

**Wielopoziomowość
w stosunkach
międzynarodowych.
Wybrane zagadnienia**

Wielopoziomowość w stosunkach międzynarodowych. Wybrane zagadnienia

Redakcja naukowa
Wojciech Gizicki

Lublin 2017

Recenzja

Paweł Borkowski

Seria Wydawnicza

Studia Sądecko-Lubelskie

Redaktor Naukowy Serii

Dorota Gizicka

Rada Naukowa

Paweł Borkowski, Wojciech Gizicki, Martin Klus,
Paweł Marzec, Robert Rogowski, Siergij Trojan

Przygotowanie techniczne

Jakub Gondek

[Motyw na okładce ze strony: pl.freepik.com;
Designed by [vstudio](http://vstudio.com) / [Freepik](http://freepik.com)]

© Instytut Sądecko-Lubelski, Lublin 2017

ISBN: 978-83-939966-5-0

Instytut Sądecko-Lubelski
ul. Koncertowa 7/22, 20-843 Lublin
www.isl.org.pl

Druk

Elpil

ul. Artyleryjska 11, 08-110 Siedlce
www.elpil.com.pl

Spis treści

<i>Wojciech Gizicki</i> Wprowadzenie	7
<i>Agnieszka Bógdał-Brzezińska</i> Podmiotowość a sprawczość w świetle teorii stosunków międzynarodowych	9
<i>Irena Popiuk-Rysińska</i> Organizacje międzyrządowe jako uczestnicy stosunków międzynarodowych	23
<i>Danuta Kabat-Rudnicka, Zbigniew B. Rudnicki</i> Rola i znaczenie Ruchu Europejskiego w kształtowaniu jedności europejskiej w początkowym okresie integracji	37
<i>Anna Skolimowska</i> Rola Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych w świetle teorii konstruktywizmu społecznego	57
<i>Beata Jagiełło</i> Islamofobia w stosunkach międzynarodowych na przykładzie Unii Europejskiej i Organizacji Współpracy Muzułmańskiej	69
<i>Marta Rojewska</i> Rola ugrupowań prointegracyjnych i federalistycznych we współczesnej Europie	83
<i>Wojciech Gizicki</i> Wielopoziomowość stosunków międzynarodowych na przykładzie Europy Środkowej	97
<i>Joanna Grzela</i> Międzynarodowa działalność Nordic Environment Finance Corporation (NEFCO)	107
<i>Magdalena Tomala</i> Wpływ działalności Inuit Circumpolar Council na ochronę ludności rdzennej Arktyki	117

<i>Joanna Szymoniczek</i>		
Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża w systemach ochrony praw człowieka	_____	131
<i>Małgorzata Smutek</i>		
Lobby przemysłowe w stosunkach międzynarodowych	_____	139
Zakończenie	_____	149
Nota o Autorach	_____	151

WSTĘP

Wojciech Gizicki

Współczesne stosunki międzynarodowe charakteryzują się złożonością i daleko posuniętą wielowymiarowością. Dotyczy to różnych podmiotów i ich aktywności zarówno w kontekście globalnym, jak i regionalnym. Głównym podmiotem relacji międzynarodowych pozostaje państwo. Zmienia się jednak poziom i zakres jego aktywności, pozycja i charakter zadań realizowanych samodzielnie i we współpracy międzynarodowej. Istotną rolę w świecie sieciowych powiązań i zależności odgrywają także organizacje międzynarodowe oraz inne formalne i nieformalne ugrupowania. Wzrasta rola wielkich przedsiębiorstw i korporacji międzynarodowych. Duże znaczenie mają także wielkie metropolie. Dynamiczny rozwój współczesnego świata odbywa się w układzie Północ-Południe. Dominacja gospodarcza państw północnej półkuli jest wyraźna. Pogłębia się przy tym skala ubóstwa, dysproporcji rozwojowych i zależności biednych państw na południu.

Wielowymiarowość obejmuje również zakres współpracy. Jest ona podejmowana w ramach złożonych uwarunkowań, zwłaszcza na poziomie politycznych, militarnym, ekonomicznym, społecznym, kulturowym, środowiskowym. Z jednej więc strony daje to szansę na rozwiązywanie skomplikowanych problemów współczesnego świata w oparciu o różnorodne przestrzenie. Z drugiej zaś, kompresja czasu i przestrzeni, dynamika zjawisk, ich skala, zmienność oraz zróżnicowanie mogą stanowić poważne ograniczenia.

Jakie podmioty uczestniczą we współczesnej wielowymiarowej współpracy? Jaki jest przedmiotowy zasięg? Jaka jest skala wyzwań? Gdzie poszukiwać realnych rozwiązań? Te i inne pytania stawiane są w prezentowanych artykułach. Odnoszą się one do wielopoziomowych przestrzeni współpracy międzynarodowej. Problematyka podjęta w tekstach jest niezwykle aktualna i przybliży wybrane, realnie problemy współczesnego świata. Autorzy tekstów prowadzą krytyczną analizę rzeczywistości globalnej i regionalnej. Wydaje się więc, że książka będzie użyteczna dla czytelnika, pozwoli lepiej poznać i zrozumieć przedmiotowe zagadnienia, pobudzi do szerszej refleksji nad współczesnymi relacjami międzynarodowymi.

PODMIOTOWOŚĆ A SPRAWCZOŚĆ W ŚWIETLE TEORII STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH

Agnieszka Bógdał-Brzezińska

Wprowadzenie

Polski punkt widzenia podmiotowości ...

Ziemowit J. Pietraś uwzględni typologię ośmiu pojęć wyjaśniających kwestię uczestnictwa w stosunkach międzynarodowych: podmiot prawa międzynarodowego, podmiot stosunków międzynarodowych, aktor stosunków międzynarodowych, uczestnik stosunków międzynarodowych, partner w stosunkach międzynarodowych, sprawca stosunków międzynarodowych i czynnik kształtujący sytuację międzynarodową, strona stosunków międzynarodowych. Jako podmiot prawa międzynarodowego traktowane jest tylko państwo, które posiada atrybuty takie, jak np. prawo legacji, prawo zawierania umów międzynarodowych, zdolność procesowa, zdolność ponoszenia odpowiedzialności za naruszenie prawa międzynarodowego¹. Podmiot stosunków międzynarodowych to z reguły struktura społeczna, w tym np. państwo, która, zachowując samodzielność, wchodzi w interakcje międzynarodowe i poddaje swe zachowania regulacji międzynarodowoprawnej. Aktor stosunków międzynarodowych to integralna całość, wpływająca na wydarzenia międzynarodowe. Specyfika tego pojęcia pozwala zakładać, iż zbiorowość ta ma zdolność odgrywania różnorodnych ról międzynarodowych np. roli mocarstwa, roli mediatora etc. Uczestnik stosunków międzynarodowych oznacza zorganizowaną grupę społeczną, której działania wykraczają poza granice państwa i mają na celu modelowanie stosunków między państwami. Partner w stosunkach międzynarodowych to subkategoria wśród uczestników międzynarodowych, implikująca ich współpracę. Sprawca stosunków międzynarodowych jest swoistą metaforą, symbolizuje rzeczywisty wpływ obiektu na światową scenę, przy czym kategoria ta ma konotację negatywną, wiąże się z odpowiedzialnością za skutki. Za czynnik kształtujący sytuację międzynarodową uznaje się także państwa i innych uczestników międzynarodowych, gdy stosowana jest

¹ Z.J. Pietraś, *Podstawy teorii stosunków międzynarodowych*, Lublin 1986, s. 68.

analiza czynnikowa, a wobec nich przyjmuje się pojęcie czynnika sprawczego. Strona stosunków międzynarodowych łączy w sobie cechy podmiotów i uczestników. Podmioty mają charakter sprawczy, a uczestnicy – wykonawczy.

Inni badacze krajowi i zagraniczni skupiali się głównie na pojęciu podmiotu i podmiotowości międzynarodowej. Remigiusz Bierzanek opowiadał się za pojęciem „podmiotu międzynarodowego”, na tle czego wyodrębniał podmioty wiodące, tj. państwa i podmioty wtórne – narody, klasy społeczne². Radovan Vukadinović uważał z kolei, że właściwa jest kategoria uczestników, czyli „nosieli wydarzeń na arenie międzynarodowej”³. Krytykował on utożsamienie uczestników stosunków międzynarodowych z ich czynnikami sprawczymi, tzn. warunkami, wydarzeniami i zjawiskami, wpływającymi na rozwój stosunków międzynarodowych. Twierdził, że czynniki są kształtowane przez „nosieli działań międzynarodowych”⁴, których rozpoznać można poprzez katalog poniższych atrybutów: ciągłości działania, świadomego zamiaru i efektywności. Wśród grup uczestników autor ten wyróżniał: państwo, międzynarodowe organizacje rządowe i pozarządowe, międzynarodowe ruchy polityczne, korporacje międzynarodowe, wspólnoty religijne i kościół katolicki, narody, a także jednostkę. Józef Kukułka, posługując się określeniem „uczestnicy międzynarodowi” wymieniał w ich obrębie: narody, traktowane jako uczestnicy pierwotni; państwa – uczestnicy wtórni; organizacje międzynarodowe, aktorów transnarodowych⁵.

Czytelną wykładnię uczestnictwa w stosunkach międzynarodowych przedstawiła Irena Popiuk-Rysińska, która zdefiniowała je jako „udział podmiotu w zbiorowej aktywności, działanie w powiązaniu z innymi, bądź wnoszenie własnego wkładu w rezultaty zbiorowej aktywności, należenie do grupy tych, których działania wywołały określony skutek. W pierwszym przypadku chodzi o proces działań zbiorowych, w drugim – jego rezultaty”⁶. Prowadzi to do stwierdzenia, iż uczestnik jest jednym z elementów aktywnych w danej materii podmiotów, który ponosi skutki współuczestnictwa w stosunkach międzynarodowych. Wśród uczestników wymienione zostały: państwa oraz uczestników niepaństwowych tj. narody, organizacje międzyrządowe i inne związki państw, zbiorowe niekomercyjne podmioty tj. organizacje pozarządowe, kościoły czy organizacje terrorystyczne, zbiorowe podmioty komercyjne – przedsiębiorstwa czy grupy przestępcze, prywatne i subpaństwowe podmioty krajowe, prowadzące aktywność transgraniczną: regiony, osoby fizyczne, partie polityczne.

² R. Bierzanek, *Współczesne stosunki międzynarodowe*, Warszawa 1980, s. 113.

³ R. Vukadinović, *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Warszawa 1980, s. 165.

⁴ *Tamże*, s. 166.

⁵ J. Kukułka, *Wstęp do nauki o stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2003, s. 99-115.

⁶ I. Popiuk-Rysińska, *Uczestnicy stosunków międzynarodowych, ich interesy i oddziaływania*, w: E. Haliżak, R. Kuźniar, (red.), *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*, Warszawa 2006, s. 88.

... *A wachlarz poglądów badaczy zachodnich*

Gustaaf Geerearts w pracy pt. „Analyzing Non-State Actors in World Politics”⁷ w połowie lat dziewięćdziesiątych podsumował retrospektywnie stanowiska powtarzające się w głównych paradygmatach teorii stosunków międzynarodowych na temat państwa i podmiotów niepaństwowych. Geerearts poczynił próbę zestawienia definicji i atrybutów podmiotów transnarodowych, z perspektywy przywołanych powyżej podejść. W realizmie dominuje pań-stocentryzm, postulat jedności państwa, którym towarzyszy pogląd o maksymalizacji potęgi jako głównym celu rozwojowym państwa. „Podmiotowość państw opiera się także na: suwerenności, uznaniu państwowości przez inne podmioty i kontroli nad ludnością i terytorium”. Pozostali uczestnicy stosunków międzynarodowych nie są podmiotami, z racji niespełnienia tych kryteriów. W neoliberalizmie inspiracją dla określenia podmiotowości międzynarodowej jest wzrost aktywności podmiotów transnarodowych. Już w początku lat 70. XX w. zostały zdefiniowane stosunki transnarodowe, z udziałem korporacji transnarodowych, kościołów, ruchów rewolucyjnych i związków zawodowych. Główne założenia podejścia zw. koncepcją współzależności międzynarodowych: państwa nie są jedynymi ani jednorodnymi podmiotami polityki światowej, potęga nie jest efektywnym narzędziem polityki, a dziedziny stosunków międzynarodowych, które państwo monopolizuje [tj. wojskowość i polityka] tracą na znaczeniu. Ich miejsce zajmują inne – coraz bardziej kontrolowane przez podmioty niepaństwowe [tj. handel światowy, ochrona środowiska, religia]. Rola podmiotów niepaństwowych polega na zwiększaniu wrażliwości państw na impulsy zewnętrzne [rola pasów transmisyjnych]. W próbach wtórnego podporządkowania państwom podmiotów transnarodowych uwydatnią się własne cele i pewna autonomia niepaństwowych uczestników stosunków międzynarodowych. Podejście neorealistyczne przedstawia z kolei państwa w perspektywie funkcjonowania systemu międzynarodowego. Podstawowymi elementami systemu światowego są państwa, spośród których największy wpływ na strukturę systemu mają mocarstwa. Podmioty transnarodowe nie są przedstawiane jako elementy systemu, na co wpływa m.in. ich obecność od niedawna na scenie międzynarodowej. Podejście pluralistyczne [O. Younga i J. Rosenau] od lat siedemdziesiątych w miejsce monopolu państw proponuje wizję świata, w którym operuje wielu aktorów o różnym statusie. W świecie zdominowanym przez nowoczesne technologie anachroniczne jest wyjaśnianie rzeczywistości z perspektywy państwowcentrycznej. Rosenau proponuje podział polityki międzynarodowej na multicentryczny krąg relacji zachodzących wśród podmiotów niepaństwowych z hierarchiczną zbiorowością państw.

Szeroką wykładnię podmiotowości międzynarodowej dał klasyk instytucjonalnego neoliberalizmu - Oran Young. Posłużył się pojęciem „aktorów w polityce światowej”, odróżniając państwo od narodu. Jako państwo zdefiniowane zostały centralne instytucje polityczne, czyli organy władzy jako struktury wewnętrzne

⁷ G. Geerearts, *Analyzing Non-State Actors in World Politics*, Brussel 1994.

których istnieje i działa społeczeństwo⁸. Naród natomiast oznaczał zintegrowaną społeczność, którą łączy wspólnota etniczna i językowa, historia i kultura⁹. „Pojęcie narodu zaczęto używać później niż pojęcie państwa”, tj. w kontekście rewolucji francuskiej i burżuazyjnych przemian społecznych wczesnego kapitalizmu. Jednak wyznaczanie granic w Europie po I wojnie światowej oparto na kryterium etnicznym, co doprowadziło do upowszechnienia pojęcia państwa narodowego jako podstawowego nośnika podmiotowości międzynarodowej. Potwierdzenie tożsamości państwa narodowego odbywa się również w oparciu o kryterium pomocnicze – jednorodność ustrojową. Nie sposób pominąć ponadto zagadnienia suwerenności, które oznacza autonomiczną równość państw, przy równoczesnym braku władzy ponadpaństwowej (rządu światowego). Zasada terytorialności współdefiniuje państwo tak, iż na określonym obszarze obowiązuje monopol jednordnej władzy politycznej, która określa przestrzenne granice aktywności indywidualnej i zbiorowej człowieka. [...]

O przewadze państwa nad pozostałymi podmiotami międzynarodowymi decydują także pewne praktyczne, zwyczajowe stereotypy¹⁰. W pojęciu polityki międzynarodowej mieści się umowne założenie, iż stanowi ona głównie relacje między państwami narodowymi. W powinnościach obywatelskich wobec państwa kryje się z kolei stereotyp wyłącznej lojalności, obudowany etosem patriotyzmu. Najbardziej normatywny system reguł jakim jest współczesne prawo międzynarodowe legitymizuje wyłączną podmiotowość międzynarodową państw. Podmioty wtórne tj. organizacje międzynarodowe służą integracji państw i realizacji ich zbiorowych interesów. Ranga organizacji międzyrządowych przewyższa siłę wpływu organizacji pozarządowych.

Jednak państwowocentryzm teorii stosunków międzynarodowych jest anachroniczny, a jego słabości obnażała w ostatnich dekadach praktyka rosnącego wpływu podmiotów niepaństwowych. Za zwolennikami teorii integracji Young powtórzył tezę nieefektywności instytucji państwowych w sferze zaspokajania potrzeb jednostki w niepolitycznych i niewojskowych obszarach bezpieczeństwa. Państwo, dążąc do zachowania monopolu na kształtowanie światowego obiegu technologii, towarów i usług, w fałszywy i sztuczny sposób podtrzymuje model dominujących dziedzin *hard power*, podczas gdy polityka i obronność nie odgrywają już priorytetowej roli wśród dyscyplin stosunków międzynarodowych. Rozbieżność między rosnącym znaczeniem *soft power* i polityką zaprzeczania temu, stosowaną przez państwa narodowe, pogłębia – zdaniem Younga – światową anarchię, powstrzymując postęp¹¹. Na tle zamętu wprowadzonego przez państwa narodowe ratunkiem może być pogłębienie podmioto-

⁸ O. R. Young, *The Actors in World Politics*, w: J. N. Rosenau, B. Vincent Davis, M. A. East, *The Analysis of international politics*, New York 1972, s. 125.

⁹ *Tamże*.

¹⁰ *Tamże*, s. 126.

¹¹ *Tamże*, s. 128.

wej roli społeczności międzynarodowej, która pełnić będzie rolę sterującą systemem światowym.

Z kolei transnacionaliści – do których zaliczał siebie Young – postulowali wzrost rzeczywistej roli organizacji niepaństwowych, rozwijając dwa nurty teorii ukierunkowanej na wyjaśnienie ich współczesnej roli w systemie międzynarodowym. Pragmatycy opowiadając się za wyartykułowaniem roli organizacji i korporacji działających w sektorze światowej go-spodarki i technologii, podczas gdy idealiści rozpatrywali możliwość stworzenia ponadnarodowych ciał kontrolujących partykularną politykę państw narodowych, rozwijających wrażliwość na ogólnoludzkie wartości, wreszcie – poszerzające katalogi pozaprawnych standardów międzynarodowych¹².

Wśród badaczy, do których dorobku odwoływał się Young znajdziemy przedstawicieli obu nurtów. John Herz kontestując mit państwa narodowego o wyrazistym profilu zadań, zauważał, że zarówno państwowi, jak i transnarodowi uczestnicy uzupełniają się współcześnie w swoich funkcjach i celach na światowej scenie¹³. Tworzenie w teorii sztucznej opozycji jednych do drugich nie ułatwia zrozumienia złożoności współzależnego świata, w którym więcej odnaleźć można przejawów wzajemnego przenikania wpływów obu grup niż ortodoksyjnej rywalizacji. Radykalniejsze wydają się poglądy zwolenników koncepcji zmierzchu państwa narodowego, do których Young zaliczył Kennetha Bouldinga¹⁴. Lansowali oni poglądy o niezdolności przetrwania państwa w zdywersyfikowanym, pluralistycznym systemie światowych powiązań z zakresu *soft power*, gdzie elastyczność zachowań decyduje o sukcesie. Główną dziedziną wymiany międzynarodowej, w której państwo obnaża swą słabość, jest – wg. Bouldinga – sfera technologii, zdominowana przez korporacje transnarodowe.

Do podawanych powyżej argumentów przeciw idei państwowcentrycznej Young dołączył jeszcze swe własne kontratezy. Najbardziej niesłuszne jest lansowanie europejskiego modelu państwa narodowego. Do myśli tej nawiąże również Francis Fukuyama w książce pt. „Budowanie państwa”. Obaj autorzy uznali, że bezkrytyczne naśladownictwo wzorców władzy państwowej byłych metropolii w państwach postkolonialnych było błędem przynoszącym konflikty etniczne, a nawet – zdaniem Fukuyamy – owocującym „syndromem państw upadłych”¹⁵.

Państwo znajduje się w stanie niestabilności wpływu wewnętrznego, która jest następstwem emancypacji i usamodzielniania się jednostek. Pojawiają się nowe interpretacje poczucia lojalności obywateli wobec władzy, przy czym generalnie ulega ono osłabieniu. Synchronicznie rozwijają się dwie prawidłowości: rośnie poczucie lojalności wobec struktur ponadnarodowych [„poczucie my” w UE], reaktywuje się również w państwach o słabej władzy centralnej tożsa-

¹² Tamże, s. 129.

¹³ Za: tamże.

¹⁴ Tamże, s. 130.

¹⁵ Por. F. Fukuyama, *Budowanie państwa*, Poznań 2005.

mość etniczna, za którą w ślad następuje powrót do lojalności plemiennie-rodowej [Hutu-Tutsi] albo wyznaniowej [muzułmanie w Kosowie]. Young użył określenia „fenomenu wieloskładnikowej lojalności”, gdzie wyraźnie wybrzmiewa rozdźwięk między lojalnością wobec państwa, wspólnoty etnicznej, wspólnoty religijnej. Jest ona motywowana poglądem o konstruktywnej funkcji „małej ojczyzny” – wspólnoty lokalnej w zapewnianiu jednostce poczucia bezpieczeństwa. Powołując się na monistów, czyli zwolenników ponad-państwowej tożsamości obywateli Young uznał koncepcję państwa światowego za racjonalną i perspektywiczną alternatywę instytucji *nation state*. Jest ona po części nawiązaniem do rozważań Ulricha Becka o kosmopolityzacji stosunków międzynarodowych, o czym będzie jesz-cze poniżej.

W początku lat dziewięćdziesiątych minionego wieku badacze nadal szukali atrybutów podmiotowości międzynarodowej Brian Hocking i Michael Smith uznali, że podmiotami międzynarodowymi są te, które spełniają trzy poniższe kryteria: autonomii, reprezentacji oraz wywieranego wpływu¹⁶. Inna badaczka anglosaska Karen Mingst z kolei dokonała uproszczonego podziału na trzy najbardziej kluczowe typy aktorów międzynarodowych, wymieniając w kolejności rangi: państwo, jednostkę i organizacje międzynarodowe¹⁷. Jednak z wolna ujawniała się krytyka słabych stron tradycyjnych podmiotów międzynarodowych tj. państw.

Państwa w dobie globalizacji stają się wątpliwymi i anachronicznymi monopolistami Według Janusza Symonidesa umacnianie wolnego rynku prowadzi do: prywatyzacji, deregulacji i desocjalizacji, co oznacza, że państwa prywatyzują swe przedsiębiorstwa i wycofują się z działalności gospodarczej. Dotyczy to także: nauki, techniki, ochrony zdrowia, transportu oraz bezpieczeństwa i systemu penitencjarnego. Państwo poddaje deregulacji funkcję fiskalną i tworzy oazy podatkowe, aktywizując wzrost gospodarczy przy równoczesnym ograniczeniu administracji i oszczędnościach budżetowych. Globalizacja staje się przez to najdotkliwsza dla alienowanych grup ludności: tubylców niezintegrowanych z cywilizacją i kulturą współczesną, mniejszości, imigrantów. Rośnie partytacja i nowa kastowość ludności sprzeczna z zasadami demokracji liberalnej. Działania te są usprawiedliwiane wizją państw upadłych, które nie udźwignęły ciężaru ekonomiki [Argentyna] albo w których władza uległa rozproszeniu [Afganistan, Somalia]. Globalizacja wpływa też na zmianę polityki bezpieczeństwa państw: pojawia się problem zagrożeń asymetrycznych które wzmacniają podmiotowość ugrupowań terrorystycznych, przejęcie przez armie funkcji policyjno-stabilizacyjnych; polityzacja sojuszy obronnych – NATO; cywilna kontrola nad armią; funkcje antykryzysowe armii.

¹⁶ Za: G. Geerearts, *op.cit.*

¹⁷ K. Mingst, *Podstawy stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2006, s. 103, 139, 163.

Sprawca? Winny czy odpowiedzialny

Kategoria sprawczości nie została spopularyzowana w nauce o stosunkach międzyrodowych, gdzie obok podmiotowości dominuje też pojęcie efektywności uczestników obrotu międzynarodowego. Sprawczość wprowadźmy jako pojęcie umowne, będące czymś pośrednim między podmiotowością a efektywnością. Czemu ma służyć implementacja tego neologizmu? Wyjaśnienie dostarcza, najprościej mówiąc, hybrydowa rzeczywistość społeczna, jaka rozwinęła się w ostatnich latach, aktywizując jednostki, małe i wielkie grupy społeczne, związki wyznaniowe, wspólnoty etniczne, organizacje pozarządowe, przedsiębiorstwa międzynarodowe czy ruchy społeczne. Lista ww jest z pewnością niepełna i cały czas pozostaje otwartą. Jednak nie mnożąc bytów ponad potrzebę, uznać należy, że już ta enumeracja zawiera wachlarz tak różnorodnych uczestników, że ulegamy oto pokusie, by mówić o nich szerzej i w sposób mniej ostry jako o sprawcach albo czynnikach stosunków międzynarodowych. Sprawcą, przypomnijmy definicję Pietrasia podaną na początku tego opracowania jest obiekt wywierający wpływ na światową scenę, przy czym kategoria ta ma konotację negatywną, bo wiąże się z odpowiedzialnością za skutki. Za czynnik kształtujący sytuację międzynarodową uznaje się także państwa i innych uczestników międzynarodowych, gdy stosowana jest analiza czynnikowa, a celem badań jest ujawnienie owego wpływu.

W warunkach globalizacji polityki światowej pojęcia opisujące wpływ uczestników są ułomne, cierpią na swoisty deficyt wartości wyjaśniającej. Dotyczy to zwłaszcza kategorii podmiotowości, która zawężyła prawo do uczestnictwa w obrocie międzynarodowym do państw i struktur instytucjonalnych, jak również reżimizuje warunki, pod jakimi dowodzi swego prawa do oddziaływania na rzeczywistość mają uczestnicy. Warunki te to z reguły: celowe działanie, posiadanie określonej długofalowej strategii, akceptacja dla pojęcia rozwoju i postępu, wpisanie ich w praktykę swych działań etc. Nauka współczesna, w tym politologia i stosunki międzynarodowe, pozostają, jak pisze Ulrich Beck w „Władzy i antywładzy w epoce globalizacji” zakładnikami anachronicznej, nietrafnej perspektywy opisu rzeczywistości. Toteż powiedzieć należy, że do opisu amorficznego świata wykorzystywana jest siatka pojęciowa opisująca świat, który mija – państwowcentryczny i zdominowany przez podmioty międzynarodowe. Błąd odzwierciedla przekonanie o istnieniu nadal realiów, które w istocie odchodzi, a nawet odeszły już w przeszłość. Odwaga w dostrzeganiu zmiany jest w warunkach każdej transformacji niezbędnym minimum zachowania kontaktu z rzeczywistością. Tymczasem naukowcy, przywiązani do paradygmatu państwowcentrycznego, pozostają w przeważającej większości ludźmi miernej odwagi wobec potrzeby redefiniowania świata. Uznając umownie świat za system, przyjąć by należało, że zawiera on obecnie w sobie szereg subsystemów. Toteż ten, do opisu którego może być stosowana kategoria podmiotowości, jest jednym z wielu, a nie – jedynym. Postrzegany globalnie – system międzynarodowy współtwo-

rzą uczestnicy, którzy nie aspirują do rangi podmiotów. Chcą jedynie wywierać wpływ i poprzez swe działanie – potwierdzać fakt istnienia, a dopiero w dalszej kolejności – tożsamość. Ta ostatnia jest zresztą zmienna, hybrydowa, ujawnia się epizodycznie wraz z podejmowaniem przez sprawczych uczestników stosunków międzynarodowych ich działań. Te ostatnie zaś nie zawsze są świadome i celowe, częściej eksperymentalne, chaotyczne, przypadkowe i epizodyczne. Nie dają badaczom podstaw do tworzenia stabilnych narzędzi oceny ani celu, ani kierunku, ani prognozy skutków.

Metodologicznym nacjonalizmem Beck nazwał paradygmat badawczy dominujący we współczesnych naukach politycznych, w którym dominuje państwocentryzm i towarzyszące mu przekonanie, że państwo, wraz z jego instytucjami i strukturami kontroluje społeczeństwo. Opiera się on na politycznej kulturze lęku, immanentnie powiązanej z poczuciem zagrożenia i braku bezpieczeństwa. Wpisany jest w Hobbesjańską ideę kruchości życia ludzkiego, którego ochronie służyć może jedynie ustrukturalizowana przemoc. Metodologiczny kosmopolityzm to propozycja nowego spojrzenia badawczego, które bierze pod uwagę dynamiczne zmiany współczesnego świata.

Wysoce wartościowy wkład w rozwój teoretycznej refleksji na temat mispercepcji roli państwa wniósł przed laty Inis L. Claude Jr w przyczynkarskim tekście pt. „Myths about states”¹⁸. Jego poglądy korespondują zarówno z omówioną poniżej koncepcją metodologicznego nacjonalizmu Urlicha Becka, jak również z wybranymi polskimi ujęciami ewolucji pozycji decyzyjnej państwa, czy pracą pt. „Budowanie państwa” znanego amerykańskiego neo-liberała Francisa Fukuyamy. Spróbujmy w krótkim komentarzu zestawzić ze sobą kilka powyższych koncepcji autorskich.

Francis Fukuyama włączył się do debaty nad reorientacją pozycji międzynarodowej państwa, publikując książkę pt. „Budowanie państwa”. Wybrzmiała w niej bardzo czytelna krytyka skutków zjawiska w postaci państw upadłych, których słabość stanowi nowe wyzwanie strategiczne dla współczesnego zglobalizowanego świata. Do głównych problemów globalnych, jakich rozprzestrzenianie pogłębiają państwa upadłe, zaliczyć można rozwój epidemii np. AIDS w Afryce, transfer broni i materiałów rozszczepialnych w krajach Środkowego Wschodu, niekontrolowane migracje, międzynarodowy terroryzm.

Za wyjściowy błąd w konstruowaniu państw postkolonialny uznał Fukuyama bezkrytyczne naśladownictwo ustrojów demokratycznych szeroko rozumianego Zachodu. Pomijane dziedzictwo historyczne i religijne, nieuwzględnianie sprzeczności etnicznych już przy ustalaniu granic państwowych, doprowadziło do konfliktów wewnętrznych ostatnich lat na Bałkanach, Kaukazie i w Afryce. Budowanie państwa w krajach postkolonialnych miało w większości wypadków cechy modnego trendu, a często – symboliczny i fasadowy charakter. W nawiązaniu do mitów demaskowanych przez Claude, można uznać, że Fukuyama obnażył

¹⁸ I. L. Claude Jr., *Myths about the State*, “Review of International Studies”, 1986, vol. 12, no. 1, s. 1-11.

koncepcję uniwersalnego zestawu atrybutów państwowych, które występują bez względu na region, epokę i tradycję.

Fukuyama, wieszcząc erozję „kamieni węgielnych systemu westfalskiego: zasady suwerenności i państwa narodowego”¹⁹, powtarza za Chesterem Cokerem, iż państwa słabe są nośnikiem fundamentalnych zagrożeń porządku globalnego. Do ich grzechów zalicza: naruszenie praw człowieka, kreowanie migracji międzynarodowych, politykę agresorską i wspieranie światowego terroryzmu, co prowadzi do „demokratyzacji przemocy” tj. możliwości jej stosowania przez podmioty niepaństwowe na masową skalę. Wydaje się, jakby Fukuyama uzupełniał myśl badaczy polskich, w tym Andrzeja Dumały czy Sławomira P. Sałajczyka, którzy jeszcze w latach dziewięćdziesiątych precyzyjnie dookreślali filary zmian zdolności kontrolnych współczesnych państw²⁰. Zmiany próbowano wyjaśnić za pomocą czterech kategorii: erozji suwerenności, dyfuzji i dywersyfikacji potęgi oraz luki między aspiracjami a możliwościami państw. Epoka pozimnowojenna sprzyjała pluralizmowi podmiotów albo aktorów transnarodowych, którzy byli niepaństwowi, pozarządowi, nieterytorialni i niesuwerenni. Ich mnogość i aktywność, przy wysokiej specjalizacji jako konkurencji dla onipotentnych państw wymuszała ze strony tych ostatnich działania korekcyjne, minimalizujące straty kosztem tychże aktorów. Działania korekcyjne pojawiały się w momencie, gdy rządy uświadamiały sobie lukę między dotychczasową praktyką sprawowania władzy i nadal istniejącymi aspiracjami, a realną konkurencyjnością podmiotów niepaństwowych. Rosnąca luka między aspiracjami a możliwościami państw mobilizowała władze do częściowej cesji kompetencji władczych na aktorów niesuwerennych. Tak ujawniała się prawidłowość dywersyfikacji potęgi, polegająca na zachowaniu części uprawnień przez państwa (głównie funkcje obronne, prawotwórcze, dotyczące obywatelstwa itp.), a obok – utrwał fenomen dyfuzji suwerenności, gdzie część podmiotów niepaństwowych np. organizacje międzyrządowe, a ostatnio – również ugrupowania terrorystyczne wykazywały zdolność ochrony ludności (*peacekeeping*) jak i kontroli terytorium (Alkaida, Państwo Islamskie).

Fukuyama postrzega sprawę suwerenności nieco inaczej, chociaż nie mniej współczesne zmaganie z kwestią suwerenności prowadzi do decyzji, które mają zapobiec „epidemii słabości państwa”. Autor rozważa dwa etapy prewencji na tym polu: wojnę prewencyjną i akcję odbudowy instytucji państwowych. Dylemat, jaki nękał społeczność międzynarodową wynikał z pytania o zakres i formę terapii. Chodziło o to, czy wskaże ona podmiot odpowiedzialny za powstrzymanie terroryzmu, na mocy kompetencji delegowanych, czy wystąpi jako zbiorowość

¹⁹ F. Fukujama, *Budowanie...*, op. cit., s. 109.

²⁰ Por.: A. Dumała, *Uczestnicy transnarodowi - Podmioty niezależne czy kontrolowane przez państwa?*, w: E. Haliżak, I. Popiuk-Rysińska, (red.), *Państwo we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 1995, s.212-231; S.P. Sałajczyk, *Teoretyczne wizje rzeczywistości międzynarodowej*, „Stosunki Międzynarodowe”, 1995, t. 17, s. 35-62,

w majestacie prawa międzynarodowego. Katalog dostępnych środków mieści w sobie i interwencję humanitarną [np. Somali] i okresowe pogwałcenie suwerenności [np. Irak].

