nie występuje w drugą stronę, chyba że państwa postanowią inaczej, jak stało się na podstawie Porozumienia wykonawczego z 19 czerwca 1990 r. do Układu z Schengen z 14 czerwca 1985 r., gdzie zapisano, że „wniosek o azyl to wszelkie prośby, które pisemnie, ustnie lub w inny sposób zostaną wyrażone przez cudzoziemca z kraju trzeciego na granicy zewnętrznej lub na terytorium Strony Układu w celu uzyskania statusu uchodźcy zgodnie z Konwencją dotyczącą statusu uchodźców, sporządzoną w Genewie dn. 28 lipca 1951 roku, w wersji Protokołu, dotyczącą statusu uchodźców,

¹ Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dn. 28 lipca 1951 roku, Dz.U. 1991, nr 119, poz. 515 i 516.

sporządzonego w Nowym Jorku dn. 31 stycznia 1967 roku, i korzystania w tym charakterze z prawa pobytu”². Zrównanie tych statusów pozbawiło potencjalnych uchodźców/azylantów możliwości ubiegania się o drugi z nich, gdy jeden nie zostanie nadany. Na tę sytuację krytycznie zwracał wielokrotnie uwagę Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców.

Ważnym założeniem autorki jest rozpatrywanie problematyki uchodźczej w kontekście ochrony praw człowieka i dorobku Organizacji Narodów Zjednoczonych w regulacji i promowaniu uniwersalnego prawa w tej dziedzinie stosunków międzynarodowych.

Profesor Potyrała zastosowała dwie metody badawcze. Jedna to metoda porównawcza, bazująca na analizie aktów prawnych, co pozwoliło na ukazanie aktywności ONZ wobec problemu uchodźców w wymiarze prawnym, instytucjonalnym, kontrolnym oraz humanitarnym. Druga metoda, nazwana przez autorkę genetyczną, polega na poszukiwaniu związków przyczynowo-skutkowych między prezentowanymi, za pomocą opisu, wydarzeniami historycznymi.

Zwraca uwagę klarowność wyводу, zarówno jeśli chodzi o konstrukcję pracy, jak i język, którym posługuje się prof. Anna Potyrała.

Książka składa się z czterech rozdziałów traktujących kolejno o: 1) uchodźstwie jako międzynarodowym problemie globalnym, gdzie możemy wraz z autorką śledzić zarówno aspekty teoretyczne, jak i uzasadnianie potrzeby zaangażowania społeczności międzynarodowej wobec problemu uchodźstwa; 2) genezie aktywności ONZ, gdzie znajdziemy analizę historyczną problemu uchodźstwa od Ligii Narodów po instytucje międzynarodowe okresu II wojny światowej; 3) istocie działań Organizacji Narodów Zjednoczonych, która przejawia się w inicjatywach prawnych na rzecz wyeliminowania problemu uchodźstwa i działaniach instytucjonalnych (UNHCR, UNRWA); 4) praktyce działalności ONZ, takiej jak działalność humanitarna – od wyzwań uchodźczych okresu Arabskiej Wiosny, poprzez poszukiwanie trwałych sposobów rozwiązań problemu uchodźstwa, którym nieobce były sukcesy, ale i porażki, aż po działania kontrolne prowadzone wobec państw. Ważną część pracy stanowi Wstęp uzasadniający podjęcie tematu, jak również omawiający hipotezy i pytania badawcze (jedno z ważniejszych dotyczy diagnozy przyczyn nieskuteczności inicjatyw zmierzających do rozwiązania problemu uchodźstwa), zakres pracy, przyjęte metody oraz literaturę przedmiotu, a także Zakończenie, gdzie autorka zwraca uwagę na utrudnienia w wypełnianiu zadań ONZ wobec uchodźstwa wynikające zarówno z postawy państw pochodzenia uchodźców, które nie są zainteresowane rozwiązaniem tego problemu nawet w kontekście repatriacji uchodźców, jak i potencjalnych państw goszczących, które robią wszystko, także za pomocą instrumentów prawnych (np. instytucja bezpiecznego kraju pochodzenia i bezpiecznego kraju trzeciego), aby oddalać uchodźców od swoich granic. Anna Potyrała podkreśla w Zakończeniu także rolę mediów, nieukazujących

² Układ z Schengen i Porozumienie Wykonawcze do Układu, Seria: „Dokumenty”, z. 2, 11/1998, MSWiA, Warszawa, 04.1998, s. 22.

obiektywnie prawdziwej sytuacji uchodźców, której nie należy utożsamiać z sytuacją imigrantów ekonomicznych, „dopuszczając uchodźców do swobodnego dostępu do procedur azylowych bez obawy, że zostaną pociągnięci do odpowiedzialności w związku z nielegalnym przekroczeniem granicy państwa goszczącego” (s. 247–248).

Ważny jest podjęty przez Annę Potyrałę wysiłek, aby ukazać i zanalizować nieskuteczność zabiegów instytucji kontrolnych i statutowych organów ONZ, takich jak Zgromadzenie Ogólne, Rada Bezpieczeństwa czy Rada Gospodarczo-Społeczna, które mając do dyspozycji instrumenty prawne, nie były dotychczas w stanie stworzyć skutecznego mechanizmu nacisku na państwa dla wyegzekwowania nadawania statusu uchodźcom, którym status ten przysługuje, a następnie angażowanie się w procesy trwałego rozwiązania problemu uchodźstwa, takie jak dobrowolna repatriacja, integracja w państwie goszczącym czy przesiedlenie do państwa trzeciego. W tym kontekście autorka analizuje respektowanie przez państwa zasady *non-refoulement*, czyli niewydalania lub niezawracania w żaden sposób uchodźcy do granicy terytoriów, gdzie jego życiu lub wolności zagrażałoby niebezpieczeństwo ze względu na jego rasę, religię, obywatelstwo, przynależność do określonej grupy społecznej lub przekonania polityczne. Problemy pojawiają się już na etapie dyskusji dotyczącej prawnego charakteru tej zasady. Czy jest ona zasadą powszechnie obowiązującego prawa międzynarodowego, *ius cogens*, a wówczas obowiązywałaby wszystkie bez wyjątku państwa, czy raczej zasadą – jak twierdzą niektórzy prawnicy – prawa zwyczajowego, co oznaczałoby, że decyzja o wydaleniu, zawróceniu lub odmowie przyjęcia na granicy musi być zgodna z prawem wewnętrznym i uwzględniać konieczność odesłania uchodźcy do bezpiecznego państwa trzeciego?

Autorka sklasyfikowała pięć grup osób będących podmiotami działalności UNHCR. Są to: 1) uchodźcy, których status określony został na podstawie Konwencji Genewskiej z 1951 r. i Protokołu Nowojorskiego z 1967 r., czyli uchodźcy *de iure*, oraz 2) uchodźcy *de facto*, wobec których UNHCR dokonuje oceny grupowej na zasadzie *prima facie*, przy braku dowodów przeciwnych³; 3) repatrianci; 4) uchodźcy wewnętrzni i 5) bezpaństwowcy. Szczególnie newralgiczny problem stanowią uchodźcy wewnętrzni, których sytuacja jest zbliżona do sytuacji uchodźców albo tożsama z nią, ale nie opuścili oni terytorium państwa obywatelstwa i podlegają jego władzy. Pomoc dla nich jest często

³ We wrześniu 1979 r. Departament Międzynarodowy Urzędu Wysokiego Komisarza na zlecenie Komitetu Wykonawczego UNHCR opracował dokument *Zasady i tryb ustalenia statusu uchodźcy* – zapisano w nim, że „zwykle status uchodźcy jest ustalany indywidualnie, ale mogą również zaistnieć sytuacje, w których całe grupy ulegają przesiedleniu w okolicznościach, które wskazują, że członkowie tych grup mogliby być uznani za uchodźców w postępowaniu indywidualnym. W czasie podobnych kryzysów potrzeba udzielenia pomocy jest często bardzo pilna i z czysto praktycznych powodów przeprowadzanie procedur indywidualnych może nie być możliwe. Stosuje się wtedy «ocenę grupową» statusu uchodźcy, gdzie każdy członek grupy uznany jest za uchodźcę *prima facie* (tj. przy braku dowodów przeciwnych)” – *Zasady i tryb ustalenia statusu uchodźcy*. Podręcznik, Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców, Genewa, 01.1992, Warszawa, 11.2004 (tekst powielony).

utrudniana przez władze lub zgoła niemożliwa⁴. Oddzielną grupę uchodźców stanowią uchodźcy palestyńscy, pozostający pod opieką UNRWA, która została powołana jako instytucja o charakterze *ad hoc* na okres trzech lat, lecz jej mandat wielokrotnie przedłużano, a obecnie, na mocy rezolucji nr 68/76 Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 16 grudnia 2013 r. ma funkcjonować do 30 czerwca 2017 r. Autorka przytacza jednak również inne dokumenty ONZ, z których jasno wynika, że UNRWA nie ulegnie rozwiązaniu, dopóki problem uchodźstwa palestyńskiego nie zostanie zlikwidowany, a więc dopóki uchodźcy palestyńscy nie wrócą do swoich siedzib lub nie otrzymają odszkodowania. Liczba uchodźców palestyńskich rośnie, gdyż według definicji są nimi także potomkowie tych osób, które po wojnie 1948/1949 r. musiały opuścić swoje miejsca zamieszkania.

Anna Potyrała dokonała analizy dokumentów Organizacji Narodów Zjednoczonych, których dorobek w kwestii regulacji problemu uchodźstwa jest znaczący. Wiele z tych dokumentów to jednak tylko deklaracje lub rezolucje niemające mocy obowiązującej państwa, co powoduje, że wiele aspektów uchodźstwa i ograniczania tego problemu nie jest w ogóle branych pod uwagę w działalności państw. Autorka zwraca także uwagę na problemy humanitarne, których rozwiązywanie staje się kwestią coraz bardziej nagłą ze względu na znaczny wzrost liczby uchodźców, spowodowany trwającymi wojnami, upadłością państw, a co za tym idzie – ich niestabilnością polityczną i nieprzestrzeganiem praw człowieka. Wskazuje, że działania nie tylko powinny być prowadzone trwale, ale ze szczególnym uwzględnieniem ochrony grup wrażliwych, czyli dzieci-uchodźców, kobiet-uchodźców, uchodźców niepełnosprawnych, starszych czy niedołączonych (s. 234).