Claude podobnie jak Beck zwraca uwagę na bezkrytyczną replikację w nauce za-chodniej idei monopolu państwa jako podmiotu międzynarodowego. Wynika stąd szereg przekłamań, bądź błędów, które w większości nie uwzględniają ewolucji podmiotów niepań-stwowych i konieczności dzielenia się przez rządy kompetencjami władczymi z innymi akto-rami albo uczestnikami międzynarodowymi. Część z tych przekłamań wynika z powolnej ewolucji prawa międzynarodowego, a nawet – petryfikacji jego zasad, co prawda fundamen-talnych dla utrzymania jednorodnej narracji i dialogu międzynarodowego, lecz coraz bardziej wątpliwych w obliczu prawdy.

Pierwszy mit to suwerenna równość państw, której Claude przeciwstawia ich rze-czywistą różnorodność, to prawdopodobnie najpowszechniejszy stereotyp, umocowany w prawie międzynarodowym. Uznaje się często równość jako fakt, podczas, gdy jest ona tylko postulatem, wyrażającym dążeniem do ideału. W dodatku trudno dokonać sprostowania tej zasady, gdyż pierwotnie służyła umacnianiu poczucia egalitarności jednostek ludzkich, tak duchowi demokracji wewnątrz państw, jak dokumentacji równych praw narodów w skali glo-balnej. Niestety przeniesiona nazbyt pochopnie na grunt stosunków międzynarodowych, wprowadza w istocie w błąd, gdyż twierdzenie, że państwa są równe, sugeruje, że są takie same. Źródłem poglądu – jest zdaniem Claude – „intelektualne lenistwo”, pochopna generali-zacja, oparta na indukcji. Na jej podstawie uznajemy, że jeżeli wiemy coś o jednym, wiemy to o każdym innym temu podobnym obiekcie. Lek-komyślne uogólnienie, którego tłem jest am-bicja tworzenia stabilnych łatwych w odbiorze teorii, prowadzi do behawioralnych przekłamań utożsamiających proces decyzyjny w państwie z racjonalnymi i uniwersalnymi scenariuszami działania tak mocarstw, jak państw małych. Stereotyp równości zaprzecza hierar-chicznej naturze światowego układu sił, a oprócz zaprzeczenia indywidualnych zachowań różnych państw niesie również kłamliwy wizerunek porządku międ-zynarodowego. Suwerenna rów-ność zaprzecza również poddawaniu się państw naciskom ze strony otoczenia międzynaro-dowego, utrwala fałszywy pogląd o całkowitej autonomii polityki zagranicznej.

Janusz Symonides wśród ograniczeń suwerenności współczesnych państwa wymienia: rozwój prawa antywojennego; wzrost wielostronnych zobowiązań międzynarodowych (umo-wy); presję tzw. międzynarodowej opinii publicznej; demokratyczność ustrojów (presja wła-snej opinii publicznej); uniwersalne stan-dardy prawne np. ochrona praw człowieka. Autor ten wskazuje również, że za-chodzi nowelizacja roli państwa pod wpływem globalizacji. I tak oto państwo zachowuje funkcje regulacyjne: np. w obszarze gospodarczym, prowadzi procesy transformacji systemowej; kontroluje stabilność ekonomiczną poprzez większoś-ciowe pakiety filii KTN; ponosi odpowiedzialność za realizację gospodarczych, socjalnych i kulturalnych praw człowieka, wymusza prowadzenie polityki przy-

jaznej środowisku posiada monopol na użycie sił zbrojnych; jako pierwotny podmiot prawa międzynarodowego może nadal istotnie wpływać na stabilność pozostałych podmiotów²¹.

Claude krytykuje ponadto mit państwa solidarnego²², biorąc za punkt odniesienia problem różnych wewnętrznych interesów grupowych – nie każde państwo zawiera w sobie naród, będąc wobec niego instytucją służebną. Solidarne jest zatem wewnętrznie państwo narodowe, ale równocześnie heterogeniczny i dymorficzny jest system międzynarodowy. Idee solidarności narodowej są traktowane jak źródła zagrożenia dla systemu, brakuje natomiast poczucia solidarności ogólnoludzkiej. Podobnie ma się sprawa z ideą jednorodności rządu²³ wobec procesów decyzyjnych – państwo podejmuje decyzje generowane na szczytach scenarizowanej władzy, która – nawet w ustroju republikańskim – nawiązuje do tradycji suwerenności monarszej. W przeciwieństwie do ideału jednoosobowej władzy królewskiej, współczesne państwa nie podejmują decyzji ani spójnych, ani racjonalnych, raczej – demonstracyjne, emocjonalne, przypadkowe, w odpowiedzi na cudzą prowokację, lub przez odwzorowanie cudzych zachowań itp. Drugi etap – wprowadzanie decyzji w życie nie jest automatyczne, może napotykać tak wielkie trudności wewnętrzne, że nigdy nie zostanie zrealizowane. Niekompetencja, niespójność czy brak konsekwencji czynią decyzje nieprzewidywalnymi.

Państwo nie jest również wszechwładne²⁴ kwestionuje Claude czwarty mit: państwo jest *ex definitione* wszechmocne w granicach swego terytorium tylko od pewnego stopnia. Idea zdolności stosowania przymusu przez państwo niesie przekonanie, że państwa są zawsze wyposażone w środki skutecznej egzekucji tego prawa. Tymczasem zdolność tę posiadają głównie mocarstwa lub państwa totalitarne. Gdybyśmy dodali do tego opinie współczesnych badaczy o wymuszonym podziale zadań, okaże się, że rację ma Beck, wskazując, iż paradoksalnie to współczesne wielkie korporacje uniformizują państwa, by łatwiej osiągać cele gospodarcze, niżli państwa zdolne są korygować swą wszechmocność, podporządkowując sobie innych uczestników sceny międzynarodowej.

Wspominano już wyżej w niniejszym opracowaniu o zdolności stosowania przemocy przez uczestników niepaństwowych. Mitem wydaje się zatem państwo „krwiożercze” traktowane jako machina wojenna²⁵. Państwa posiadają infrastrukturę i utrwalone zwyczajowo prawo do wywoływania i prowadzenia wojny. Nie oznacza to jednak, że każdy kraj stale gotów jest do prowadzenia wojny, lekceważenia wspólnych wartości i walki o przewagę w systemie międzynarodowym. „System międzynarodowy nie jest systemem wojennym, a gdyby nawet taki

²¹ J. Symonides, *Rola i miejsce państw w procesie globalizacji.*, w: E. Haliżak, R. Kuźniar, J. Symonides, (red.), *Globalizacja a stosunki międzynarodowe*, Bydgoszcz 2004.

²² I. L. Claude Jr., *Myths...*, op. cit., s.1.

²³ *Tamże*, s. 3.

²⁴ *Tamże*, s. 6.

²⁵ *Tamże*, s. 7.

był, okaże się, że inicjatorów działań siłowych szukać należy również wśród podmiotów niepaństwowych. Większość państw dąży natomiast do poszukiwania środków pokojowych.

W ramach oceny ww. dyfuzji i dywersyfikacji potęgi, można za Claude podać ocenę państwa amoralne²⁶ – „państwo samolubne i nieodpowiedzialne”, gdzie władza skupia się na egzekucji porządku, nie świadcząc wobec ludności żadnych dodatkowych usług. W XX wieku państwa zaczęły przejmować kompetencje podmiotów niesamodzielnych, które dawniej prowadziły działalność charytatywną. Powstały zręby państwa opiekuńczego, a partnerstwo prywatno-publiczne stanowi obecnie rozwiązanie pośrednie, dokumentując wspomniany już wielokrotnie proces dywersyfikacji.

Metamorfozy zadań współczesnych państw, które różni do siebie coraz bardziej dy-stans rozwojowy, stawiają w trzydziści lat po publikacji Claude pytanie, czy są one anachroniczne²⁷? Pojawia się postulat restrukturyzacji systemu międzynarodowego, który z państwo-centrycznego staje się bliższy modelowi global governance. Państwa nie zastąpi inna instytucja quasipolityczna, gdyż nie wykona ona jego podstawowych zadań, związanych z tożsamością obywateli, stanowieniem i egzekucją prawa oraz w dużej mierze – bezpieczeństwem, lecz próby kosmopolityzacji systemu międzynarodowego są osłabiające renomę, prestiż państw przywołamy poniżej, nawiązując do piśmiennictwa Urlicha Becka. Konkluzja może ryzykowna, lecz bodaj trafna: współczesne państwa muszą o wiele bardziej niż w epoce zimnowojennej starać się o soft power – to be attract – jak określiły to lapidarnie Joseph S. Nye²⁸.

Strategie bycia sprawczym

Jednostka w stosunkach międzynarodowych – fenomen o tyle frapujący, co niedookreślony. Kilka generacji uczonych – historyków i psychologów łączyło to hasło z próbami analizy wpływu wielkich postaci mężów stanu na politykę globalną. Wydawało się zrozumiałym, że w hierarchicznym świecie zdolność oddziaływania na rzeczywistość ma jedynie de-cydent – człowiek władzy powiązany z establishmentem, albo na drugim biegunie – kontestator systemu, stojący na czele ruchu społecznego o ambitnych celach i dużej dynamice. Władza oznaczała bycie częścią instytucjonalnej struktury. Władza była tożsama z urzędem, albo przynajmniej precyzyjnie rozumianą kontestacyjną rolą społeczną. Od początku epoki post-zimnowojennej sztywność struktur władzy uległa ledwie dostrzegalnym zmianom. Zarówno w skali krajowej, jak i międzynarodowej hierarchie straciły na atrakcyjności i prestiżu, stając się znacznie mniej albo rzadziej potrzebne.

²⁶ Tamże, s. 9.

²⁷ Tamże, s. 10.

²⁸ Por. J. S. Nye, *Soft power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*, Warszawa 2004.

Jednostka na szczycie struktury władzy spełnia coraz bardziej własne sny o potędze, niż rzeczywiste posłannictwo. Z męża stanu staje się celebrytą, porównywalnym z gwiazdą estrady czy Internetu. Dlaczego nie warto dziś być politykiem, albo dlaczego wartość tej funkcji jest poddana silnej dewaluacji. Odpowiedzią pośrednio jest kategoria sprawczości, a bezpośrednio zyskujemy je przez właściwe zrozumienie rewolucji cyfrowej.

Nawiązując do kategorii sprawczości, spróbujmy postawić w opozycji do siebie dwa rodzaje uczestników stosunków międzynarodowych: państwa i jako reprezentantów aktorów niepaństwowych – korporacje zwane przedsiębiorstwami międzynarodowymi oraz ruchy społeczne. Te ostatnie wykazują w ostatnich piętnastu latach niespodziewaną, lawinową aktywność, która poziomem spontaniczności i skuteczności zaskakuje badaczy stosunków międzynarodowych. Są swoistym fenomenem nowego wieku, będącego już nie tylko „erą cyfrową”, lecz epoką emancypacji społeczeństw i jednostek. Sprężyny procesów emancypacji tychże spod władzy organów państwa i ideologii nacjonalistycznej staje się wolny dostęp do informacji, prawo jej demokratycznego rozpowszechniania i coraz skuteczniejsze narzędzia jej transferu. Z chwilą, gdy informacja została zakodowana w postaci cyfrowej, jest dostępna i przetwarzalna w prosty sposób dla każdej jednostki posiadającej kompetencje cyfrowe w połączeniu z narzędziami ICT. Nowego znaczenia nabierają słowa Francisca Bacona, „Knowledge is a Power”. Władza utożsamiana z informacją znajduje się w rękach jednostek i ich agregatów, bowiem wraz z postępem technologicznym nie dokonał się przełom w psychologicznej wrażliwości na mizinformację. Dopóki ludzkość będzie ciekawa świata, dopóki wiedza będzie najsilniejszą bronią służącą manipulacji. Po cóż zatem być urzędnikiem struktur państwowych, jeśli anonimowy użytkownik sieci posiada porównywalną do tej moc tworzenia opinii i rozpowszechniania poglądów, jaką ma mąż stanu? Sprawczość w świecie cyfrowym stanowi trampolinę, od której odbijają się z niemalą inspiracją dla własnych działań wszyscy współcześnie liczący się uczestnicy stosunków międzynarodowych. Większość z nich pragnie podnieść własną sprawczość. Jakie stosują strategie?

Beck wyodrębnił rozmaite strategie przyjmowane przez państwa i ich niepaństwowych rywali dla powiększenia sprawczości działań. Rządy stosują (strategie) nieodzowności, (strategie) niezastępowalności, (strategie) unikania monopoli światowych, (strategie) redukujące konkurencję między państwami, (strategie) kosmopolityzacji państwa²⁹.

Wielkie międzynarodowe przedsiębiorstwa, których dochody równe są albo przewyższają PKB głównych gospodarek państwowych³⁰ na świecie są również zaliczane do kluczowych uczestników stosunków międzynarodowych. Przypisywane są im strategie pogłębiające w równej mierze podmiotowość jak i sprawczość działania. Wśród wymienianych przez Becka są strategie substytu-

²⁹ U. Beck, *Władza i przeciwwładza...*, op. cit., s. 6-7.

³⁰ Por. A. Jarczewska-Romaniuk, *Przedsiębiorstwa międzynarodowe*, Bydgoszcz 2004.

cji, marginalizujące docelowo pozycję państw przez ich uniformizację i strategie neoliberalizacji.

Trzeci wreszcie gracz na globalnej scenie – najbardziej eklektyczny i nieformalizowany w strukturach – globalne społeczeństwo obywatelskie stosuje narzędzia nacisku na korporacje poprzez strategie globalizacji ryzyka, z kolei – przez strategie kosmopolityzacji i demokratyzacji, podważając sens istnienia państwa w jego dotychczasowej postaci.

Wnioski

Janusz Symonides we wspomnianym już artykule o globalizacji użył określenia „nowa anarchia międzynarodowa” jako synonim wielopoziomowego systemu państw i innych uczestników stosunków międzynarodowych. Z naszej perspektywy możemy zastrzec, że większość z nich rywalizuje z innymi w walce o sprawczość, a nie o status podmiotu. Państwa przechodzą dolegliwości deterytorializacji, których przyczyną generuje z jednej strony aktywność wszystkich uczestników w cyberprzestrzeni, a z drugiej – procesu upadku państw.

Wraz z migracjami, które okazują się tym skuteczniejsze, im więcej narzędzi cyfrowych służy komunikacji między migrantami, ujawnia się bezradność państw w zakresie kontroli granic i kontroli obywateli, zwłaszcza państw trzecich.

Spada poczucie tożsamości narodowej, a rośnie tożsamość kosmopolityczna, wpisana w etos globalnego społeczeństwa obywatelskiego. Procesom tym towarzyszą kosmopolityzacja i uniwersalizacja kultury i stylu życia, które zastępują tradycję i przywiązanie do przeszłości. Jednostki zyskują znacznie szerszą świadomość prawa, kompetencja legislacyjna państw nie jest jedyną, gdy można odwoływać się do sądownictwa międzynarodowego. W jego korzystnych wyrokach potwierdza się sprawczość jednostki, ale i samych ponadpaństwowych instytucji, które werdykty wydają.

Współczesne stosunki międzynarodowe zmieniają się adekwatnie do ogólnych trendów zmian społecznych. W tych ostatnich daje o sobie znać skrajny indywidualizm postaw wobec rzeczywistości, doraźność działań, efekciarstwo w miejsce efektywności, improwizacja zamiast planowania, niosąca ze sobą nieczytelność celów a co za tym idzie – kontestacja myślenia i działania strategicznego. Krótkotrwała sprawczość niepostrzeżenie zastępuje nazbyt statyczną, słabo nadążającą za realiami badawczą kategorię podmiotowości. Warto tę zmianę zauważyć.

ORGANIZACJE MIĘDZYRZĄDOWE JAKO UCZESTNICY STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH¹

Irena Popiuk-Rysińska

Wprowadzenie

Chcąc zrozumieć istotę i funkcjonowanie stosunków międzynarodowych nie wystarczy ograniczyć się do wyjaśniania działalności zewnętrznej państw, których symbolem byli dyplomata i żołnierz. Obok państw pojawiły się i rozwijają inne podmioty, które współtworzą stosunki międzynarodowe i są ich częścią. Wszyscy ci, którzy działają i oddziałują w sferze międzynarodowej określane są mianem uczestników stosunków międzynarodowych, podmiotów lub aktorów. Każde z tych pojęć ma inną konotację. Uznając za najtrafniejsze używanie pojęcia „uczestnik”, można go zdefiniować jako podmiot zdolny do aktywności międzynarodowej, a więc do zmieniania lub utrwalania stanów środowiska międzynarodowego. Takie ujęcie uczestnika zakłada, że: 1) uczestnik jest jednym ze zbioru podmiotów podejmujących aktywność tego samego typu, 2) aktywność uczestnika jest częścią (elementem) składową całości stosunków międzynarodowych, 3) każdy uczestnik ma swój udział w rezultatach zbiorowej aktywności, którą są procesy i zjawiska międzynarodowe oraz odpowiadające im stany środowiska międzynarodowego².

Uczestnicy stosunków międzynarodowych są zbiorowością bardzo liczną i niejednorodną. Różnią się między sobą wieloma istotnymi cechami. Jedną z najważniejszych jest sam charakter podmiotów, decydujący o specyfice ich położenia

¹ Obszerne fragmenty tej pracy pochodzą z wcześniejszej publikacji: I. Popiuk-Rysińska, *Organizacje międzynarodowe. Zarys problematyki*, w: S. Parzymies, I. Popiuk-Rysińska, (red.), *Udział Polski w organizacjach międzynarodowych*, Warszawa 2012, s. 13-47.

² Szerzej na temat pojęcia „uczestnika”: I. Popiuk-Rysińska, *Uczestnicy stosunków międzynarodowych, ich interesy i oddziaływania*, w: E. Haliżak, R. Kuźniar, (red.), *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*, Warszawa 2006, s. 88-118; S. Bieliń, *Tożsamość uczestników stosunków międzynarodowych*, w: R. Zięba, S. Bieliń, J. Zajac, (red.), *Teorie i podejścia badawcze w nauce o stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2015, s. 153-176; pojęcie „aktora” jest stosowane głównie przez teorię ról międzynarodowych, patrz: J. Zajac, *Teoria ról międzynarodowych*, w: R. Zięba..., op. cit., s. 127- 151.

międzynarodowego i aktywności. Biorąc pod uwagę to kryterium wyróżnia się dwie podstawowe grupy uczestników, państwa i uczestników niepaństwowych, wśród których są organizacje międzynarodowe.

Od powstania pierwszej organizacji międzyrządowej w 1815 r. ich liczba ulegała zmianom do 266 w 2013 r. W porównaniu z liczbą innych podmiotów, w tym organizacji pozarządowych (8626) nie jest ona imponująca, ale odnosi się do najważniejszych pozarządowych uczestników stosunków międzynarodowych, współtworzących porządek międzynarodowy³. Ich rozwój i przekształcenia odzwierciedlają zmiany zachodzące w stosunkach międzynarodowych. Jest to widoczne też w ostatnich dziesięcioleciach, co dostrzega wiele szkół naukowych głoszących tezę o transformacji porządku międzynarodowego, między innymi od „ery westfalskiej do postwestfalskiej”, którego jednym z głównych przejawów są przekształcenia, jakim podlegają organizacje międzynarodowe, stające się w coraz szerszym zakresie niezależnymi ośrodkami władzy⁴. „Ta internacjonalizacja władzy (authority) jest często postrzegana jako wyraz konstytucjonalizacji globalnego ładu prawnego”⁵. Inne badania wskazują natomiast, że międzynarodowe organizacje mogą również wykonywać swoje kompetencje w sposób autorytarny, który narusza same podstawowe konstytucyjne zasady praw człowieka, demokrację i rządy prawa, jakie zazwyczaj organizacje międzynarodowe zamierzają promować⁶.

Rodzi się zatem pytanie, czy nowy porządek międzynarodowy zmierza w kierunku porządku skonstytucjonalizowanego, autorytarnego, czy też obu razem? Ponadto, przyjęcie tezy, że rozszerzanie się kompetencji organizacji i ich autonomizacja wobec państwa oznacza kształtowanie się nowych ośrodków władzy o charakterze wertykalnym (ponadnarodowym), a więc porządku wertykalnego obok porządku horyzontalnego, stwarza kolejny problem relacji między dwoma układami, a zwłaszcza konkurencyjności tego pierwszego wobec tradycyjnego porządku międzynarodowego, opartego na państwach i relacjach między nimi oraz międzypaństwowej strukturze potęgi.

Pojęcie i podmiotowość organizacji międzyrządowej

Organizacje międzynarodowe to zbiór dosyć zróżnicowany pod wieloma względami, w tym przedmiotem, zakresem członkostwa, strukturą organów czy siłą i zdolnością oddziaływania na swoich członków, jak również środowisko

³ Dane dotyczące liczby organizacji w 2013 r. pochodzą z: „Yearbook of International Organizations”, 2014/2015, ed. 51, , Union of International Associations, Munchen, s. 25.

⁴ C. Kreuder-Sonnen, B. Zangi, *Which post- Westphalia? International organizations between constitutionalism and authoritarianism*, w: „European Journal of International Relations”, s.1, w: www.ejt. Sagepub.com, dostęp 12.5.2015 r.

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Ibidem*.

międzynarodowe. Niezależnie od tego zróżnicowania w oparciu o wspólne cechy można organizację międzyrządową zdefiniować jako wielostronny celowy związek państw powstały na podstawie zawartego między nimi porozumienia i wyposażony w system stałych organów. Członkami takiego związku mogą być też inne podmioty, takie jak organizacje międzynarodowe (np. UE), zinstytucjonalizowane ruchy społeczne (np. OWP) czy podmioty prywatne (np. w ramach ITU). Zbliżoną definicję zawiera rezolucja ZO NZ (66/100) z 27 grudnia 2012 r. dotycząca odpowiedzialności organizacji międzynarodowych. Określa ona organizację międzynarodową jako „organizację utworzoną przez traktat lub inny instrument mający moc prawa międzynarodowego i posiadającą własną międzynarodową osobowość prawną. Organizacje międzynarodowe mogą zawierać jako członków, dodatkowo do państw, inne jednostki”⁷.

Definicja ta akcentuje podmiotowość prawnomiędzynarodową organizacji międzyrządowych, co było przez kilka dziesięcioleci przedmiotem sporu, głównie między prawnikami. Spór ten miał ważne znaczenie, ponieważ dotyczył pozycji państwa i jego wyłączności występowania w roli podmiotu prawa międzynarodowego, także jako jedyne suwerena, mającego monopol na podmiotowość prawnomiędzynarodową.

Historia podmiotowości międzynarodowej organizacji wiąże się ściśle z kształtowaniem się i utrwalaniem samej podmiotowości międzynarodowej, pierwotnie w ujęciu prawniczym. Za prekursora tego pojęcia uznaje się Gotfrieda Wilhelma Leibniza (1644-1716), który w Praefatio dzieła „Codex Iuris Gentium diplomaticus” sformułował i użył jako pierwszy pojęcia *persona iure gentium*, co można przetłumaczyć jako osoba prawa narodów, czyli prawa międzynarodowego⁸. Za taką osobę uznawał jedynie państwo, które jako jedyny podmiot miało władzę suwerenną, niezależną od innej, mającą zdolność do uczestniczenia w stosunkach międzynarodowych przy pomocy dyplomacji i wojen. Podmiotowość została zatem powiązana z suwerennością. Takie wąskie ujęcie podmiotowości zostało zakwestionowane w połowie XIX w, kiedy zaczęły rozwijać się organizacje międzynarodowe. Wyrazem tego były koncepcje zakładające zróżnicowanie podmiotowości międzynarodowej, w tym propozycje przyjęcia nowego pojęcia, mającego konotacje prawne i polityczne, tj. uczestnika stosunków międzynarodowych, obejmującego wszystkie podmioty uczestniczące w obrocie międzynarodowym, niezależnie od ich formy, w tym organizacje międzynarodowe. Z drugiej strony dokonywał się proces uznawania organizacji międzynarodowych nie tylko jako uczestników stosunków międzynarodowych, ale też podmiotów prawa międzynarodowego⁹. Duże znaczenie w tym procesie miała opinia doradcza MTS

⁷ *Responsibility of international organizations*, A/RES/66/100, 27 February 2012.

⁸ G. W. Leibniz, *Codex Iuris Diplomaticus*, Hanower 1693, cyt. za: A. Czaplńska, *Odpowiedzialność organizacji międzynarodowych jako element uniwersalnego systemu odpowiedzialności międzynarodowo-prawnej*, Łódź 2016, s.75.

⁹ Szerzej: *Ibidem*, s. 78-79.

w sprawie odszkodowania za straty poniesione w służbie NZ z 1949 r., w której MTS stwierdził, że „pojawienie się na arenie międzynarodowej nowych struktur /instytucji zdolnych do działania, nie będących państwami było odpowiedzią na wymagania rzeczywistości, w której żyjemy”¹⁰.

Organizacje międzynarodowe występują w stosunkach międzynarodowych w podwójnym charakterze, jako uczestnicy stosunków międzynarodowych i jako podmioty prawa międzynarodowego.

Organizacje jako podmioty prawa międzynarodowego, mają zazwyczaj prawo do nawiązywania i utrzymywania stosunków z innymi uczestnikami, w tym innymi instytucjami międzynarodowymi, organizacjami pozarządowymi oraz państwami, a także zawierania umów międzynarodowych, korzystają z biernego i czynnego prawa legacji, korzystają z przywilejów i immunitetów dyplomatycznych oraz mają zdolność do ponoszenia i egzekwowania odpowiedzialności międzynarodowej¹¹.

Zdolność traktatowa organizacji międzynarodowych ma charakter przedmiotowo-funkcjonalny, a nie generalny jak w przypadku państw. Określają ją postanowienia umowy założycielskiej oraz jej funkcje. Potwierdza to artykuł 6 Wiedeńskiej Konwencji o prawie traktatów między państwami a organizacjami międzynarodowymi oraz między organizacjami międzynarodowymi, według którego „Umowy zawierane przez organizacje międzynarodowe służą albo umożliwieniu prowadzenia przez nie działalności (np. umowy dotyczące siedziby organizacji czy przywilejów i immunitetów ich funkcjonariuszy) albo realizacji ich celów”¹².

Początki prawa legacji organizacji sięgają czasów Ligi Narodów, przy której państwa akredytowały swoich przedstawicieli. W czasach współczesnych organizacje międzyrządowe korzystają w szerokim zakresie z biernego prawa legacji, ale jego zakres i sposób wykonywania różni się od państw. Mogą też w określonych warunkach tworzyć swoje przedstawicielstwa (biura) w państwach (np. ONZ, UE, FAO, MOP, MFW, IBRD, OBWE) oraz przy innych organizacjach międzynarodowych (np. UE).

Przyznanie organizacjom międzynarodowym przywilejów i immunitetów dyplomatycznych na poziomie prawa krajowego jest wyrazem uznania ich podmiotowości oraz zapewnienia im niezależnego i właściwego wykonywania funkcji, które ograniczają je w sensie przedmiotowym. Obejmują one: immunitet jurysdykcyjny i egzekucyjny, nietykalność pomieszczeń, archiwów i korespondencji, swobodę komunikowania się i przemieszczania, przywileje podatkowe i celne.

¹⁰ Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations. Advisory Opinion of 11 April 1949, ICJ Reports, 1949, s. 178.

¹¹ Szerzej: A. Czaplińska, op. cit., s. 73-115.

¹² Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations and between International Organizations, Vienna, 21 March 1986, art. 6; Szerzej: J. Soznowski, *Prawo traktatów: zarys współczesny*, Warszawa-Poznań 2009, s. 229-233.

Źródłem przywilejów i immunitetów organizacji są:

1. statuty (np. art. 40 Statutu Rady Europy, art. 105 Karty Narodów Zjednoczonych);
2. umowy międzynarodowe wielostronne (np. Porozumienie o statusie Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, przedstawiciele narodowych i personelu międzynarodowego, z 20 września 1951 r.; Konwencja o przywilejach i immunitetach organizacji wyspecjalizowanych, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 27 listopada 1947 r.)
3. umowy dwustronne między organizacją a państwem siedzibą lub innymi państwami (np. Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Organizacją Współpracy Gospodarczej i Rozwoju o przywilejach i immunitetach organizacji, podpisana 16 stycznia 1995 r. w Paryżu).
4. prawodawstwo wewnętrzne państw
5. zwyczaj międzynarodowy.

W ramach zdolności prawnomiędzynarodowej organizacje mogą występować z roszczeniami międzynarodowymi oraz korzystać ze środków pokojowego załatwiania sporów, w tym z niektórych sądów międzynarodowych (np. UE, MOP). Ponoszą także odpowiedzialność międzynarodową za szkody wyrządzone przez ich organy lub funkcjonariuszy, jak również występować z roszczeniami międzynarodowymi, co potwierdził MTS w opinii doradczej w sprawie o roszczenia z 1949 roku¹³.

W porównaniu z państwami są one podmiotami wtórnymi, utworzonymi przez państwa, stąd ich możliwości działania jako podmiotów od państw niezależnych zależy od wielu czynników, w tym woli państw. Pierwotnym wyrazem tej woli jest przede wszystkim sama konstrukcja organizacji, w tym zwłaszcza rozwiązania odnoszące się do parametrów procesu decyzyjnego, zakresu i charakteru kompetencji rzeczowych oraz sposobu ich realizacji. Ogólnie rzecz ujmując, zakres zdolności międzynarodowej tych uczestników jest zróżnicowany, ograniczony i wyraźnie określony.

Badając historię stosunków międzynarodowych można zauważyć wzrastającą tendencję powiększania się „władzy” organizacji. W XIX w., gdy powstawały i rozwijały się organizacje jako związki administracyjne, o wąskich kompetencjach, funkcjonujące w obszarach pozapolitycznych, były poddane ścisłej kontroli państw, przede wszystkim dzięki powszechnie przyjmowanej zasadzie podejmowania decyzji jednomyślnie. Z czasem ich kompetencje przedmiotowe ulegały rozszerzeniu, jak również wraz z liczbą państw oraz członków organizacji zaczęto odchodzić od jednomyślności na rzecz większości głosów, co powodowało, że państwa przestały sprawować pełną kontrolę nad organizacją.

¹³ Reparations, op. cit., s. 9.

Można również zauważyć tendencję transferowania kompetencji na kolektywne organy organizacji, w których państwa tracą prawo weta, przykładem tego jest sukcesywne rozszerzanie zakresu zagadnień w odniesieniu do których Rada UE podejmuje decyzje większością kwalifikowaną, podobne zjawisko występuje w WTO, gdzie konferencja ministerialna może podejmować decyzje większością głosów, także w Radzie Europy, w ramach której odchodzi się od jednomyślności na rzecz podejmowania decyzji dwiema trzecimi w Komitecie Ministrów (jedeny organ działający w imieniu organizacji)¹⁴, Rada Bezpieczeństwa coraz więcej decyzji podejmuje większością głosów, ponieważ jej stali członkowie rzadziej korzystają z prawa weta. Z drugiej jednak strony, w organizacjach naczelnymi organami decyzyjnymi pozostają organy międzyrządowe, w ramach których państwa tworząc koalicje mogą się wymieniać i łagodzić niedogodności wynikające ze stosowania zasad większościowych, jak również przewagi hegemonu, który może być przegłosowany. Ponadto w licznych organizacjach można zauważyć tendencję do unikania głosowania i dążenia do consensusu, co często zalecają regulaminy organów (np. Rady Gubernatorów MFW, Rady Gospodarczej i Społecznej NZ).

Formy działalności organizacji międzyrządowych

Aktywność organizacji przejawia się w trzech formach: regulacyjnej, kontrolno-implementacyjnej oraz operacyjnej. Działalność regulacyjna polega na ustalaniu norm postępowania w drodze decyzji organów lub umów przez nie zawieranych. Po pierwsze, organizacje tworzą lub uczestniczą w tworzeniu prawa międzynarodowego traktatowego oraz prawa zwyczajowego. Są forum, na którym są ustalane i przyjmowane teksty traktatów. Zakres tego typu działalności jest zróżnicowany, zależny od charakteru organizacji. Różnice w zakresie dorobku regulacyjnego są olbrzymie, np. w ramach MOP przyjęto 189 konwencji¹⁵, natomiast w WHO – tylko jedną¹⁶. Po drugie, niektóre organizacje wydają decyzje bezpośrednio wiążące państwa, czasami nawet obywateli lub podmioty prawne na obszarze jurysdykcji państw. Przykłady tego typu rozwiązań można znaleźć już w początkowej fazie kształtowania się organizacji, tj. na początku XIX w., ale proces ten rozwinął się dopiero w szerokim zakresie po drugiej wojnie światowej. W Centralnej Komisji Żeglugi na Renie, uznawanej za pierwszą w historii orga-

¹⁴ Uchwała statutowa (93) 27 dotycząca wymaganej większości głosów przy podejmowaniu decyzji przez Komitet Ministrów, przyjęta przez Komitet Ministrów 14 maja 1993 r. na 92 sesji, w: H. Izdebski, *Rada Europy. Organizacja demokratycznych państw Europy i jej znaczenie dla Polski*, Warszawa 1996, s. 125-126.

¹⁵ Wykaz konwencji i zaleceń MOP: www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p/NORMLEXPUB/, dostęp 25.9.2017 r.