Problem uchodźstwa od początku regulacji międzynarodowych, czyli od powołania Wysokiego Komisarza Ligii Narodów ds. Uchodźców Rosyjskich w Europie był traktowany jako problem regionalny, do 1943 r. jako dotyczący określonej grupy etnicznej/narodowościowej i jako tymczasowy. Z czasem, co wykazuje Anna Potyrała, stał się problemem nie tylko globalnym, lecz także problemem, który coraz trudniej jest ograniczyć, nie mając żadnej nadziei na jego likwidację.

Na uwagę zasługuje końcowa konstatacja, że zjawisko uchodźstwa nie ma szans na likwidację, naruszenia praw człowieka będą bowiem zawsze występowały w stosunkach międzynarodowych. Społeczność międzynarodowa, poprzez instytucje współpracy międzynarodowej, a w szczególności działalność jedynej uniwersalnej i powszechnej organizacji, jaką jest Organizacja Narodów Zjednoczonych, ma nie tylko prawo, lecz także obowiązek uczynić wszystko, aby ograniczać, minimalizować zjawisko uchodźstwa. Głównym celem ONZ jest utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. I w tym właśnie kontekście, co czyni autorka recenzowanej książki,

⁴ D. Heidrich-Hamera, *Międzynarodowa ochrona uchodźców wewnętrznych. Aspekty prawne i praktyka*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005, s. 320, i recenzja tej książki: I. Wyciechowska, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations” 2006, nr 3, s. 154–158.

należy rozpatrywać problem uchodźstwa. Dopóki nie zostaną zlikwidowane wojny i zagrożenia, a prawa człowieka będą łamane, będziemy mieli do czynienia z kryzysami uchodźczymi. Należy jednak przyznać, że dorobek prawny Organizacji Narodów Zjednoczonych, jej organów i agencji jest ogromny i dzięki temu możliwe są działania kontrolne oraz ciągle monitorowanie działalności państw na rzecz pomocy uchodźcom, a także bezpośrednia i pośrednia pomoc humanitarna dla tych osób.

Książka Anny Potyrały jest niezwykle przydatnym kompendium wiedzy na temat globalnego i bardzo aktualnego zjawiska, jakie stanowi uchodźstwo. Jest analizą polityczno-prawną, w której autorka wykorzystwała metody badawcze z zakresu nauk prawnych i nauk społecznych, a zwłaszcza nauki o stosunkach międzynarodowych.

Szczególnie cenne są takie elementy książki, jak bibliografia, w której znalazły się materiały źródłowe, monografie i artykuły naukowe, oraz przypisy, tabele i wykresy, będące uzupełnieniem tekstu.

Wspomnieć należy też o skromnej, lecz przykuwającej uwagę okładce tomu, zaprojektowanej przez autorkę, prof. Annę Potyrałę. Na szarym, jednolitym tle widzimy jak przez mgłę, jakby w burzy śnieżnej, przesuwającą się po krętej drodze masę ludzką, w której trudno jest wyodrębnić, i w ogóle dostrzec, poszczególne osoby, a obok jedna, zgarbiona postać przemieszcza się równolegle do drogi.

Iwona Wyciechowska

Jacek Czaputowicz (red.), *Studia europejskie. Wyzwania interdyscyplinarności*, Wydawnictwa Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW, Warszawa 2014.

Recenzowanie książek to tylko z pozoru mało skomplikowane zadanie rytualne w zawodzie wykładowcy akademickiego. Napisanie zaś recenzji pracy zbiorowej tym bardziej do lekkich i łatwych zadań nie należy, gdyż od jednej osoby oczekuje się skomentowania – w przypadku książki pod redakcją naukową Jacka Czaputowicza *Studia europejskie. Wyzwania interdyscyplinarności* – 22 tekstów napisanych w sumie przez 25 przedstawicieli różnych dyscyplin (ważne – nie jednej dyscypliny!). Może natomiast takie zadanie sprawić przyjemność, gdy spojrzy się na temat bliski recenzującemu i przez jeden pryzmat przeanalizuje zawartość publikacji. Niniejsza recenzja odnosić się będzie zatem głównie do podstawowej dla samej książki (i autorki recenzji) kwestii – wyzwań interdyscyplinarności i związanego z nią zagadnienia sytuowania się badaczy oraz ich badań na dyscyplinarnych pograniczach, poboczach, a czasami – bezdrożach.

Już na samym wstępie pomocną dłoń przewodnika po zawikłanych ścieżkach inter-, trans-, multi-, neo-, intra- i wielodyscyplinarności wyciąga w stronę czytelnika redaktor naukowy książki. Chociaż bowiem książka składa się z trzech odrębnych „ścieżek”: I – *Podejścia dyscyplinarne do studiów europejskich*, II – *Teorie w studiach europejskich i studia przypadków*, III – *Badania i nauczanie na kierunku europeistyka*, nie sprawia wrażenia wyboistej bądź nieprzyjemnej trasy dla naukowej wędrowki, zarówno dzięki logicznemu układowi treści wewnątrz poszczególnych części, jak i interesującej klamrze całości, którą stanowią dwa teksty: wprowadzający i podsumowujący, redaktora naukowego książki Jacka Czaputowicza. Tytułując książkę: *Studia europejskie. Wyzwania interdyscyplinarności*, jej pomysłodawca zaznacza, że to właśnie ta kwestia jest główną osią zainteresowań i tematem badawczym, wokół którego krążą pozostałe teksty. Podtytuł publikacji sugeruje analizowanie tego, czym są studia europejskie, jaka jest ich tożsamość, przedmiot(y) badań, stosowana metodologia – o czym będzie mowa w dalszej części recenzji.

Redaktor naukowy wprowadza użyteczną klasyfikację pojęć, które się w ramach interdyscyplinarnej tematyki pojawiają, systematyzuje, objaśnia i klaruje, choć nie zawsze uwzględnia wszystkie istotne dla interdyscyplinarnej tematyki pojęcia i koncepcje. Tak jest chociażby z pojęciem „hybrydowości” w nauce, które zaczyna wchodzić na naukowe salony i zastępuje powoli utarte, a nawet nieco już wytarte koncepcje „interdyscyplinarne”. Do pojęć nie do końca wyraźnie wyartykułowanych, choć mocno widocznych w tekstach zamieszczonych w publikacji, należą także pogranicza dyscyplinarne. Warto dodać, że pogranicza te są często z definicji kontestowane jako niezbyt istotne marginesy, przypisy bądź uwagi poboczne do głównych tematów wiodących dla dyscypliny. Znalazły się one w tytule inspirującego tekstu o problemach z interdyscyplinarnością związanych autorstwa filozofa Krzysztofa Abriszewskiego¹. Spróbujmy

¹ K. Abriszewski, *Pogranicze, wykluczanie, krzyżowanie i emigrowanie*, w: idem, *Wszystko otwarte na nowo*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2010, s. 65–81.

przyjrzeć się temu, jak niektóre pojęcia przez niego analizowane pomagają odczytać i zestawić ze sobą na nowo różne teksty zamieszczone w książce Jacka Czaputowicza.

Abriszewski zauważa: „[...] obiegowo przyjmuje się, iż zagadnienia z pogranicza bywają poznawczo owocne, ciekawe i oryginalne. Dlaczego więc nie pozostawać wciąż na pograniczu? I dlaczego wartość pogranicza wciąż i wciąż musi być przypominana? Innymi słowy, na czym polega charakterystyczne dla pogranicza rozluźnienie dyscypliny?”². Odwołuje się on następnie do koncepcji wysokiego i niskiego konsensusu. Wysoki konsensus występuje wtedy, gdy wszyscy badacze danego obszaru dysponują bardzo zbliżonym zapleczem metodologicznym i teoretycznym, co umożliwi wspólne i stosunkowo szybkie porozumienie co do wartości bądź konieczności podejmowania kolejnych „kroków analitycznych”, tudzież wysiłków intelektualnych. Niski konsensus natomiast oznacza możliwość porozumiewania się, ale na bardzo podstawowym poziomie, gdyż rozbieżność „zapleczy” jest zbyt duża, aby można było od razu „przejść na wyższy poziom”. Tym samym mamy do czynienia z wyborem: albo zrozumiałość (poziom niskiego konsensusu), albo profesjonalność (wysoki konsensus)³. Ci, którzy chcą być skuteczni na pograniczu i parać się badaniami interdyscyplinarnymi, muszą zatem, jak pisze Abriszewski, „tańczyć pomiędzy niezrozumiałością (profesjonalizm) a ogólnikami (nadmierną zrozumiałością bez widoków na wytwarzanie faktu)”⁴.

Jak to wygląda w ramach studiów europejskich: czy panuje w obrębie tej „interdyscypliny” konsensus niski czy wysoki? Lektura książki pod redakcją Jacka Czaputowicza przynosi obraz dyscypliny charakteryzującej się raczej niskim konsensem, a zatem „niezdyscyplinowanej”. Związane jest to z rozproszonym „rodowodem” badaczy uprawiających poletko studiów europejskich. Jak wskazuje redaktor naukowy książki za Martinem A. Pollackiem – są to albo badacze stosunków międzynarodowych, albo polityki porównawczej, albo polityki publicznej⁵. Za każdą z tych trzech wspólnot kryje się odmienne pochodzenie, a zatem odmienne obszary zainteresowań, punkty wyjścia, metody zbierania danych i ich analizy. Redaktor naukowy charakteryzuje także kolejne grupy analityków związanych ze studiami europejskimi: są to politolodzy, historycy, prawnicy, ekonomiści, wreszcie – stosunkowo nowi adepci studiów europejskich – socjolodzy i antropolodzy. Chociaż antropologów Czaputowicz nie wymienia w tekście wprowadzającym, jednak odnosi się do nich w podsumowaniu, osobny zaś tekst Jacka Schmidta tę grupę badaczy i ich badania w tym obszarze przybliży⁶. Te

² Ibidem, s. 67.

³ Ibidem, s. 68.

⁴ Ibidem, s. 81.

⁵ M.A. Pollack, *Theorizing the European Union: International organization, domestic polity or experiment in new governance*, „Annual Review of Political Science” 2005, t. 8, s. 357–398.

⁶ J. Czaputowicz, *Studia europejskie między interdyscyplinarnością a spójnością dyscyplinarną*, w: idem (red.), *Studia europejskie. Wyzwania interdyscyplinarności*, Wydawnictwa Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW, Warszawa 2014, s. 24–26; J. Schmidt, *O użyteczności antropologii społeczno-kulturowej w obszarze studiów europejskich*, w: J. Czaputowicz (red.), *Studia europejskie...*, op.cit., s. 327–334.

odmienne rodowody i związane z tą odmiennością komplikacje opisuje większość autorów tekstów zgromadzonych w książce. Wojciech Gagatek wręcz stwierdza, że mamy do czynienia z „aprioryczną interdyscyplinarnością europeistyki jako kierunku studiów”, co udowadnia przeglądem opisów studiów europejskich zamieszczonych na stronach internetowych wielu uczelni w Polsce⁷. Przy czym w ogromnej mierze interdyscyplinarność tych studiów wynika właśnie z zaproszenia do grona wykładowców osób legitymujących się różnorodnym wykształceniem: prawników, ekonomistów, filologów, historyków, pedagogów etc. Sprowadzona zostaje tym samym do zaproszenia do tworzenia programu studiów pracowników naukowych różnych wydziałów, jak również *curriculum* przedmiotowego z bardzo różnych przedmiotów z różnych dziedzin wiedzy – ogólnie rzecz ujmując, związanych z integracją europejską⁸. Nie świadczy to jednak wcale o podejściu interdyscyplinarnym, co w istocie rzeczy – o multidyscyplinarnym. Autor zauważa: „Europeistyka jest z pewnością kierunkiem multidyscyplinarnym, właśnie z uwagi na uwzględnianie w programie studiów szeregu perspektyw. Wielość oznacza tutaj, że te różniące się perspektywy są uwzględnione, ale nie są traktowane łącznie”⁹.

Również Dariusz Niedźwiedzki wskazuje, że „samoidentyfikacja naukowa” badaczy wchodzących na pole studiów europejskich jest prawie zawsze dwojaka: socjolog-europeista, politolog-europeista, prawnik-europeista¹⁰. Badacze, ukształtowani przez różne tradycje naukowe, doświadczają dokładnie tego, co Abriszewski określa mianem niskiego konsensusu, a co Niedźwiedzki opisuje następująco: „W efekcie są poważne kłopoty komunikacyjne w prowadzeniu debat naukowych na temat ustaleń badawczych. Te kłopoty ujawniają się często w trakcie konferencji naukowych, gdzie podstawowym problemem dyskutantów jest ustalenie płaszczyzny teoretycznej i metodologicznej, na której prowadzą dyskusję”¹¹. Jednakże autor dochodzi w następnym zdaniu do zaskakującego, biorąc powyższe pod uwagę, wniosku: „Te niedogodności niewątpliwie są ważnym czynnikiem stymulacji działań na rzecz uprawomocnienia europeistyki jako dyscypliny naukowej”. Wniosek zaskakujący, gdyż wydaje się, że niedogodność zasadnicza, jaką jest niski konsensus związany z istotnym rozproszeniem tożsamościowym i rodowodowym badaczy, nie może zostać rozwiązana przez administracyjne uprawomocnienie dyscypliny. I być może nigdy rozwiązana nie zostanie. Tym bardziej, że tenże autor rozważa w swoim tekście kolejną kwestię zasadniczą, która również pozostaje nierozwiązana, a mianowicie to, jaki w zasadzie jest przedmiot badań studiów europejskich: Europa, Unia Europejska czy procesy integracji europejskiej.

⁷ W. Gagatek, *Dyscyplinarna analiza czy interdyscyplinarna synteza? Uwagi o europeistyce jako kierunku studiów uniwersyteckich*, w: J. Czaputowicz (red.), *Studia europejskie...*, op.cit., s. 342–343.

⁸ Ibidem, s. 344.

⁹ Ibidem, s. 346.

¹⁰ D. Niedźwiedzki, *Europa, integracja europejska, Unia Europejska. O meandrach wyboru przedmiotu badań europeistycznych*, w: J. Czaputowicz (red.), *Studia europejskie...*, op.cit., s. 314.

¹¹ Ibidem.

Chociaż w 2004 r. ustanowiono europeistykę jako kierunek studiów na podstawie decyzji Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego, to rokrocznie zmieniające się programy tych studiów wskazują, że kwestia ta nie jest do dziś rozstrzygnięta¹². Autor rozważa każdy z trzech głównych kierunków myślenia o przedmiocie badań europeistyki (UE, Europa, integracja) i choć sam opowiada się raczej za najszerszym jej traktowaniem: europeistyki jako studiów nad Europą, *open topic in time*, to przyznaje, że najbardziej precyzyjne, a zarazem najwęższe nakreślenie przedmiotu jej badań, jakim byłaby Unia Europejska, umożliwiła najłatwiejszą identyfikację tego, czym są studia europejskie, ułatwiając dobór stosowanych metod badawczych oraz określenie swojego niezależnego i odrębnego – wśród innych dyscyplin naukowych – miejsca. Równocześnie trafnie zauważa: „Czy warto budować naukę, której przedmiot badań, czyli Unia Europejska, jest realnie zagrożona unicestwieniem? Co wtedy?”¹³. W kontekście uznawanego za fikcję, dopóki się jednak nie zrealizowała – Brexitu, pytanie to wydaje się tym bardziej zasadne. Biorąc pod uwagę ten kontekst, nieco dziwi rozpoczęcie tak ciekawej książki, ukazującej rozdzarcie przedmiotowe, metodologiczne, tożsamościowe dyscypliny nadal chyba jednak *in statu nascendi*, zdaniem, które zawężająco definiuje zakres studiów europejskich: „Tworzenie wiedzy o Unii Europejskiej odzwierciedla z jednej strony ewolucję empirycznej rzeczywistości samej Unii, z drugiej natomiast – wewnętrzny rozwój dyscypliny i trendy w debacie akademickiej”¹⁴. Dopiero druga połowa tekstu wprowadzającego przynosi informacje o ostatecznym niezdefiniowaniu przedmiotu badań studiów europejskich, co przecież jest zagadnieniem kluczowym dla dyskusji nad ich miejscem na mapie nauki. Redaktor naukowy książki konkluduje te rozważania jednak powrotem (czy w pełni zamierzonym?) do przedstawiania studiów europejskich jako *de facto* studiów na Unię Europejską, ewentualnie nad procesami integracji, pisząc: „Kryzys finansowy w Unii Europejskiej wymaga wyzwolenia się przez studia europejskie z poprawności politycznej. [...] Aktorzy mają zróżnicowany dostęp do władzy w Unii Europejskiej, gdzie reguły gry są tworzone przez silnych, faworyzują sprawujących władzę, a powstrzymują pretendentów. Do analizy integracji europejskiej pomocne mogą być te podejścia, które uwzględniają zróżnicowanie państw w zakresie zdolności prowadzenia polityki zagranicznej i przydają znaczenie oddziaływaniu potęgi, takie jak realizm neoklasyczny, geopolityka, geoeconomia czy weberowskie koncepcje konfliktu i marksistowskie idee dominacji”¹⁵. Podobne spojrzenie odnajdujemy również w zakończeniu książki autorstwa Jacka Czaputowicza: „Studia europejskie w węższym rozumieniu to studia nad Unią Europejską (*EU studies*), traktowane jako subdyscyplina nauk politycznych i stosujące właściwe dla tej dyscypliny metody naukowe. W szerszym rozumieniu studia europejskie są przypadkiem studiów

¹² Ibidem, s. 315.

¹³ Ibidem, s. 320.

¹⁴ J. Czaputowicz, *Studia europejskie między...*, op.cit., s. 11.

¹⁵ Ibidem, s. 29.

regionalnych (*area studies*), które cechuje słabość teoretyczna i metodologiczna”¹⁶. Czy ta słabość nie jest jednak ceną, którą studia europejskie powinny zapłacić za to, by w ogóle móc się zapisać na trwałe na mapie nauki?

Biorąc pod uwagę zasadnicze znaczenie podejmowanych przez Dariusza Niedźwiedzkiego rozważań dla tematyki książki, można się zastanawiać, czy trafniejsze nie byłoby umiejscowienie tekstu jego autorstwa w grupie artykułów otwierających tę publikację – w części I, która poświęcona powinna być raczej tożsamości dyscyplinarnej studiów europejskich niż – jak to uczyniono – podejściom dyscyplinarnym do studiów europejskich, które przecież nadal nie są zdefiniowane (dodać należy, że część tekstów w tej części doskonale odnalazłaby się właśnie pod takim tytułem, jak np. rozdział autorstwa J. Ruskowskiego). Zagadnienie interdyscyplinarności zawsze związane jest bowiem z zagadnieniem dyscyplinarnej tożsamości. Tym samym podział merytoryczny tekstów między częścią I i III, zatytułowaną zbyt wąsko w stosunku do zamieszczonych w niej prac: *Badania i nauczanie na kierunku europeistyka*, ulega zatarciu i czytelnik nie wie, dlaczego np. to właśnie w części III znalazł się tekst o użyteczności antropologii w obszarze studiów europejskich (J. Schmidta) i dlaczego oddzielono go od artykułów w części I poświęconym użyteczności i wkładowi innych dyscyplin do studiów europejskich, takich jak ekonomia (K. Żukrowska, A. Nowak-Far) czy prawo (K.A. Wojtaszczyk, A. Brodecka, Z. Brodecki).

Jacek Czaputowicz zauważył: „[S]tudia europejskie są polem badawczym i specjalnością naukową w ramach wielu dyscyplin, w czym przypominają tradycyjne studia regionalne. Interdyscyplinarność jest często usprawiedliwieniem dla braku naukowości”¹⁷. Czy zarzut ten można uznać za trafiony? Autor nie definiuje również, czym jest/powinna być „naukowość”. Diagnoza wskazuje na fakt niskiego konsensusu w ramach dyscypliny. Potwierdzają to także teksty innych autorów, które pojawiają się w części III książki, analizujące możliwe kierunki rozwoju studiów europejskich: od utrzymania stanu obecnego, do wyodrębnienia się samodzielnej dyscypliny naukowej pod tą nazwą. Łukasz Zamecki zauważa, że europeistyka/studia europejskie to dyscyplina *in statu nascendi*¹⁸, a zarazem potwierdza przewijającą się w książce tezę, iż nie o interdyscyplinarność tutaj tak naprawdę chodzi: „Czy aby przypadkiem «interdyscyplinarność» nie stała się słowem-wytrychem, utrudniającym pogłębioną debatę nad tożsamością dyscypliny? W jakim stopniu hasła o interdyscyplinarności są próbą ucieczki przed przyznaniem się do wątej tożsamości metodologicznej dyscypliny i czy aby w ten sposób nie udaje się odwrócić uwagi od przykrych konstatacji o braku samodzielności dyscypliny”¹⁹.