¹⁶ I. Popiuk-Rysińska, *Instytucjonalizacja współpracy międzynarodowej na rzecz ochrony zdrowia*, w: W. Lizak, A. M. Solarz, *Ochrona zdrowia w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2013, s. 18-29.

nizację międzyrządową dopuszczono możliwość podejmowania decyzji bezpośrednio wiążących, dotyczących kwestii technicznych, ale były one podejmowane na zasadzie jednogłosowości głosujących. Natomiast po drugiej wojnie światowej zezwala się na podejmowanie takich decyzji większością głosów członków organizacji. Najbardziej ewidentnym przykładem najsilniej rozwiniętych kompetencji w tej dziedzinie jest UE. W obszarze kompetencji przyznanych Unia ma własne kompetencje prawodawcze, zastępując państwa, a proces decyzyjny opiera się na zasadach większościowych. Inny przykład to przepisy WHO, które wchodzą w życie za milczącą zgodą, wśród nich Międzynarodowe Przepisy Zdrowotne, będące zbiorem podstawowych zasad dotyczących zapobiegania i przeciwdziałania epidemiom.

Ponadto w niektórych organizacjach można zauważyć zadziwiający i mało kontrolowany rozrost kompetencji normotwórczej, następujący poprzez wykorzystanie funkcjonalnej interpretacji statutów. Najbardziej ewidentnym tego przykładem jest działalność normatywna Rady Bezpieczeństwa NZ. Rada ta została zaprojektowana w Karcie jako organ działający w nadzwyczajnych w sytuacjach zagrożenia pokoju, naruszenia pokoju lub aktu agresji, który można przyrównać do straży pożarnej, natomiast w praktyce stała się ona ministerstwem ds. pożarnictwa, zapobiegania pożarom i karania podpalaczy. Rada jako organ operacyjny, według Karty NZ ma bowiem do dyspozycji ograniczony zakres środków (uchwały o charakterze politycznym, sankcje), natomiast stosując rozszerzającą interpretację Karty, nadała sobie rolę międzynarodowego ustawodawcy, wydając rezolucje o charakterze ogólnym (normatywnym) z odwołaniem się do rozdziału VII Karty, na podstawie którego może podejmować decyzje prawnie wiążące państwa. Praktykę tę zapoczątkowała precedensowa, jak się potem okazało, tzw. rezolucja antyterrorystyczna, przyjęta po ataku terrorystycznym na USA w 2001 r. Rezolucja ta (nr 1373 z 28 września 2001 r.) jest niezwykle i unikatowa w historii organizacji, ponieważ jest aktem o treści ogólnej, zawierającym zbiór norm służących zwalczaniu międzynarodowego terroryzmu, które normalnie powinny być przedmiotem umowy międzynarodowej. Co więcej, Rada podjęła tę rezolucję na podstawie rozdziału VII Karty, używając języka właściwego dla decyzji wiążącej prawnie, co w świetle dotychczasowej praktyki należy interpretować jako decyzję mandatową. Mówiąc inaczej Rada wystąpiła tu w roli międzynarodowego legislatora, ponieważ Rada zobowiązała państwa do przedsięwzięcia szeregu działań, uznanych przez Radę za niezbędne dla skutecznego i długotrwałego przeciwdziałania terroryzmowi¹⁷.

Tłumacząc przyczyny wydania tej rezolucji, Jeremy Greenstock ambasador Wielkiej Brytanii przy NZ stwierdził, że dotychczas przyjęte antyterrorystyczne konwencje międzynarodowe zawierają luki, a ponadto tylko 2 państwa ratyfikowały wszystkie 12 konwencji. Rezolucja zatem służy temu, czego nie zdołano osiągnąć w skali powszechnej normalną umowną drogą, tj. wypełnieniu wspo-

¹⁷ I. Popiuk-Rysińska, *Ewolucja...*, op. cit., s

mnianych luk i ustanowieniu najwyższego wspólnego mianownika dla działań antyterrorystycznych na terenie każdego państwa członkowskiego. Rezolucja ma zwłaszcza zapewnić „postęp w implementacji tych aspektów konwencji, które uznawane są za pilne ze względu na pokój i bezpieczeństwo”¹⁸. Chodziło tu zwłaszcza o konwencję o zwalczaniu finansowania terroryzmu z 1999 roku (weszła w życie 10 kwietnia 2002 r.), którą ratyfikowały wówczas tylko 24 państwa.

Jednak postanowienia rezolucji wykraczają poza kwestie finansowe. Zobowiązuje ona bowiem państwa do zapewnienia, by każda osoba uczestnicząca w finansowaniu, planowaniu, przygotowaniu i dokonywaniu aktów terrorystycznych oraz wspierająca takie akty została postawiona przed sądem oraz, by wszystkie takie akty zostały uznane za ciężkie przestępstwa kryminalne przez prawo wewnętrzne oraz karane odpowiednio do ich powagi¹⁹. Rezolucja ustanawia też mechanizm implementacji jej postanowień, powołuje Komitet Antyterrorystyczny oraz nakłada na państwa obowiązek składania sprawozdań z wykonania postanowień rezolucji. Zbliżoną formę ma również rezolucja 1624 (2005), która dotyczy prewencji w zakresie podlegania do popełnienia aktu terrorystycznego, jak również rezolucja 1540 (2004) o nierozprzestrzenianiu broni masowej zagłady, rozszerzająca postanowienia traktatu o nierozprzestrzenianiu broni masowego rażenia na podmioty pozarządowe.

Po trzecie, organizacje wpływają też na rozwój prawa zwyczajowego, np. ONZ przyczyniła się do wykształcenia zasady samostanowienia narodów. Po czwarte, organizacje kształtują i rozwijają katalogi norm politycznych, mających coraz większe znaczenie w stosunkach międzynarodowych. Przykładem tego są dokumenty przyjmowane na zakończenie wielkich konferencji światowych, uchwały niewiążące organów organizacji, zwłaszcza te, które mają charakter kwalifikowany (np. rezolucje w MOP i WHO). W niektórych organizacjach polityczne normy i zasady są traktowane na równi z regulacjami prawnymi, np. w KBWE zasady specyficzne europejskie, sformułowane w Dekalogu z Helsinek (nienaruszalności granic, integralności terytorialnej oraz poszanowania praw człowieka) uznawane są przez państwa za wiążące

Druga tendencja świadcząca o wzroście znaczenia organizacji to transfer określonych zadań z zakresu kontroli i przestrzegania prawa międzynarodowego, w tym władzy sądowniczej na rzecz organów ponadnarodowych, takich jak Komisja Europejska, Trybunał Sprawiedliwości UE, Międzynarodowy Trybunał Karny, Organ Apelacyjny WTO. Można zakładać, że organy te formalnie powinny być niezależne od państw, w praktyce państwa wpływają na ich skład, chcąc by ich decyzje uwzględniały interesy członków. Badania pokazują, że państwa wykorzystując kompetencje w zakresie nominacji kandydatów decydują się na tworzenie organów sądowniczych, w których będą mogły mieć wpływ na wybór

¹⁸ Transcript of Press Conference, 19 October 2001, Sir Jeremy Greenstock, źródło: <http://www.un.org/Docs/sc/committees/1373/19octsum.htm>.

¹⁹ S/RES/ 1373 (2001) z 28 września 2001 r., par. 1,2.

członków, proponują i bronią tych kandydatów, którzy mają zbliżone preferencje, podejmują także strategiczne działania, by nominować odpowiadające im osoby. Różnice w działaniach państw i kandydatów w odniesieniu do poszczególnych sądów zależą od ich składu, tzn. czy reprezentacja jest selektywna czy pełna. W większości nie są w nich reprezentowane wszystkie państwa. Należą do nich: Organ Apelacyjny WTO oraz inne sądach globalne (MTS, Międzynarodowy Trybunał Prawa Morza), wszystkie międzynarodowe sądy kryminalne (Międzynarodowy Trybunał Karny - MTK, Międzynarodowy Trybunał Karny dla byłej Jugosławii - MTKJ, Międzynarodowy Trybunał Karny dla Rwandy - MTKR), większość regionalnych trybunałów praw człowieka (Międzypamerykański Trybunał Praw Człowieka, Afrykański Trybunał Praw Człowieka, Trybunał ECOWAS) oraz liczne sądy gospodarcze, powstałe w ramach Organizacji do spraw Harmonizacji w Afryce Prawa Obrotu Gospodarczego (OHADA - Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires), Wspólnego Rynku Afryki Wschodniej i Południowej (COMESA - Common Market for Eastern and Southern Africa) Wspólnoty Gospodarczej Państw Afryki Zachodniej (ECOWAS - Economic Community of West African States), Stowarzyszenia Narodów Azji Południowo- Wschodniej (ASEAN - Association of Southeast Asian Nations). Bazując na teorii oraz badaniach empirycznych badacze przypuszczają, że państwa w tych reżimach (sądach) będą wykorzystywać ich siłę (kompetencje) w zakresie nominacji i selekcji, by mieć wpływ na punkt widzenia sędziów, których wyznaczają, jakkolwiek jest możliwe, że w sytuacji niższej liczby i mniejszej stawki przypadków przed tymi sądami, może powodować, że państwa będą mniej chętne, by poświęcać czas i wysiłki na wybór odpowiedniego sędziego²⁰.

Po trzecie, organizacje w dużym zakresie wkroczyły w obszar spraw wewnętrznych, zaliczanych wcześniej do kompetencji wyłącznej państw. Przykładem tego jest włączenie w obszar kompetencji WTO kwestii naruszania praw autorskich oraz opodatkowania przedsiębiorstw, a także sukcesywne rozszerzanie się kompetencji Unii Europejskiej. Zbliżony proces ma też miejsce w obszarze kompetencji Rady Bezpieczeństwa, tak przedmiotowych jak i operacyjnych. Po pierwsze Rada Bezpieczeństwa rozszerzając interpretując zagrożenia pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, włączyła w ich zakres konflikty wewnętrzne oraz terroryzm, co wcześniej zaliczano do kompetencji wyłącznej państwa. Ponadto zmieniła formułę sankcji, kierując je nie na państwa a grupy, organizacje i osoby indywidualne, które zostały uznane za takie, które naruszyły pokój i bezpieczeństwo międzynarodowe. Rada stosując te sankcje pełni równocześnie quasi funkcje sądownicze, ponieważ wskazuje osoby naruszające prawo wewnętrzne lub międzynarodowe, zastępując sądownictwo krajowe lub międzynarodowe. Co

²⁰ M. Elsig, M.A. Pollack, *Agents, trustees, and international courts: The politics of judicial appointment at the World Trade Organization*, w: „European Journal of International Relations”, 2014, vol. 20(2), s. 409-411.

więcej, jej normatywne rezolucje zobowiązują państwa do wprowadzenia określonych zmian na obszarze ich jurysdykcji.

W odniesieniu do działalności operacyjnej, która polega na świadczeniu konkretnych usług państwom bądź innym podmiotom, kompetencje organizacji mogą przybrać dwojaki charakter. Po pierwsze, są to usługi świadczone z mocy statutu, wyraźnie przewidziane i finansowane z regularnego budżetu. Po drugie, to usługi uznawane za pozastatutowe, a w konsekwencji tego są one finansowane z dobrowolnych wpłat państw członkowskich, często też mogą je finansować inne podmioty, w tym państwa spoza organizacji, inne organizacje międzyrządowe oraz pozarządowe czy osoby prywatne. W historii organizacji zdarzały się spory dotyczącego tego, czy daną działalność uznać za statutową czy pozastatutową, a zatem czy wszystkie państwa mają obowiązek ją finansować. Spory takie są konsekwencją tego, że statuty nie są precyzyjnie sformułowane oraz z utrwalającej się ich funkcjonalnej interpretacji.

Zakres usług świadczonych przez organizacje jest niezwykle szeroki, zróżnicowany i zwiększa się w procesie historycznym. Najszerszą i najbardziej powszechną formą pomocy są usługi szkoleniowe oraz doradcze świadczone państwom przy pomocy ekspertów, ich wiedzy, materiałów w rozwiązywaniu różnych problemów, w tym osiągnięciu pewnych standardów przyjętych w organizacji, oraz bardzo często w implementacji konwencji. Drugi rodzaj działalności to udzielanie konkretnej pomocy przy pomocy własnego personelu, sprzętu i instrumentów, materiałów w przypadku klęsk żywiołowych czy konfliktów. Ten rodzaj działalności to głównie pomoc humanitarna oraz pomoc w zapobieganiu chorobom zakaźnym (szczepienia), oraz opanowywaniu epidemii. Trzeci rodzaj to działania mające na celu utrzymanie, przywracanie lub budowanie pokoju po konflikcie, jak również wymuszanie przestrzegania decyzji organów międzynarodowych, w tym Rady Bezpieczeństwa NZ. Czwarty, to działalność kredytowa organizacji, służąca wspieraniu rozwoju społecznego i gospodarczego czy zapewnieniu stabilności finansowej.

W przypadku pierwszych organizacji ich działalność usługowa ograniczała się w zasadzie do wymiany informacji i wiedzy, osiągnięć naukowych, czy regulacji prawnych z dziedziny, którymi zajmowały się organizacje np. jednym z celów było zbieranie i przekazywanie informacji na temat zagrożeń epidemicznych. Były także forum, na którym dzielono się wynikami badań. Szybszy rozwój tego typu działalności nastąpił dopiero w okresie międzywojennym, kiedy Liga Narodów oraz inne organizacje podjęły pewne działania praktyczne na rzecz państw, np. Organizacja Zdrowia Ligi Narodów pomagała państwom w opanowywaniu chorób oraz organizacji służb zdrowia, natomiast sama Liga Narodów wspierała państwa w rozwiązywaniu problemu uchodźców, jak również podjęła i przeprowadziła w terenie kilka operacji na mocy traktatu pokojowego z Niemcami, tj. Zagłębiu Saary (1920-1935, zarząd i plebiscyt) i Wolnym Mieście Gdańsku („opieka”). W czasie drugiej wojny światowej funkcje różnych organizacji przejęła Administracja Narodów Zjednoczonych ds. Pomocy i Odbudowy (UNRRA). W tym też

okresie, planując porządek powojenny, chciano by miał on charakter zinstytucjonalizowany i był oparty na systemie organizacji, wyposażonych w funkcje wybitnie usługowe: NZ - zapewnienie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, Bank Światowy – pomoc w odbudowie ze zniszczeń wojennych a potem pomoc rozwojowa, MFW - zapewnienie stabilności finansowej w świecie, FAO – zaspokojenie potrzeb żywnościowych, światowa organizacja handlu – stabilizowanie i rozwój handlu międzynarodowego.

Badając działalność operacyjną po drugiej wojnie, można zauważyć, że wszystkie organizacje rozwinęły tego typu funkcje. W ramach systemu NZ, poza strukturą organizacji wyspecjalizowanych, powstało kilkanaście agencji, świadczących różne usługi, poczynając od pierwszej o najszerzych kompetencjach UNDP (1965), której początki sięgają drugiej połowy lat 40. Ogólnie rzecz ujmując po drugiej wojnie światowej, w szerokim zakresie od lat 60., jest widoczny wyraźny wzrost zaangażowania organizacji w pomoc rozwojową, której wielkość ulegała zmianom, często pod wpływem zdarzeń takich jak kryzys finansowy w latach 70. czy wybuch licznych konfliktów wewnętrznych w latach 90., powodujące skierowanie środków na inne cele. Ponadto warto zauważyć, że w ostatnich dziesięcioleciach zainteresowanie wielu organizacji kieruje się ku ochronie pewnych grup szczególnie wrażliwych na różne zagrożenia, takich jak dzieci (ochrona prawna dzieci, warunki życia, dzieci żołnierze) oraz kobiety (równouprawnienie kobiet), jak również bezpieczeństwa obywateli w czasie pokoju oraz wojny i konfliktu zbrojnego (np. walka z narkomanią i międzynarodową przestępczością, kształtowanie się „prawa do ochrony”).

W odniesieniu do NZ i obszaru pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego na uwagę zasługuje niezwykle wzrost kompetencji Rady Bezpieczeństwa, która staje się organem quasi sądowniczym i normotwórczym. Natomiast w zakresie działań praktycznych należy wspomnieć o nowej formule operacji pokojowych, które uzyskują szersze kompetencje przedmiotowe, takie jak administracja pewnych obszarów i tymczasowe przejęcie władzy - Timor Wschodni, Kosowo, Mostar), oraz odbudowa po konflikcie, jak również prawo użycia siły, głównie w celu ochrony cywilów.

W dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego, obok ONZ, ważnymi uczestnikami stają się organizacje regionalne. W regionie euroatlantyckim najsilniejszą i najbardziej aktywną organizacją stało się NATO (Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego), podejmujące akcje wojskowe poza obszarem traktatowej odpowiedzialności. Ponadto w ograniczonym zakresie do zapewnienia bezpieczeństwa w tym regionie przyczynia się OBWE. Trzecim podmiotem je UE, która kształtuje własną tożsamość w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. Na innych kontynentach na uwagę zasługują organizacje afrykańskie, w tym Unia Afrykańska oraz ECOWAS, najbardziej aktywna w dziedzinie bezpieczeństwa organizacja subregionalna.

Wnioski

Organizacje międzynarodowe z racji swego charakteru, jako podmioty zbiorowe, mogą być rozpatrywane w różnych wymiarach. Po pierwsze, są użytecznym forum, na którym państwa mogą się spotykać i podejmować decyzje według ustalonych reguł, co znacząco ułatwia współpracę. Po drugie, tworzą i upowszechniają normy i zasady, tworząc pewien katalog norm podstawowych, na których opiera się porządek międzynarodowy („common goods” – poszanowanie fundamentalnych praw człowieka, zakaz agresji, samostanowienie) wpływając pośrednio na zmianę interesów państw. Po trzecie, organizacje pełnią bardzo istotną funkcję legitymizacyjną. Udzielają zbiorowego uznania i akceptują różne stanowiska, roszczenia i sytuacje. Funkcja ta uległa takiemu wzmocnieniu i utrwaleniu, że państwa liczą na poparcie organizacji w coraz szerszym zakresie spraw. W związku z tym bywa, że państwa zachowują się tak, jakby bez poparcia organizacji nie mogły samodzielnie działać i rozwiązywać swoich problemów w sposób nie obciążony kosztami politycznymi. Ponadto organizacje uczestniczą w coraz szerszym zakresie w kontroli i egzekucji norm i zasad (sankcje i akcje wymuszające ONZ, UE, NATO). Następnie są użyteczne w sytuacjach nadzwyczajnych, gromadzą i organizują pomoc międzynarodową.

Biorąc pod uwagę rozszerzanie się kompetencji organizacji, jak również upowszechnianie się zasady podejmowania decyzji większością głosów oraz tworzenie ponadnarodowych organów, głównie w obszarze kontroli przestrzegania zobowiązań, można zauważyć pewien proces autonomizacji organizacji, ale raczej trudno udowodnić tezę, że organizacje stają się nowymi środkami władzy lub, że w ramach organizacji następuje „internacjonalizacja władzy”. Wydaje się, że np. koncentracja władzy Rady Bezpieczeństwa trafniej ujmować nie w kategoriach ponadnarodowości, ale przejawów zinstytucjonalizowanego koncertu (autorytaryzmu) mocarstw.

Trzeba też dodać, że organizacje są instytucjami w ramach których lub w powiązaniu z którymi kształtują i funkcjonują tzw. reżimy międzynarodowe (sektorowe porządki międzynarodowe), tworzące zespoły norm, reguł postępowania i często też organów. Dzięki temu stosunki międzynarodowe nie są anarchiczne i żywiołowe a poliarchiczne, bardziej stabilne oraz uporządkowane.

Mówiąc o znaczeniu organizacji warto zauważyć, że nie każde działanie organizacji wywiera dobroczynny wpływ na życie międzynarodowe oraz poszczególne państwa. Nie zawsze organizacje przyczyniają się do rozwiązywania problemów, czasami je pogłębiają lub stwarzają. Niektóre działania, wybory czy koncepcje są kontrowersyjne, np. działalność FAO, programy naprawcze MFW, akcja NATO w Iraku, rezolucja RB z 1948 r. w sprawie samostanowienia Kaszmiru. Organizacje nie stanowią panaceum na wszystkie dolegliwości trapiące ludzkość, aczkolwiek często się od nich tego oczekuje. Czasami można odnieść wręcz wrażenie, że obecność organizacji i ich obowiązek wspierania państw negatywnie wpływa na ich samodzielność i odpowiedzialność za siebie samych. Nie każdy

problem może lub powinien być rozwiązany z pomocą czy za pośrednictwem organizacji, ale nie ma wątpliwości, że proces instytucjonalizacji jeszcze się nie skończył i rodzi pytanie, jaki i kiedy będzie jego koniec.

ROLA I ZNACZENIE RUCHU EUROPEJSKIEGO W KSZTAŁTOWANIU JEDNOŚCI EUROPEJSKIEJ W POCZĄTKOWYM OKRESIE INTEGRACJI

*Danuta Kabat-Rudnicka
Zbigniew B. Rudnicki*

Wprowadzenie

W procesach integracyjnych współwystępują dwa mechanizmy towarzyszące tworzeniu ugrupowań ponadnarodowych: odgórne narzucanie kierunków integracji związane z polityką państw oraz oddolne dążenia integracyjne pochodzące bezpośrednio od grup społecznych. Z punktu widzenia inżynierii społecznej można określić integrację, jako proces „tłoczenia”, odgórnego stymulowania przez czynniki rządowe oraz działania społeczne podejmowane oddolnie. W przypadku integracji europejskiej przeważa pierwszy mechanizm. W związku z tym w literaturze przedmiotu przeważają pozycje poświęcone integracji międzynarodowej, jako zamierzonemu efektowi polityki państw.

Ruch Europejski, będący przedmiotem naszych zainteresowań, jest niezwykle ciekawym fenomenem, bezprecedensowym przypadkiem ponadnarodowego ruchu politycznego, zapoczątkowanego jednocześnie w różnych państwach, przybierającego formę sieci organizacji pozarządowych połączonych ideą zjednoczonej Europy. Ruch Europejski narodził się w szczególnych okolicznościach wywołanych sytuacją na kontynencie europejskim zniszczonym podczas II wojny światowej, jak również tworzącego się w warunkach powojennych nowego porządku międzynarodowego. Nie sposób w kontekście niniejszych rozważań pominąć tak charakterystycznego zjawiska, jakim był w XX wieku ogromny rozwój organizacji międzynarodowych, zarówno międzyrządowych jak i pozarządowych. Na specjalną uwagę zasługuje tutaj rozkwit organizacji działających na rzecz zjednoczenia Europy po II wojnie światowej – ruchu europejskiego o szerokim spektrum celów politycznych, ekonomicznych, obronnych i prawnych, ze społeczno-kulturalnymi włącznie¹.

¹ J. Łaptos, *Europa jedna czy dwie? Projekty i koncepcje integracji europejskiej w latach 1944-1950*, Kraków 1994, s. 42.

Na rozwój Ruchu Europejskiego miały w pierwszych latach powojennych wpływ cztery główne motywy, o różnej sile oddziaływania, przenikające się nawzajem w różnym czasie i na różne sposoby. Na pierwszym miejscu należy wymienić powszechne pragnienie pokoju i konieczność stworzenia nowego systemu bezpieczeństwa międzynarodowego w sytuacji, w której poszczególne państwa okazały się niezdolne do zapewnienia skutecznej ochrony przed obcą agresją, a siła niszcząca nowoczesnej wojny osiągnęła nieznane wcześniej rozmiary. W powojennej Europie potrzebą chwili stało się rozwiązanie problemu niemieckiego. Wiązało się to z koniecznością wypracowania możliwego do przyjęcia przez wszystkie zainteresowane strony rozwiązania, które w pierwszym rzędzie nie powieliłoby błędów skompromitowanego systemu wersalskiego. Celem było utworzenie takiego międzynarodowego systemu w Europie, który pozwalałby na utrzymanie Niemiec pod kontrolą poprzez „zakotwiczenie” ich w Europie, nie zaś przez narzucenie im przez zwyciężskich aliantów, niezależnie od chęci odwetu, drakońskich warunków, mogących w przyszłości doprowadzić do odrodzenia się nacjonalizmu, rewizjonizmu i zbrojnej przemocy. Z drugiej strony, wyłoniły się w powojennych realiach (bardziej lub mniej niezależnie od kwestii bezpieczeństwa) tendencje i próby tworzenia ponadpaństwowych ugrupowań gospodarczych, dających w większym stopniu możliwość wykorzystania nowoczesnych sił wytwórczych, które potrafiłyby stawić czoła rosnącej potęgę ekonomicznej Stanów Zjednoczonych. Koniec końców, Europejczycy zapragnęli potwierdzenia swojej tożsamości vis a vis nowych potęg światowych. Powodzenie miała gwarantować unia, która będzie chroniła ich, z jednej strony przed dominacją amerykańską, z drugiej zaś przed sowieckim ekspansjonizmem, albo też jednym i drugim równocześnie.

Początki Ruchu Europejskiego

Wkrótce po zakończeniu wojny powstały w wielu krajach Europy, niemal równocześnie, liczne organizacje pozarządowe, stawiające sobie za cel dążenie do jedności europejskiej. W 1946 roku było już wiele organizacji pozarządowych propagujących ideę europejską, które uaktywniły się zwłaszcza po słynnym wystąpieniu Winstona Churchilla w Zurychu w 1946 r.² Najważniejszymi z nich były w tym czasie: Unia Europejskich Federalistów (*European Union of Federalists / Union Européenne des Fédéralistes*), Liga Europejskiej Współpracy Ekonomicznej (*European League for Economic Co-operation / Ligue européenne de coopération*

² Winston Churchill w swoim słynnym wystąpieniu w Zurychu 19 września 1946 r. powiedział: „... It is to re-create the European Family, or as much as of it as we can, and provide it with a structure under which it can dwell in peace, in safety and in freedom. We must build a kind of United States of Europe.” Zob. W.S. Churchill, *The tragedy of Europe*, w: B. F. Nelsen, A. C-G. Stubb, (eds), *The European Union: readings on the theory and practice of European integration*, London 199, s. 6.

économique), Nowe Ekipy Międzynarodowe (*Nouvelles Equipes Internationales*), Francuska Rada na rzecz Zjednoczonej Europy (*Conseil Français pour l'Europe Unie*), Ruch Socjalistyczny na rzecz Stanów Zjednoczonych Europy (*Socialist Movement for the United States of Europe / Mouvement Socialiste pour les Etats Unis d'Europe*) i Ruch Zjednoczonej Europy (*United Europe Movement*).

Pierwsza z nich, *Europejska Liga Współpracy Gospodarczej* została założona w Brukseli w październiku 1946 roku przez Paula van Zeelanda, byłego premiera Belgii i byłego stałego przedstawiciela tego państwa w Lidze Narodów wraz z polskim działaczem emigracyjnym dr Józefem Hieronimem Retingerem, który był znakomitym organizatorem i czołowym reprezentantem Ruchu Europejskiego³. Liga skupiała w swych szeregach ekonomistów, przemysłowców i przywódców związkowych. Organizowała prace studyjne i przygotowywała ekspertyzy techniczne oraz projekty m.in. przyszłej unii gospodarczej i walutowej, ale także inne wykraczające poza sprawy ekonomiczne. Warto wymienić w tym miejscu ekspercki projekt Stefana Glasera⁴ utworzenia międzynarodowego uniwersytetu kształcącego elity europejskie.

Projekt S. Glasera powstał najprawdopodobniej jeszcze przed Kongresem Europejskim w Hadze (1948 r.), i łączył w sobie cele naukowe i polityczne. Autor projektu, działający w Belgii profesor prawa i polski ex-dyplomata, stworzył plan utworzenia międzynarodowego uniwersytetu europejskiego. Program studiów i odpowiednia kadra profesorska miały zapewnić wysoki poziom kształcenia absolwentów, którzy mieliby w przyszłości odgrywać znaczącą rolę w polityce państw a także mogli wpływać na bieg spraw międzynarodowych. Proponowana przez prof. S. Glasera struktura organizacyjna uniwersytetu przewidywała utworzenie czterech wydziałów: szkoły doskonalenia nauczycieli (*Training School for Teachers*), ośrodka kształcenia dorosłych (*Centre for Adult Education*), specjalnego wydziału lub szkoły dziennikarstwa (*Special Department or School for Journalists*) oraz wydziału stosunków międzynarodowych (*Department of International Relations*). W tym ostatnim miano kształcić zawodowych dyplomatów⁵.

Europejska Unia Federalistów (UEF)⁶, skupiająca organizacje federalistyczne w Europie, powstała w Paryżu 15 grudnia 1946 roku, założona przez byłego ministra rządu Holandii profesora Hendrika Brugmansa. Organizacja skupiała zwo-

³ *Tribute to a great European J. H. Retinger*, Centre European de la Culture, Geneve 1961; zob. też A. Pieczewski, *Joseph Retinger's conception of and contribution to the early process of European integration*, "European Review of History – Revue européenne d'histoire", vol. 17, no. 4, August 2010, s. 581-604.

⁴ I. Goddeeris, *Stefan Glaser. Collaborator in European umbrella organizations*, w: M. Dumoulin, I. Goddeeris (eds), *Integration or representation? Polish exiles in Belgium and European construction*, Louvain-la-Neuve 2005.

⁵ Zob. EM Archives, EM /959, b.d.

⁶ W skład Europejskiej Unii Federalistów weszło szereg krajowych organizacji federalistycznych, takich jak szwajcarska *Union Européenne*, włoskie *Movimento Federalista Europeo* czy francuska *La Fédération*.

lenników kierunku federalistycznego *sensu stricte*, a dążyła do utworzenia federacji europejskiej wyposażonej w szeroki zakres centralnej władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Głównym postulatem UEF było doprowadzenie do podpisania paktu federalnego przez państwa, które miałyby zrzec się swych suwerennych praw na rzecz federacji. Organizacja koncentrowała się w pierwszym rzędzie na problemach politycznych i prawnych, upatrując drogi do federacji europejskiej w rozwiązaniach o charakterze konstytucyjnym⁷. Unia Federalistów Europejskich występowała również z inicjatywami politycznymi. Uznając ustanowienie Rady Europy za niewystarczające, przyjęła 31 października 1949 roku na nadzwyczajnym kongresie UEF rezolucję wzywającą Radę do opracowania paktu federalnego w celu urzeczywistnienia wspólnej polityki gospodarczej, obronnej i zagranicznej przez państwa członkowskie Europejskiej Organizacji Współpracy Gospodarczej⁸.

Organizacje działające na rzecz zjednoczenia Europy działały nie tylko na kontynencie, ale także na Wyspach Brytyjskich, gdzie Winston Churchill w parę miesięcy po swym słynnym wystąpieniu w Zurychu 19 września 1946 roku, w którym nawoływał do utworzenia Stanów Zjednoczonych Europy jako ucieleśnienia jedności europejskiej, założył w Londynie w styczniu 1947 roku organizację pod nazwą *Komitet Zjednoczonej Europy*. Na masówce zorganizowanej w Albert Hall w Londynie 14 maja 1947 roku Komitet zmienił nazwę na *Zjednoczony Ruch Europejski*, a stanowisko sekretarza generalnego organizacji powierzył zięciowi W. Churchilla Duncanowi Sandysowi⁹.

W nocy z 22 na 23 lutego 1947 roku, powołano do życia w Londynie *Międzynarodowy Komitet Studiów i Działania na rzecz Zjednoczonych Socjalistycznych Stanów Europy*, który następnie 28 listopada 1948 roku zmienił nazwę na *Ruch Socjalistyczny Stanów Zjednoczonych Europy*. Na czele Ruchu stanął Michel Rasquin, lider socjalistycznej partii Luksemburga. Organizacja skupiała początkowo członków partii socjaldemokratycznych i socjalistycznych, w tym także brytyjskich laburzystów. Ruch ewoluował, radykalizując się stopniowo. Przyczyniła się

⁷ Pierwsze publiczne zgromadzenie federalistów miało miejsce we wrześniu 1946 roku w Herstein w Szwajcarii, gdzie uchwalona została deklaracja upatrująca w sfederalizowanej Europie „trzecią potęgę”, obok USA i ZSRR. Pierwszy kongres federalistów europejskich odbył się w sierpniu 1947 roku w Montreux, gdzie doszło do zjednoczenia różnych federalistycznych jednostek (kół, lig i stowarzyszeń) działających w krajach Europy Zachodniej. Kongres w Montreux umożliwił zaistnienie UEF na scenie politycznej i przedstawienie opinii publicznej programu propagującego unię narodów skupionych wokół dobrze funkcjonującego rządu federalnego.

⁸ Innym postulatem było powołanie autonomicznego organu wykonawczego paktu oraz dwuizbowego ponadnarodowego zgromadzenia, którego izba niższa byłaby wybieralna w powszechnych i bezpośrednich wyborach.

⁹ Autonomiczną gałęzią organizacji założonej przez W. Churchilla w Londynie była Francuska Rada Zjednoczonej Europy, skupiająca w swych szeregach wybitne osobistości świata polityki, gospodarki i kultury o różnych zapatrywaniach politycznych. Przywództwo w tej organizacji przypadło w udziale francuskiemu ministrowi Raouliowi Dautryemu, natomiast jego zastępcą został prof. René Courtin.

do tego m.in. zmiana na stanowisku przewodniczącego, którym został francuski socjalista André Philip, co pociągnęło za sobą zmianę nazwy organizacji na *Ruch Demokratyczny i Socjalistyczny Stanów Zjednoczonych Europy*. Później jeszcze, po przejściu na całkiem skrajne pozycje przyjęto nazwę Ruch Lewicy Europejskiej (*Mouvement de la Gauche Européenne*)¹⁰.

Idee chrześcijańskiej wspólnoty międzynarodowej w Europie propagowały *Nowe Ekipy Międzynarodowe* zrzeszające w szeregach przedstawicieli partii chrześcijańsko-demokratycznych i centrowych, które przekształciły się następnie 31 maja 1947 roku na zjeździe w Chaudfontaine w *Unię Chrześcijańskich Demokratów*. Organizacja cieszyła się masowym poparciem i wpływami w najważniejszych stronnictwach politycznych we Francji, Włoszech, Belgii, a po roku 1949 także w Niemczech Zachodnich. *Nowe Ekipy* propagowały jedność europejską jako najważniejszą z punktu widzenia przyszłości Europy. Kierownictwo objął były minister francuski Robert Bichet. W bezpośredniej bliskości organizacji europejskich działała – nawiązująca do tradycji międzywojennej Paneuropy – *Europejska Unia Parlamentarna*, założona w Gstaad w Szwajcarii z 4 na 5 lipca 1947 roku przez hrabiego R. Coudenhove-Kalergiego.