¹⁶ J. Czaputowicz, *Zakończenie*, w: idem (red.), *Studia europejskie...*, op.cit., s. 421.

¹⁷ J. Czaputowicz, *Studia europejskie między...*, op.cit., s. 30.

¹⁸ Ł. Zamecki, *Jeszcze o europeistyce i polskim stanie prawnym. Między multi-, inter- i transdyscyplinarnością a... politykami publicznymi*, w: J. Czaputowicz (red.), *Studia europejskie...*, op.cit., s. 353.

¹⁹ Ibidem, s. 357.

Janusz Ruszkowski, który bardzo optymistycznie patrzy na obecny etap rozwoju studiów europejskich: „nadażają za dorobkiem światowym, nie są opóźnione, a często inspirują do innowacyjnych rozwiązań analitycznych, także w innych dyscyplinach”²⁰ (chciałoby się zapytać – w jakich?), stwierdza równocześnie i poczytuje jako zaletę, że są one „chłonne [...], elastyczne [...] i otwarte na rozwiązania innych nauk, lecz nie skrzepowane gorsetem teoretyczno-metodologicznym”²¹. Jest to jednak bardzo trafna diagnoza pogranicza, na którym sytuują się te studia, nie zaś odrębnej dyscypliny, jaką miałyby wykształcić. Łukasz Zamęcki zauważa ten stan pogranicza, stwierdzając w konkluzjach: „Badania europejskie pozostawać będą [...] w sferze multidyscyplinarności i interdyscyplinarności z ciągle pojawiającymi się problemami w uzyskaniu naukowej autonomii”²². I choć wydawałoby się, że opinie środowiskowe są podzielone na dwa, niemalże równe, obozy: dążących do nadania studiom europejskim rangi samodzielnej dyscypliny naukowej bądź uznających, że choć muszą się oczywiście rozwijać, to jednak dążenie do samodzielności dyscyplinarnej nie jest na obecnym etapie ich rozwoju uzasadnione²³, to przecież zdecydowana większość autorów książki wskazuje na fakt pozostawania tychże studiów w obszarze „aspiracji” do samodzielnego statusu, pozbawionych na razie mocnego, niekwestionowanego fundamentu uzasadniającego jego przyznanie. Wyrażenie „wyzwania interdyscyplinarności” jako podtytuł książki broni się zatem z jednej strony znakomicie, gdyż to właśnie ta cecha charakterystyczna powoduje, że trudno mówić o prawdziwej „dyscyplinie” w tej, kształtującej się dopiero, i w dodatku na pograniczach, dyscyplinie-dziedzinie. Zarazem jednak mógłby zostać zastąpiony podtytułem może mniej „modnym”, a jednak lepiej oddającym istotę problemów związanych ze studiami europejskimi – „wyzwania wielodyscyplinarności”. Zauważa to bowiem sam redaktor, pisząc w zakończeniu: „Poszczególne rozdziały w niniejszej książce dowodzą, że studia europejskie w Polsce są raczej studiami wielodyscyplinarnymi, a określanie ich mianem interdyscyplinarnych jest [...] niezasadne”²⁴. Największym wyzwaniem interdyscyplinarności studiów europejskich zdiagnozowanym w tomie okazuje się zatem paradoksalnie – jej brak. Powstaje pytanie, czy celem powołania nowej dyscypliny ma być uporządkowanie istniejącego tożsamościowego, przedmiotowego, metodologicznego chaosu. Czy jest to cel wystarczający?

Niski konsensus i różnorodne dziedzictwa dyscyplinarne wnoszone do obszaru studiów europejskich przez czasami odległe od siebie grupy badaczy powodują kłopoty, które można porównać do megaliansu w sferze stosunków rodzinno-mażeńskich. Tego

²⁰ J. Ruszkowski, *Próba delimitacji obszaru badawczego studiów europejskich między naukami o polityce a stosunkami międzynarodowymi*, w: J. Czaputowicz (red.), *Studia europejskie...*, op.cit., s. 57.

²¹ Ibidem, s. 56.

²² Ł. Zamęcki, *Jeszcze o europeistyce...*, op.cit., s. 362.

²³ Por. tekst Pawła Stawarza, *Studia europejskie – czym są, dokąd zmierzają*, w: J. Czaputowicz (red.), *Studia europejskie...*, op.cit., s. 385 i nast.

²⁴ J. Czaputowicz, *Zakończenie*, op.cit., s. 422.

typu „małżeństwo” co najmniej dwóch dyscyplin (wskazuje na to Jacek Czaputowicz) okazać się może trudne, będzie źle odbierane, uznawane za niestosowne. Zatem dlaczego w ogóle tak bardzo upieramy się przy interdyscyplinarności? Jaka jest jej wartość wobec istniejących zarzutów dotyczących braku naukowości, braku tożsamości, braku metodologicznej spójności? Definiując interdyscyplinarność jako „brak” właśnie, bardzo trudno dostrzec, cóż pozytywnego ona wnosi. Jak patrzą na to badacze studiów europejskich? Bardzo trzeźwo. Interdyscyplinarność zostaje w wielu artykułach „rozłożona na czynniki pierwsze” i zdetronizowana z pozycji fetyszu współczesnej debaty o nauce. Iwona Żukowska zauważa: „Badania interdyscyplinarne niosą ze sobą wiele skomplikowanych aspektów i interpretacji. Praktyka pokazuje – że w wielu wypadkach – we współpracy poszczególnych dyscyplin trudno osiąga się konsensus, a proces kooperacji charakteryzuje się dużą selektywnością i indywidualizmem w wypracowywaniu wyników”²⁵. Interdyscyplinarność jawi się bowiem jako „wykolejenie normalności”, zaburzenie istniejącego, bezpiecznego i podlegającego łatwym ocenom *status quo*. Trudności polegają na tym, że wymaga ona czasu: spotkań, badań, debat, czemu nie służy dzisiejsza pogoń za punktami, grantami, wynikami, niemalże o charakterze sportowym. Wymaga także zbudowania nawyku „podglądactwa” – tego, jak pracują, myślą i badają naukowcy z innych dyscyplin, co z kolei znowu spotyka się z zarzutami o „wtórność” i kluwarowym przekonaniem, że badacz interdyscyplinarny to „ktoś, kto nic nie osiągnął w swojej dziedzinie”.

Interdyscyplinarność, rzekomo tak pożądana, wręcz fetyszyzowana, jednocześnie w praktyce często uznawana za wadę, a wręcz chorobę współczesnej humanistyki i nauk społecznych, nie zaś ich atut, jest jednak wpisana w matrycę DNA studiów europejskich, sytuujących się od samego swego początku na pograniczach dziedzin, dyscyplin i nauk. I z pewnością książka temu zagadnieniu właśnie poświęcona jest najważniejszym punktem wyjścia do debaty nad tożsamością i przyszłością studiów europejskich. Punktem wyjścia, bo cały czas pozostają aktualne pytania, które stanowić mogą o podjęciu wysiłku ciągu dalszego recenzowanej publikacji: Czy metodę badań w przypadku studiów europejskich narzuca nam przedmiot i w jakim zakresie? Które ujęcia są użyteczne i w jakim zakresie są w stanie odpowiedzieć na postawione pytania? Co to jest „naukowość”? Jakie warunki powinna spełniać praca interdyscyplinarna, w tym traktująca o problemach i wyzwaniach interdyscyplinarności?

Analizując książkę od strony „technicznej”, należy docenić zaopatrzenie jej w streszczenie i spis treści w języku angielskim, skonstruowanie indeksu nazwisk oraz zbiorczej bibliografii. Nie wystarcza to jednak, aby uznać, że książka jest wzorcowa. Poważnym minusem jest brak starannej korekty językowej i edytorskiej, który powoduje, że w zasadzie na co drugiej stronie uważny czytelnik napotyka błędy językowe, interpunkcyjne, brak konsekwencji bądź istotnych informacji przy podawanych

²⁵ I. Żukowska, *Interdyscyplinarność w polityce badawczej Unii Europejskiej*, w: J. Czaputowicz (red.), *Studia europejskie...*, op.cit., s. 374.

źródłach (np. wydawnictwa, roku wydania, numeru czasopisma czy dat dostępu do stron internetowych, których żywot bywa przecież efemeryczny), a nawet – pominięcie wśród not o autorach jednego z nich. Sprawia to, że choć książka z pewnością powinna wejść do kanonu lektur studentów europeistyki, nauk politycznych i stosunków międzynarodowych, to nie można polecać jej jako wzoru, na którym studenci mogliby się oprzeć, przygotowując swoje pierwsze naukowe prace, referaty, prace licencjackie czy magisterskie. Pozostaje mieć nadzieję, że wydawnictwo Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego w przyszłości zapewni taką korektę, która jest niezbędnym elementem profesjonalnego wydawniczego wizerunku, znakiem jakości i dbałości o rzetelność, choć w tak niewdzięcznej i mało spektakularnej dziedzinie, jaką stanowi korekta wydawnicza.

Wojciech Gagątek kończy swój artykuł w książce apelem do wykładowców wszelkich kierunków interdyscyplinarnych: „Od wykładowców interdyscyplinarność wymaga [...] wyjścia poza swoje własne dyscypliny, co oznacza m.in. konieczność bycia kreatywnym, zaangażowanym i odważnym. Mam nadzieję, że takich wykładowców będzie jak najwięcej”²⁶. Jacek Czaputowicz zaś wzywa do wyzwolenia się z politycznej poprawności, jak również uniezależnienia wyników badań prowadzonych w ramach „studiów europejskich” od finansowego źródła, którym najczęściej jest sam zainteresowany „obiekt badań”, czyli Unia Europejska²⁷. Niezależnie od tego, w jakim kierunku potoczą się losy studiów europejskich, czy zdobędą status samodzielnej dyscypliny naukowej w przyszłości, czy też pozostaną jedynie „nie-zdyscyplinowanym” kierunkiem studiów, to od zaangażowanych, kreatywnych i odważnych wykładowców, wolnych od unijnej grantozy i *political correctness* zależeć będzie, czy znajdą się kolejne pokolenia studentów chcących studiować i później rozwijać badania w tym kierunku. Książka Jacka Czaputowicza z pewnością takim wykładowcom i studentom w tym pomoże.

Hanna Schreiber

²⁶ W. Gagątek, *Dyscyplinarna analiza...*, op.cit., s. 352.

²⁷ J. Czaputowicz, *Studia europejskie między...*, op.cit., s. 28–29.

Ewa Trojnar (red.), *The Taiwan Issues*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2012, 158 s.

Stosunkowo niewiele powstaje w Polsce monografii lub prac zbiorowych z dziedziny politologii i stosunków międzynarodowych dotyczących Tajwanu¹. Taki stan rzeczy nie powinien dziwić, wszak Warszawy i Tajpej (Taibei) nie łączą oficjalne więzy polityczne, chociaż względnie ożywione pozostają kontakty gospodarcze². Cieszy więc praca pod redakcją dr Ewy Trojnar pt. *The Taiwan Issues*, przygotowana przy udziale badaczy z Instytutu Bliskiego i Dalekiego Wschodu Uniwersytetu Jagiellońskiego, starająca się przybliżyć międzynarodową i wewnętrzną problematykę tajwańską.

The Taiwan Issues jest typową zbiorową pracą naukową. Powstała ona jako owoc współpracy polsko-tajwańskiej w ramach Taiwan Studies Centre Uniwersytetu Jagiellońskiego. Trzy pierwsze rozdziały dotyczą problematyki przekształceń demokratycznych w Azji Wschodniej oraz kondycji demokracji tajwańskiej; trzy kolejne przybliżają różne polityczne i gospodarcze aspekty omawianej tematyki.

Tom otwiera artykuł prof. Adama W. Jelonka, który podsumowuje teoretyczny dyskurs na temat relacji między tzw. wartościami azjatyckimi a procesami demokratyzacyjnymi w Azji Wschodniej, przedstawiając poglądy relatywistów kulturowych, komunitarystów oraz zwolenników perspektywy modernizacyjnej. Po obszernym wstępie autor przechodzi do omówienia badań własnych mających na celu ustalenie wpływu na charakter systemu politycznego dominujących w społeczeństwie wartości z zakresu stosunku jednostki do całości społeczeństwa. W tym celu, korzystając z metodologii D. Hitchcocka z Center for Strategic and International Studies, prof. Jelonek zestawiał wartości społeczeństwa konfucjańskiego (np. szacunek dla władzy, samodyscyplina) z wartościami liberalnych społeczeństw Zachodu (np. nastawienie na osobisty sukces), a następnie przeprowadził ankietę w Warszawie oraz w Tajpej (odpowiednio na 463 i 418 respondentach). Wnioski, jakkolwiek ostrożne, co podkreśla sam autor, mogą

¹ Dlatego warto wymienić niektóre polskie piśmiennictwo wydane w drukach zwartych: A. Halimarski, *Spór o Tajwan*, Książka i Wiedza, Warszawa 1986; R. Sławiński, *Historia Tajwanu*, Elipsa, Warszawa 2001; idem, *Historia Chin i Tajwanu*, Wydawnictwo Naukowe Askon, Warszawa 2002; M. Burdelski, W.J. Dziak, *Republika Chińska na Tajwanie a ONZ*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 1999; B.S. Zemanek, *Tajwańska tożsamość narodowa w publicystyce politycznej*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2009; J. Polit, *Pod wiatr: Ciang Kaj-szek: 1887–1975*, Wydawnictwo Arcana, Kraków 2008; E. Kaliszuk (red.), *The EU-Taiwan FTA – What Does it Mean for Poland?*, Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Konjunktury, Warszawa 2011; E. Haliżak (red.), *Tajwan w stosunkach międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1997; B. Sech, *Tajwan w polityce zagranicznej Stanów Zjednoczonych (1945–1982)*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa, Łódź 1986; M.J. Malinowski, M. Burdelski, *Taiwan Poland Europe in the Age of Globalization*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006; R. Tuszyński, *Polityczny i ekonomiczny wymiar Economic Cooperation Framework Agreement – jego znaczenie na drodze zjednoczenia obu części Chin*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Duet, Toruń 2013; J. Rowiński, W. Jakóbiec, *System konstytucyjny i przedstawicielski Tajwanu*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015.

² Zob. np. J. Szczudlik-Tatar, *The unexploited potential of Poland's cooperation with Taiwan*, PISM Strategic File nr 5 (32), 26.07.2013, <http://www.pism.pl/Publikacje/PISM-Strategic-Files/PISM-Strategic-File-no-5-32> (data dostępu: 24.01.2014).

wskazywać, iż transformację demokratyczną na Tajwanie najlepiej opisuje paradygmat modernizacyjny.

Spśród artykułów w *The Taiwan Issues* najbardziej przyciąga uwagę wspólne opracowanie Jenn-jaw Soong, profesor z National Cheng Kung University, i Andrew Papadimosa, adiunkta z Australian Catholic University z Australii pt. *Taiwan's democratization and the rise of civil society*. Omawiają oni, dzięki jakim czynnikom społecznym, politycznym i gospodarczym doszło do tego, że niemal powszechnie uważa się Tajwan za młodą, ale już sprawnie funkcjonującą współczesną demokrację, opierającą się na rozwiniętym i dobrze zorganizowanym, a przy tym coraz bardziej obywatelskim społeczeństwie. Wśród czynników „oddolnych” stabilizujących tajwański ustrój Soong i Papadimos wymieniają m.in. gospodarkę opartą na wiedzy (sektor IT), szeroki dostęp do informacji i powszechną cyfryzację, wysoką jakość kapitału społecznego (np. dzięki powszechnemu dobremu poziomowi edukacji), rosnącą liczbę organizacji pozarządowych (*non-governmental organizations*, NGOs) oraz szeroką, mocno i stabilnie usytuowaną klasę średnią. Autorzy dostrzegają jednak kilka problemów w – jak to ujmują – dalszym „pogłębianiu” demokracji i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Na przeszkodzie mogą stanąć postępujące rozwarstwienie majątkowe (coraz wyższy współczynnik Giniego) czy „zachłyśnięcie się” społeczeństwa tajwańskiego wartościami indywidualistycznymi. Z punktu widzenia obecnej sytuacji politycznej na Wyspie najważniejszymi czynnikami mogą okazać się: podział społeczeństwa w sprawie tożsamości narodowo-etnicznej; rosnące ryzyko bezrobocia wśród młodych związane m.in. z wysokim współczynnikiem skolaryzacji w szkolnictwie wyższym; kwestia warunków i stopnia autonomii Tajwanu w procesie dialogu reunifikacyjnego z Kontynentem. Jest oczywiste, że rozwiązanie hongkońskie nie może być zaakceptowane przez władze i społeczeństwo Wyspy, a sam proces musi mieć inny wymiar czasowy. Wynika to także z losów historycznych, wyspiarskiego charakteru i stopnia faktycznego otwarcia Tajwanu na świat zewnętrzny, jak również ze specyfiki więzi z Kontynentem i czynników im niesprzyjających. Zwrócenie uwagi na dwa ostatnie czynniki świadczy o wysokiej jakości analizy, napisanej przed ponad dwoma laty, gdyż były one głównymi przyczynami tzw. rewolucji słonecznikowej (*Sunflower Revolution*, marzec/kwiecień 2014 r.) i fatalnie przegranych przez dominującą od 70 lat na scenie politycznej Wyspy Partię Narodową Kuomintang (Guomindang) lokalnych (*9-in-1 elections*) wyborów w listopadzie 2014 r., a także ostatnich wyborów prezydenckich i parlamentarnych w styczniu 2016 r. Niejako w uzupełnieniu do artykułu Soong i Papadimosa Hsiang-yi Yeh i Chin-fu Hung z National Cheng Kung University opisują problematykę dziennikarstwa obywatelskiego i prawa dostępu do mediów na Tajwanie. W odniesieniu do pierwszej kwestii okazuje się, że jest to ciągle jeszcze stosunkowo słabo rozwinięta gałąź dziennikarstwa na Wyspie. W odróżnieniu np. od USA, gdzie inicjatywa zajmowania się sprawami małych społeczności wychodzi od samych dziennikarzy, na Tajwanie kwestiami tymi zajmują się badacze, akademicy lub lokalni aktywiści. Inna rzecz, że w porównaniu z sytuacją na

Kontynencie procesy zmiany są nader wyraźnie dostrzegalne. W odniesieniu do drugiej kwestii autorzy dokonują krótkiego podsumowania historycznego (ograniczony dostęp do mediów w warunkach autorytaryzmu) oraz prowadzą krótkie rozważania osadzone we współczesności na temat relacji między zasadą wolnością prasy a prawem dostępu do mediów. Artykuł jest dość krótki (liczy 11 stron) i z pewnością czytelnik zainteresowany tematem będzie musiał poszerzyć wiedzę na własną rękę.

Kolejną część *The Taiwan Issues* stanowi artykuł naszej rodaczki dr Anny Rudakowskiej, wykładowcy na Tamkang University na Tajwanie, która starała się odpowiedzieć na pytanie: co kieruje działaniami Unii Europejskiej wobec Chin w kontekście relacji z Tajwanem – wartości (prawa człowieka, demokracja) czy interesy gospodarcze? Jako studium przypadku obrano debatę wewnątrzunijną z lat 2003–2005 na temat zniesienia embarga na handel bronią z Chińską Republiką Ludową. W tym celu autorka posłużyła się analizą dyskursu, a przedmiotem badań uczyniła zapytania posłów Parlamentu Europejskiego do Rady UE oraz odpowiedzi też. Wnioski z tej interesującej analizy potwierdzają, że priorytetem dla UE jako całości jest deklarowane prowadzenie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w zgodzie z nadrzędnymi wartościami, a nie ich kosztem. Przy tym Parlament Europejski, jak wynika z tekstu Rudakowskiej, jest bardziej gorliwym orędownikiem podejścia nakierowanego na wartości, a w Radzie głos partykularnych interesów państw członkowskich jest wyraźniej artykułowany, chociaż – m.in. dzięki ciągłemu naciskowi Parlamentu – się z niego nie wyłamuje, przez co nie mamy do czynienia z poważniejszymi odstępstwami w praktyce. Inna sprawa, że Pekin jest w tej kwestii szczególnie wyczulony i reaguje natychmiast.

Za przedostatni rozdział odpowiada dr hab. Łukasz Gacek, który przedstawia ewolucję dialogu między obiema stronami Cieśniny Tajwańskiej. Punktem wyjścia do rozważań jest tytułowe pytanie: co oznacza pokojowa reunifikacja? Aby na nie odpowiedzieć, autor prowadzi czytelnika przez kolejne etapy rozmów bilateralnych, zmieniających się perspektyw reunifikacji, formułowania programów i warunków zbliżenia politycznego Pekinu i Tajpej. W skrócie rzecz można, że rozdział jest treściwym podsumowaniem politycznego aspektu innej pracy Gacka (wspólnie z dr Ewą Trojnar): *Pokojowe negocjacje czy twarda gra? Rozwój stosunków ponad Cieśniną Tajwańską*, nie tracąc przy tym nic z rzetelności. Szkoda, że objętość opracowania utrudnia bardziej szczegółową analizę ewolucji stanowisk stron i jej przyczyn, bo temat ten zasługuje na szczególnie baczna uwagę.