Wymienione powyżej zrzeszenia, skupiające pomniejszych organizacje federalistyczne, międzynarodówki chrześcijańsko-demokratyczne, socjalistyczne, liberalne, technokratyczne i inne, różniły się niejednokrotnie pod względem programu politycznego, były jednak w coraz większym stopniu koordynowane w ramach wspólnej struktury organizacyjnej, która wielokrotnie zmieniała swą nazwę, występując najpierw jako *Europejski Komitet Łącznikowy* (założony przez zięcia Churchilla, Duncana Sandysa w Paryżu 20 lipca 1947 r.), a następnie od 13 grudnia 1947 roku jako *Komitet Koordynacyjny Ruchów Zjednoczonej Europy*. Później jeszcze, 25 października 1948 roku, w Brukseli zmieniono ostatecznie nazwę na *Ruch Europejski (European Movement)*, która to nazwa pozostaje niezmienną po dzień dzisiejszy.

Organizacje, o których mowa, miały status organizacji afiliowanych Ruchu Europejskiego, niekiedy też ruchów – członków *Ruchu Europejskiego*. Wyjątek stanowiła *Europejska Unia Parlamentarna*, która przez długi czas działała niezależnie nie będąc formalnie w strukturze Ruchu Europejskiego, jednakże blisko z nim współpracując, ponieważ wszyscy jej członkowie należeli w tamtym czasie do Międzynarodowej Grupy Parlamentarnej Ruchu Europejskiego. A zatem, można zaliczać ją do organizacji afiliowanych *Ruchu Europejskiego*.

Pod koniec 1948 roku *Ruch Europejski* zaczął tworzyć na szczeblu narodowym kolejne organizacje pozarządowe działające na rzecz europejskiej jedności. Organizacje te występowały pod nazwą *Narodowych Rad Ruchu Europejskiego*. Analogiczne struktury powstały z myślą o uchodźcach z Europy Środkowej i Wschodniej oraz Hiszpanii, które przyjęły nazwę *Narodowych Komitetów Ruchu Europejskiego*. Inne organizacje pozarządowe, które nie deklarowały, że ich głów-

¹⁰ P. Wandycz, L. Frenzl, *Zjednoczona Europa. Teoria i praktyka*, Londyn 1965, s. 61 in.

nym celem jest zjednoczona Europa, miały status członków stowarzyszonych Ruchu Europejskiego. W odróżnieniu od tych zdecydowanie „proeuropejskich” odgrywały one pomniejszą rolę.

Ponadto należy wspomnieć o jeszcze jednej organizacji pozarządowej działającej na rzecz jedności europejskiej, którą był założony 29 marca 1949 roku w Stanach Zjednoczonych *Amerykański Komitet Zjednoczonej Europy*. Ze względu na pozaeuropejski charakter (organizacja miała swoją siedzibę w USA) nie łączyły ją z Ruchem Europejskim formalne więzi organizacyjne, lecz jak się później okazało odgrywała w praktyce ważną rolę w propagowaniu idei europejskiej.

Organizacje afiliowane – Narodowe Rady, Narodowe Komitety i organizacje stowarzyszone cieszyły się pełną autonomią. Struktura *Ruchu Europejskiego* nie pozostawała niezmienna, zarówno za czasów przewodnictwa Duncana Sandysa (do lipca 1950 r.), jak i później w okresie przewodnictwa Paula-Henriego Spaaka. Nazwę Ruch Europejski wykorzystywano zarówno jako szyld dla samej organizacji, jak i dla różnych organizacji przez nią koordynowanych (lub też z nią związanych), lub też na określenie struktur centralnego kierownictwa organizacji i jej działań na szczeblu międzynarodowym.

Wszystkie wspomniane struktury organizacyjne nienależnie od dzielących je różnic programowych, prowadziły po roku 1946 intensywną działalność proeuropejską, organizowały zjazdy i konferencje, aranżowały publiczne wykłady i seminaria, wydawały czasopisma, występowały do rządów z petycjami i memoriałami.

Działające w nurcie *Ruchu Europejskiego* organizacje propagowały bezpośrednio ideę zjednoczonej Europy, nawiązując tym samym do tradycji okresu międzywojennego. Jak już wspomniano, Europa miała w ich przekonaniu odgrywać w stosunkach międzynarodowych rolę „trzeciej siły” obok USA i ZSRR. Poczucie solidarności, ukształtowane jeszcze w latach wojny i okupacji, zwłaszcza to powstałe w szeregach ruchu oporu, niezależnie od racjonalnych obaw przed odrodzeniem się potęgi niemieckiej i nacjonalizmu, motywowało silnie ruch europejski w jego działaniach. Ważną rolę odgrywał także lęk przed bolszewizmem potęgowany gwałtownym wzrostem siły militarnej Związku Sowieckiego i jego nieskrywanymi planami światowej ekspansji. Obaw tych nie sposób było bagatelizować w obliczu rosnącej popularności partii lewicowych w większych państwach europejskich, szczególnie we Francji i Włoszech, do czego przyczyniła się ciężka sytuacja gospodarcza i przeciągający się okres powojennych trudności i wyrzeczeń coraz bardziej ciężących społeczeństwom żyjącym w warunkach zrujnowanej i wyczerpanej wojną Europy. Atmosfera strachu i zagrożenia, potęgowana przez żywą pamięć potworności niedawnej wojny i okupacji, sprzyjała nie tylko tworzeniu organizacji politycznych, militarnych i gospodarczych państw zachodnich, ale była także potężnym bodźcem dla kształtującego się ruchu społeczno-politycznego, dążącego do utworzenia unii państw europejskich¹¹.

¹¹ T. Judt, *Powojnie: Historia Europy od roku 1945*, Poznań 2008.

Oblicze ideowe Ruchu Europejskiego

Ruch Europejski stawiał sobie za cel urzeczywistnienie idei zjednoczonej Europy. Należy pamiętać, że dążenie to dotyczyło nie tylko utworzenia europejskich instytucji politycznych i gospodarczych, ale także wykreowania społeczeństwa europejskiego, opartego na solidnych fundamentach kultury europejskiej i uniwersalistycznych wartościach cywilizacji zachodniej. Warto dodać, że idea jedności europejskiej była równoznaczna z doprowadzeniem do pełnej integracji Europy we wszystkich dziedzinach życia.

Integracja europejska miała swoje zaplecze ideowe w rozwijającej się ideologii europejskiej. Na polu kultury wiązało się to z silnie zakorzenionym w myśli zachodnioeuropejskiej przekonaniem, że rozwój w dziedzinie edukacji i wychowania, a zwłaszcza używanie właściwych metod wychowawczych, stanowi niezbędny warunek dla osiągnięcia pełnej integracji Europy. Pogląd ten znalazł odbicie w Pakcie Brukselskim podpisanym w 1948 roku¹², w którym państwa – sygnatariusze przyjęły zobowiązanie odnośnie opracowania planu systemu oświatowego, umożliwiającego należyte przygotowanie młodzieży do życia w ponadnarodowej wspólnocie. Pakt przewidywał zawiązanie współpracy kulturalnej pomiędzy pięcioma państwami członkowskimi. W ślad za tym zlecono też opracowanie podręcznika zawierającego zarys podstawowych zagadnień kultury europejskiej. Dodać należy, że utworzona na mocy układów paryskich z 23 października 1954 roku *Unia Zachodnioeuropejska* powołała specjalny organ – *Komitet Kulturalny*, który działał do 1959 roku w Londynie, realizując program polityki kulturalnej¹³.

Zainteresowanie sprawami kultury wykazywała także, działająca wspólnie z Radą Europy, Europejska Wspólnota Gospodarcza¹⁴. Warto przypomnieć, że sprawy kultury stały się domeną zainteresowania Rady Europy, która podjęła się zadania koordynacji międzynarodowych stosunków kulturalnych. Powołany w 1950 roku przez Radę specjalny *Komitet Ekspertów Kulturalnych* prowadził przez całą kolejną dekadę działalność polegającą na organizowaniu kursów specjalistycznych dla nauczycieli akademickich prowadzących wykłady o tematyce

¹² J. Baylis, *Britain, the Brussels Pact and the continental commitment*, "International Affairs", 1984, s. 615-629.

¹³ Zorganizował między innymi pierwsze Europejskie Konferencje Rektorów. Od roku 1960 zadania Komitetu realizuje Rada Europy.

¹⁴ Za przykład może posłużyć zajmowanie się przez Komisję EWG od 1963 roku problemami kinematografii i produkcji filmowej w krajach członkowskich. Komisja interesowała się nie tylko sprawami technicznymi i finansowymi dotyczącymi produkcji filmowej, koprodukcji, importu i subwencji państwowych, ale także skupiała uwagę na roli filmu jako środka masowego przekazu mającego upowszechnić ideę jedności europejskiej. Z inicjatywy Komisji organizowano konferencje i seminaria eksperckie na których omawiano możliwości wykorzystania filmu w procesie kształtowania świadomości europejskiej i rozpowszechniania specjalnie przygotowanych filmów oświatowych pomagających zrozumieć założenia i cele integracji, kształtujących postawy proeuropejskie.

europejskiej, kursów oświatowych propagujących ideę europejską dla nauczycieli i uczniów, specjalne konferencje dla nauczycieli i pracowników resortów oświaty przybliżających metody przekazywania idei europejskiej w nauczaniu historii i wprowadzania zmian w podręcznikach do historii; organizowała ponadto wystawy prezentujące główne osiągnięcia kultury i sztuki europejskiej¹⁵.

Cele i dokonania Ruchu Europejskiego

Ruch Europejski objął swoim protektoratem cały wachlarz organizacji i stowarzyszeń, zróżnicowanych pod względem politycznym i programowym, które połączyła wspólna misja tworzenia zjednoczonej Europy¹⁶. Ruch ten stworzył na szczeblu międzynarodowym przejrzystą, centralnie zarządzaną strukturę organizacyjną, dzięki zaangażowaniu się w nim wybitnych postaci życia politycznego i gospodarczego, świata nauki i kultury, przedstawicieli środowisk zawodowych i reprezentantów wolnych zawodów. Osoby te wyróżniały się profesjonalnym przygotowaniem i doświadczeniem w dziedzinie spraw publicznych. Działalność *Ruchu Europejskiego* adresowana była, co prawda do szerokich kręgów społecznych, ale jej organizowaniem i planowaniem zajmowali się przedstawiciele elity europejskiej. Można rzec, bez przesady, że *Ruch Europejski* zgromadził w swoich strukturach pełną reprezentację warstw oświeconych powojennej Europy i miał *par excellence* elitarny charakter, co zarazem stanowiło o jego sile, jak i słabości. Skupiając reprezentację świata elit europejskich, ruch przyciągał wybitne osobowości, które jednak nie zawsze potrafiły ze sobą współpracować. Odbijało się to niewątpliwie na harmonijnej współpracy i sposobie funkcjonowania, szczególnie tam gdzie chodziło o wychowanie pokolenia nowych „Europejczyków”. *Ruch Europejski* dzięki swemu elitarnemu charakterowi w naturalny sposób dążył do wykształcenia nowej elity, zdolnej do urzeczywistnienia konstrukcji europejskiej. Zadanie to pojmowane było w kategoriach misji. Obecni w *Ruchu Europejskim*, liczni przedstawiciele inteligencji, wnieśli ożywczy ferment myśli i bogactwo inwencji. Jednakże język, jakiego używali był w pełni zrozumiały dla nielicznych i okazał się w praktyce zbyt hermetyczny w odbiorze dla szerokich mas społecznych.

Ruch Europejski podjął się misji o doniosłym znaczeniu – przyjmując rolę unifikatora i koordynatora różnych kierunków działań, podejmowanych dla urzeczywistnienia idei zjednoczonej Europy. Po pierwsze, stał się międzynarodową

¹⁵ Rada Europy wypracowała cztery konwencje kulturalne: (1) ogólną, (2) w sprawie równoważności dyplomów dających prawo wstępu na uniwersytety, (3) w sprawie równoważności okresu studiów uniwersyteckich, (4) w sprawie uznania akademickich praw uniwersytetów. Poza celami takimi jak uskutecznienie różnych form działalności na polu kultury była także realizacja zadań ponadnarodowej i ponadpaństwowej integracji. Rada Europy uznała za nadrzędne zadanie budzenie i utrwalanie poczucia wspólnoty i więzi z europejskim dziedzictwem oraz wychowanie młodego pokolenia dla Europy.

¹⁶ *Le Mouvement européen, ses origines, son action, son avenir*, European Movement, Paris, Bureaux du Secrétariat International 1949.

platformą, wspólną dla różnych proeuropejskich stowarzyszeń czynnych w Europie Zachodniej a także dla ich odpowiedników z Europy Wschodniej i Hiszpanii, działających na emigracji¹⁷. Po drugie, uzyskał dzięki sile politycznej i znaczeniu tych organizacji oraz udziałowi w nich wybitnych osobistości możliwość skutecznego oddziaływania na europejskie rządy. Wykorzystując umiejętnie swój wyjątkowy charakter stworzył silną i wpływową międzynarodową grupę nacisku o jasno wytyczonym celu strategicznym, jakim była misja zjednoczenia Europy. Po trzecie, był ruchem postępowych idei, działającym w imię uznanych wartości politycznych i moralnych, realizującym ideały wolności, pokoju i demokracji, leżące u podstaw cywilizacji europejskiej, co dawało mu specjalną legitymację w oczach ciężko doświadczonych wojną i okupacją Europejczyków.

Idea zjednoczonej Europy wychodziła naprzeciw oczekiwaniom społecznym, niosąc z sobą obietnicę bezpiecznej i dostatniej Europy, wolnej od nacjonalizmów i totalitaryzmów; Europy zgody narodów i poszanowania praw człowieka oraz praw obywatelskich. Stojącym w obliczu powojennych trudności i niedostatków Europejczykom, program odbudowy Europy jawił się jako bardzo atrakcyjna możliwość odmiany losu, tym bardziej wiarygodna, że firmowana przez najwyższe ówczesne autorytety. Wojna, która dokonała katastrofalnych zniszczeń w Europie, nie zdołała zniszczyć, a nawet podniosła wartość najwyższych ideałów ludzkości, które zostały wcześniej brutalnie podeptane. Spotęgowała powszechne pragnienie życia w pokoju, wolności i dobrobycie. Stąd też, sztandarowa dla *Ruchu Europejskiego* idea jedności europejskiej, spotkała się ze zrozumieniem i poparciem zarówno w kręgach rządowych, jak i społecznych w całej wolnej Europie. Fakt, że jej propagatorami byli wybitni Europejczycy miał także swoje znaczenie.

Charakter organizacji oraz planowane obszary i kierunki działalności Ruchu Europejskiego znalazły odbicie w jego strukturze. Założony 14 grudnia 1947 roku i kierowany przez Duncana Sandysa jako przewodniczącego i dr Józefa H. Retingera jako sekretarza generalnego *Połączony Międzynarodowy Komitet Ruchów na rzecz Zjednoczonej Europy (Joint International Committee of the Movements for European Unity)* był organem programującym i koordynującym międzynarodową działalność ruchu. To właśnie z inicjatywy Komitetu zwołany został w dniach 8-10 maja 1948 roku Kongres Europejski w Hadze pod przewodnictwem Winstona Churchilla. W efekcie powstała organizacja patronacka (*umbrella organization*) pod nazwą *Ruch Europejski*, która zjednoczyła wszystkie najważniejsze organizacje działające na rzecz utworzenia unii europejskiej. Honorowe przewodnictwo przyjęli wybitni europejscy, mężowie stanu w osobach: lidera konserwatystów brytyjskich Winstona Churchilla, przywódcy socjalistów francuskich Leona Bluma, przywódcy włoskiej chrześcijańskiej demokracji Alcide de Gasperiego i czołowego socjalisty belgijskiego Paula-Henriego Spaaka. Do grona honorowych przewodniczących dołączyli później jeszcze lider francuskie-

¹⁷ *Principes de politique européenne; déclaration adoptée à la réunion du Conseil international, European Movement, Bruxelles, février 1949.*

go Ludowego Ruchu Republikańskiego (MRP) Rober Schuman i przywódca zachodnioniemieckiej CDU Konrad Adenauer.

Już na podstawie samego składu kierownictwa dało się wywnioskować, iż Ruch Europejski zdołał zapewnić sobie poparcie i zrozumienie u przywódców najważniejszych partii politycznych, działających w tym okresie w krajach europejskich. Dzięki ich pozycji oraz partyjnemu zapleczu, Ruch Europejski był w stanie oddziaływać na rządy państw i znajdujące się u władzy partie polityczne.

Międzynarodowy Komitet Wykonawczy Ruchu koordynował współpracę z głównymi organizacjami afiliowanymi, natomiast Międzynarodowemu Biuru Wykonawczemu podlegały Narodowe Rady Ruchu Europejskiego w państwach Europy Zachodniej i działające na uchodźstwie Narodowe Komitety krajów bałtyckich, Bułgarii, Czechosłowacji, Węgier, Polski, Rumunii, Hiszpanii i Jugosławii.

W okresie poprzedzającym powstanie pierwszych Wspólnot Europejskich, Ruch Europejski wykazywał szczególną aktywność. Zorganizowany przez Połączony Międzynarodowy Komitet Ruchów na rzecz Zjednoczonej Europy Kongres Europejski, który zebrał się w Hadze w maju 1948 roku stworzył nie tylko podstawy do formalnego ukonstytuowania się *Ruchu Europejskiego* jako supranarodowej organizacji patronackiej, ale także wypracował program kampanii na rzecz jedności europejskiej na gruncie politycznym, prawnym, gospodarczym i społecznym, kulturalnym oraz wychowania młodzieży. Za niewskazane uznano zaproszenie na Kongres osób obojętnych albo niechętnych sprawie europejskiej jedności, czemu miał posłużyć rozesłany wcześniej formularz zgłoszeniowy (*Congress of Europe acceptance form*), który zawierał jako warunek *sine qua non* złożenie deklaracji następującej treści: „Uznaję pilną potrzebę większej jedności pomiędzy narodami Europy i z radością wezmę udział w Kongresie”¹⁸.

Staranne przygotowanie Kongresu przez Międzynarodowy Komitet Ruchów na rzecz Zjednoczonej Europy uczyniło ze zjazdu w Hadze wyjątkowe wydarzenie. Na uwagę zasługuje wysoce reprezentacyjny charakter Kongresu, w którym

¹⁸ Zgodnie z zachowanym wśród archiwaliów Ruchu Europejskiego dokumentem *Congress of Europe acceptance forms* zaproszenia rozesłano stosując podwójne kryterium: po pierwsze, według kraju pochodzenia uczestników, a po drugie, według znaczenia poszczególnych ruchów dla jedności europejskiej posiadających międzynarodowe powiązania. Można upatrywać w tym zaczątków przyszłych Narodowych Rad Ruchu Europejskiego (*National Councils of the European Movement*). Delegaci na Kongres otrzymali zaproszenie z uwagi na swą indywidualną pozycję a nie jako wyposażeni w mandat reprezentanci znanych organizacji, czy partii politycznych. Rozprowadzenie zaproszeń przypadło w udziale komitetom krajowym, które powołane zostały w większości państw, a zaproszenia były adresowane tak aby zachować równą reprezentację różnych sektorów działalności i zabarwienia politycznego. Zaproszeni w charakterze obserwatorów uchodźcy z Hiszpanii i Europy Wschodniej zostali dobrani zgodnie z zasadami poprawności politycznej, co sprawiło, że wybrano przede wszystkim tych, którzy ideologicznie nie reprezentowali nazbyt radykalnego nastawienia. Zarówno to posunięcie, jak i fakt przyznania delegatom ze Stanów Zjednoczonych statusu obserwatora, podyktowane było troską o uniknięcie ewentualnych oskarżeń o nastawienie antysowieckie. Por. E.M. Archives, IC/M/2, Paris, 13/14 December 1947, s. 2; IC/M/4, London, 5 March 1948, s. 5.

wzięło udział 784 uczestników (w tym 725 delegatów i 59 obserwatorów)¹⁹. Najliczniejsze delegacje przysłali Brytyjczycy (148 delegatów) i Francuzi (158 delegatów), co sprawiło, że jednym z charakterystycznych rysów Kongresu Europy było zdominowanie obrad przez dialog prowadzony pomiędzy delegacją brytyjską i francuską²⁰.

Wśród delegatów rzucała się w oczy dość duża liczba osób wywodzących się ze środowisk akademickich. Na siedmiu delegatów prawie jeden reprezentował świat akademicki (w sumie 83). Na kongres przybyli rektorzy uniwersytetów z Brukseli, Florencji, Fryburga, Frankfurtu, Triestu, oraz dziekan wydziału prawa Uniwersytetu Paryskiego. Dla porównania koła handlowe i przemysłowe reprezentowało 88 delegatów (najliczniejsze delegacje przysłali Belgowie, Holendrzy, Francuzi, Włosi i Luksemburczycy, natomiast o dziwo dość słabo reprezentowana była w tej kategorii uczestników Wielka Brytania)²¹.

Warto odnotować w gronie delegatów wywodzących się z elitarnych kręgów uniwersyteckich, intelektualnych i twórczych obecność 17 wybitnych ekonomistów, którzy stanowili podporę Komitetu Ekonomicznego Kongresu. Najbardziej znanymi z nich byli J.M. Keynes, Sir Roy Harrod (uczeń Keynesa) i Jan Tinbergen (laureat Nagrody Nobla). Świat nauki, literatury i sztuki reprezentowany był przez 63 delegatów, wśród których były tak wybitne osobistości jak Charles Morgan, John Mansfield, Bertrand Russell, Sir Adrian Bolt, Raymond Aron, Etienne Gilson, Eugenio Montale, Alberto Moravia i Salvatore Quasimodo.

O randze politycznej Ruchu Europejskiego świadczyć może fakt, że w Hadze doszło do spotkania 248 parlamentarzystów (w tym również polityków przebywających na uchodźctwie). Stało się tak w dużej mierze dzięki Europejskiej Unii Parlamentarnej, która była jednym z oficjalnych sponsorów Kongresu Europy. Do śmietanki politycznej gości kongresowych zaliczyć można 8 byłych premierów (w tym tak wybitnych mężów stanu jak Winston Churchill, Paul van Zeeland,

¹⁹ W wyniku przyjętej jednomyślnie rezolucji, grupie obserwatorów z Europy Wschodniej i Hiszpanii, liczącej 51 osób, nadano status pełnych delegatów. Wśród argumentów, które uzasadniały ten krok było to, że przedstawiciele z Czechosłowacji zostali zaproszeni jako pełnoprawni delegaci zanim jeszcze dokonał się komunistyczny zamach stanu w ich kraju. Tym samym całkowita liczba delegatów wzrosła do 776.

²⁰ E.M. Archives, *White File, Hague Congress Delegates – National Lists, 10 May 1948*; Congress of Europe – May 1948 Verbatim Report II Political Committee, The Hague Postbox 279, 1949, s. 251.

²¹ Wyliczenia potwierdzają wysoką pozycję reprezentacji handlu i przemysłu. Pośród delegatów byli: przewodniczący belgijskiego *Association des Commerçants et Artisans, Vlaamach Economic Verbond*, Federacja Belgijskich Przemysłowców, Federacja Izby Handlowych, Izba Handlowa w Brukseli i Antwerpii, Duńska Gildia Kupiecka, były dyrektor Federacji Duńskich Przemysłów; przewodniczący 3 Francuskich Komitetów Międzynarodowej Izby Handlowej (m.in. R. Lemaigen, który został później jednym z Komisarzy EWG), reprezentanci Federacji Pracodawców i Federacji Stoczniovców z Francji, dyrektor zarządzający Shell Transport and Trading Co. Ltd., prezydent Associated Portland Cement i dyrektor ICI z W. Brytanii, przewodniczący Ateńskiej Izby Handlowej, właściciele Olivetti & Co., wiceprezydent Włoskiej Konfederacji Przemysłu, przewodniczący Chrześcijańskiego Związku Pracodawców, Royal Dutch Stell, Unilever z Holandii i Grupa Eksportu Federacji Przemysłów Norwegii, dyrektorzy Swiss Gaz Industries i Swiss Lloyd.

Paul Reynaud, Paul Ramadier i Knut Kristensen), 63 byłych ministrów i 17 ministrów (łącznie z ministrami niemieckich Landów). W gronie innych czołowych osobistości znaleźli się także ludzie ze świata wielkiej polityki, tacy jak Anthony Eden, Harold Macmillan, Sir David Maxwell-Fyfe, F. Jakobsen, O. Björn Kraft, Konrad Adenauer, K. Arnold, Heinrich von Brentano, Walter Hallstein (późniejszy przewodniczący Komisji Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej), Heinrich Hellwege (przewodniczący Deutsche Partei), Jacques Chaban-Delmas, Edmond Michelet, Joseph Laniel, Francis Leenhardt, Edouard Daladier, Emanuel M. Sassen i F. Loesch²².

Kongres obok określenia politycznych i gospodarczych celów kampanii na rzecz jedności europejskiej zajmował się wyznaczeniem zadań do realizacji na polu kultury. Punktem wyjścia w debacie był, sporządzony na wniosek Międzynarodowego Komitetu Ruchów na rzecz Zjednoczonej Europy, raport Podkomitetu Kulturalnego, którego sprawozdawcami byli Kenneth Lindsay i Denis de Rougemont.

Działalność Komitetu Kulturalnego

Debaty prowadzone na forum kongresowym Komitetu Kulturalnego, działającego pod przewodnictwem Salvadora de Madariagi ukazują jak duże znaczenie przywiązywał Ruch Europejski do czynnika kulturowego. W sesjach Komitetu wzięła, co prawda, udział tylko niecała setka delegatów, ale za to dyskusje przebiegały w dużo bardziej ożywionej atmosferze aniżeli w przypadku innych komitetów kongresowych, głównie dzięki wysokiemu poziomowi merytorycznemu prezentowanych projektów raportu i rezolucji. Pierwsza poważna różnica stanowisk ujawniła się przy okazji polemiki, jaka wywiązała się pomiędzy „humanistami” a „chrześcijanami”. Ci drudzy, należący głównie do grona delegatów angielskich, przeforsowali dodanie do tekstu preambuły rezolucji, słowa „chrześcijańskie” przed słowami „wartości duchowe i kulturalne”. Różnice zdań pojawiły się także w dyskusji pomiędzy federalistami, którym przewodził Denis de Rougemont, a grupą cieszących się estymą delegatów, takich jak Bertrand Russell i Etienne Gilson, którzy usilnie sprzeciwiali się tym stwierdzeniom raportu i rezolucji, które ich zdaniem przybrały odcień „nowego europejskiego nacjonalizmu”. B. Russell skrytykował „tworzenie idei człowieka zachodnioeuropejskiego, jakoby różniącego się od reszty świata” i powiedział: „...jeśli mamy zamiar

²² O przemyślanym doborze delegatów na Kongres świadczyć może ponadto, porównywalna ilość delegatów reprezentujących główne orientacje polityczne – 47 socjalistów, 57 chrześcijańskich demokratów, 42 liberałów i 59 konserwatystów. Miarą siły zwolenników federalizmu może być fakt, że szacunkowo jeden na trzech biorących udział w Kongresie delegatów był federalistą. Tworząc pokazną grupę 260 delegatów mogli wywierać znaczny wpływ na prace Kongresu, gdyby nie dzielące ich podziały wewnętrzne, wynikające z różnic narodowościowych, partyjnych oraz zawodowych, które w znacznym stopniu osłabiały ich siłę głosu.

podjąć wysiłek wyobrażenia sobie jedności na Zachodzie, nie powinniśmy robić tego przez podkreślanie naszej wyższości w stosunku do innych części świata – ponieważ powinniśmy wiedzieć, że zwłaszcza wtedy będzie się tworzył nowy europejski nacjonalizm...”²³ Natomiast E. Gilson dał wyraz swemu głębokiemu przekonaniu, że tajemnica kultury europejskiej tkwi w jej uniwersalizmie²⁴.

Dyskusja na sesjach Komitetu Kulturalnego koncentrowała się na trzech kwestiach: utworzeniu Centrum Kulturalnego, problemach młodzieży i prawach człowieka. Brytyjczykom udało się zablokować podjęcie uchwały o naglącej potrzebie utworzenia Centrum Kulturalnego, ponieważ byli oni generalnie przeciwni powoływaniu do życia instytucji bez uprzedniego zapewnienia im poparcia rządowego. Zgłaszali obawy, że „prywatny” charakter takich instytucji może przyczynić się, w tym przypadku, do zdominowania ich przez rzymskich katolików. Brytyjscy delegaci byli także niechętni koncepcji centrum, jako ośrodka mającego uprawiać polityczną propagandę na rzecz jedności europejskiej, co wyraźnie wynikało z postulatów zgłoszonych przez federalistów. Rezolucja końcowa, która powstała w drodze kompromisu, postulowała powołanie stałego organu (*permanent body*) w celu określenia charakteru i struktury organizacyjnej Europejskiego Centrum Kulturalnego, które niezależne od wywierania wpływu na rządy, miało promować świadomość jedności europejskiej przy pomocy wszelkich mediów informacyjnych, stanowić miejsce spotkań „ojców duchowych idei”, czuwać nad stanem słownictwa używanego aktualnie w dyskusji, zachęcać do swobodnego przepływu myśli, ułatwiać koordynację badań naukowych i popierać wszelkie wysiłki w celu powołania do życia federacji uniwersytetów europejskich²⁵.

Kolegium Europejskie

Pomysł stworzenia podyplomowego ośrodka studiów europejskich jako samodzielnego instytutu uniwersyteckiego został wysunięty przez Salvadora de Madariagę wkrótce po zakończeniu Kongresu w Hadze w 1948 roku, w tym samym czasie, kiedy ks. A. Verleye, belgijski delegat na Kongres, zaproponował Brugię na siedzibę planowanego Europejskiego Centrum Kulturalnego. Verleye powołał nawet w tym celu komitet lokalny w Brugii. Obydwa pomysły dopełniały się wzajemnie i po paru miesiącach nieoficjalnych negocjacji pomiędzy Międzynarodową Sekcją Kulturalną Ruchu Europejskiego, brugijskim Komitetem Lokalnym i władzami miejskimi Brugii, zapadła w marcu 1949 roku decyzja o przygotowaniu sesji propedeutycznej Kolegium Europejskiego (*College of Europe*). Na wybór nazwy Kolegium wpłynął przewijający się w dyskusjach na forum Sekcji

²³ *Congress of Europe, May 1948, Verbatim Report IV, Cultural Committee, The Hague Postbox 279, 1949, s. 6-7, 21 i 24.*

²⁴ *Le Congrès de l'Europe. Son Objet et ses Réalisations, s. 8.*

²⁵ *Verbatim Report IV, s. 11, 16, 29; Resolutions, s. 12-13.*

Kulturalnej zamysł utworzenia Uniwersytetu Europejskiego (*European University*). Władze Brugii znalazły odpowiedni budynek na siedzibę Kolegium i pokryły większość kosztów sesji przygotowawczej, którą miał poprowadzić znany angielski historyk John Bowle na przełomie września i października 1949 roku. W sesji, która zapoczątkowała *de facto* działalność Kolegium uczestniczyło 22 studentów i grupka profesorów, którzy mieli zaopiniować program kolegium i ocenić możliwości realizacji tego przedsięwzięcia²⁶.

Problemem chwili stało się znalezienie środków finansowych na działalność Kolegium. Wystąpiono w tym celu do Belgijskiej Rady Ruchu Europejskiego z prośbą o pozyskanie subwencji od rządu belgijskiego. J. Drapier i senator Julius Hoste, działający z ramienia Belgijskiej Rady Ruchu Europejskiego, wystąpili o pomoc w tej sprawie do belgijskiego ministra edukacji M. Mundeleera, który poparł wniosek bez zastrzeżeń, kierując go do realizacji, a Belgijska Rada Ministrów 17 listopada 1949 roku przyznała na działalność Kolegium dotację w wysokości 3 milionów franków belgijskich. Decyzja ta została następnie zatwierdzona przez Izbę Reprezentantów belgijskiego Senatu. Międzynarodowy Komitet Wykonawczy Ruchu Europejskiego mianował w styczniu 1950 roku Hendrika Brugmansa, profesora Uniwersytetu w Utrechcie i przewodniczącego Unii Europejskich Federalistów rektorem Kolegium Europejskiego. Kolegium zostało następnie zatwierdzone dekretem królewskim, ale prośba o objęcie go patronatem Rady Europy została odrzucona przez Komitet Ministrów Rady Europy. Narodowe Rady Ruchu Europejskiego postarały się o stypendia rządowe dla przyszłych studentów Kolegium w Brugii. Ostatecznie, Kolegium Europejskie zainaugurowało oficjalnie swą działalność w dniu 12 października 1950 roku, przyjmując 39 studentów z 18 różnych krajów²⁷.

Koncepcje ekonomiczne i projekty

Plan Marshalla stał się dla Ruchu Europejskiego sprzyjającą okazją dla wzmocnienia prac nad prowadzonymi już i nowymi projektami gospodarczymi. Wiodącą rolę odegrała na tym polu Liga Współpracy Ekonomicznej, która zgodnie z nazwą koncentrowała się na problemach gospodarczych. W imieniu całego Ruchu wypowiedział się Kongres Haski wydając rezolucję wzywającą do współpracy na rzecz jedności europejskiej, jednakże konkretne kroki podjęła w tym kierunku Organizacja Europejskiej Współpracy Gospodarczej (OEEC).

Kongresowi przypadło w większej mierze mobilizowanie opinii publicznej aniżeli wypracowanie szczegółowego planu działania na polu gospodarczym. Pierwotnie Kongres pomyślany był jako wydarzenie polityczne a nie ekonomiczne. Sprawy ekonomiczne przypadły z definicji Lidze Europejskiej Współ-

²⁶ A. Verleye, *Le College d'Europe a Bruges. Ses origines*, Bruges 1957, s. 9-29, 33.