The Taiwan Issues zamyka rozdział redaktorki tomu dr Ewy Trojnar. Zajmuje się ona gospodarczym wymiarem relacji ponad Cieśniną Tajwańską, stwierdzając, że rozbudowa zależności ekonomicznych w coraz większym stopniu oddziałuje na polityczne relacje między Pekinem a Tajpej, stając się skutecznym łodołamaczem barier procesu zbliżenia. Autorka skupia się na trzech aspektach. Po pierwsze, dokonuje przeglądu relacji inwestycyjnych w ujęciu chronologicznym, przestrzennym (miejsce lokowania wzajemnych inwestycji), przedmiotowym oraz podmiotowym. Po drugie, opisuje w szczegółach relacje handlowe między interesującymi nas „odrębnymi obszarami

celnymi” (w rozumieniu Światowej Organizacji Handlu) Wyspy i Kontynentu. Po trzecie, umieszcza liczby stojące za wymianą gospodarczą w społecznym czy ludzkim kontekście (charakter i implikacje zwiększającego się ruchu osobowego). Podobnie jak w odniesieniu do poprzedniego rozdziału można stwierdzić, że gospodarcza część *Pokojowych negocjacji...* została trafnie zawarta w tej części pracy.

Motywy przewodnim *The Taiwan Issues* jako całości są przeobrażenia demokratyczne. Rozdział pierwszy stanowi teoretyczną podbudowę i prezentuje dyskurs na temat różnych podejść w zakresie uniwersalnego charakteru demokracji; drugi opisuje praktyczny wymiar interakcji społeczeństwa obywatelskiego z demokratycznym systemem rządów na Tajwanie; trzeci pogłębia te refleksje w aspekcie wolności wypowiedzi; czwarty ukazuje, jak demokracje wspierają się wzajemnie, nawet bez uznania dyplomatycznego (UE a sprzedaż broni Chinom, która mogłaby być wykorzystana przeciwko nieuznanemu Tajwanowi); rozdziały piąty i szósty są bardzo ważne, bo stanowią w istocie prezentację najistotniejszych płaszczyzn procesów zachodzących w relacjach pomiędzy głównymi rozgrywającymi i ciągle rozdzielonymi „obiema częściami Chin”.

Jeżeli weźmiemy pod uwagę fakt, że książka jest owocem współpracy polsko-tajwańskiej, to szkoda, że ten tak mało znany temat nie został podjęty. Owo niedopatrzenie warto uzupełnić, co jest swoistym apelem do autorów i redaktorów *The Taiwan Issues*, sądzymy bowiem, że dobrze się z tego zadania wywiążą.

Konkludując, *The Taiwan Issues* podejmuje tematy, które raczej trafiają do węższego kręgu osób zainteresowanych problematyką tajwańską lub procesami demokratyzacyjnymi w ogóle. Cennym uzupełnieniem i swoistym GPS tej publikacji jest załączona bogata bibliografia.

Jan Rowiński, Rafał Tuszyński

Bartosz Jankowski, *Udział Polski w międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa 2015, 167 s.

Pomoc rozwojowa, czy obecnie raczej międzynarodowa współpraca na rzecz rozwoju, od ponad półwiecza nie przestaje być jednym z kluczowych działań na rzecz przezwyciężenia dualizmu rozwojowego. Jej rola w zwalczaniu skrajnego ubóstwa stanowi również centralne zagadnienie dla studiów nad rozwojem oraz kolejnych międzynarodowych inicjatyw w tym zakresie, takich jak Milenijne Cele Rozwoju (*Millennium Development Goals*, MDGs) czy nowo przyjęte Cele Zrównoważonego Rozwoju (*Sustainable Development Goals*, SDGs). Przez kolejne dekady wykształciła się swoista architektura międzynarodowej współpracy rozwojowej, skupiona w znacznym stopniu wokół działań Komitetu Pomocy Rozwojowej (Development Assistance Committee, DAC) przy Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organization for Economic Co-operation and Development, OECD). W ostatnich latach w międzynarodowym systemie pomocy rozwojowej zaszły istotne zmiany związane m.in. z redefinicją relacji na linii dawcy–biorcy pomocy rozwojowej w stronę bardziej równorzędnych stosunków czy pojawieniem się nowej grupy dawców pomocy rozwojowej, w tym państw globalnego Południa.

Uczestnikiem ewolucji międzynarodowego systemu pomocy jest również Polska, która od końca lat 90. XX w. z biorcy pomocy oficjalnej także stopniowo przeistoczyła się w państwo aktywnie zaangażowane w międzynarodową architekturę współpracy na rzecz rozwoju. Zgodnie z danymi DAC polska Oficjalna Pomoc Rozwojowa (*official development assistance*, ODA) sięgnęła w 2014 r. 437 mln dolarów (wartość netto). Zarówno w wartościach absolutnych, jak i w odniesieniu do dochodu narodowego brutto Polska pomoc oficjalna należy do najniższych spośród państw OECD. Co więcej, jej wartość realna w ostatnim roku spadła. Nie zmienia to jednak faktu, że w ciągu minionych dwóch dekad zdecydowanie wzrosło zaangażowanie Polski w międzynarodową architekturę pomocową. Przyczyniły się do tego m.in. podpisanie Deklaracji Milenijnej (2002), przyjęcie Strategii polskiej współpracy na rzecz rozwoju (2003), podpisanie Deklaracji Paryskiej nt. efektywności pomocy (2005) czy zaangażowanie we wspólnotowe inicjatywy rozwojowe poprzez członkostwo w Unii Europejskiej (UE). Działania te związane były z rozbudowywaniem zaplecza instytucjonalno-prawnego dla polskiego systemu pomocy rozwojowej. W efekcie podejmowanych działań Polska w 2013 r. jako 28. państwo została przyjęta do Komitetu Pomocy Rozwojowej. Rozwój polskiego systemu pomocy rozwojowej – jego silne i słabe strony – szczegółowo analizuje autor recenzowanej monografii.

Temat polskiej pomocy rozwojowej pojawia się w wielu artykułach czy rozdziałach w pracach zbiorowych z zakresu ekonomii rozwoju bądź stosunków międzynarodowych. Duże znaczenie w informowaniu o polskich inicjatywach pomocowych i regulacjach prawnych w tym zakresie ma również koordynowany przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych program „polska pomoc”. Na rynku brakowało jednak monografii

poświęconej w całości polskiej współpracy rozwojowej. Recenzowana książka stara się wypełnić tę lukę.

Jako przedmiot pracy autor określa „zaangażowanie Polski w działania z zakresu międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju”. Słusznie zauważa, że analiza pomocy rozwojowej nie może ograniczać się do jednego podejścia badawczego. Bardzo cenna jest zawarta we wstępie do monografii uwaga o znaczeniu pomocy rozwojowej jako narzędzia polityki zagranicznej państwa. Myśl ta jest następnie konsekwentnie rozwijana w kolejnych częściach opracowania (w szczególności w rozdziale drugim). Zwracają uwagę również dobrze postawiona hipoteza i zadania badawcze. Autor podkreśla rozdźwięk między pozycją Polski, jako państwa wysoko rozwiniętego, a jej stosunkowo niewielkim zaangażowaniem w kwestie rozwoju państw Południa. Zwraca przy tym uwagę na stosunkowo niewielkie doświadczenie Polski w tym zakresie i wynikające z tego faktu słabości polskiego systemu pomocy rozwojowej. Przeprowadzony w kolejnych częściach pracy wywód dobrze te wstępne zastrzeżenia obrazuje, wskazując na początkowy etap rozwoju polskiego systemu pomocy rozwojowej.

Obok bardzo aktualnego tematu i sposobu poprowadzenia wywodu do zalet monografii należy również spójna i logiczna struktura, oparta na pięciu rozdziałach. Pierwszy rozdział ma charakter teoretyczny i dotyczy ogólnych zagadnień związanych z pomocą rozwojową. Dalsze również zawierają odniesienia do teorii pomocy rozwojowej, jednak skupiają się na udziale Polski w międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju. Równocześnie autor nie ustrzegł się paru niedociągnięć. Za główną słabość pracy można uznać zbytne oparcie się na polskich opracowaniach tematu oraz kilka błędów merytorycznych, wynikających przede wszystkim z wykorzystania nieaktualnych danych źródłowych.

Rozdział pierwszy pracy stanowi wprowadzenie do teorii rozwoju oraz pomocy rozwojowej. We wstępie do niego autor wyraźnie zaznacza, że celem rozdziału jest jedynie „zasygnalizowanie najważniejszych zagadnień” niezbędnych do przeprowadzenia dalszej analizy. Niemniej jednak rozdział ten – objętościowo największy – stanowi największą słabość recenzowanej publikacji. Analiza oparta jest w przeważającej mierze na polskich publikacjach z zakresu ekonomii rozwoju. Mimo wysokiej jakości przytaczanych prac razi brak odwołania do podstawowej anglosaskiej literatury z tej dziedziny. W rozdziale tym (jak i w całej książce) nie przywołano ani razu takich autorów jak Michael Todaro, Anthony Thirlwall czy Gerald M. Meier. Brakuje również przytoczenia danych z aktualnych wersji raportów analizowanych organizacji, takich jak Raport o rozwoju społecznym (*Human Development Report*, HDR) publikowany przez Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju. Wynikiem tego zaniedbania są dość rażące błędy merytoryczne, szczególnie w pierwszym podrozdziale. Autor przytacza nieaktualne dane związane z konstrukcją wskaźnika rozwoju społecznego (*Human Development Index*, HDI). Wskaźnikiem poziomu wykształcenia w HDI jest liczba lat edukacji (średnia i oczekiwana), a nie procent populacji posiadającej wykształcenie. Co więcej, od 2010 r. państwa dzielone są według poziomu HDI na

cztery, nie zaś trzy grupy (w rozdziale piątym podana jest już prawidłowa klasyfikacja). Równie poważnym błędem jest przeoczenie w tym kontekście wielowymiarowego wskaźnika ubóstwa (*Multidimensional Poverty Index*, MPI) i skupienie się na opisie niepublikowanego od 2009 r. wskaźnika ubóstwa społecznego. Przytoczenie ewolucji teorii rozwoju w kolejnym podrozdziale stanowi streszczenie kluczowych polskich opracowań z zakresu ekonomii rozwoju i nie ma bezpośredniego związku z dalszą analizą. W kolejnym podrozdziale poświęconym definicji pomocy rozwojowej autor również nie ustrzegł się błędów. Przyjęty przez OECD termin „oficjalna pomoc rozwojowa” w języku angielskim brzmi *official development assistance* (ODA). Przy analizie ewolucji oraz form pomocy rozwojowej pewien niedosyt powoduje niemal całkowite pominięcie zagadnień kluczowych dla współczesnej pomocy rozwojowej, takich jak własność pomocy rozwojowej (*aid ownership*), jej efektywność (*aid effectiveness*) czy warunkowość (*aid conditionality*). Terminy te pojawiają się dopiero w ograniczonym zakresie w rozdziale czwartym. Jest to o tyle istotny brak, że Polska – jako stosunkowo nowy uczestnik międzynarodowego systemu pomocy rozwojowej – musi zajmować stanowisko również w tych kwestiach.

Rozdział drugi poświęcony jest motywom udzielania pomocy rozwojowej. Stanowi on już przejście do kluczowego dla publikacji zaangażowania Polski w pomoc rozwojową. Autor umiejętnie łączy w nim teorię pomocy rozwojowej z praktyką Polski w tym zakresie, analizując poszczególne motywy polskiego zaangażowania w pomoc państwom rozwijającym się. Motywy te są zobrazowane odpowiednimi przykładami, pojawiają się również właściwe dokumenty programowe Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

Rozdział trzeci poświęcony jest analizie polskiego programu pomocy rozwojowej. Autor skupia się tu przede wszystkim na działaniach Polski w ostatnim piętnastoleciu. Mimo wyraźnej jego deklaracji o skoncentrowaniu się na okresie po 1998 r. należałoby może chociaż akapit poświęcić współpracy Polski z państwami rozwijającymi się we wcześniejszych okresach. Uwaga ta nie zmienia jednak pozytywnego obrazu tej części opracowania. Tekst wzbogacony jest należycie dobranymi schematami i tabelami, a przedmiot analizy został dobrze udokumentowany.

Podobne uwagi jak przy rozdziale trzecim można odnieść również do kolejnej części opracowania poświęconej organizacji polskiego systemu pomocy rozwojowej. Bardzo cenne jest podsumowujące rozdział czwarty zestawienie polskich regulacji prawnych w zakresie pomocy rozwojowej z analogicznymi regulacjami w pozostałych państwach członkowskich UE. Autor dokonuje na tej podstawie wyjątkowo celnej analizy polskiego systemu pomocy rozwojowej, wskazując, że o ile pod względem prawno-administracyjnym nie odbiega on znacząco od systemów pomocy rozwojowej większości państw wysoko rozwiniętych, to w zakresie implementacji przyjętych regulacji pozostaje wiele do zrobienia.

Rozdział piąty traktuje o beneficjentach polskiej pomocy rozwojowej. O ile podrozdziały poświęcone polskim programom pomocowym wskazują na wnikliwą

analizę dokumentów źródłowych, to nie do końca uzasadniona wydaje się nadmiernie rozbudowana definicja państw rozwijających się w pierwszym podrozdziale. W szczególności razi kolejny błąd merytoryczny, związany z klasyfikacją państw publikowaną corocznie przez Bank Światowy. Klasyfikacja ta jest oparta na dochodzie narodowym brutto *per capita* (wcześniej produkcie narodowym brutto *per capita*), a nie na produkcie krajowym brutto *per capita*. W dalszej części rozdziału autor dokonuje wnikliwej analizy kierunków polskiej pomocy rozwojowej oraz ewolucji skali dostarczanych środków. Podobnie jak we wcześniejszych częściach opracowania fragmenty dotyczące polskiej pomocy rozwojowej wzbogacone są dużą liczbą przejrzystych i dobrze opracowanych wykresów i tabel.

W zakończeniu Bartosz Jankowski wyciąga szereg wniosków z przeprowadzonej analizy. Zgodnie z postawioną we wstępie hipotezą diagnoza polskiego systemu pomocy rozwojowej nie jest pozytywna. Autor wskazuje, że pomoc rozwojowa niesłusznie zajmuje drugorzędne miejsce w polityce zagranicznej. Rozbudowany fragment dotyczący diagnozy kondycji polskiego systemu pomocy rozwojowej oraz rekomendacji odnośnie do dalszej ewolucji tego programu należy uznać za najlepszy element opracowania.

Podsumowując, recenzowana monografia porusza bardzo aktualny temat, a wyciągnięte na jej podstawie wnioski mogą tworzyć podstawę do debaty na temat dalszej ewolucji polskiej pomocy rozwojowej. Bez wątpienia książka stanowi dobry punkt wyjścia do dalszych badań. Niedostatki teoretycznego zaplecza opracowania nie przesłaniają starannej analizy polskiego zaangażowania w międzynarodową współpracę na rzecz rozwoju. Tym samym pracę można polecić wszystkim zainteresowanym tematyką polskiej pomocy rozwojowej.

Karina Jędrzejowska

Anna Wojciuk, *Imperia wiedzy: edukacja i nauka jako czynniki siły państw na arenie międzynarodowej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016, 295 s.

Kategoria „siły” w stosunkach międzynarodowych (także: „potęgi”, „władzy” czy rzadziej wykorzystywanej „mocy” – nie miejsce tu na zagłębianie się w kwestie terminologiczne) to problematyka od lat fascynująca badaczy. W debaty z nią związane z powodzeniem włącza się Anna Wojciuk. O ile jej poprzednia praca *Dylemat potęgi: praktyczna teoria stosunków międzynarodowych* (Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010) mieściła się w dobrze rozumianym tradycyjnym nurcie rozważań, to *Imperia wiedzy* wkraczają na obszary niemal nieobecne w polskiej literaturze i raczej rzadko eksplorowane w literaturze światowej. Co więcej, jak słusznie zauważa autorka, pytanie, „jakie znaczenie ma dla państw niematerialny potencjał edukacji i wiedzy” (s. 7), ma wydźwięk nie tylko poznawczy; trafna odpowiedź na nie to również nieoceniony zbiór wskazówek, jak kształtować strategię budującą pomyślność i pozycję międzynarodową państwa. Z praktycznego punktu widzenia – a odniesienia do praktyki są obecne właściwie w każdym fragmencie recenzowanej pozycji – można wręcz powiedzieć, że dopiero refleksja nad „zagadnieniami wiedzy i umiejętności ludzi jako czynników potencjału państw” (ibidem) zmienia polityka oglądającego się na słupki poparcia w męża stanu poważnie myślącego o przyszłości swojego kraju.

Od strony warsztatowej praca A. Wojciuk zasługuje na szczególne wyróżnienie. Nie zawsze w literaturze z naszej dziedziny widzimy jasno ujawnioną drogę od przedmiotu badania do przedmiotu poznania. Autorka czyni to świadomie i precyzyjnie, wymieniając motywy, które doprowadziły ją do podjęcia tego właśnie tematu, przesłanki, którymi kierowała się, definiując pole badawcze, powody, dla których wybrała określone narzędzia służące do opisu i wyjaśniania zjawisk oraz procesów zachodzących w wybranej dziedzinie. Takie podejście niesie ze sobą pewne ryzyko – czytelnikom kierującym się własnymi zainteresowaniami i kompetencjami łatwiej wtedy doszukiwać się takich czy innych niedostatków, ale też praca bardzo zyskuje na wartości akademickiej, przy okazji inspirując do użytecznych dyskusji.

Naczelnym elementem wspomnianej strategii badawczej jest wyraźne określenie teoretycznej podstawy studiów przeprowadzonych przez autorkę. Ów „wątek teoretyczny” (s. 8) – niepotrzebnie nazwany „najbardziej hermetycznym” w pracy (ibidem) – to koncepcja zaczerpnięta z dorobku Stefano Guzziniego, cenionego w środowisku zwłaszcza za wkład w rozwój konstruktywizmu w nauce o stosunkach międzynarodowych, a wcześniej (od 2000 r.) współtworzącego szkołę kopenhaską w badaniach nad bezpieczeństwem. Autorka zwięźle, ale prawidłowo rekonstruuje istotę tej koncepcji i jej główne tezy oraz właściwie umiejscawia ją na „mapie” światowych badań nad potęgą czy siłą państw (s. 26–30). Wspomniane wcześniej „ryzyko” szczegółowego odkrywania warsztatu badawczego nasuwa tu pytania, czy zadeklarowane wcześniej „stosowanie pojęcia siły, potęgi i władzy częściowo zamiennie” (s. 11) nie prowadzi niekiedy do niejasności w odbiorze, czy nie warto było – poza dwoma wymienionymi

artykułami Guzziniego, do których przede wszystkim odsyła autorka – odnieść się też szerzej do kilku innych jego głośnych artykułów, przede wszystkim *The concept of power: A constructivist analysis* z 2005 r. lub *The use and misuse of power analysis in international theory* z 2000 r., a przede wszystkim: co tak atrakcyjnego intelektualnie jest w jego koncepcji? Autorka wskazuje na uwzględnienie w niej „wielości wymiarów oraz aktorów” i oparcie na „bogatej literaturze z zakresu teorii politycznej, teorii stosunków międzynarodowych oraz kluczowych teoriach wywodzących się z innych nauk społecznych” (s. 8). W literaturze przedmiotu można jednak spotkać wiele innych, może nawet bardziej wyrafinowanych koncepcji.