²⁷ *Le College d'Europe a Bruges. Ses Origines*, s. 54-55, 64-68.

pracy Gospodarczej, która została założona właśnie w tym celu, a specjalne grupy badawcze miały za zadanie przemyśleć implikacje doktryny sformułowanej w Hadze i przygotować grunt pod drugą konferencję haską, która miała się zająć środkami koniecznymi do realizacji wytyczonych celów. Ekspersi Ligi pracowali nad projektami rozwiązań mającymi znaleźć zastosowanie przy wprowadzaniu w życie projektów pierwszych Wspólnot Europejskich (EWWiS, Euratom i EWG), które jak wiadomo, miały głównie ekonomiczny charakter. W wykonanych opracowaniach i ekspertyzach zleconych przez Ligę znajdujemy pierwsze plany wspólnego rynku, w których podkreślano znaczenie tzw. wolności rynkowych. Wiele uwagi poświęcone zostało wolnemu przepływowi osób, który pierwotnie miał sprowadzać się przede wszystkim do ułatwienia swobodnego przemieszczania się w Europie specjalistów, potrzebnych dla realizacji planów wspólnotowych. Szereg projektów eksperckich wykonanych na zlecenie Ligi, dotyczących przyszłej unii celnej i walutowej, znalazło zastosowanie w późniejszych rozwiązaniach wprowadzonych w dalszych fazach procesu integracji europejskiej. Projekty, o których mowa, stały się przedmiotem dogłębnej analizy i dyskusji na Konferencji w Westminsterze w kwietniu 1949 roku, poświęconej trzem głównym problemom gospodarczym ówczesnej Europy: planowanemu wdrożeniu unii celnej, możliwości zharmonizowania gospodarki europejskiej z uwzględnieniem kwestii terytoriów zamorskich oraz zagadnieniu węzłowych przemysłów europejskich, z czym wiązała się konieczność rozwiązania problemu okupacji Zagłębia Ruhry.

Resumując, Ruch Europejski, niezależnie od upatrywania w kulturze i nauce czynników sprzyjających realizacji idei jedności europejskiej, w pełni doceniał wagę rozwiązań gospodarczych służących budowaniu jedności, do czego przyczyniał się dodatkowo wprowadzony w 1948 roku Plan Marshalla, z zawrotnym jak na owe czasy budżetem ponad 12 i ½ miliarda dolarów amerykańskich. Plan ten był w istocie potężnym instrumentem finansowym i gospodarczym. Stymulował również przyływ do Europy idei gospodarczych i nowoczesnych technologii ze Stanów Zjednoczonych, gdzie mobilizacja gospodarki związana z wysiłkiem wojennym wpłynęła na wzrost gospodarczy kraju, skutkując większą wydajnością i innowacyjnością. Na marginesie warto zaznaczyć, że Ruch Europejski cieszył się nie tylko zainteresowaniem i miał dobrą prasę w Stanach Zjednoczonych, ale miał tam również swego odpowiednika w postaci Amerykańskiego Komitetu Zjednoczonej Europy.

Międzynarodowa Rada Ruchu Europejskiego, formułując zasady polityki w Brukseli, wpłynęła na kierunek prac późniejszej konferencji w Westminsterze, m.in. w sprawie przyszłego statusu okupowanego Zagłębia Ruhry. Jak już wspomniano powyżej, problem ten rozpatrywany był w kontekście zamierzonej integracji przemysłów ciężkich i obronnych Europy Zachodniej. Na konferencji w Westminsterze centralnym punktem dyskusji dotyczącej tzw. przemysłów podstawowych stała się kwestia wspólnych instytucji oraz przyjęcia rozwiązań dotyczących produkcji i dystrybucji węgla, żelaza i stali, elektryczności oraz transportu. Dyskutując rolę i znaczenie wspólnych instytucji uczestnicy konferencji ustalili,

że należy koniecznie powołać do życia: 1) europejski organ rządowy odpowiadający za tworzenie głównych ram polityki; 2) konsultatywny organ przedstawicieli pracodawców, pracowników i administracji publicznej i 3) jedną lub więcej organizacji pracodawców, na których spoczywać będzie zadanie implementacji polityki organu rządowego (w sprawach takich jak np. zdolności produkcyjne, ceny, itp.). Uczestnicy konferencji przyjęli stanowisko, że wszystkie decyzje w odniesieniu do polityki handlowej i społecznej winny być podejmowane na mocy porozumienia między rządami.

Prace Ruch Europejskiego w zakresie polityki kulturalnej

Głównymi tematami do dyskusji na Konferencji w Lozannie w roku 1949 były te, zapisane wcześniej w *Memorandum na temat organizacji Konferencji Kulturalnej*²⁸, powstałym w czasie przygotowań do konferencji, a mianowicie: 1) materialne i moralne warunki życia intelektualnego w Europie oraz 2) reformy i nowe instytucje mające na celu promowanie jedności europejskiej. Podczas toczących się obrad, obok bardziej teoretycznych i abstrakcyjnych rozważań na temat odrębności kultury europejskiej²⁹, w kwestii proponowanych reform, gros uwagi poświęcono problemom edukacji europejskiej. Szeroko wyartykułowany punkt widzenia w tej sprawie znalazł odzwierciedlenie w rezolucji Komitetu Edukacyjnego z dnia 11 grudnia 1949 roku³⁰.

W kwestiach dotyczących szkolnictwa wyższego i nauki, rezolucja wzywała do organizowania na równych prawach wymiany kadry profesorskiej pomiędzy różnymi uniwersytetami europejskimi. Wzywała do zatrudnienia w uniwersytetach europejskich wybitnych profesorów i uczonych, którzy zostali odsunięci od zajęć ze względów pozamerytorycznych z uwagi na przekonania i postulowała utworzenie dla nich funduszu pomocy, mającego ułatwić im powrót do pracy na uniwersytecie. W rezolucji postulowano rozszerzenie systemu uznawalności stopni naukowych i umożliwienie studentom dokonywania częściowego wyboru wykładów i egzaminów, tak, aby studenci mogli wybierać spośród kursów

²⁸ E. M. Archives, *European Movement, Memorandum on the Organization of the Cultural Conference, Lausanne, 1949*.

²⁹ Zob. np. European Movement European Cultural Conference, Lausanne, Speech of Mr. Stephen Spender at the plenary Meeting of the 11.12. 1949.

³⁰ Rezolucja dotyczy aspektów ogólnych edukacji europejskiej oraz konkretnych spraw szkół i uniwersytetów. Podkreśla na samym wstępie, że ogólnym celem edukacyjnym jest wykształcenie elit we wszystkich klasach społecznych, zdolnych do rozpowszechniania i propagowania idei europejskiej. Rezolucja kładzie nacisk na wzrost roli kontaktów osobistych młodych ludzi ze wszystkich krajów, które autorzy rezolucji uważają za niezbędne i mające znaczenie praktyczne. Zob. European Movement, European Cultural Conference, Lausanne, 11th December 1949, *Educational Committee Resolution*, s. 7, E.M. Archives, ENS/RES.2/A.

poświęconych „narodowym” aspektom i innym związanym w większej mierze z „europejskimi” treściami nauczania. W drugiej części rezolucji pojawiły się postulaty tworzenia na uniwersytetach katedr studiów europejskich, możliwości podnoszenia kwalifikacji kadry nauczającej poprzez przenoszenie się z uniwersytetu na uniwersytet w całej Europie, a także odbywania przez studentów półrocznych studiów na różnych uniwersytetach europejskich. W konkluzji rezolucja wzywała do utworzenia Europejskiej Rady Uniwersyteckiej, składającej się z profesorów, administracji uniwersyteckiej i studentów, która miałaby czuwać nad wdrożeniem przyjętych wcześniej rozwiązań. Zawierała także zapowiedź zorganizowania w niedługim czasie przez Ruch Europejski, Konferencji Międzyuniwersyteckiej dla wszystkich uczestników życia akademickiego oraz funkcjonujących już międzynarodowych stowarzyszeń szkolnictwa wyższego, w celu przedyskutowania problemów i kwestii technicznych tak, aby stanowiły one materiał do dyskusji na spotkaniach Europejskiej Rady Uniwersyteckiej. Podobny zespół zaleceń został wydany w odniesieniu do szkolnictwa średniego i podstawowego a także w sprawach kształcenia osób dorosłych.

Wnioski

Organizacje pozarządowe działające w nurcie Ruchu Europejskiego i ich rola nie doczekały się jak dotąd syntetycznego ujęcia. Studia nad powojennymi początkami integracji europejskiej mają nie tylko swój wymiar historyczny, jako zamknięty rozdział w dziejach Europy, ale stanowią także ważny punkt odniesienia dla współczesnych studiów nad Unią Europejską, ponieważ wskazują na początki, ciągłość i trwałość idei zjednoczonej Europy, jak również pozwalają ocenić dotychczasowe osiągnięcia i postępy w realizacji integracyjnego projektu europejskiego. Prace podejmowane przez Ruch Europejski poświęcone problemom integracji europejskiej nie straciły po dzień dzisiejszy na swej aktualności, zmienił się tylko kontekst wewnętrzny i uwarunkowania międzynarodowe. Doświadczenia i dokonania Ruchu Europejskiego w jego najlepszych latach w powojennej Europie stanowią cenną lekcję, pomocną w zrozumieniu aktualnych problemów Unii Europejskiej.

Z perspektywy doświadczeń towarzyszących wysiłkom na rzecz zjednoczenia Europy należy docenić wielkość dzieła elit europejskich, które stworzyły podstawy i dostarczyły tworzywa intelektualnego dla działań rządów w procesie integracji, a w dalszej przyszłości przyczyniły się do powstania Unii Europejskiej. Z drugiej strony wiele aktualnych problemów integracji europejskiej wymagałoby dla skutecznego ich rozwiązania sięgnięcia do źródeł i przywołania koncepcji europejskich Ojców Założycieli. Wiele z tych idei poszło w zapomnienie, inne zaś straciły pozornie na znaczeniu. Badania nad ideologią europejską i myślą teoretyczną powstała w toku prac Ruchu Europejskiego przynoszą obszerny i merytoryczny materiał poglądowy, użyteczny przy rozpatrywaniu współczesnych

problemów Unii Europejskiej, mogący być źródłem inspiracji w dyskusjach nad przyszłym kształtem Zjednoczonej Europy. Pamięć historyczna jest niezbędnym elementem w procesie kształtowania tożsamości europejskiej. W przypadku dokonania Ruchu Europejskiego jest to pamięć obfitująca w pozytywne wzorce i godne naśladowania postawy proeuropejskie.

Na koniec należy odpowiedzieć sobie na pytanie, czym był Ruch Europejski w swoich najlepszych latach. Warto podkreślić, że był to ruch powstały oddolnie dzięki spontanicznej inicjatywie grup społecznych i jednostek, które stworzyły rozległą, zróżnicowaną wewnątrznie strukturę organizacyjną dla wspierania wspólnej idei, działającą zarówno na szczeblu krajowym jak i ponadnarodowym. Na konferencjach Ruchu uczestnicy byli przyjmowani w pierwszym rządzie jako Europejczycy, a nie tylko członkowie delegacji krajowych, co znajdowało niejednokrotnie wyraz w sposobie przeprowadzania głosowania w trybie imiennym. Ruch Europejski był polityczny w tym sensie, że jego celem było wpływanie na opinię publiczną i politykę rządów, przy czym należy zaznaczyć, że od samego początku Ruch działał wielokierunkowo, podejmując działania dotyczące spraw polityki, gospodarki i społeczno-kulturalnych.

Ruch Europejski wykazał się, wszędzie tam gdzie to było możliwe, niebywałą zdolnością do koordynowania pracy na rzecz jedności europejskiej różnych organizacji powstałych w państwach europejskich po II wojnie światowej. Swymi działaniami objął także reprezentacje narodowe skupiające emigrantów przebywających na uchodźctwie. Warto podkreślić, że wszystkie organizacje działające w Ruchu cieszyły się pełną autonomią a łączyła je wspólna idea zjednoczonej Europy. U źródeł sukcesu leżał fakt, że Ruch przyciągnął do swych szeregów najwybitniejsze i najbardziej zaangażowane osobistości europejskiego życia politycznego, gospodarczego, naukowego i kulturalnego. Impulsem wyzwalającym inicjatywy i idące w ślad za tym działania było osobiste zaangażowanie się autorytetów oraz wspólne kampanie realizowane przez organizacje zrzeszone w Ruchu Europejskim³¹.

Organizacje działające w nurcie Ruchu Europejskiego, niezależnie od różnic programowych znajdujących odbicie na gruncie krajowym i lokalnym, uczestniczyły w akcjach koordynowanych przez międzynarodowe władze Ruchu manifestujących się w wielkich przedsięwzięciach programowych i kampaniach propagujących różne aspekty jedności europejskiej. Na pierwszym miejscu należy wymienić wspomniany powyżej Kongres w Hadze (1948 r.)³², który miał zjednoczyć organizacje Ruchu Europejskiego w ramach jednej uporządkowanej

³¹ Licznych dowodów wielkiego zaangażowania wszystkich środowisk w dążeniach do odbudowy zniszczonej wojną Europy dostarczają listy stanowiące odzew na słynne wystąpienie Winstona Churchilla w Zurychu w 1946 roku, napływające do londyńskiej centrali Ruchu ze wszystkich krajów. Apel Churchilla o odbudowę starego kontynentu jako Stanów Zjednoczonych Europy spotkał się z szerokim poparciem środowisk i poszczególnych osób chcących przyczynić się do wspólnego dzieła.

³² Wydarzenie to poprzedził Europejski Kongres Federalistów w Montreux (1947 r.), który dał silny impuls polityczny dla działań zjednoczeniowych w obrębie Ruchu Europejskiego.

struktury i doprowadzić do powstania ogólnoeuropejskiej federacji. Pomimo niemożności zrealizowania tego celu udało się powołać do życia organizację, jaką jest działająca do dziś Rada Europy. Kongres Haski pozwolił na uporządkowanie dyskusji nad kierunkami działań, niezbędnymi z punktu widzenia procesu jednoczenia się Europy. Stworzył płaszczyznę wymiany myśli i dał impuls do międzynarodowych spotkań przedstawicieli Ruchu, poświęconych ekonomicznym (Konferencja w Westminsterze 1949 r.) oraz kulturowym (Europejska Konferencja Kulturalna w Lozannie 1949 r.) aspektom integracji. Na koniec warto przypomnieć, że działalność Ruchu Europejskiego przyczyniła się do powstania instytucji naukowych i kulturalnych dedykowanych sprawie jedności europejskiej. To dzięki inicjatywom Ruchu powstały takie ważne instytucje jak CERN w Szwajcarii – działające po dziś dzień europejskie laboratorium naukowe, Kolegium Europejskie w Brugii i Europejskie Centrum Kulturalne w Genewie. Stanowią one do dziś wzorce współpracy naukowej i kulturalnej dla całej Europy.

Resumując, wkład Ruchu Europejskiego w dzieło jednoczenia Europy jest trudny do przecenienia. Pozostaje też nadal nie do końca zapisaną kartą w dziejach integracji europejskiej, a dokumenty dotyczące jego działalności są nadal gromadzone i opracowywane w archiwach europejskich. Archiwum Historyczne Unii Europejskiej we Florencji (HAEC) posiada jeden z najlepiej opracowanych zbiorów dokumentów obejmujących pełne spektrum problematyki Ruchu Europejskiego³³.

³³ Autorzy składają w tym miejscu podziękowania Dyrekcji HAEC i Biblioteki EUI we Florencji za umożliwienie im przeprowadzenia badań i zebranie materiałów, które przyczyniły się m.in. do napisania niniejszego artykułu.

ROLA UNII EUROPEJSKIEJ W STOSUNKACH MIĘDZYNARODOWYCH W ŚWIETLE TEORII KONSTRUKTYWIZMU SPOŁECZNEGO

Anna Skolimowska

Wprowadzenie

Od momentu powołania do życia Unii Europejskiej (1993 r.) stanowi ona przykład nietypowej instytucji międzynarodowej. Dla oddania jej międzynarodowej specyfiki badacze używają takich pojęć, jak m.in.: państwo *quasi-federalne*¹, wielopoziomowa wspólnota polityczna², złożona instytucja łącząca w sobie cechy ponadnarodowego oraz międzyrządowego zarządzania³ czy wreszcie organizacja międzynarodowa⁴.

W ostatniej reformie traktatowej pokładano nadzieję na zakończenie dyskusji nad statusem Unii Europejskiej w relacjach międzynarodowych. Wraz z wejściem w życie *Traktatu z Lizbony* (z dniem 01.12.2009 r.) *Unia Europejska* (UE) stała się instytucją międzynarodową o formule bliższej organizacji międzynarodowej⁵. Stanowi o tym art. 47 *Traktatu o Unii Europejskiej* (TUE) w stwierdzeniu: „Unia ma osobowość prawną”. Zniesiona została jej dotychczasowa filarowa struktura, Unia posiada m.in. zdolność do zawierania umów międzynarodowych, prawo legacji, prawo przystępowania do organizacji międzynarodowych oraz zdolność procesową. W traktacie zapowiedziana została jednocześnie głębsza formuła współpracy w zakresie kwestii militarnych czego wyrazem jest m.in. ustanowienie Wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO), która zastąpiła

¹ A. Sbragia, *Introduction*, w: A. Sbragia, (red.), *Euro-politics. Institutions and Policymaking in the New European Community*, Waszyngton 1992, s. 1-21.

² G. Marks, L. Hooghe, K. Blank, *European Integration from the 1980s: State Centric vs. Multilevel Governance*, „Journal of Common Market Studies”, 1996, nr 34, s. 341-78.

³ A. Stone Sweet, W. Sandholtz, *Integration, Supranational Governance and the European Polity*, w: W. Sandholtz, A. Stone Sweet, (red.), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford 1998, s. 1-27.

⁴ R. Keohane, S. Hoffman, *Institutional Change in Europe in the 1980s*, w: R. Keohane, S. Hoffman, (red.), *The New European Community*, Boulder 1991, s. 1-23.

⁵ *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską* podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. Dz. Urz. UE 2007/C 306/01.

dawną Europejską politykę bezpieczeństwa i obrony (EPBiO)⁶. Traktat lizboński wprowadził zmianę nazewnictwa, poświęcając tej polityce nową sekcję. Zmiany te dążą do stopniowego budowania wspólnej polityki obronnej.

Polizboński charakter prawny Unii Europejskiej wydaje determinować jej specyfikę jako organizacji międzynarodowej. Unia Europejska *de iure* uzyskała status organizacji międzynarodowej, *de facto* wykracza jednak poza klasyczną jej definicję. Łączy w sobie elementy organizacji międzynarodowej w ramach, której zachodzą procesy ponadnarodowego oraz międzyrządowego zarządzania. Fakt ten powoduje, iż jest ona specyficzną instytucją międzynarodową, gdzie zachodzą różne typy procesów instytucjonalizacji.

Jakościowa zmiana warunków prawnych, w jakich Unia Europejska funkcjonuje od ostatniego traktatu reformującego, wymusza na badaczach podjęcie problematyki wyjaśnienia jej specyfiki oraz roli we współczesnych stosunkach międzynarodowych. Studia europejskie wypracowały dotychczas wiele narzędzi analitycznego ujęcia roli najpierw Wspólnot Europejskich, a współcześnie Unii Europejskiej, w relacjach międzynarodowych, dowodząc tym samym występowania zróżnicowanych oraz wielorakich instrumentów badania tego fenomenu⁷.

Celem artykułu będzie charakterystyka roli Unii Europejskiej w relacjach międzynarodowych, jaka proponowana jest przez przedstawicieli konstruktywizmu społecznego. Konstruktywiści wydają się prowadzić refleksję nad istotą Unii Europejskiej w relacjach międzynarodowych w warstwie ideowej, pozostawiając w tle dyskusję nad formalną i instytucjonalną specyfiką UE w relacjach międzynarodowych, jaka dotychczas toczy się w studiach europejskich.

W pierwszej części artykułu przedstawione zostaną cechy charakterystyczne konstruktywizmu jako paradygmatu nauki o stosunkach międzynarodowych. W drugiej części dokonana zostanie charakterystyka konstruktywistycznego ujęcia roli Unii Europejskiej w relacjach międzynarodowych. W części trzeciej tymczasem ukazana zostanie specyfika konstruktywistycznego spojrzenia na rolę Unii Europejskiej w relacjach międzynarodowych po zmianach wprowadzonych *Traktatem z Lizbony*. Powstaje bowiem pytanie, czy ostatnia reforma traktatowa zmieniła paradygmat postrzegania miejsca i znaczenia UE w stosunkach międzynarodowych zwłaszcza w kontekście planów pogłębienia integracji w zakresie spraw militarnych?

⁶ *Ibidem*, art. 42.

⁷ Są to m.in. koncepcje: potęgi cywilnej, imperium neosredniowiecznego, potęgi typu postmodernistycznego czy *soft power*.

Konstruktywizm społeczny w nauce o stosunkach międzynarodowych

Konstruktywizm rozumieć należy nie tyle jako teorię stosunków międzynarodowych (porównywalną do realizmu czy liberalizmu politycznego), ile szerzej jako stanowisko meta-teoretyczne na równi z ujęciami pozytywistycznymi czy racjonalistycznymi. Nawiązuje on do trzech procesów w ramach filozofii nauki: interpretacjonizmu, zwrotu socjologicznego oraz zwrotu językowego⁸.

Interpretacjonizm stoi na stanowisku, iż działanie w przestrzeni społecznej nie może być rozumiane bez jego interpretacji tzn. bez poznania jego społecznego znaczenia. Nawet, gdy dwaj aktorzy w przestrzeni międzynarodowej działają w taki sam sposób, motywacje ich działań mogą być różne. Zrozumienie/interpretacja zachowania w przestrzeni międzynarodowej musi zawierać dążenie do zrozumienia znaczenia nadawanego owemu działaniu przez pozostałych uczestników relacji międzynarodowych. Taki właśnie cel w analizach rzeczywistości międzynarodowej stawiają sobie konstruktywiści⁹.

Interpretacja zachowań w przestrzeni międzynarodowej skłania badaczy do pojmowania owej rzeczywistości w kategoriach społecznych, socjologicznych. Istotną rolę odgrywa tutaj kwestia zwrotu socjologicznego w naukach społecznych. Przedstawiciele konstruktywizmu głoszą, że stosunki międzynarodowe wypełnione są ideami oraz normami. Czynniki materialne (zasoby ekonomiczne, potęga militarna itd.) odgrywają w nich rolę drugorzędną. Owe elementy ideacyjne tworzą i wyrażają interesy oraz tożsamości danej wspólnoty międzynarodowej. Aktorami rzeczywistości międzynarodowej są zarówno państwa, jak również systemy państw, instytucje międzynarodowe, grupy społeczne. Konstruktywizm podejmuje analizę owej normatywnej i ideowej struktury systemu międzynarodowego, bada jej wpływ na państwa oraz obserwuje wzajemne relacje między tymi poziomami. Konstruktywiści głoszą, że normatywna struktura systemu międzynarodowego jest wytwarzana, reprodukowana a nawet modyfikowana pod wpływem interakcji między państwami. Państwa (jako byty o cechach antropomorficznych, takich jak: interesy, tożsamości, potrzeby, pragnienia) dokonują wyboru określonego zachowania zależnie od stosowności strategii politycznej¹⁰.

⁸ S. Guzzini, *A Reconstruction of Constructivism in International Relations*, „European Journal of International Relations”, 2000, nr 6(2), s. 149.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ A. Wendt, *Spoleczna teoria stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2008, s. 177.

Tabela nr 1. Konstrukttywizm jako paradygmat nauki o stosunkach międzynarodowych

Teoria stosunków międzynarodowych	Konstrukttywizm
Opis stosunków międzynarodowych	stosunki międzynarodowe składają się głównie z idei oraz norm; czynniki materialne odgrywają w nich rolę drugorzędą (ontologiczny idealizm); elementami ideacyjnymi są: intersubiektywne przekonania (idee, koncepcje), np. świadomość bycia narodem, uważanie swojego państwa za niepodległe, poczucie tożsamości grupowej, własne instytucje polityczne, które to przekonania tworzą i wyrażają interesy i tożsamości; anarchia jest tym, czym uczynią ją państwa;
Aktorzy	państwa, systemy państw, instytucje międzynarodowe, grupy społeczne;
Mechanizmy	struktura systemu międzynarodowego jest wytwarzana, reprodukowana a nawet modyfikowana pod wpływem interakcji między jej państwami; państwa (jako byty o cechach antropomorficznych, takich jak: interesy, tożsamości, potrzeby, pragnienia) dokonują wyboru określonego zachowania w odpowiedzi na bodźce z zewnątrz. Prowadzi to do urzeczywistniania ich tożsamości, następnie do ustanawiania ich interesów, a w konsekwencji do wyboru określonego postępowania;
Zakres teorii	kształtowanie tożsamości, tworzenie wspólnoty międzynarodowej, dyskursywne kształtowanie potęgi i interesu państw,
Prekursorzy	Immanuel Kant;
Współcześni przedstawiciele	Nicholas Onuf, Alexander Wendt, John Ruggie, Martha Finnemore, Friedrich Krotochwil, Maja Zehfuss;

Źródło: Opracowanie własne.

Konstruktywiści twierdzą, że to czynniki ideacyjne (normy, wartości idee) nadają sens czynnikom materialnym, jak potęga, interes. Także wszelkie instytucje międzynarodowe zbudowane są z norm i zasad. Najważniejszym czynnikiem zaś w polityce międzynarodowej jest dystrybucja owych idei. Wszystkie odmiany podejścia konstruktywistycznego łączy przekonanie, że rzeczywistość międzynarodowa jest głęboko społeczna¹¹. Aktorzy wchodzący ze sobą w interakcje są zainicjowani w strukturach społecznych, które warunkują sposoby ich zachowania; struktury te są zmienne ze swojej natury, gdyż tworzone są przez aktorów, którzy w nich operują. Innymi słowy, w środowisku międzynarodowym ciągle zachodzi proces podwójnej konstrukcji - interakcje, w które wchodzi aktorzy, warunkowane są strukturami społecznymi, w których operują, natomiast struktury zmieniają się poprzez działania aktorów i wyniki interakcji między nimi. Przykładami struktur społecznych, znajdujących się w centrum programów badawczych konstruk-

¹¹ A. Skolimowska, *Konstrukttywizm w studiach europejskich*, Warszawa 2013.

tywistów są: tożsamości, normy, wartości, wzorce zachowań, wierzenia¹². Stosunki międzynarodowe XXI wieku toczą się między różnymi typami aktorów: państwami, aktorami niepaństwowymi czy organizacjami międzynarodowymi.

Instytucje międzynarodowe postrzegane są przez konstruktywistów jako aktorzy, których istnienie przyczynia się do stabilizacji stosunków międzynarodowych. Właściwość ta wynika z przekonania, że instytucje międzynarodowe kształtują interesy, tożsamości oraz oczekiwania państw w takim samym stopniu, jak państwa tworzą instytucje międzynarodowe. Twierdzenie takie wynika z założenia, iż system międzynarodowy tworzony jest przez państwa demokratyczne, które rzadko walczą za sobą. Są one za to bardziej skłonne do powoływania instytucji międzynarodowych, jako formy zabezpieczenia wspólnoty podzielnych norm i wartości demokratycznych. Instytucje te charakteryzuje także demokratyczny sposób podejmowania decyzji, będący przeniesieniem modelu podejmowania decyzji państw je tworzących. Uczestnicząc w instytucjach międzynarodowych państwa podejmują trud redefiniowania własnych interesów i tożsamości, które będą kompatybilne z preferencjami wyrażanymi na forum tychże instytucji. Normy instytucjonalne wpływają zatem na sposób, w jaki państwa określają swoje strategie polityczne w relacjach międzynarodowych i w wymiarze wewnętrznym¹³.

W odniesieniu do organizacji międzynarodowych, konstruktywiści postrzegają je jako nośniki reguł, zwyczajów i zasad kooperacji, wyznaczających standardy zachowań w ramach społeczności międzynarodowej. To dzięki organizacjom międzynarodowym normy, osadzone w społeczności międzynarodowej, przekazywane są do państw. Poprzez koncepcję socjalizacji oraz identyfikowania znaczenia norm i wartości wytwarzanych w ramach tego procesu, ukazują konstruktywiści mechanizmy wpływu instytucji międzynarodowych na zachowanie państw¹⁴.

Konsekwencją konstruktywistycznego sposobu pojmowania rzeczywistości międzynarodowej jest orientowanie badań na analizę języka. W dyskursie upatruje się narzędzia dostarczającego zarówno interpretacji owej rzeczywistości, jak również kształtującego ową rzeczywistość. W ten sposób konstruktywiści nawiązują do zwrotu językowego w naukach społecznych. Jego istotą jest bowiem zwrócenie uwagi na fakt, że w rozumieniu rzeczywistości społecznej kluczową rolę odgrywa język oraz sposób jego rozumienia w danym kontekście kulturowym.

¹² A. Polus, *Połączenie społecznego konstruktywizmu i teorii governance'u w analizach relacji pomiędzy organizacjami społeczeństwa obywatelskiego a sferą biznesu*, „Kultura – Historia – Globalizacja”, 2009, nr 5, s. 99 www.khg.uni.wroc.pl/files/hkgpolustPDF.pdf (16.08.2010).

¹³ T. Risse-Kappen, *Collective Identity in a Democratic Community: The Case of NATO*, w: P. J. Katzenstein, (red.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, Nowy York 1996, s. 399.

¹⁴ Szerzej na ten temat w: A. Skolimowska, *Instytucjonalizacja relacji międzynarodowych w perspektywie wybranych teorii stosunków międzynarodowych*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne”, 2015, nr 45, s. 67-83.

Inspiracją teoretyczną są dla nich badania językowe prowadzone na gruncie teorii społecznej przez takich badaczy, jak J. Habermas, P. Bourdieu czy J. Derrida¹⁵.

Tabela nr 2. Konstrukttywizm wobec organizacji międzynarodowych

Organizacje międzynarodowe	ich obecność i pełnione przez nie role w stosunkach międzynarodowych pozostają w związku z działalnością państw, ich interesami i oczekiwaniami;
	działają jako aktor zbiorowy, definiując państwom zbiorowe cele i środki do ich osiągnięcia;
	postrzegane są jako nośniki reguł, zwyczajów i zasad kooperacji, wyznaczające standardy zachowań w społeczności międzynarodowej;
	są symbolicznym wyrazem norm i wartości społeczności międzynarodowej;
	przekazują normy osadzone w społeczności międzynarodowej do państwa; normy te „uczą” państwo, co powinno być jego interesem.

Źródło: Opracowanie własne.

Rola Unii Europejskiej w relacjach międzynarodowych wedle konstrukttywizmu

Konstrukttywistyczne wyjaśnienie roli Unii Europejskiej w otoczeniu międzynarodowym wywodzi się z twierdzenia o jej normatywnym wpływie na podmioty trzecie. Wyrazem takiego sposobu myślenia o relacjach zewnętrznych jest wypracowana przez Ian Mannersa koncepcja normatywnej roli Unii Europejskiej w relacjach międzynarodowych¹⁶. Koncept ten używany jest do ukazania specyfiki kształtowania przez Unię Europejską środowiska międzynarodowego (sposobu zmiany jego standardów i norm) nie tyle za pomocą instrumentów materialnych, ile poprzez siłę atrakcyjności projektu europejskiego dla stron trzecich, zakodowaną w jej normach, wartościach, zasadach czy procedurach. Najważniejszym kanałem transmisji norm i wartości europejskich jest dialog polityczny ze stronami trzecimi. Wiąże się on z potrzebą jego instytucjonalizacji oraz procesem socjalizacji jego uczestników¹⁷. Jedną z propozycji teoretycznego ujęcia roli Unii Europejskiej w relacjach międzynarodowych jest zaproponowana, przez przedstawicieli konstrukttywizmu społecznego, koncepcja potęgi normatywnej¹⁸. Jest

¹⁵ J. Checkel, *Constructivist approaches to European integration*, „Arena Working Paper Series”, 2006, nr 6, s. 7, http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2006/papers/wp06_06.xml, (20.09.2009).

¹⁶ I. Manners, *Normative Power Europe: A Contradiction In Terms?*, „Journal of Common Market Studies”, 2002, nr 2:40, s. 235-258.

¹⁷ I. Manners, *The Concept of Normative Power In Word Politics*, „DIIS Brief” maj 2009, http://subweb.diis.dk/graphics/Publications/Briefs2009/B09_maj_Concept_Normative_Power_World_Politics.pdf (16.08.2014).

¹⁸ I. Manners, *The Concept of Normative Power In Word Politics*, „DIIS Brief” maj 2009, http://subweb.diis.dk/graphics/Publications/Briefs2009/B09_maj_Concept_Normative_Power_World_Politics.pdf

to propozycja teoretycznego ujęcia sposobu kształtowania przez Unię Europejską środowiska międzynarodowego (zmiany jego standardów i norm) nie tyle za pomocą instrumentów materialnych (siły militarnej, środków ekonomicznych czy prawnych), ile poprzez siłę atrakcyjności projektu europejskiego dla stron trzecich, zakodowaną w jego normach, wartościach, zasadach czy procedurach. Realizowana w tych ramach polityka względem otoczenia zewnętrznego określana jest mianem „normatywnej”, tzn. promującej w przestrzeni międzynarodowej normy, wartości oraz zasady projektu europejskiego za pomocą specyficznych („miękkich”) instrumentów politycznych.

Koncept normatywnej potęgi Unii Europejskiej, w ciągu dekady od jego sformułowania, cieszy się zainteresowaniem teoretyków integracji europejskiej zarówno za granicą¹⁹, jak również w Polsce²⁰. Jest on także obecny w europejskim dyskursie politycznym – za jego pomocą definiowana jest rola, tożsamość oraz polityka zagraniczna Unii Europejskiej, zwłaszcza w odniesieniu do relacji z państwami najbliższego sąsiedztwa. Idea roli Unii Europejskiej, jako normatywnego aktora relacji międzynarodowych, przejęta została przez aktorów instytucjonalnych procesu integracji europejskiej i znalazła swoje odzwierciedlenie w wielu dokumentach programowych dotyczących jej polityki zewnętrznej²¹.