Do odchodzenia od podmiotowego ujmowania potęgi, co mocno – i słusznie – akcentuje A. Wojciuk, zachęcał już Michel Foucault – często przez Guzziniego przywoływany, którego poglądy autorka charakteryzowała w swym wcześniejszym, skądinąd dojrzałym i wartościowym artykule *Rozumienie kategorii power (potęgi, siły, władzy) w myśli ponowoczesnej*¹. To właśnie Foucault zauważył, że potęga wyraża się nie tylko w możliwości kontrolowania otoczenia; ona je także „produkuje” – konstytuuje obiekty, na które wpływa, tworzy ich charakterystykę i określa dla nich wzory zachowania, przesądając, co jest, a co nie jest zgodne z przyjętymi w danym środowisku normami. I to właśnie jego zdaniem wszelkie analizy zjawiska *power* muszą za punkt wyjścia przyjąć wprost nieskończoną liczbę mechanizmów – wielość praktyk, relacji, technik i dyskursywnych operacji, które się na to zjawisko składają. Dalej, dzieląc aprobatę, jaką autorka obdarza rozważania Guzziniego na temat „strukturalnego wymiaru władzy” (s. 28–31), warto przypomnieć blisko 10 lat wcześniejsze twierdzenie Michaela Barnetta i Raymonda Duvalla o przejawianiu się władzy w stosunkach społecznych i dzięki tym stosunkom oraz skonstruowaną przez nich matrycę obejmującą dwa wymiary analizy: władzę lub potęgę wykazywaną bezpośrednio albo rozproszoną oraz władzę lub potęgę, którą można przypisać określonemu podmiotowi albo odnieść ją do szerszego układu stosunków społecznych. Powstałe w ten sposób cztery typy *power* badacze ci nazwali: 1) [władzą/potęgą] „obligatoryjną” (bezpośrednią, podmiotową), polegającą na bezpośredniej kontroli sprawowanej przez jeden podmiot nad warunkami egzystencji i/lub działaniami innego; 2) „instytucjonalną” (rozproszoną, podmiotową), tj. pośrednią kontrolą podmiotu nad warunkami działania innych podmiotów odległych od niego w relacjach społecznych; 3) „strukturalną” (bezpośrednią, realizowaną poprzez sieć stosunków społecznych), związaną z determinowaniem społecznych możliwości i interesów; 4) „produktywną” (rozproszoną, realizowaną poprzez sieć stosunków społecznych). Ta ostatnia konstytuuje podmioty społeczne dzięki systemom wiedzy i praktykom dyskursu, tworząc zasoby sensów i znaczeń oraz sieci sił społecznych nieustannie kształtujących się wzajemnie² i to dzięki niej funkcjonują takie np. istotne

¹ „Stosunki Międzynarodowe – International Relations” 2009, t. 39, nr 1–2, s. 55–59.

² Zob. M. Barnett, R. Duvall, *Power in international politics*, „International Organization”, t. 59, nr 1, s. 39–75.

dla badań nad nauką i edukacją pojęcia jak „cywilizacja zachodnia” *versus* „kraje rozwijające się” – z tego ostatniego, nawiasem mówiąc, Bank Światowy właśnie postanowił zrezygnować (*We're no longer distinguishing between „developing” and „developed” countries* – głosi oficjalne oświadczenie Banku na Twitterze). W sumie klasyfikacja ta wskazuje na interakcje i powiązania między podmiotami a strukturami, a dokładniej zależności te, wyprowadzone z teorii, służą autorce do dalszych badań empirycznych. Ciekawe byłoby zatem prześledzenie, czy i w jakiej mierze poglądy Barnetta i Duvalla oddziaływały na wykorzystywaną przez nią klasyfikację Guzziniego obejmującą pośrednio sprawowaną władzę instytucjonalną, władzę pozaintencjonalną i bezosobowe nadanie władzy.

Niemniej jednak recenzowana pozycja broni się użytecznością wyboru dokonanego przez A. Wojciuk – na potrzeby jej książki koncepcja Guzziniego okazuje się w pełni przydatna heurystycznie i pomocna w osiąganiu założonych celów. A są one bardzo ambitne i dalekosiężne: cel nadrzędny to „budowa modelu edukacji i nauki jako czynników międzynarodowej siły państwa” (s. 11). Służą mu cztery zasadnicze – empiryczne – rozdziały książki, a ich opracowanie wymagało wykonania naprawdę ogromnej pracy: „fizycznego” zebrania materiałów, dokumentów, danych, ich uporządkowania i wstępnego „warsztatowego” opracowania, a następnie naukowej analizy, wreszcie – wyciągnięcia wniosków i sformułowania argumentów, które pozwoliły na zweryfikowanie tez postawionych we wstępie pracy. Jak przyznaje autorka, zajęło jej to sześć lat i bez wątpienia był to czas dobrze wykorzystany.

Czego zatem dowodzi Anna Wojciuk i co podsumowuje w zakończeniu? Po pierwsze, że edukacja i nauka przyczyniły się do powstania nowożytnych państw, „budując ich siłę w stosunkach międzynarodowych”. Po drugie, że w procesie industrializacji „wiedza naukowo-techniczna stała się atutem państw”. Po trzecie, że edukacja i nauka zyskały na znaczeniu w ramach zmian strukturalnych, jakie przyniosła modernizacja i industrializacja, które „zmodyfikowały znacząco reguły gry międzynarodowej”. Po czwarte, że „sukces polityczny i ekonomiczny zachodniego modelu organizacyjnego państwa doprowadził do upowszechnienia go w procesie dyfuzji”. Po piąte, że „ekonomiczny wymiar edukacji i nauki” został uwypakowany dzięki udowodnieniu znaczenia kapitału ludzkiego oraz wiedzy naukowo-technicznej dla wzrostu gospodarczego. I na koniec, po szóste, że „międzynarodowa *governance* w obszarze edukacji i nauki wywołuje kontrowersje aksjologiczne” (s. 35–36 i 264–266).

Rezultaty procesu badawczego, który pozwolił na te sformułowania, przedstawione są w czterech zasadniczych rozdziałach książki. Pierwszy z nich: *Rola edukacji i nauki w procesie państwowotwórczym* (s. 37–102), na podstawie analizy procesów zachodzących w państwach europejskich, Stanach Zjednoczonych i Japonii, wypunktowuje czynniki, które budowały nowoczesne państwa. To, co w nim chyba najciekawsze, to zwrócenie uwagi, jak edukację i naukę wykorzystywano do budowy tożsamości społeczeństw i ich lojalności wobec państwa. Na tym tle szczególnie pouczające są spostrzeżenia autorki dotyczące dylematów związanych z postępowaniem procesów globalizacji

i jednocześnie odradzaniem się nastrojów nacjonalistycznych oraz wyprowadzony z nich wniosek mówiący, że nie warto podejmować działań – w tym w sferze edukacji, które doraźnie wzmacniając państwo, w dłuższym okresie mogą doprowadzić do pogorszenia sytuacji międzynarodowej, a ograniczając współpracę państw, spowodują koszty przewyższające potencjalne zyski z takiej polityki. Następny rozdział: *Kapitał ludzki i wiedza z perspektywy teorii ekonomicznych* (s. 103–159) zmierza do wykazania, że edukacja i nauka, warunkując dobrobyt ekonomiczny państwa, dostarczają mu jednocześnie środki wykorzystywane w procesach oddziaływania na stosunki międzynarodowe. Tu z kolei uwagę przyciągają zwłaszcza fragmenty nawiązujące do gotowości wykorzystania wiedzy, umiejętności i kompetencji ludzi wykształconych w innych krajach, a zatem... imigrantów. A także te, które pokazują, jak w warunkach globalizacji procesów gospodarczych wysoko zaawansowana wiedza i umiejętności pozwalają państwom maksymalizować korzyści wypływające z uczestnictwa w międzynarodowych łańcuchach wartości. W kolejnym rozdziale: *Międzynarodowy bilans sił i strategie państw* (s. 160–225) autorka porównuje wiele mówiące dane w interesujących ją obszarach, takich jak przeciętne roczne wydatki na szkolnictwo wyższe, liczba wysyłanych za granicę i goszczonych studentów, międzynarodowa współpraca i mobilność naukowców, oraz przybliża strategie rozwoju szkolnictwa wyższego i nauki, ponownie na pouczających przykładach państw europejskich, Stanów Zjednoczonych i Japonii, a także Chin. Dzięki temu uzyskujemy klarowny obraz koncentracji kapitału intelektualnego na świecie, czegoś w rodzaju kuli śnieżnej – najsilniejsze uczelnie przyciągają najlepszych badaczy, jeszcze bardziej powiększając swoją przewagę. Możemy się też przekonać, jak wiele znaczy „dobrze funkcjonujący system rozwoju i akumulacji wiedzy” (s. 223) dla modernizacji krajów na niższym poziomie rozwoju. Ostatni, najkrótszy rozdział: *Czynniki strukturalne: governance. Instytucje, normy, reżimy transnarodowe* (s. 226–263) koncentruje się na roli międzykrajowych porównań w kształtowaniu polityki edukacyjnej i naukowej i pozwala przyjrzeć się bliżej międzynarodowemu i krajowemu znaczeniu badania PISA (*Program of International Student Assessment*), czyli przedsięwzięciu Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organization for Economic Co-operation and Development, OECD), mającemu w zamyśle służyć poprawie jakości nauczania. Przy tym wyróżnione w tytule pojęcie *governance* autorka tłumaczy jako „ład rządzenia” bądź „struktura rządzenia”, w szerszym objaśnieniu akcentując jego statyczny charakter (s. 26). Z praktycznych obserwacji zawartych w tym rozdziale na czoło niewątpliwie wysuwa się następująca konstatacja: „Jak pokazują analizy reform wprowadzonych przez różne kraje, a uzasadnianych wynikami badania OECD PISA, decydenci polityczni z tych samych badań wyciągają różne, nierzadko sprzeczne konkluzje i odmiennie reagują na dobre lub złe wyniki” (s. 261).

W sumie można z pełnym przekonaniem podkreślić walory recenzowanej pozycji. W warstwie teoretycznej inspirowała ona ważne pytania eksplanacyjne zwłaszcza związane z – jak mawiają politolodzy – aktywistyczną interpretacją polityki. Mianowicie

chodzi tu o dalszą refleksję nad tym, jak przyczynianie się nauki i edukacji do budowy czy kształtowania się siły/potęgi państw wpływa na posługiwanie się nią; inaczej mówiąc – jak warunkuje proces tworzenia i prowadzenia polityki (zagranicznej, bezpieczeństwa itd.) wychodzący poza determinowanie międzynarodowej pozycji państw. W warstwie empirycznej książka solidnie i miarodajnie porządkuje i analizuje obfity materiał faktograficzny z obszarów, które interesują badaczy stosunków międzynarodowych, ale też rozmaitych sfer polityki publicznej. Można zasadnie mieć nadzieję, że – tak jak chciałaby autorka – trafi ona do osób zainteresowanych międzynarodowymi aspektami polityki edukacyjnej i naukowej, niekoniecznie zaś śledzących „debaty interparadygmatyczne” w nauce o stosunkach międzynarodowych. Oraz – dodajmy – że docenią one niejednokrotnie osobistą formę wypowiedzi Anny Wojciuk i jej polemiczny temperament.

Wojciech Kostecki