Rola Unii Europejskiej w tym wariantcie oparta jest na zasadach fundacyjnych projektu europejskiego, jak: pokój, demokracja, wolność, prawa człowieka, rządy prawa. Konstruktywiści wskazują na socjalizację jako siłę napędową procesu realizowania przez Unię Europejską swojej normatywnej roli²². Socjalizacja rozumiana jest jako proces dążący do upowszechniania ładu i modelu europejskiego w świecie za pomocą perswazji i przekonywania parterów trzecich do słuszności własnych idei oraz norm. Jest to mechanizm, funkcjonujący w oparciu o logikę stosowności. Unia Europejska niejako „uczy” podmioty trzecie zasad i wartości europejskich. Podmioty zewnętrzne przyjmują i przestrzegają tych zasad, jeżeli

web.diis.dk/graphics/Publications/Briefs2009/B09_maj__Concept_Normative_Power_World_Politics.pdf [dostęp: 24.10.2014].

¹⁹ H. Sjursen, *What kind of power?*, „Journal of European Public Policy” 2006 nr 13, s. 169-181; Ö. Ü. Eris, *European Neighborhood Policy and The EU's Role as a Normative Power: The Case of Ukraine*, w: A. Boening, J.F. Kremer, A. Van Loon (red.), *Global Power Europe. Policies, Actions and Influence of the EU's External Relations*, London, New York 2011, s. 55-56. T. Forsberg, *Normative Power Europe, Once Again: A Conceptual Analysis of an Ideal Type*, „Journal Common Market Studies” 2011 nr 49(6), s. 1183-1204; M. Pace, *The Construction of EU Normative Power*, „Journal Common Market Studies” 2007 nr 45(5), s. 1042. R. Whitman (red.), *Normative Power Europe. Empirical and Theoretical Perspectives*, New York 2011, s. 110.

²⁰ Por. prace: D. Milczarek, *Rola międzynarodowa Unii Europejskiej jako „mocarstwa niewojskowego”*, „Studia Europejskie” 2003 nr 1, s. 33-54; B. Piskorska, *Wartości czy interesy? Europejska Polityka Sąsiedztwa jako test na efektywność normatywnej siły Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych*, „Analiza natolińska”, 2013, nr 11 (70).

²¹ *EUROPEAN security strategy A secure Europe in a Better World* (2003), <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> [dostęp: 01.09.2013].

²² I. Manners, *Normative Power Europe: A Contradiction In Terms?*, op. cit.

są przekonane o ich zasadności oraz słuszności, a także gdy akceptują Unię Europejską jako taką. Mechanizm europeizacji poprzez socjalizację zachodzi o wiele łatwiej: gdy podmioty, wobec których kieruje się działania tego typu, znajdują się w sytuacji nowej lub niepewnej, identyfikują się lub aspirują do bycia członkiem UE. Jest to proces o charakterze deliberatywnym i zależnym od intensywności kontaktów między stronami. Procesowi socjalizacji podmiotów trzecich sprzyja wysoki stopień zbieżności państw trzecich z normami, wartościami i zasadami europejskimi²³.

Zagadnienie roli Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych podejmuje m.in. konstruktywiści Charlotte Bretherton i John Vogler w pracy pt. *The European Union as a Global Actor*²⁴. Autorzy twierdzą, że Unia Europejska jest aktorem nietypowym relacji międzynarodowych. Określają ją mianem *multiperspectival polity*, która jest w procesie ciągłej konstrukcji. Proces ten warunkowany jest zarówno czynnikami wewnętrznymi, jak również czynnikami zewnętrznymi. Ponadto Unia Europejska jest wspólnotą międzynarodową opartą na wartościach. Właściwość tę przełożyła ona w zdolność do działania jako normatywny aktor relacji międzynarodowych. Wyraża się to w takich formach jej międzynarodowej aktywności, jak: promocja praw człowieka, zrównoważonego rozwoju, pomoc rozwojowa oraz działania humanitarne. UE zdolna jest działać samodzielnie w relacjach międzynarodowych, rozwijając niezależne względem państw członkowskich polityki w tym zakresie. Autorzy odwołują się do konstruktywistycznych kategorii analizy polityki międzynarodowej oraz ról odgrywanych przez podmioty międzynarodowe. W tym celu posługują się następującymi pojęciami: szanse (ang. *opportunity*), obecność (ang. *presence*) oraz zasoby (ang. *capabilities*)²⁵. Pojęcie szans odnosi się do warunków, jakie otoczenie zewnętrzne stwarza Unii Europejskiej w zakresie realizowania jej roli. Owe warunki rozumiane są tutaj jako proces interpretowania idei oraz społecznego nadawania sensu działaniom w przestrzeni międzynarodowej. Z tego punktu widzenia, spojrzenie na szanse stwarzane UE w relacjach międzynarodowych, odnosi się do badań dyskursywnego procesu konstruowania jej międzynarodowej tożsamości przez otoczenie zewnętrzne. Owe „metanarracje”, istotne dla konstruowania jej roli, to: globalizacja, współzależność, zakończenie zimnej wojny czy atak terrorystyczny z 11 września 2001 roku. W odniesieniu np. do dyskursu nt. globalizacji, konstruktywiści uważają, że stworzył on szansę odgrywania przez UE większej roli w relacjach międzynarodowych, gdyż w jego ramach powszechnym jest twierdzenie o słabnącej skuteczności państwa w obliczu związanych z nią wyzwań. W związku z tym otworzyło się pole do działań

²³ F. Schimmelfennig, *Europeanization Beyond the Member States*, http://www.eup.ethz.ch/people/schimmelfennig/publications/10_ZSE_Europeanization__manuscript_.pdf, (22.08.2014), s. 9.; J. Kamińska, *Europeizacja polskiej polityki zagranicznej*, „Studia europejskie”, 2008, nr 3.

²⁴ Ch. Bretherton, J. Vogler, *The European Union as a Global Actor*, Nowy Jork 2006.

²⁵ *Ibidem*, s. 24.

dla aktorów takich, jak UE, którzy występują w relacjach międzynarodowych w imieniu państw członkowskich²⁶.

W odniesieniu do pojęcia obecności UE w stosunkach międzynarodowych, Ch. Bretherton, J. Vogler rozumieją ją jako zdolność wywierania wpływu na podmioty zewnętrzne, kształtowanie ich zachowań, praktyk, działań. Zauważają oni, że owa obecność z czasem zwiększa się wraz z kolejnymi poszerzeniami oraz pogłębianiem procesu integracji europejskiej. Jej stopień jest również funkcją legitymizacji oraz sprawności funkcjonowania jej systemu politycznego²⁷.

Pojęcie zasobów odnosi się do wewnętrznych możliwości unijnych działań zewnętrznych. Rozumie się je jako zdolność formułowania efektywnych polityk zewnętrznych oraz posiadanie adekwatnych instrumentów politycznych oddziaływania międzynarodowego. Składają się na nie: wartości europejskie, wewnętrzna legitymizacja działań względem otoczenia międzynarodowego, zdolność do formułowania priorytetów oraz formułowania polityk (pojęcia odnoszące się do stopnia instytucjonalnej spójności działań zewnętrznych) oraz umiejętność posługiwania się instrumentami polityki zewnętrznej (negocjacje, dyplomacja, środki ekonomiczne i militarne)²⁸.

Konstruktywiści postrzegają działania zewnętrzne oraz rolę Unii Europejskiej w kategoriach procesu kształtowania się wspólnoty politycznej, którą za Knud Eric Jørgensenem określa się mianem „europejskiej republiki dyplomatycznej” (ang. *diplomatic republic of Europe*)²⁹. Wedle przedstawicieli teorii konstruktywistycznej proces formułowania polityki zewnętrznej to nie tyle negocjowanie stopnia realizacji interesów poszczególnych państw, ile zjawisko ewoluowania interesów oraz tożsamości państw członkowskich pod wpływem uczestnictwa w ramach systemu unijnych działań zewnętrznych. Działania zewnętrzne UE postrzegane są tutaj nie jako wypadkowa racjonalnej kalkulacji interesów poszczególnych państw, lecz jako proces kształtowania oraz zmiany tożsamości aktorów w niej uczestniczących. Konstruktywiści twierdzą, że Unia Europejska jest niewątpliwie aktorem globalnym relacji międzynarodowych, a jej specyficzna obecność i rola wiąże się z dostarczaniem nowych znaczeń i z podejmowaniem nowych działań w przestrzeni międzynarodowej.

Konstruktywista Ben Tonra twierdzi, że Unia Europejska jest nowym typem uczestnika stosunków międzynarodowych, swoistym wieloaspektowym konstruktem, który poprzez swoją globalną aktywność zmienia znaczenie oraz percepcję polityki zagranicznej państw członkowskich. Jest to również nowy typ

²⁶ *Ibidem*, s. 25.

²⁷ *Ibidem*, s. 29.

²⁸ Szerzej na ten temat w: A. Skolimowska, *Teoretyczne i empiryczne zastosowanie konstruktywizmu do analizy zewnętrznych relacji Unii Europejskiej*, w: J. Czaputowicz, (red.), *Zastosowanie konstruktywizmu w studiach europejskich*, Warszawa 2015, mps.

²⁹ K.E. Jørgensen, *PoCo: The Diplomatic Republic of Europe*, w: *Reflective Approaches to European Governance*, K.E. Jørgensen (red.), Aarhus 1997, s. 167-181.

uczestnika relacji międzynarodowych oraz nowy rodzaj potęgi³⁰. UE posiada zdolność do zmiany zakresu, treści polityki zagranicznej państw członkowskich. Wytworzony został bowiem kolektywny kontekst dla: instytucjonalizacji współpracy w zakresie spraw zagranicznych, sposobu wymiany informacji, ustalania agendy wydarzeń politycznych oraz sposobu podejmowania decyzji. Jest to fenomen tzw. brukselizacji lub brukselskiej międzyrządowości. Pojęcia te oddają specyfikę procesu, w wyniku którego narodowe polityki zagraniczne są formułowane w kontekście europejskim³¹.

Polizbońska UE w relacjach międzynarodowych – ujęcie konstruktywistyczne

Postępująca – wraz z kolejnymi reformami traktatowymi – militaryzacja projektu europejskiego wydaje się stać w sprzeczności z rozwijanym dotychczas ujęciem roli Unii Europejskiej w relacjach międzynarodowych jako aktora normatywnego³². Teoretyk tego ujęcia I. Mannersa, w swoich późniejszych pracach, odniósł się do postępującego procesu militaryzacji projektu europejskiego. Twierdzi on, że fakt ten nie wyklucza normatywnej roli Unii Europejskiej w relacjach międzynarodowych, dopóki w ramach relacji zewnętrznych priorytetem pozostanie promowanie norm i wartości europejskich. Dopóki nie przeważą sposób myślenia o rozwiązywaniu kwestii międzynarodowych za pomocą tradycyjnej siły militarnej³³.

Jolyon Howorth twierdzi, że polizbońska Unia Europejska jest niewątpliwie znaczącym aktorem relacji międzynarodowych, który stoi dzisiaj w obliczu dwóch rodzajów wyzwań³⁴. Po pierwsze wypracowania strategii obecności w wielobiegunowym świecie. Autor twierdzi, że bez spójnej strategii trudno będzie Unii Europejskiej stawiać czoła wyzwaniom współczesności. Drugi rodzaj wyzwań odnosi się do wypracowania przez UE zdolności do przekonania pozostałych aktorów relacji międzynarodowych do wzięcia większej odpowiedzialności za sprawy międzynarodowe.

Postępująca militaryzacja projektu europejskiego spowodowała, iż dla oddania wzrastającej roli UE w tym zakresie, konstruktywiści wypracowali pojęcie

³⁰ B. Tonra, *Conceptualizing the European Union's global role*, w: C. Michelle, A. K. Bourne, (red.), *Palgrave advances in European Union studies*, Nowy Jork 2006.

³¹ *Ibidem*.

³² K. Smith, *Still "civilian power EU"?*, „European Foreign Policy Unit Working Paper”, 2005 nr 1. <http://personal.lse.ac.uk/SMITHKE/EFPUworkingpaper2005-1.pdf> [dostęp: 29.08.2015], s. 12.

³³ I. Manners, *Normative power Europe reconsidered: beyond the crossroads*, „Journal of European Public Policy” 2006 nr 13(2), s.182–199

³⁴ J. Howorth, *The EU as a Global Actor: Grand Strategy for a Global Grand Bargain?*, „Journal of Common Market Studies” 2010, nr 3 vol 48, s. 455-474.

wspólnoty bezpieczeństwa (ang. *security communities*)³⁵. Państwa tworzyć mogą sieć relacji na wzór wspólnoty. W jej ramach ustanowić mogą relacje pokojowe, tworząc swoistą wspólnotę bezpieczeństwa, gdzie wojna nie jest narzędziem rozwiązywania sporów³⁶.

Istotnymi wymogami powstania wspólnoty bezpieczeństwa w relacjach między państwami są: zgodność systemu wartości (uznanie przez wszystkie jednostki polityczne tych samych wartości), wspólny styl życia, oczekiwanie zacieśnienia więzi lub zysków gospodarczych, znaczny wzrost możliwości administracyjnych i politycznych, istnienie kanałów komunikacji społecznej, mobilność osób oraz różnorodność kontaktów³⁷. Czynnikiem determinującymi integrację państw są tutaj czynniki pozamaterialne, jak: idee, oczekiwania, wartości. Określa się je mianem czynników ideacyjnych³⁸.

Przedstawiciele konstruktywizmu stawiają tezę, iż państwa Europy Zachodniej tworzą klasyczny przykład wspólnoty bezpieczeństwa³⁹. Dzieje się to poprzez fakt stopniowej desekurytyzacji tj. marginalizowania tradycyjnych kwestii bezpieczeństwa we wzajemnych relacjach na rzecz położenia akcentu na inne obszary współpracy (np. bezpieczeństwo ekonomiczne czy ekologiczne). Owa zmiana dokonała się przez akty mowy, dyskurs, które stanowią podstawę ukonstytuowania się europejskiej, kolektywnej tożsamości. Europejska (unijna) wspólnota bezpieczeństwa dąży się do ekspansji zarówno w wymiarze ideowym (UE jako aktor promujący w przestrzeni międzynarodowej europejskie normy polityczne i prawne, dostarczyciel modelu pokojowego współistnienia państw i narodów), jak również materialnym (rozszerzenia, nowe formy polityk względem państw sąsiedzkich). Sama Unia Europejska postrzega siebie jako normatywną potęgą w relacjach międzynarodowych oraz regionalny aktor w zakresie kwestii bezpieczeństwa. UE posiada cechy „pluralistycznej” wspólnoty bezpieczeństwa, gdyż nie jest zarządzana przez jedno państwo, ale wspólnie w ramach systemu międzyrządowego⁴⁰.

³⁵ V. Laporte, *The European Union – an Expanding Security Community?*, „EU Diplomacy Papers”, 2012, nr 6, s. 10.; Mérand F., *European Defense Policy Beyond the Nation State*, Oxford 2008.; E. Adler, M. Barnett, *Security Communities*, Cambridge 1998.

³⁶ E. Adler, M. Barnett, *A framework for the study of security communities*, [w:] E. Adler, M. Barnett (red.), *Security Communities*, Cambridge, 1998, s. 37.

³⁷ K. Deutsch, *Political community and the North Atlantic area*, Princeton 1957, s. 81.

³⁸ *Ibidem*, s. 89.

³⁹ O. Weaver, *Insecurity, security, and asecurty in the West European non-war community*, [w:] E. Adler, M. Barnett (red.), *Security*, op. cit..., s. 90.

⁴⁰ V. Laporte, *The European Union – an Expanding Security Community?*, „EU Diplomacy Papers”, 2012, nr 6, s. 10.

Wnioski

Analizując zagadnienie roli UE w stosunkach międzynarodowych, konstruktywiści odchodzą od formalno-prawnego ujęcia tego zagadnienia na rzecz podejść odnoszących się do kategorii ideacyjnych, jak analiza norm, wartości, idei języka jakie towarzysza obecności Unii Europejskiej w świecie. Rolę UE w stosunkach międzynarodowych charakteryzuje się za pomocą konceptu potęgi normatywnej, twierdząc, że ta wyraża się w unikatowym wpływie na politykę międzynarodową za pomocą europejskich wartości politycznych, prawnych i kulturowych. Podkreślają konstruktywiści centralne znaczenie wartości w europejskiej polityce zewnętrznej. Zmieniają przez to akcent w debacie nad międzynarodową rolą Unii Europejskiej z analizy instytucji formalnych w kierunku badania sposobu eksportowania i percepcji europejskich norm w przestrzeni międzynarodowej.

W postępującym procesie militaryzacji projektu europejskiego dostrzegają konstruktywiści szansę promowania kolektywnych norm integracji europejskiej. Podkreślają jednak, iż rolą Unii Europejskiej jest odwoływanie się do miękkich środków w rozwiązywaniu kwestii międzynarodowych (normy prawne, kulturowe, społeczne). Taki imperatyw zdaniem konstruktywistów przyświecać powinien działaniom zmierzającym do budowy europejskiego systemu obrony, jakiego załączki pojawiają się w *Traktacie z Lizbony*.

ISLAMOFOBIA W STOSUNKACH MIĘDZYNARODOWYCH NA PRZYKŁADZIE UNII EUROPEJSKIEJ I ORGANIZACJI WSPÓŁPRACY MUZUŁMAŃSKIEJ

Beata Jagiełło

Wprowadzenie

Termin „islamofobia” pojawił się w polskim słownictwie stosunkowo niedawno. Nie widnieje w słownikach języka polskiego wydanych przed 2005 r., ani też w leksykonach i wydawnictwach encyklopedycznych.¹ W zachodniej literaturze przedmiotu nazwę tę można spotkać już w latach wcześniejszych w kontekście stosunków wobec muzułmanów w Europie², także polscy naukowcy coraz częściej opisują i analizują zjawisko islamofobii.³ Określenie utworzone na wzór innych form językowych wyrażających nieprzychylność, niezyczliwość czy pogardę, jak *ksenofobia*, (*rasizm*, *antysemityzm*, *rusofobia*, *germanofobia* i in.) jest odzwierciedleniem i opisaniem rzeczywistości społecznej, a ostatnio także polityczno-kulturowej. Uznać zatem można, że jest terminem - i postawą zarazem - z pogranicza stosunków społecznych, politycznych i międzynarodowych odnoszącym się do stanowiska niechętnego i wrogo nastawionego do wyznawców islamu, w tym zwłaszcza do obywateli państw muzułmańskich.

Nie wszystkie podmioty stosunków międzynarodowych używają określenia „islamofobia” zastępując je innymi synonimami. Inni uczestnicy starają go unikać lub stosować wybiórczo. Niektóre państwa, organizacje czy podmioty stosunków międzynarodowych odwołują się do tego terminu w różnym zakresie i w różnych celach, traktując go często jako instrument polityczny. I tak pojawia się on permanentnie w Stanach Zjednoczonych w wypowiedziach zarówno przez

¹ Por. *Słownik języka polskiego*, wyd. PWN, Warszawa 1988; A. S. Hornby, *Oxford Advanced Learners's Dictionary*, Oxford 2005; R. Zenderowski, *Stosunki międzynarodowe. Vademecum*, Wrocław 2006.

² Por. np. The Runnymede Trust, *Islamophobia: a challenge for us all*, Runnymede Trust, London 1997; Ch. Allen, J.S. Nielsen, *Islamophobia in the UE after 11 September 2001: Summary Report*, European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC), Luxemburg 2004.

³ Por. np. A. Rusinek, *Nurt radykalny wśród społeczności muzułmańskich w wybranych państwach Unii Europejskiej*, rozdział „Problem islamofobii i poprawności politycznej”, Warszawa 2012, s. 95-102.

polityków, jak i przedstawiciele nauki czy zwykłych obywateli. Przyczyna takiego stanu rzeczy wydaje się oczywista i związana jest z atakami z 11 września 2001 r. (9/11), które miały wyjątkowe reperkusje wewnętrzne i międzynarodowe. Pojęcie to weszło również na stałe do języka państw muzułmańskich (islamskich), które uznają je za równoważne z atakami na ich religię i odbierają jako akt poniżania zarówno obywateli, jak i całych społeczności, a nawet cywilizacji. Jest to szczególnie widoczne w działalności Organizacji Współpracy Islamskiej (*Organisation of Islamic Cooperation*, OIC). Na tle tych dwóch skrajnych podejść wyróżnia się stanowisko Unii Europejskiej i narracja stosowana w jej dokumentach. W słownictwie UE w zasadzie (poza pewnymi wyjątkami, o czym poniżej) nie pojawia się nie tylko termin „islamofobia”, ale również nie ma odniesień do konkretnych wyznań, co jest zgodne z wartościami prezentowanymi przez UE w kwestii swobód i wolności obywatelskich. Artykuł niniejszy ma na celu przedstawienie podejścia do kwestii rasizmu i ksenofobii na podstawie działalności i narracji dwóch organizacji reprezentatywnych dla odmiennych kręgów kulturowych: Unii Europejskiej i Organizacji Współpracy Muzułmańskiej (OIC). Podejście obu tych aktorów w kwestii interpretacji zjawiska, używanego słownictwa i działań, jest odmienne, chociaż w wielu punktach zbieżne, a ocena niejednoznaczna.

Kulturyzacja stosunków międzynarodowych i polityzacja kultury⁴

W zmieniającej się sytuacji międzynarodowej w XXI wieku nasiliły się takie zjawiska, jak terroryzm czy masowe migracje, w których głównymi uczestnikami (nawet biernymi) są w większości osoby wywodzące się z regionów, gdzie religią panującą jest islam⁵. Muzułmanie, wyznawcy islamu stają się nader często islamistami, ludźmi wykorzystujących religię do celów politycznych, a także dżihadystami sięgającymi po gwałtowne, zbrojne metody działania, jak zamachy, wymuszenia czy porwania. Zdecydowanie większa ilość działań wykorzystujących przemoc i zbrojne ataki jako formę walki ma miejsce w krajach pozaeuropejskich, niemniej przenoszona jest ona również na obszar rozwiniętej Północy, gdzie ofiarą stają się obiekty i obywatele Europy, Stanów Zjednoczonych czy Australii.

Mamy zatem do czynienia z konfrontacją dwóch, najogólniej mówiąc grup reprezentujących różne kręgi cywilizacyjne. Dlatego też coraz częściej pojawia się teza o narastającej **kulturyzacji polityki**, gdy czynniki związane z szeroko pojętą kulturą, kulturowością stają się istotnymi elementami decydującymi o rozwoju sytuacji międzynarodowej, jak i wewnętrznej w niektórych państwach. Jedno-

⁴ Por. *Wprowadzenie. Pułapki kultury*, w G. Michałowska, J. Nakonieczna, H. Schreiber, (red.), *Kultura w stosunkach międzynarodowych. Tom 2. Pułapki kultury*, Warszawa 2014, s. 8.

⁵ Szerzej na ten temat p. R. Kaplan, *Understanding Conflict and Change in a Multicultural World*, London 2014.

częście następuje zjawisko przeciwstawne: elementy kulturowości, a tym religii, stają się częścią polityki. Następuje więc sprzężenie zwrotne, można zatem mówić o **polityzacji kultury**. W czasach szybkiego przepływu informacji wzajemne przenikanie się obu sfer - polityki i kultury - stało się nie tylko powszechnie występującym zjawiskiem i formą realizacji interesów i celów, ale też częścią życia społecznego. Takie zjawiska, jak terroryzm, ekstremizm i radykalizacja postaw, niekontrolowane migracje stały się w XXI w. nie tylko tematem niemal codziennych doniesień agencyjnych, ale też przedmiotem polityki państw i organizacji międzynarodowych.

OIC i jej działania (postępowanie, taktyka, strategia reakcja, podejście) wobec zjawiska islamofobii

Organizacja Współpracy Islamskiej powstała w 1969 r. skupia obecnie 57 krajów muzułmańskich. Jest ona forum do wymiany poglądów, koordynuje współpracę państw członkowskich w wielu dziedzinach (sferach dyscyplinach, domenach zagadnienia, tematach), a także reprezentuje ich interesy w niektórych kwestiach na forum międzynarodowym. Na szczytach OIC, które odbywają się co trzy lata, państwa członkowskie dokonują przeglądu sytuacji światowej (politycznej, gospodarczej i społecznej) i jej wpływu na całą społeczność muzułmańską (Umma), przyjmują rezolucje oraz podejmują decyzje co do przyszłych działań. W ostatnich latach walka z niechętnym stosunkiem wobec wyznawców islamu stała się jednym z ważniejszych celów jej działalności.

Jak już wspomniano, apogeum nastrojów antymuzułmańskich nastąpiło po 9/11 w Stanach Zjednoczonych, natomiast w Europie nasiliło się po pierwszych poważnych zamachach terrorystycznych⁶. Pierwsza fala islamofobii pojawiła się w 2004 r., po zamachach w Madrycie i Londynie, a kolejna w latach 2014/2015 wraz z masowym napływem uchodźców i imigrantów do państw europejskich oraz kolejnymi zamachami terrorystycznymi. Stan taki spotkał się ze zdecydowaną krytyką państw skupionych w OIC. Jednym ze sposobów przeciwdziałania tym nastrojom było wyłonienie w jej strukturze organizacyjnej w 2005 r. jednostki o nazwie „*Islamophobia Observatory*”, której celem miało być m.in. monitorowanie przypadków zarówno słownych, jak i fizycznych ataków na obywateli ich państw z powodu wyznania czy pochodzenia. Jednostka ta opracowuje roczne raporty oraz publikuje miesięczne biuletyny odzwierciedlające zarówno zaistniałe przypadki (często nieuzasadnionej) niechęci wobec muzułmanów. W latach 2013 r. i 2014 ukazało się po 12 miesięcznych biuletynów, w 2015r. i w 2016 r. jedynie trzy, natomiast w pierwszym kwartale 2017 r. opublikowano już trzy edycje⁷.

⁶ Ch. Allen, J.S. Nielsen, *Islamophobia in the EU after 11 September 2001: Summary Report*, op.cit.

⁷ <http://www.oic-oci.org>.

Państwa członkowskie OIC zdają sobie sprawę z faktu, że narastająca islamofobia ma ścisły związek z zamachami terrorystycznymi, co znajduje wyraz m.in. w przyjmowanych dokumentach zawierających zdecydowane potępienie i dezaprobatę wobec aktów przemocy⁸. W zdecydowanej większości działania takie mają miejsce na terytorium tychże państw pociągając za sobą liczne ofiary śmiertelne, jak i zniszczenia materialne. Ponadto przyczyniają się do destabilizacji wewnętrznej, jak i regionalnej mogącej prowadzić do istotnych zmian geopolitycznych. Wydaje się, że początkowo państwa OIC nie znajdowały odpowiednich metod i możliwości skutecznej walki z takimi działaniami oraz współpracy z państwami trzecimi. Jednakże po 2014 r., wraz z nasilającą się falą migracji do Europy spowodowaną m.in. konfliktami zbrojnymi na obszarze Bliskiego Wschodu nastąpił etap ściślejszej współpracy z Unią Europejską na rzecz zmiany sytuacji, a także uzgodnienie wspólnego stanowiska państw członkowskich. Nowe wyzwania i szybkie zmiany sytuacji międzynarodowej postawiły przed przywódcami krajów OIC nowe zadania, jak podjęcie praktycznych i konstruktywnych działań, czy rozpoczęcie dialogu i negocjacji mogących doprowadzić do osłabienia różnicy stanowisk i nieporozumień wewnątrz samej organizacji oraz do znalezienia skutecznych rozwiązań we współpracy z partnerami zewnętrznymi⁹. Szczególna uwaga została poświęcona niesprawiedliwie (zdaniem polityków z państw OIC) traktowanym wyznawcom islamu na całym świecie, terroryzmowi oraz problemowi uchodźców. Wśród licznych oficjalnych dokumentów prezentujących stanowisko OIC na szczególną uwagę zasługują dwa z nich: Deklaracja z Dżeddy i Deklaracja Stambulska.

Deklaracja Stambulska

Stanowisko OIC wobec najpoważniejszych problemów współczesności, które często występują w kontekście islamofobii i terroryzmu, jak ekstremizm, ksenofobia, uchodźcy, wojny i konflikty zbrojne, znalazło wyraz Deklaracji Stambulskiej (*Istanbul Declaration*)¹⁰. Została ona przyjęta na XIII szczycie OIC w kwietniu 2016 r., który odbył się w stolicy Turcji pod hasłem „Jedność i Solidarność na rzecz Sprawiedliwości i Pokoju” (*Unity and Solidarity for Justice and Peace*). Podczas tego szczytu została również przedstawiona nowa mapa drogowa dla Bliskiego Wschodu. Równocześnie na tym spotkaniu został przyjęty długofalowy dziesięcioletni plan (określany właśnie jako nowa droga) pt. „*OIC Programme of Action: 2016-2025*” zawierający strategiczną wizję rozwoju państw muzułmańskich ze

⁸ Por. *Ninth OIC Observatory Report on Islamophobia, May 2015 – September 2016 Presented to the 43th Council of Foreign Ministers*, Tashkent, Republic of Uzbekistan, 18-19 October 2016, s. 5 -6.

⁹ Por. przemówienie Sekretarza Generalnego I.A. Madani, oraz przewodniczącego XIII szczytu OIC, prezydenta Republiki Tureckiej, R. Erdogana, *OIC Journal*, 2016, no. 33.

¹⁰ Tekst Deklaracji: *OIC Journal*, *op. cit.*, s. 17.

szczególnym uwzględnieniem osiemnastu priorytetowych obszarów, m.in. pokój i bezpieczeństwo, terroryzm i ekstremizm, działania humanitarne, prawa człowieka, rozwój, walka z ubóstwem, likwidacja epidemii, prawa kobiet, dzieci i rodzina w świecie muzułmańskim, szkolnictwo wyższe, nauka i technologia, wymiana kulturalna pomiędzy krajami członkowskimi. Każdemu z tych problemów poświęcony był oddzielny dokument.

W kwestii uchodźców Deklaracja Stambulska zwróciła uwagę na fakt, że miliony muzułmanów, zwłaszcza Syryjczyków zmuszonych zostało do opuszczenia swoich domów w wyniku wojen domowych i konfliktów zbrojnych toczonych na ich terytoriach¹¹. Terroryzm zagroził pokojowi i stabilizacji w wielu krajach członkowskich stwarzając próżnię sił (*vacuum of power*) wypełnianą przez takie organizacje, jak Daesh, Al-Qaida, Boko Haram, Al-Shabaab czy PKK/PYD/YPG¹². Po raz kolejny zostało powtórzono stwierdzenie, że terroryzm we wszystkich jego formach, niezależnie od motywacji należy potępić, zaś wszystkie wyżej wspomniane organizacje winny być zwalczane z równą determinacją.

Deklaracja zawierała apel do wszystkich państw zachodnich o podjęcie niezbędnych kroków dla zwalczania ksenofobii i **islamofobii** oraz zapewnienia bezpieczeństwa i godnego życia muzułmanom narażonym na nękanie, dyskryminację czy groźby z powodu wyznania. Trudna sytuacja mniejszości muzułmańskich zamieszkujących w państwach zachodnich to, według Deklaracji przejaw ograniczenia ich praw obywatelskich w wielu dziedzinach, które zapewnia im prawo międzynarodowe i zawiera apel do wszystkich krajów członkowskich solidarność w tek kwestii¹³.

Deklaracja z Dżeddy

Jedenasta sesja ministrów informacji krajów OIC z grudnia 2016 r. poświęcona była funkcjonowaniu mediów i ich roli w zwalczaniu terroryzmu i islamofobii, a przyjęte tam postanowienia znalazły się w Deklaracji z Dżeddy (*Jeddah Declaration*)¹⁴. Dokument zwraca uwagę na fakt, że zjawisko islamofobii pojawia się szczególnie w państwach ze stosunkowo liczną mniejszością muzułmańską, jednak jej skutki dotyczą całej społeczności wyznawców islamu, zaś terroryzm wpływa na pojawianie się nastrojów antymuzułmańskich¹⁵. Zjawisko to wymaga, wg deklaracji zdecydowanych działań w mediach mających przedstawiać świat muzułmański w innym świetle, zaś dla sprostania temu wyzwaniu temu należy

¹¹ Tamże.

¹² Tamże.

¹³ Tamże.

¹⁴ *Jeddah Declaration. 11th Session of the Islamic Conference of Information Ministers of the Member States of the Organization of Islamic Cooperation. Jeddah, Kingdom of Saudi Arabia, 21 December 2016, OIC/ICIM-11/2016/DEC/FINAL.*

¹⁵ Tamże, s. 2.

przyjąć odpowiednią strategię medialną¹⁶. Szczególną uwagę należy zwrócić na różnice kulturowe które wymagają użycia specyficznego języka i pojęć odpowiednio, często odmiennie, rozumianych w danej kulturze. Jest to działanie długofalowe obliczone na najbliższą dekadę, do 2025 roku przy wykorzystaniu wielu instrumentów i kanałów dotarcia do odbiorcy. Kampania ma być skierowana do dwóch głównych grup: do społeczeństw państw członkowskich, ale też do mieszkańców Zachodu jako całości oraz innych i krajów nie będących członkami OIC. Można zatem wnosić, że jednym z głównych instrumentów polityki mającej odwrócić istniejące trendy stała się dyplomacja publiczna.

Nowa dyplomacja publiczna OIC

Jak już wspomniano, w ostatnich kilku latach inicjatywy podejmowane przez OIC dotyczą szerokiego spectrum działalności oraz nowych narzędzi i instrumentów dyplomacji publicznej. Wykorzystanie mediów należy zaliczyć do nowych form oddziaływania na społeczność międzynarodową na rzecz kreowania pozytywnego wizerunku muzułmanów, kultury muzułmańskiej, jak też zgodności wartości przez nią prezentowanych z wartościami zachodnimi, dorobku cywilizacyjnego i osiągnięć w wielu innych dziedzinach (naukowych, edukacyjnych, sportowych, społecznych). W działalności tej planuje się wykorzystanie wydarzeń kulturalnych i sportowych (jak np. mistrzostwa świata w piłce nożnej (World Cup) w 2022 r. w Katarze)¹⁷. W prezentowanych koncepcjach wyjątkowo dużą wagę przykładają do roli kobiet, ich osiągnięć i szczególnego znaczenia w życiu społecznym, gospodarczym i politycznym. Takie publiczne deklaracje pojawiają się co prawda od niedawna, co wydaje się wynikiem europejskiego eksportu idei, jednakże znawcy regionu nie mają wątpliwości co do znaczącej roli kobiet w życiu społecznym, gospodarczym i politycznym krajów muzułmańskich.

Wszyscy przywódcy państw zgadzają się co do tego, że OIC winna zwiększyć swoją aktywność na arenie międzynarodowej i poszerzać współpracę z innymi aktorami, co znalazło praktyczne odbicie m.in. we współpracy z Unią Europejską. Dotyczyło to zwłaszcza obszarów, w których obie strony są żywotnie zainteresowane. Ponadto, podniesiona została kwestia zmian organizacyjnych w Radzie Bezpieczeństwa ONZ tak, by jej skład odzwierciedlał liczbę państw i obywateli muzułmańskich i by w praktyce mieli oni możliwość efektywnego wpływu na podejmowane decyzje. Postanowiono wzmocnić już istniejące i ustanowić nowe

¹⁶ Założenia strategii p. *Media Strategy of the Organization of Islamic Cooperation. 11th Session of the Conference of Information Ministers (Session of the New Media to Counter Terrorism and Islamophobia)*, Jeddah, Kingdom of Saudi Arabia, 21 December 2016, OIC/ICIM-11/2016/INF/DMS.

¹⁷ O wykorzystaniu sportu jako instrumentu polityki zagranicznej p. m.in. D. Reiche, *Investing in Sporting Success as a Domestic and Foreign Policy Tool. The Case of Qatar*, *International Journal of Sport Policy and Politics*, 2015, vol 7 (4).

partnerstwa z aktorami międzynarodowymi, regionalnymi i lokalnymi¹⁸. Ponadto, z uwagi na fakt, że największe skupiska migrantów znajdują się na terytorium państw OIC (siedem, na ogólną liczbę dziesięciu), podjęty został duży wysiłek organizacyjny i finansowy dla zapewnienia bytu uchodźcom. Ustanowiony został również nowy fundusz humanitarny (OIC Humanitarian Funds) z siedzibą w Doha¹⁹.

Szczególnie aktywne w OIC, jak i na forum międzynarodowym są państwa Zatoki, przede wszystkim Arabia Saudyjska oraz inne państwa członkowskie GCC (Gulf Cooperation Council), jak Dubaj czy ZEA²⁰. Kraje GCC, przede wszystkim Arabia Saudyjska rozpoczęły również szeroką kampanię w krajach zachodnich, przede wszystkim w Stanach Zjednoczonych mającą promować i wyjaśniać politykę krajów arabskich i arabską kulturę. Aspekty kulturowe są aspektem, na który kraje muzułmańskie kładą szczególny nacisk wysuwając na plan pierwszy kwestię wzajemnego postrzegania przedstawicieli różnych cywilizacji, zwłaszcza świata arabskiego i zachodniego, szerzenie wiedzy o regionie i jego kulturze. W ramach aktywności naukowej i popularyzatorskiej organizowane są wspólne seminaria, konferencje i warsztaty²¹. Organizacje i instytuty badawcze aranżują konkursy i spotkania, na których omawiane są m.in. takie tematy, jak wpływ wykształcenia w zachodnich uniwersytetach na poglądy i postawy studentów pochodzących z krajów bliskowschodnich i przełożenie się na ich postawy po powrocie do kraju urodzenia²². Kraje Zatoki finansują również tworzenie think tanków na zachodnich uczelniach mających zajmować się komunikacją międzykulturową, w tym kreowaniem wizerunku obywateli krajów arabskich zagranicą; jednym z celów jest wykorzystanie ich wiedzy i doświadczenia do realizacji polityki zagranicznej, w tym polityki ekonomicznej. Takimi instytucjami są m.in. The Arab Institute w Paryżu, The Arab Gulf States Institute w Waszyngtonie czy The National Council on US-Arab Relations również w Waszyngtonie. Celem jest wypracowanie rekomendacji dla efektywnej strategii komunikacji i narracji medialnej ze szczególnym naciskiem na wspólne wartości humanitarne i zbudowanie mostu porozumienia, co winno przyczynić się do sukcesów realizowanej w praktyce polityki zagranicznej krajów Zatoki. Działania te skierowane są zarówno do naukowców, jak i praktyków realizujących strategię komunikacji politykę zagraniczną.

¹⁸ OIC Journal no. 33, s. 29.

¹⁹ *Tamże*, s. 29.

²⁰ Nazwa organizacji „Gulf Cooperation Council” tłumaczona jest na język polski jako Rada Współpracy Arabskich Państw Zatoki z uwagi na fakt, że nazwa Zatoki (Zatoka Perska) została przyjęta przez państwa europejskie w okresie kolonializmu, gdy określenie to związane było z Persją, dzisiejszym Iranem, który nie jest państwem arabskim.

²¹ *Jeddah Declaration. 11th Session of the Islamic Conference of Information Ministers of the Member States of the Organization of Islamic Cooperation. Jeddah, Kingdom of Saudi Arabia, 21 December 2016, OIC/ICIM-11/2016/DEC/FINAL.*

²² Np. Konferencja zatytułowana *The Arab Gulf and the West: Perceptions and Realities; Opportunities and Perils* z 2017 r.

Powyższe działania wydają się o tyle zasadne - zdaniem organizatorów - że wiele decyzji podejmowanych za Zachodzie, a zwłaszcza w Stanach Zjednoczonych opartych jest na fałszywych przesłankach, na wyobrażeniach, które nie zawsze odpowiadają rzeczywistości a także interesom kraju, który podejmuje decyzje. Z krytyką mediów bliskowschodnich spotyka się zwłaszcza zjawisko nieznajomości regionu i jego kultury, niewystarczająca wiedza o krajach muzułmańskich, łącznie z wiedzą geograficzną; jako przykład przytaczane jest częste mylenie położenia Syrii i Iraku przez prominentnych polityków amerykańskich, nie mówiąc już o innych błędach²³.

Solidarność państw muzułmańskich, która została zaprezentowana na szczycie w Stambule w kwietniu 2016 r. jest nowym elementem w relacjach pomiędzy nimi. Uznana ona została przez państwa członkowskie za nowy paradygmat w ich wzajemnych stosunkach, z podkreśleniem intencji konstruktywnego podejścia do pokojowego rozstrzygania sporów, poszanowania suwerenności i integralności terytorialnej oraz zasady nieingerencji w sprawy wewnętrzne innych państw. Czy i jak deklaracja ta przełoży się na praktyczne działania, pokaże najbliższa przyszłość.

Unia Europejska i narracja wobec wyznawców islamu

Termin „islamofobia” w zasadzie nie pojawia się, z pewnymi wyjątkami (o czym poniżej) w narracji Unii Europejskiej. Słownictwo stosowane przez tę organizację zarówno w dokumentach, jak i w wystąpieniach polityków, jest neutralne i formalne²⁴. Co więcej, w żadnym dokumencie unijnym nie jest użyte słowo „islam”, „muzułmanin” czy „islamofobia”, niemniej, chociaż sam termin z tym brzmieniu oficjalnie nie jest używany, są w użyciu terminy, które mogą być z nim identyfikowane, jak ksenofobia, homofonia, itp. Jest to zgodne z filozofią unijną według której wartości demokratyczne, w tym swoboda wyznania czy poglądów są podstawowymi wartościami nowoczesnego państwa demokratycznego. Terminy ze słowem „islam” znaleźć można w opracowaniach instytucji wspomagających procesy decyzyjne w UE, jak np. EU Institute for Security Studies (ISS). I tak w czerwcu 2016 r. ukazało się dwustronicowe opracowanie pt. „Radykalizm islamski na Bałkanach”²⁵. Opracowanie m.in. wskazywało na fakt, że kraje bałkańskie są w czołówce państw skąd wyjeżdżają ochotnicy walczący w szeregach Daesh i Jabhat al.-Nusra. Jednakże, w odróżnieniu od neutralnego określenia „islam” odnoszące się do danego wyznania, pojawia się termin „islam radykalny”

²³ J. Karam, *Rewriting Mideast history and geography at Republican debate*, Al-Arabiya News, 12 November 2015.

²⁴ Z wyjątkiem Parlamentu Europejskiego, gdzie zasiadają przedstawiciele państw i partii politycznych reprezentujący swoich wyborców.

²⁵ P. Petrović, *Islamic radicalisation in the Balkans*, ISSU Alert, 2016, no 24.

jako określenie równoznaczne z ideologią czy też programem nawołującym do przemocy, walki zbrojnej i terroryzmu w imię nowego oblicza świata.

W polityce zewnętrznej UE stosowane jest kryterium geograficzne wobec poszczególnych państw, regionów i subregionów, bez odniesienia do ich charakteru czy to narodowego czy religijnego. Kraje wobec których realizowana jest Polityka Sąsiedzka (EPS) graniczące z Europą poprzez Morze Śródziemne lub Morze Czarne, określane są również według kryterium geograficznego: sąsiedztwo południowe (South) i wschodnie (East). Od zasady tej jednak zdarzają się wyjątki, o czym poniżej.

Do kwestii ksenofobii i rasizmu Unia odnosi się w dokumentach związanych z reguły z prawami człowieka i demokracją, z reguły mówiąc o wolności słowa i wyznania. Dla przybliżenia tej formy narracji można przytoczyć określenia, które znalazły się w „przewodniku” (sic!) dotyczącym praw człowieka z 2014 r. pt. „EU Human Rights Guidelines on Freedom of Expression Online and Offline”²⁶. W dokumencie tym znajdujemy stwierdzenia, że swoboda wyrażania własnych opinii jest fundamentalnym prawem każdej istoty ludzkiej, jest nieodłączną cechą godności i spełnienia, stanowi też główną podstawę dla demokracji, rządów prawa, pokoju, stabilizacji, zrównoważonego inkluzywnego rozwoju i uczestnictwa w sferze publicznej. Państwa mają obowiązek przestrzegania, ochrony i promocji prawa do wolności opinii i jej wyrażania, włączając w to swobody do zrzeszania się, wolności sumienia, religii lub wyznania, jak też prawo do edukacji, uczestnictwa w życiu kulturalnym, prawa do głosowania i innych praw politycznych. Demokracja nie może bez nich funkcjonować. Wolność opinii i ich wyrażania jest niezbędna dla autonomii jednostki i jej spełnienia, jest też podstawą do rozwoju i manifestowania własnej tożsamości w społeczeństwie. Równie istotne dla ochrony praw człowieka są wolne, zróżnicowane i niezależne media, aby promować te wartości i stwarzać warunki do wyrażania opinii. Wolne media są podwaliną demokratycznego społeczeństwa, umożliwiają bowiem swobodny przepływ informacji i idei w sprawach będących przedmiotem ogólnego zainteresowania; bez swobody wypowiedzi i wolności mediów, niemożliwe jest aktywne, poinformowane i zaangażowane uczestniczenie w życiu obywatelskim²⁷. Stosując taką narrację Unia, unikając bezpośredniej krytyki podkreśla wartości, na których oparta jest cywilizacja zachodnia.

Nawiązanie do islamu ma często charakter pośredni, żadne wyznanie nie jest wzmiankowane *expresis verbis*, zaś wyrażenie „radyczny islam” (*radical islam*) pojawia się w kontekście walki z terroryzmem i postaw skrajnych zagrażających pokojowi i bezpieczeństwu obywateli²⁸. Również w odniesieniu do Daesh, al-Kaidy czy Boko Haram, struktur z państw muzułmańskich i zasilanych przez

²⁶ Council of the European Union, *EU Human Rights Guidelines on Freedom of Expression Online and Offline*, Foreign Affairs Council meeting, Brussels, 12 May 2014.

²⁷ Tamże.

²⁸ Por. Wystąpienie Donalda Tuska w dniu 17.1.2017.

wyznawców islamu, słowo „islam” czy „muzułmanin” nie jest użyte. Można zatem stwierdzić, że Unia podnosi kwestię terroryzmu i przemocy w kontekście praw człowieka i demokracji unikając odniesienia do religii. Odpowiedź UE na te zagrożenia realizowana jest – według przyjętej narracji – zgodnie ze Strategią Antyterrorystyczną z 2005 r. (jak zapobieganie, ochrona, ściganie i reakcja), w zgodzie z prawem międzynarodowym i międzynarodowymi standardami praw człowieka. Nacisk jest położony na sposób odpowiedzi poprzez zapobieganie, głównie poprzez przeciwstawianie się radykalizmowi. Za główne przyczyny terroryzmu podawane są takie sprawy, jak konflikty, ubóstwo, proliferacja i stan państwa upadłego. W sferze przeciwdziałania terroryzmowi i przeciwstawianiu się radykalizacji postaw i ekstremizmowi Unia popiera inicjatywy instytucji i organizacji międzynarodowych, jak też sama podejmuje różnorakie kroki zarówno samodzielnie, jak i we współpracy z organizacjami międzynarodowymi, w tym z OIC. Kierują się one w swoich działaniach takimi celami i taką taktyką, jak promowanie tolerancji, porozumieniem pomiędzy narodami i społeczeństwami i praktykami opartymi na prawie.

Głównymi regionami wobec których realizowana jest wspomniana Strategia, to Bliski Wschód i Afryka Północna, jednak i w tym przypadku nie pada stwierdzenie, że jest to region zamieszkały przez muzułmanów. Priorytety działań wobec tych regionów, to (1) analiza wszystkich aspektów sprzyjających radykalizmowi i terroryzmowi, (2) przyjmowanie podejścia inkluzyjnego ukierunkowanego na budowę i zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego, (3) przestrzeganie standardów praw człowieka²⁹. Unia była też jednym z inicjatorów rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1325, która dotyczyła sytuacji kobiet, pokoju i bezpieczeństwa w kontekście terroryzmu i ekstremizmu. Z okazji 70 posiedzenia ZO NZ Unia zorganizowała sesję pt.: *Integrating the gender dimension in preventing and countering violent extremism. Policy and practice*. Opisując kraje, gdzie rodzi się przemoc, charakteryzuje je jako podmioty charakteryzujące się „słabym wskaźnikiem praw człowieka”.

W wielu wypadkach kwestie związane z demokracją i prawami człowieka łączone są z problemami rozwoju. Problem zrównoważonego rozwoju obecny jest w wielu sferach działalności UE na forum międzynarodowym, a zwłaszcza współpracy z organizacjami międzynarodowymi. Specjalne miejsce zajmuje na tej liście ONZ oraz organizacje regionalne, niekiedy pewne przedsięwzięcia organizowane są wspólnie przez te podmioty. Dla przykładu można przytoczyć casus sesji „*Civil Society and Euro-Arab cooperation in achieving the UN Sustainable Development Goals*”, której celem miało być pokazanie, jak elementy związane z funkcjonowaniem społeczeństwa obywatelskiego mogą być siłą sprawczą dla osiągnięcia celów rozwojowych. Z kolei swoboda wypowiedzi jako jeden z elementów systemów demokratycznych była tematem obrad na forach wielostronnych (multilateral-

²⁹ Council of the European Union, *EU Human Rights Guidelines on Freedom of Expression Online and Offline*, Foreign Affairs Council meeting, op.cit., s. 24.

nych), w którym brały udział m.in. takie organizacje, jak UE, OBWE, UA i OIC. Organizowane są również konferencje z udziałem przedstawicieli dwóch organizacji, ASEAN-u i Ligi Państw Arabskich, w których większość członków to kraje o przeważającej liczbie muzułmanów.

Współpraca UE - OIC

Ścisłejsza współpraca Unii z Organizacją rozpoczęła się w 2005 r., z inicjatywy Javiera Solany (przy okazji słynnych karykatur Mahometa z 2005 r.). Następnym ważnym rokiem to grudzień 2011, gdy miała miejsce pierwsza unijna misja do Dżeddy. Pierwsze nieformalne rozmowy o współpracy rozpoczęły się w Brukseli w 2012 r., lecz nowa runda rozmów „technicznych” nastąpiła w połowie 2014 r. Ścisłejsza współpraca UE – OIC nastąpiła w 2014/2015 roku, gdy nastąpiła eskalacja kryzysu emigracyjnego. Poprzednio państwa członkowskie (zwłaszcza GCC) przedkładały współpracę dwustronną z państwami europejskimi nad współpracą z Unią Europejską³⁰. Obserwatorzy unijni byli obecni jako obserwatorzy podczas posiedzenia Procesu Sтамбульського, który miała miejsce w Dżeddzie w czerwcu 2015 r. Spotkania UE - OIC w ramach Dialogu Politycznego odbywają się regularnie podczas sesji ZO ONZ. Wraz z OIC Unia zaangażowała się w proces implementacji rezolucji 16/18 (*Combating intolerance, negative stereotyping and stigmatisation of, and discrimination, incitement to Violence and Violence against, persons based on religion or belief*).

Nowy etap w relacjach OIC – UE

Nowy etap w stosunkach dwustronnych Unia Europejska – Organizacja Współpracy Islamskiej rozpoczął się w połowie 2013 r., gdy w dniu 25 czerwca oficjalnie otwarte zostało w Brukseli przedstawicielstwo OIC przy UE. Według słów sekretarza generalnego E. Ihsanoglu ścisłejsza współpraca jest niezbędna dla ustanowienia lepszych stosunków pomiędzy światem islamskim a Europą³¹. W obszarze szczególnego zainteresowania obu stron były dwie zasadnicze ogólne kwestie („promocja wspólnych wartości szacunku i tolerancji oraz wzmocnienia współpracy w tym zakresie dla większej efektywności”), możliwości współpracy na rzecz zapobiegania konfliktom i rozwiązywania już istniejących, w tym sytuacja w Syrii, wzrost radykalizmów, przemocy i konfliktów, sytuacja mniejszości muzułmańskich w niektórych krajach (np. Myanmar), jak też problem narastającej fali uchodźców i pomocy humanitarnej. Obie strony podpisały w 2015 r.

³⁰ Por. Ch. Koch, *The GCC and the New Global Strategy*, The Gulf News, 12.6.2016.

³¹ *A New Phase in OIC-EU relations. Ihsanoglu inaugurates the OIC Mission to the European Union in Brussels. OIC Chief meets EU Commission President Barroso*, <http://www.oic-oci.org>, 25/06/2013.

MOU³². Dwustronne bezpośrednie spotkanie sekretarza generalnego OIC i wysokiej przedstawiciel ds. PZiB miało miejsce w lutym 2017 r. w Brukseli.

Zdecydowano również o regularnych konsultacjach i spotkaniach na forum ONZ. Walka z terroryzmem, ekstremizmem i islamofobią była jednym z ważniejszych tematów rozmów i działań. Narastająca fala niechęci wobec wyznawców islamu leżała u podstaw zorganizowania w styczniu 2017 r. w ONZ forum poświęcone dyskryminacji muzułmanów, z inicjatywy Kanady, Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej³³.

Sekretarz generalny OIC, Yusuf bin Ahmad al-Othaimen, który objął swoje stanowisko z początkiem 2017 r., już w połowie lutego spotkał się z F. Mogherini by omówić stosunki UE ze światem muzułmańskim i muzułmańskimi społecznościami w Europie. Inne, równoległe spotkania urzędników obu organizacji poświęcone były m.in. takim kwestiom jak zwiększenie udziału młodzieży muzułmańskiej w życiu politycznym i społecznym w Europie, w tym w organizacjach społecznych i w działaniu na rzecz przeciwdziałaniu się radykalizmowi i terroryzmowi³⁴.

Wnioski

Terroryzm przyczynia się w bezpośredni sposób do narastania tendencji islamofobicznych zwłaszcza w sytuacji mnożących się zamachów w stolicach europejskich dokonywanych przez wyznawców islamu i często w imię religii. Zdecydowanie większa ilość zamachów ma miejsce jest w krajach muzułmańskich. Ekstremizm i terroryzm są zagrożeniem dla jedności i trwałości niektórych państw muzułmańskich i stabilizacji regionu. Dlatego też OIC współpracuje ściśle z wieloma organizacjami międzynarodowymi, przede wszystkim z ONZ, na rzecz zwalczania tych zjawisk. 17 stycznia 2016 r. został przyjęty ONZ-owski plan działania na rzecz zapobiegania gwałtownemu ekstremizmowi (*UN Plan of Action to Prevent Violent Extremism*)³⁵.

Jednym z zasadniczych problemów dla świata muzułmańskiego jest wypracowanie względnie jednolitego stanowiska opartego na spójnej wizji i interpretacji świata i zachodzących w nim procesów. Brak takiego stanowiska wynika nie tylko z różnorodnych interesów i społecznych podziałów typowych dla tego świata i jego poszczególnych grup etnicznych i religijnych, ale też z różnorodnych

³² OIC Secretary General meets EU High Representative for Foreign and Security Policy, Signs MOU between OIC and EU, <http://www.oic-oci.org>, dostęp 27.9./2015.

³³ Dyskusja odbywała się w trzech panelach: 1) Government Policies to Combat Anti-Muslim Discrimination and Hatred, 2) Civil Society Coalition-Building, 3) Positive Narratives to Promote Pluralism and Inclusion, www.un.org

³⁴ EEAS, Delegation of the European Union to the International Organisations in Vienna, *EU-OIC towards a closer partnership*, Bruxelles, 15/02/2017.

³⁵ Por. OIC Journal No 32, *op.cit.*, s. 20.

interpretacji Koranu. Dla uzasadnienia danej tezy czy danego stanowiska można znaleźć w tej świętej księdze odpowiednie cytaty, niejednokrotnie wieloznaczne i na tyle ogólne, że dają podstawy do dowolnego wyjaśniania i przetłumaczenia na język aktualnej, współczesnej polityki. Nic zatem dziwnego, że w łonie samych wyznawców islamu występują daleko idące rozbieżności i spory, a w ich następstwie konflikty i starcia. Między innymi z tego względu nie udało się nakłonić wszystkich członków OIC do włączenia się do nowego wojskowego sojuszu muzułmańskiego na rzecz walki z terroryzmem (*Islamic Military Alliance*) z grudnia 2015 r. Do sojuszu tego przystąpiły 34 państwa, a na siedzibę operacyjną został wybrany Rijad, stolica Arabii Saudyjskiej³⁶.

Unia Europejska nie odnosząc się bezpośrednio do religii czy do wyznawców islamu próbuje promować hasła będące istotnymi, niekiedy podstawowymi elementami systemu demokratycznego. Czy można to nazwać drogą okrężną? Nieobecność bezpośredniego odniesienia do wyznania wydaje się dobrym posunięciem dyplomatycznym, aczkolwiek trudno wyrokować o praktycznych efektach tych działań zwłaszcza w okresie krótkoterminowym.

³⁶ OIC Journal, 2016, no 32, s. 13

ROLA UGRUPOWAŃ PROINTEGRACYJNYCH I FEDERALISTYCZNYCH WE WSPÓŁCZESNEJ EUROPIE

Marta Rojewska

Wprowadzenie

W Europie działa kilkadziesiąt organizacji federalistycznych i prointegracyjnych, z których znaczna część powstała w początkach procesu integracji europejskiej. Choć przyjęły one zróżnicowane formy i sposoby działania, łączy je generalny cel zwiększenia stopnia zjednoczenia Europy, poprawy efektywności struktur, a obecnie także przeciwdziałania pogłębianiu wieloaspektowego kryzysu, z którym boryka się obecnie Unia Europejska. Niewątpliwie w latach 40. i 50. odegrały one znaczącą rolę, jako miejsce debaty i ścierania się różnych rozwiązań oraz konsolidacji zwolenników integracji. Należy postawić pytanie, jaka dzisiaj jest rola organizacji prointegracyjnych i federalistycznych i jak ta rola zmieniła się, uwzględniając takie czynniki, jak efektywność, zasięg oddziaływania, metody działania i cele szczegółowe.

Geneza i uwarunkowania funkcjonowania ugrupowań prointegracyjnych i federalistycznych

Początki procesu integracji europejskiej wiążą się nierozzerwalnie z działalnością krajowych i europejskich ugrupowań prointegracyjnych i federalistycznych. Ruch paneuropejski stworzony przez austriackiego hrabiego Richarda Coudenhove-Kalergii na początku lat 20. XX w. uznawany jest niekiedy za pierwszy zorganizowany ruch federalistyczny.¹ Podczas II wojny światowej w Europie zaczęły tworzyć się organizacje nawołujące do zerwania z dawnym westfalskim porządkiem i rozpoczęcia budowy zjednoczonej Europy. Ich nadrzędnym celem było stworzenie organizacji ponadnarodowej, która zdołałaby przewyciężyć spory i rywalizację ponad państwami europejskimi. Organizacje i ruchy tego typu najczęściej wywodziły się z organizacji ruchu oporu. W 1943 r. w Mediolanie

¹ F. Gross, *Federacja i konfederacje europejskie. Rodowód i wizje*, Warszawa 1994, s. 26.

Altiero Spinelli, wraz z piętnastką innych byłych antyreżimowych więźniów politycznych, uczestniczył w utworzeniu Europejskiego Ruchu Federalistycznego (*Movimento Federalista Europeo*), którego podstawą działania stał się „Manifest na rzecz Wolnej i Zjednoczonej Europy” (tzw. Manifest z Ventotene). Organizacja ta po zakończeniu wojny zyskała w Europie niezwykłą popularność, zwłaszcza wśród ludzi młodych.² W Wielkiej Brytanii działała Unia Federalna (*Federal Union UK*), która w dwa lata od powstania (listopad 1938 r.), zdobyła dwanaście tysięcy członków. Utworzonych zostało 225 oddziałów na terenie kraju oraz Instytut Badań Unii Federalnej w Londynie.³

Druga połowa lat 40. to czas z jednej strony konsolidacji tego środowiska, a z drugiej moment gwałtownego wzrostu liczby tych ugrupowań. We Francji powstały Nowe Ekipy Międzynarodowe (*Nouvelles Equipes Internationales*, NEI), zrzeszające chrześcijańsko-demokratyczne partie europejskie, opowiadające się za zjednoczeniem Europy w federację⁴, oraz Ruch Socjalistyczny Na Rzecz Stanów Zjednoczonych Europy (*Mouvement Socialiste pour les Etats Unis d'Europe*), zrzeszający ugrupowania socjalistyczne.⁵ Na początku 1947 r., na fali entuzjazmu wywołanego wystąpieniem Winstona Churchilla na uniwersytecie w Zurychu, powstał brytyjski Ruch Zjednoczonej Europy (*United Europe Movement*, UEM), którego cele zakładały rozpowszechnianie informacji i promowanie jedności europejskiej, współpracę z innymi ugrupowaniami prointegracyjnymi w Europie oraz szukanie poparcia dla integracji wśród polityków rządzącej wówczas w Wielkiej Brytanii Partii Pracy.⁶

W grudniu 1946 r. w Paryżu odbyło się spotkanie europejskich ugrupowań prointegracyjnych. W jego trakcie ukonstytuowała się ogólnoeuropejska Unia Europejskich Federalistów (*Union of European Federalists*, UEF).⁷ Prace nad jej utworzeniem trwały od września 1946 r. z inicjatywy Altiero Spinello i Henri Brugmansa, którzy uznali za niezbędne doprowadzenie do konsolidacji narodowych ruchów federalistycznych, a przede wszystkim skoordynowanie ich działań wobec rządów. Ostatecznie w dość krótkim czasie liczba organizacji członkowskich wzrosła z 27 do 50 organizacji, zrzeszając ponad 100 tysięcy osób.⁸ Podobne

² Ch.F. Delzell, *The European Federalist Movement in Italy: First Phase, 1918-1947*, „The Journal of Modern History”. 1960, Vol. 32, No. 3, s. 249.

³ *History of Federal Union. Notes of a discussion at the Federal Union committee on 27 May 2002*, <http://www.federalunion.org.uk/about/history/>.

⁴ T. Kegel, *Polityka Francji na rzecz zjednoczenia Europy w latach 1945-1955*, w: K. Fiedor, *Europejskie doktryny porozumienia i współpracy gospodarczej w XX w. Tom 1*, Wrocław 1987, s. 137-138.

⁵ *Resolution adopted at the Second International Conference for the United Socialist States of Europe (Paris, 21-22 June 1947)*, Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe, http://www.cvce.eu/obj/resolution_adopted_at_the_second_international_conference_for_the_united_socialist_states_of_europe_paris_21_22_june_1947-en-12427bf2-3afd-4489-be4a-14269b24910f.html.

⁶ W.R. Mauter, *Churchill and the Unification of Europe*, „The Historian” Volume 61, Issue 1, September 1998, s. 71.

⁷ *Our History*, Union of European Federalists, <http://www.federalists.eu/uef/history/>.

⁸ *The Union of European Federalists (UEF)*, Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe, <http://www.federalists.eu/uef/>.

dwudniowe spotkanie odbyło się również w połowie następnego roku, a w jego efekcie powołano Komitet Koordynacyjny Ruchów Międzynarodowych na Rzecz Jedności Europejskiej (*The Liaison Committee of the Movements for European Unity*; od listopada pod nazwą Międzynarodowy Komitet Ruchów na Rzecz Jedności Europejskiej, a od maja 1948 r. Ruch Europejski).⁹ W sierpniu 1947 roku Unia Europejskich Federalistów zorganizowała we szwajcarskim Montreux swój pierwszy kongres. Na spotkanie przybyli reprezentanci ponad czterdziestu organizacji z szesnastu europejskich państw.¹⁰ W konkluzjach zawarto postulat utworzenia europejskiego federalnego rządu, który przystąpiłby do budowy unii celnej, integracji rynków węgla i stali, koordynacji przemysłu energetycznego i współpracy w zakresie rolnictwa.¹¹

Jednym z najważniejszych wydarzeń był Kongres w Hadze zorganizowany z inicjatywy Komitetu Koordynacyjnego Ruchów na Rzecz Jedności Europejskiej. Kongres odbył się w dniach 8-10 maja 1948 r. Obrady prowadzone były w ramach trzech komitetów – politycznego, gospodarczego i kulturalnego. Udział wzięło prawie osiemset osób w tym wielu wybitnych polityków, m.in. Konrad Adenauer, Winston Churchill, Harold Macmillan, François Mitterrand, Paul-Henry Spaak, Albert Coppé, Altiero Spinelli. W toku debat przewagę zdobyli zwolennicy federalizmu – do ich niewątpliwych sukcesów należy zaliczyć umieszczenie w dokumencie podsumowującym deklaracji zwołania w przyszłości Zgromadzenia Europejskiego, utworzenia Unii Ekonomiczno-Politycznej, której państwa narodowe przekazałyby uprawnienia wynikające z suwerenności oraz opracowania Europejskiej Deklaracji Praw Człowieka.¹² Na skutek Kongresu Europy Komitet Koordynacyjny Ruchów na Rzecz Jedności Europejskiej przekształcił się w Ruch Europejski (25 października 1948 r.). Jego przewodniczącym został Duncan Sandys, a honorowymi przewodniczącymi Léon Blum, Winston Churchill, Alcide De Gasperi i Paul-Henri Spaak.¹³

W lutym 1949 r. odbył się w Brukseli drugi Kongres Europy. W jego przypadku dokument końcowy przeważał szalę zwycięstwa na rzecz unionistów¹⁴ i postulowanych przez nich rozwiązań kooperacyjnych. Jak zauważają niektórzy autorzy, swoisty remis między unionistami i federalistami nie miał jednak większego znaczenia. Kongresy miały w zasadzie niewielki wpływ na ostatecz-

www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/7b137b71-6010-4621-83b4-b0ca06a6b2cb/2771ddfb-0596-45a4-be9d-b11d4a2b637b.

⁹ *Who we are? History*, European Movement, <http://europeanmovement.eu/who-we-are/history/>.

¹⁰ *Our History...*, *op. cit.*

¹¹ E. Romaniuk-Całkowska, *Rola Francji w integracji politycznej Europy Zachodniej*, Toruń 2004, s.40.

¹² J.J. Węc, *Spór o kształt ustrojowy Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej w latach 1950-2010. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową. Analiza politologiczna*, Kraków 2012, s. 33.

¹³ *Who we are? History...*, *op. cit.*

¹⁴ Unioniści – określenie stosowane w odniesieniu do zwolenników rozwiązań konfederacyjnych i międzyrządowych w przyszłej strukturze integracyjnej. Więcej w: J.J. Węc, *Spór o kształt...*, *op. cit.*, s. 32.

ny rozwój integracji europejskiej, rozumianej jako wydarzenia zmierzające do utworzenia Wspólnot Europejskich. Niezaprzeczalnie bowiem przyczyniły się do utworzenia 5 maja 1949 r. nowej organizacji międzynarodowej czyli Rady Europy, która była pewnym kompromisem wobec postulatu zwołania europejskiego zgromadzenia.¹⁵

W powojennej Europie powstały organizacje o bardzo zróżnicowanym charakterze – od ideologicznych, przez naukowo-badawcze, po zawodowe. Łączył je wspólny cel budowy zintegrowanej Europy (choć już co do kształtu przyszłej struktury nie było zgody) oraz podobne metody działania – zjazdy, odczyty, konferencje, wydawanie ekspertyz i publikacji. Wszystkie ich działania miały za zadanie wpływać na opinię publiczną. Trzeba jednak zaznaczyć, iż mimo tego założenia ruchy te nie uzyskały wówczas znamion masowości. Należy zauważyć, że społeczeństwa europejskie były wówczas zainteresowane przede wszystkim walką z demograficznymi, społecznymi i gospodarczymi skutkami wojny, potrzebowały stabilizacji, którą zapewniało dobrze znane państwo narodowe. Zarówno krajowe, jak i europejskie ruchy prointegracyjne skierowały swoje wysiłki ku elitom – politykom, intelektualistom, przedstawicielom sztuki. Wyjątkiem była może Unia Europejskich Federalistów, która pretendowała do stania się ruchem masowym.¹⁶ Przez kilka dekad organizacje prointegracyjne koncentrowały się na działaniu na poziomie politycznym integracji, marginalizując rolę społeczeństw. Pierwsze akcje koncentrujące się na tej drugiej grupie to *de facto* kampanie na rzecz udziału w pierwszych wyborach do Parlamentu Europejskiego w 1979 r. Z czasem proporcja w zainteresowaniu tymi dwiema grupami (przynajmniej w warstwie deklaratywnej) uległa znaczącej zmianie, podobnie zresztą jak metody działania i obszary tematyczne. Zanim jednak zmiany te zostaną poddane analizie warto omówić pokrótce ramy funkcjonowania ugrupowań prointegracyjnych i federalistycznych.

Organizacja i funkcjonowanie ugrupowań prointegracyjnych i federalistycznych

Ugrupowania prointegracyjne i federalistyczne przyjmują rozmaite formy organizacyjne. Najczęściej są to stowarzyszenia, fundacje, organizacje non-profit. Niekiedy jednak ruchy takie przyjmują postać zupełnie niesformalizowaną (jak chociażby *Generation YES* w Irlandii powołane na potrzeby kampanii przed drugim referendum ratyfikacyjnym nad Traktatem z Lizbony¹⁷).

¹⁵ J.J. Węc, *Spór o kształt...*, op. cit., s. 33; J. McCormick, *European Union Politics*, Basingstoke, New York 2011, s. 70.

¹⁶ K. Łastawski, *Od idei do integracji europejskiej. Od najdawniejszych idei do Unii 25 państw*, Warszawa 2004, s. 111.

¹⁷ C. O'Brien, *Generation Yes campaigns on Facebook*, "The Irish Times" 28.09.2009, <http://www.irishtimes.com/news/generation-yes-campaigns-on-facebook-1.846919>.

Organizacje prointegracyjne stawiają przed sobą różne cele i zadania, których analiza pozwala na wyróżnienie kilku kręgów zainteresowania (w rozumieniu adresatów działań) oraz jednocześnie rodzajów celów, jakie dla każdego z nich są wyznaczone.¹⁸ Ich zestawienie przedstawia Tabela 1. Realizacja tych celów jest prowadzona za pomocą różnego rodzaju działań – do najpopularniejszych należą: seminaria i konferencje; publikacje o charakterze informacyjnym; ekspertyzy i projekty; akcje medialne; lobbing; organizacja wydarzeń masowych skierowanych do społeczeństw – parady, festyny; akcje edukacyjne skierowane do młodzieży; demonstracje i happeningi; akcje w mediach zwykłych i społecznościowych.

Niemalże od początku swojego istnienia organizacje prointegracyjne zaczęły funkcjonować w oparciu o model wielopoziomowy. Na najniższym poziomie tworzono krajowe organizacje prointegracyjne. W większości państw funkcjonuje jedna lub kilka organizacji, spośród których niektóre tworzą również oddziały terenowe. Jako przykład można podać chociażby Polską Fundację im. Roberta Schumana, brytyjską *Federal Union UK*, francuską *Le Groupe Eiffel Europe*, czy niemiecką *Europa-Union Deutschland* z siedzibą główną w Berlinie i oddziałami terenowymi w każdym z landów. Ugrupowania te skupiają się na oddziaływaniu z jednej strony na społeczeństwo danego państwa, a z drugiej na jego władze.

Kolejny poziom to poziom europejski. Działają tutaj międzynarodowe organizacje zrzeszające krajowe i lokalne ugrupowania prointegracyjne. Na poziomie Unii Europejskiej najbardziej aktywne i największe są takie organizacje, jak Unia Europejskich Federalistów, *Young European Federalists* (JEF), Ruch Europejski i *Europe+*. Organizacje te działają dwutorowo – z jednej strony zajmują się koordynacją działań ugrupowań krajowych, będąc swoistą platformą wymiany informacji i doświadczeń, planowania akcji oraz ustalania stanowisk, a z drugiej podejmują one własne akcje skierowane do całego społeczeństwa europejskiego lub przedstawicieli i członków instytucji unijnych. UEF zrzesza 24 organizacje członkowskie (w tym narodowe rady UEF), Ruch Europejski to 75 organizacji (z czego 33 to organizacje międzynarodowe, a 39 to narodowe rady Ruchu), JEF to 31 organizacji narodowych, a *Europe+* ponad 40 narodowych i międzynarodowych organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Przy czym należy podkreślić, że wiele ruchów narodowych jednocześnie należy do kilku organizacji europejskich. Jednocześnie na tym poziomie działają również organizacje ogólnoeuropejskie, do których przystępować mogą indywidualne jednostki. Na takiej zasadzie działa *United Europe*¹⁹ z siedzibą w Hamburgu.

¹⁸ Wszystkie informacje w dalszej części artykułu opracowano na podstawie stron internetowych i profili w mediach społecznościowych następujących organizacji: Unia Europejskich Federalistów, *Young European Federalists* (JEF), Ruch Europejski (*European Movement*), *Europe+*, *United Europe*, Polska Fundacja im. Roberta Schumana, *Federal Union UK*, *Le Groupe Eiffel Europe*, *Europa-Union Deutschland*, chyba, że zaznaczono inaczej.

¹⁹ *United Europe – competitive and diverse* to grupa ludzi biznesu, polityków i analityków, którzy działają na rzecz zwiększenia wiarygodności Unii Europejskiej oraz zaufania do jej systemu gospodarczego opartego na liberalizmie oraz politycznego opartego na demokracji i poszanowaniu różno-

Tabela nr 1. Rodzaje celów i działań podejmowanych przez europejskie ugrupowania prointegracyjne i federalistyczne w odniesieniu do poszczególnych grup adresatów

Adresat działań	Działania i cele	Przykłady działań
Społeczeństwa europejskie na poziomie narodowym i unijnym	edukacja europejska – szerzenie wiedzy o integracji europejskiej (mechanizmach funkcjonowania Unii Europejskiej, jej celach, wartościach, państwach członkowskich, politykach sektorowych);	<i>Europa-Union Deutschland</i> (2014 r.): „ <i>Europa mitbeSTIMMEN</i> ” – akcja zorganizowana przed wyborami do PE – zorganizowano fora uliczne w 150 niemieckich miastach – ich zadaniem było przybliżenie wiedzy o Unii Europejskiej, działaniu PE i prawach obywateli UE.
	szukanie poparcia dla zacieśniania integracji europejskiej – poparcia dla projektów zmian lub konkretnych reform traktatowych;	<i>Generation YES</i> (2008 r.): akcja zbierania głosów poparcia dla przyjęcia Traktatu z Lizbony w drugim referendum ratyfikacyjnym w Irlandii prowadzona przez młodzież i studentów w mediach społecznościowych. ²⁰
	aktywizacja obywatelska – działania na rzecz aktywnego udziału obywateli w procesach decyzyjnych zarówno na poziomie krajowym, jak i europejskim – wzmocnienie dialogu i debaty między obywatelami a poszczególnymi poziomami władzy;	<i>Europa-Union Deutschland</i> (2013 r.): „ <i>Ich wähle, wo ich wohne</i> ” ²¹ – akcja mająca na celu przekonanie jednostek do głosowania w wyborach lokalnych i regionalnych w miejscu swojego zamieszkania, a nie pochodzenia, a więc korzystanie z europejskich praw obywatelskich.
	promowanie wśród obywateli konkretnych rozwiązań w debacie nad przyszłością Unii Europejskiej;	<i>Union of European Federalists</i> (maj 2014 r.): „ <i>W stronę federalnej Europy</i> ” – kampania, mająca na celu przedstawienie obywatelom kandydatów w wyborach do Parlamentu Europejskiego (PE), którzy otwarcie popierają federalizację Unii Europejskiej – obywatele w sposób świadomy mieli zagłosować na polityków, którzy będą działać na rzecz realizacji projektu federalnego.

rodności. Powstała w 2013 r., a swoje cele realizuje poprzez cyklicznie powtarzające się seminaria, wykłady, konferencje i projekty badawcze. Więcej w: <http://www.united-europe.eu/about-the-initiative/goals/>.

²⁰ M. O’Halloran, *EU is Ireland’s best friend, says student group*, “The Irish Times” 25.04.2009, <http://www.irishtimes.com/news/eu-is-ireland-s-best-friend-says-student-group-1.752823>; A. O’Connor, *Students launch ‘Generation Yes’ in Lisbon battle*, “The Irish Independent” 25.04.2009, <http://www.independent.ie/irish-news/students-launch-generation-yes-in-lisbon-battle-26531124.html>.

²¹ Głosuję tam, gdzie mieszkam” (niem.).

Adresat działań	Działania i cele	Przykłady działań
Władze krajowe	szukanie poparcia dla zacieśniania integracji europejskiej – poparcia dla projektów zmian lub konkretnych reform traktatowych;	<i>The Young European Federalists</i> (październik 2009 r.): sekcje narodowe przesyłały do prezydenta Czech 27 długopisów symbolizujących każde z państw członkowskich z listem wzywającym go do podpisania Traktatu z Lizbony i zakończenia procesu jego ratyfikacji w UE. ²²
Poziom europejski – instytucje unijne i ich otoczenie	tworzenie i promowanie projektów reform – zarówno całościowych (np. projekt nowego traktatu), jak i rozwiązań w konkretnych obszarach;	<i>The Spinelli Group</i> (październik 2013 r.): „ <i>A Fundamental Law of the European Union</i> ” projekt nowego traktatu dla Unii Europejskiej w duchu federalnym.
	konsolidacja środowiska polityków i urzędników zainteresowanych rozwojem UE w konkretnym (np. federalnym) kierunku;	<i>The Spinelli Group</i> (wrzesień 2010 r.): z inicjatywy przewodniczącego UEF Andrew Duffa powstała grupa zrzeszająca posłów do Parlamentu Europejskiego oraz polityków europejskich popierających projekt ewolucji UE w kierunku federalnym.
Pozaunijne podmioty trzecie	propagowanie integracji europejskiej i europeizacji w państwach kandydujących oraz państwach biorących udział w programach UE wobec państw trzecich;	Fundacja Schumana, Fundacja Konrada Adenauera i inne (od 2008 r.): „Europa w walizce” – projekt, w którym eksperci z państw UE jeździli po krajach Partnerstwa Wschodniego, by na specjalnych spotkaniach z przedstawicielami władz centralnych i lokalnych, NGOs, społeczności akademickich, młodzieży wyjaśniać zasady polityki sąsiedztwa i programu Partnerstwa oraz zasad kierujących Unią Europejską.
	działania na rzecz tworzenia i/lub umacniania społeczeństwa obywatelskiego, zasad demokracji i rządów prawa.	Fundacja Schumana (2012 r.): „Dziennikarstwo i demokrytyzacja: wymiana polsko-tunezyjskich doświadczeń o roli lokalnych mediów”.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie programów i informacji zawartych na stronach internetowych: Unia Europejskich Federalistów, *Europe+*, *Young European Federalists*, Polska Fundacja im. Roberta Schumana, Ruch Europejski, *Federal Union UK*, *Le Groupe Eiffel Europe*, *Europa-Union Deutschland*.

²² *Newsletter of the Young European Federalists*, Issue 17/2009, http://www.jef.eu/fileadmin/files_jef-europe/archived-files/JEF_Info/JEF-INFO_Newsletters/JEF-INFO_Archive_2009/JEF-INFO_Issue_17_2009.pdf, s. 4.

Trzecim poziomem działalności ruchów prointegracyjnych i federalistycznych jest poziom ogólnoeuropejski. Działające tu organizacje zrzeszają zarówno organizacje narodowe, jak i te tworzone na poziomie regionu. Największą z takich organizacji jest *World Federalists Movement – Institute for Global Policy*, z siedzibą w Nowym Jorku przy Organizacji Narodów Zjednoczonych. Należą do niego dwadzieścia dwie organizacje ze wszystkich kontynentów w tym m.in. UEF, krajowe sekcje UEF, *Federal Union UK*, JEF. Do jego celów należy osiągnięcie globalnego pokoju i sprawiedliwości poprzez rozwój demokratycznych instytucji i stosowania prawa międzynarodowego.²³

Osobnym wątkiem, który należałoby zasygnalizować jest kwestia funkcjonowania ogólnoeuropejskich partii politycznych. Europejska Partia Federalistyczna powstała w 2011 r. z inicjatywy *United Europe* i francuskiej *Parti Fédéraliste*. W swoim programie określa się jako partia proeuropejska, paneuropejska i federalistyczna, popierając dalszą integrację Unii w kierunku Europy Federalnej, propagując federalizm i udział Europejczyków w wyborach europejskich, krajowych, regionalnych i lokalnych. Partia posiada sekcje w dziewięciu krajach UE. W wyborach do PE w 2014 r. nie udało jej się jednak zdobyć żadnego mandatu²⁴ Podobnie jak inne organizacje prointegracyjne w czasie pomiędzy kampaniami wyborczymi prowadzi akcje skierowane do polityków i społeczeństw. W 2012 r. partia prowadziła kampanię „*The Crisis is Over: if you want it*”, która promowała opracowany na drugim konwencie partii „Manifest z propozycjami reform w kierunku federalnym”, w 2013 r. podejmowali działania na rzecz zachowania programu ERASMUS.²⁵ Od grudnia 2016 r. Partia wchodzi w skład organizacji *Stand Up For Europe* wraz z *Stand up for United States of Europe* i *United States of Europe*.²⁶

Rola ugrupowań prointegracyjnych i federalistycznych we współczesnej Europie – główne kierunki zmian

Dość znaczącym trendem, który można odnotować w odniesieniu do prointegracyjnych grup interesu jest niewątpliwie zmiana dotycząca zakresu tematyki, jaką zajmują się te grupy. Podczas gdy w początkach swojej działalności ruchy skupiały się ogólnie na przyszłości najpierw Europy (gdzie proces integracji formalnie się nie rozpoczął), potem przyszłości Wspólnot Europejskich, a na koniec na utworzeniu i reformowaniu Unii Europejskiej, teraz przedmiotem ich zain-

²³ *About Us; Our Members*, World Federalists Movement – Institute for Global Policy, <http://www.wfm-igp.org/>.

²⁴ S. Fidler, *Election Over, Europe Launches a Turf War*, “The Wall Street Journal” 29.05.2014, <http://www.wsj.com/articles/europe-launches-a-turf-war-to-decide-who-will-lead-commission-1401396431>.

²⁵ *History*, European Federalists Party, <http://federalistparty.eu/about-us-2/history/>.

²⁶ *6th European Federalist Convention, Stand Up For Europe*, www.standupforeurope.eu/6th-european-federalist-convention/

teresowania są raczej bieżące sprawy sektorowe. Obecnie bowiem brak wielkich projektów, a za to w kręgu zainteresowania tych organizacji leżą takie kwestie, jak funkcjonowanie poszczególnych polityk, rola Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych, wydarzenia w otoczeniu międzynarodowym UE. Jako egemplifikację można podać chociażby jedno ze spotkań Komitetu Federalnego UEF w kwietniu 2015 r., na którym to spotkaniu przyjęto rezolucje dotyczące TTIP, polityki imigracyjnej w kontekście bieżącego kryzysu imigracyjnego, perspektyw utworzenia armii UE, perspektywy unii monetarnej i fiskalnej.²⁷ JEF w przeciągu ostatnich siedmiu lat wydał rezolucje na temat m.in. kwestii prywatności w internecie, aneksji Krymu, polityki rybołówstwa, udziału osób powyżej 16 roku życia w wyborach, unii bankowej, perspektywy członkostwa państw Bałkan Zachodnich, dostępu do wody jako aspektu praw człowieka, efektywności tworzonej wówczas Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, mobilności młodych ludzi, ochrony środowiska.²⁸ Można więc powiedzieć, że ruchy prointegracyjne zajęły się niemal wszystkimi aspektami funkcjonowania UE, a przede wszystkim najbardziej aktualnymi. W zakresie poruszanych kwestii przedstawiają one nie tylko swoją analizę i diagnozę problemu (co ważne podbudowane wiedzą ekspercką), ale także propozycje jego rozwiązania. Na obecnym etapie integracji europejskiej i w obecnych warunkach politycznych jest mało prawdopodobne, by zgodzono się na przyjęcie całościowego projektu utworzenia federacji europejskiej (co nie znaczy, że takie próby nie są podejmowane), dlatego też wyborem pragmatycznym jest stosowanie „metody małych kroczków” – proponowanie niewielkich zmian zbliżających UE do forsowanego przez te ugrupowania modelu.

Co najbardziej istotne, nastąpiło swoiste przejście od zainteresowania jedynie kwestiami dalszego rozwoju UE, do szeroko zakrojonych działań na rzecz budowy społeczeństwa obywatelskiego. W kontekście deficytu demokracji oraz kryzysu, z którym UE boryka się od kilku lat (a więc przede wszystkim brakiem partycypacji i spadającym poparciem), organizacje te podjęły się działań zmierzających do aktywizacji społeczeństwa obywatelskiego. W Europie pojawiły się głosy, że to nie kolejny kryzys instytucjonalny czy finansowy spowoduje zachwianie stabilności UE, lecz przede wszystkim utrata zaufania i wiary obywateli w zasadność jej istnienia. Drugim aspektem jest utrzymująca się od lat bierność Europejczyków wobec procesów decyzyjnych na poziomie unijnym. Zwiększenie kanałów dostępu obywateli do tego procesu (wybory do PE, inicjatywa obywatelska, procedury konsultacji projektów i inne elementy dodawane w kolejnych reformach) na poziomie traktatowym nie odniesie skutku, jeśli obywatele nie będą z nich korzystać, wypełniać pustych sentencji treścią realnego uczestnictwa. Zdiagnozowanie tych dwóch problemów spowodowało, iż „w dobrym tonie” jest by europejskie organizacje pozarządowe podejmowały działania zmierzające do poprawy tej sytuacji.

²⁷ UEF Federal Committee, 17-18 April 2015, Brussels, <http://www.federalists.eu/structure/federal-committee/2015-17-18-april/>.

²⁸ *Resolutions*, Young European Federalists, <http://www.jef.eu/policies/resolutions/>.

Tej „modzie” uległy również ruchy prointegracyjne – trzeba przyznać, że jest to jeden z głównych tematów ich obecnych działań i kampanii.

Kolejnym zagadnieniem, które należy omówić jest kwestia zmiany modelu działania, który niejako wynika ze wcześniej omówionego trendu. Jak już zostało powiedziane, organizacje te nigdy nie stały się masowe. *The Spinelli Group* na swojej stronie internetowej na bieżąco aktualizuje liczbę osób, która podpisała ich manifest – aktualnie jest to 7 448 osób²⁹, co wydaje się być liczbą zadziwiająco niską w porównaniu z populacją UE liczącą prawie 508 milionów osób. *Generation YES* w czasie trwania swojej akcji poprzedzającej drugie irlandzkie referendum w sprawie Traktatu z Lizbony na poziomie krajowym zebrała prawie 5 tysięcy głosów poparcia w niecałe pięć miesięcy działalności.³⁰ *World Federalists Movement* według szacunków posiada 30-50 tysięcy indywidualnych zwolenników. *Young European Federalists* posiada 30 tysięcy członków w 30 krajach³¹. W przypadku pozostałych organizacji dane o liczebności ich zwolenników nie są podane do publicznej wiadomości, jednak w pewnym stopniu ich działalność w mediach społecznościowych, pozwala wyrobić sobie na ten temat pewną opinię.

Swoistą niewykorzystaną szansą wydaje się być funkcjonowanie tych organizacji właśnie w mediach społecznościowych. W kontekście funkcjonowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego (a do takich niewątpliwie należy zaklasyfikować ruchy prointegracyjne i federalistyczne), jako cechy mediów społecznościowych wymienia się przede wszystkim: 1) poprawę przejrzystości i odpowiedzialności tych organizacji, co wpływa na wzrost zaufania do nich; 2) rozwój relacji organizacje – jednostki (zwolennicy); 3) sprawny przepływ informacji oraz szybką mobilizację (w internecie lub w rzeczywistości); 4) tworzenie miejsca wymiany poglądów i swobodnej debaty; 5) niewielki nakład środków przy jednoczesnym dostępie do bardzo szerokiego grona odbiorców.³² Media tego rodzaju pozwalając więc na sprawne przekazywanie idei i informacji, szukanie poparcia dla inicjatyw na bardzo dużą skalę, badania opinii wśród zwolenników (np. poprzez tworzenie ankiet i prowadzenie dyskusji pod postami), a przede wszystkim informowania na bieżąco o podejmowanych działaniach (np. poprzez tworzenie tzw. „wydarzeń”). W przypadku organizacji prointegracyjnych szansa ta jest zupełnie niewykorzystana. Profile tych organizacji śledzi na Facebooku od 200 do 120 tysięcy osób (tu znowu warto wskazać skalę, czyli 508 milionów ludzi mieszkających w UE): UEF 16 797 osób, JEF 20 350, Ruch Europejski 12 268, *The Spinelli Group* 5 712, *Europe+* 3 220, Polska Fundacja im. Roberta Schumana 6 686, *Federal Union UK* 227; *Le Groupe Eiffel Europe* 368; *Europa-Union Deutschland*

²⁹ Stan na 30.09.2017 r.

³⁰ C. O'Brien, *Generation Yes...*, op. cit.

³¹ Sekcje narodowe JEF są tworzone także w państwach spoza Unii Europejskiej np. w Turcji, Armenii, na Białorusi.

³² S. Charman-Anderson, *Making the connection. Civil society and social media*, Carnegie UK Trust, March 2010, <http://www.carnegieuktrust.org.uk/getattachment/ee2be1a3-8a94-4d8b-963f-94e29c8a9781/Making-the-Connection--The-Use-of-Social-Technology.aspx>, s. 7.

4 880, *Stand Up For Europe* 117 566.³³ Dla porównania warto podać, że oficjalny profil Parlamentu Europejskiego śledzi ponad 2 miliony użytkowników, Komisji Europejskiej (KE) – prawie 560 tys., Przedstawicielstwa KE w Polsce – 35 tys., Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych – 170 tys., Guya Verhofstadta (federalisty, posła do PE i członka *The Spinelli Group*) – 345 tys., Europejskich Konserwatystów i Reformatorów (konserwatywnej i eurosceptycznej frakcji w PE) – 81 tys. Nie można więc powiedzieć, że wśród użytkowników Facebooka brak zainteresowania profilami związanymi z UE. Mimo to ugrupowania prointegracyjne albo nie potrafią zaistnieć w świadomości użytkowników, albo zwyczajnie zainteresować ich swoimi działaniami.

Także obecność tych ruchów w internecie jest zadziwiająco niewielka. Każda z organizacji ma rozbudowaną stronę internetową – są na nich zawarte informacje o celach, zasadach organizacyjnych, podejmowanych akcjach, prowadzonych kampaniach. Można tu również znaleźć sporo komentarzy do bieżących wydarzeń w UE i na świecie. Nie sposób jednak odszukać informacji na temat realnego wpływu tych ugrupowań na postawy czy zachowania wyborcze obywateli. Odzewu w mediach, pomijając może media wyspecjalizowane w rodzaju *EUobserver* czy *EurActiv*, praktycznie nie ma. Jeśli w ogóle pojawia się nazwa którejś z organizacji, to najczęściej w kontekście afiliacji danego polityka (np. Guy Verhofstadt jako jeden z inicjatorów powstania *The Spinelli Group*³⁴). Najwięcej doniesień prasowych dotyczy właśnie utworzenia tej grupy oraz przedstawienia przez nich projektu nowego traktatu dla UE (tzw. traktat z Bozar³⁵), innym wydarzeniem, które zaistniało ostatnio w mediach była akcja *March for Europe*³⁶, inne

³³ Stan na 30.09.2017. Źródło: oficjalne profile organizacji na <https://www.facebook.com>.

³⁴ O. Mouton, *Guy Verhofstadt: „Il faut prendre des risques, sinon on n'avance pas”*, *Le Vif/L'Express* 26.11.2013, <http://www.levif.be/actualite/international/guy-verhofstadt-il-faut-prendre-des-risques-sinon-on-n-avance-pas/article-normal-52445.html>.

³⁵ *A Fundamental Law of the European Union* zwany traktatem z Bozar, od nazwy miejsca, w którym został przedstawiony publiczności (*Bozar – Centre for Fine Arts* w Brukseli). Założenia:

1. definicja UE jako federacji państw członkowskich;
2. transformacja KE w rząd UE;
3. transformacja Rady UE w wyższą izbę PE;
4. odpowiedzialność KE przed obiema izbami;
5. obie izby nowego parlamentu zachowałyby ograniczoną inicjatywę legislacyjną;
6. strefa euro miałaby oddzielny budżet;
7. zostałyby stworzona oddzielna kategoria członkostwa w UE: stowarzyszone państwo członkowskie;
8. uprawnienia Europejskiego Banku Centralnego zostałyby zwiększone;
9. zniesienie jednomyślności przy reformach traktatowych.

Autorzy projektu zakładali zwołanie na wiosnę 2015 r. konwentu, który miał debatować nad projektem. Więcej w: *A Fundamental Law of the European Union*, *The Spinelli Group*, <http://www.spinelligroup.eu/article/fundamental-law-european-union>.

³⁶ „Marsz/Marzec dla Europy”, to kampania i marsz, który odbył się 25 marca w Rzymie w czasie poprzedzającym o kilka godzin szczyt państw członkowskich UE z okazji 60. rocznicy podpisania Traktatów Rzymskich. Organizatorami były UEF, JEF, *The Spinelli Group*, Ruch Europejski oraz *Stand Up For Europe*. Celem akcji było „pokazanie swojego poparcia dla projektu europejskiego i wezwa-

kampanie i działania przechodzą raczej bez echa. Jednocześnie głos prointegracyjny i federalistyczny to przede wszystkim głos jednostek – Andrew Duffa, Gaya Verhofstadta, Joshki Fishera, Jose Manuela Barroso, Elmara Broka.

Na pytanie o (nie)skuteczność działań ruchów prointegracyjnych w mediach zwykłych i społecznościowych można udzielić jeszcze innej odpowiedzi niż te wskazane wcześniej. Traktaty Rzymskie ustanowiły model Wspólnot Europejskich oparty na biurokracji i decyzjach politycznych elit. Zaangażowanie społeczeństw, swoista masowość zwyczajnie nie leżała w założeniach traktatowych, zresztą sam proces integracji był zapoczątkowany na poziomie polityków i intelektualistów. Dopiero z czasem, gdy proces integracji zaczął mieć coraz większy wpływ na życie jednostek, zaczęto mówić o potrzebie włączenia ich w procesy decyzyjne i walkę ze zjawiskiem deficytu demokracji.³⁷ Ruchy prointegracyjne *de facto* upodobniły się do modelu integracji, w jakim przyszło im działać. Oczywiście ważne jest poparcie dla idei integracji ze strony obywateli, bo to oni zapewniają legitymizację pośrednią całego procesu, niemniej jednak równie oczywiste jest, że organizacje prointegracyjne, jeśli faktycznie chcą wpływać na kierunki integracji muszą działać przede wszystkim na tym poziomie, na którym zapadają decyzje. W efekcie UEF, JEF, Ruch Europejski i inne organizacje skupione są przede wszystkim na szukaniu kontaktu i kanałów wpływu na polityków i „urzędników” europejskich (np. posłów do PE), a przez to wpływają na rzeczywiste procesy decyzyjne. Można powiedzieć, że działają one niejednokrotnie bardziej na zasadzie think-tanków niż NGOsów, którymi są w rzeczywistości. Zdolność wpływania na procesy decyzyjne na poziomie politycznym, jest więc realnym miernikiem skuteczności ich działań. W kwestii pytania na ile pominięcie społeczeństw (mas) jest bezzasadnym zaniechaniem, a na ile pragmatycznym wyborem, należałoby się jednak skłonić ku uznaniu większej wagi drugiej opcji.

W tych rozważaniach należy jeszcze poruszyć wątek eurosceptycyzmu. Obecny kryzys w Unii Europejskiej najbardziej ze wszystkich dotychczasowych dotknął bezpośrednio Europejczyków. W efekcie w debacie publicznej przewagę zyskali przeciwnicy integracji europejskiej, którzy skłonni są obciążyć mityczną Brukselę winą za wszystkie problemy. Jak nigdy wcześniej nagłówki gazet masowo wieściły rozpad Unii, a kampania przed wyborami do Parlamentu Europejskiego zdominowana była przez obawy przed wyborem bardzo wysokiej liczby posłów wywodzących się z partii i ugrupowań eurosceptycznych.³⁸ Ten euroscep-

nie do ożywienia europejskiej jedności politycznej”. W przypadku kampanii nacisk położony był na potrzebę odnowienia relacji w Europie, konieczność podjęcia decyzji co do jej przyszłości i stawienia czoła wyzwaniom globalizacji i sytuacji międzynarodowej.

Oficjalna strona internetowa *March for Europe*, <http://www.marchforeurope2017.eu>.

³⁷ W. Sadurski, *Obywatelstwo europejskie*, „Studia europejskie” z 2005 nr 4, s. 33-37.

³⁸ A. Salles, *En Europe, la peur de la montée des votes contestataires*, „Le Monde” 01.10.2013, http://www.lemonde.fr/europe/article/2013/10/01/en-europe-la-peur-de-la-montee-des-votes-contestataires_3487719_3214.html (*Głosowanie protestacyjne nasila się i budzi strach* – przedruk w: <http://www.voxeurop.eu/pl/content/article/4201941-glosowanie-protestacyjne-nasila-sie-i-budzi-strach>);

tyczny głos jest na tyle głośny, że projekty prointegracyjne i federalistyczne (nawet jeśli są wartościowe z punktu widzenia potencjalnego rozwiązania problemów) nie są w stanie „przebić się” do świadomości opinii publicznej. Oddziaływanie na poziomie obywatelskim, stworzenie ruchu masowego (niezależnie od pytania, czy jest on potrzebny) nie jest możliwe, gdy ruchy odśrodkowe są tak silne. Z drugiej strony w bieżącej sytuacji i przy tej skali zjawiska możliwości oddziaływania na polityków też wydają się być ograniczone. Jeśli poczynić założenie, że projekty federalistów i innych działaczy zakładają rozwiązanie nowe, a przez to obciążone ryzykiem nieskuteczności lub wręcz pogorszenia sytuacji, to nie dziwi fakt, że politycy europejscy szukając rozwiązań dla obecnego kryzysu skłaniają się raczej ku wypróbowanym metodom.

Wnioski

Ruchy prointegracyjne i federalistyczne w Europie nigdy nie stały się masowe i jak się wydaje ich władze nigdy nie stawiały przed sobą takiego celu. Skierowanie działań na społeczeństwa europejskie wynika przede wszystkim z obawy, że to nie kryzys finansowy, instytucjonalny czy kryzys zarządzania jest największym zagrożeniem dla spójności UE, lecz brak wiary społeczeństw w projekt integracyjny. Analizując aktywność proobywatelską tych ruchów, nie można jednak oprzeć się wrażeniu, że jest to jednak aktywność poboczna i raczej deklaratorywna – ich „specjalizacją” wciąż są działania skierowane do europejskich decydentów. Jest to niewątpliwie przejaw pewnego rodzaju pragmatyzmu i skierowania działań przede wszystkim tam, gdzie mogą one odnieść skutek, podobnie zresztą jak w przypadku przejścia od prób forsowania całościowych projektów reformy UE do proponowania rozwiązań w bardzo wąskich dziedzinach. Nie bez znaczenia dla ograniczonej skuteczności działań tych ugrupowań jest też obecny kryzys wiążący się z bardzo dużym nasileniem głosów eurosceptycznych, które spychają je na margines debaty o przeszłości Unii Europejskiej.

WIELOPOZIOMOWOŚĆ STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH NA PRZYKŁADZIE EUROPY ŚRODKOWEJ

Wojciech Gizicki

Wprowadzenie

Europa Środkowa zdaje się współcześnie dość wyraźnie uzyskiwać istotną, podmiotową pozycję w relacjach międzynarodowych. Przemiany ustrojowe po 1989 r. wciąż trwają, jednak zdecydowanie widać pełne zaangażowanie na rzecz stabilizacji sytuacji społeczno-politycznej, gospodarczej i w zakresie bezpieczeństwa. Uzyskanie członkostwa w NATO i UE zdynamizowało procesy restrukturyzacyjne, dało nowe możliwości wewnętrzne i zewnętrzne. Nie oznacza to jednak, że państwa Europy Środkowej jedynie korzystają ze wsparcia, zwłaszcza finansowego UE. Nie są to też wciąż tzw. „nowi członkowie”. Od największego rozszerzenia UE w 2004 r. minęło już 13 lat. Państwa regionu stały się już pełnoprawnym uczestnikiem procesów integracyjnych. Wydatnie wspierają te procesy i opowiadają się za koniecznymi reformami. Dla części państw Europy Zachodniej oraz instytucji UE jest to nowa sytuacja. Można wciąż odnieść wrażenie, że część tzw. elit politycznych i decyzyjnych chciałaby nadal widzieć w tej części Europy „ubogiego krewnego”. Niejednokrotnie wydaje się, że postrzega się ten region wciąż jako decyzyjne peryferie i mało znaczącą przestrzeń, mającą dostosowywać się do postanowień rdzenia UE.

Celem artykułu jest wskazanie na wielowymiarowość współpracy międzynarodowej z udziałem państw Europy Środkowej. Z uwagi na zakres i ograniczenia publikacji dokonano wyboru kilku inicjatyw najbardziej zaawansowanych i ciekawych z punktu widzenia regionu i Polski. Zasadnicze znaczenie ma odpowiedź na pytanie jakie są wspólne punkty wielowymiarowych i wielopoziomych inicjatyw współpracy państw regionu, w tym przede wszystkim Polski?

Trudne początki

Upadek systemu socjalistycznego w ramach dawnego bloku wschodniego, spowodował, że każde z państw Europy Środkowej jednoznacznie opowiedziało

się za możliwie szybką integracją z instytucjami euro-atlantycznymi, NATO i UE. Nie był to proces łatwy. Czechosłowacja podzieliła się na Czechy i Słowację, trzy republiki radzieckie, Litwa, Łotwa, Estonia, stały się niepodległymi państwami, w wyniku burzliwego rozpadu Jugosławii powstało kilka nowych państw bałkańskich. Niemcy zostały zjednoczone, ale tereny dawnego NRD borykały się z dużymi problemami polityczno-społecznymi. Pozostałe państwa, w tym Polska, nie zmieniły swojego terytorium, bądź nazwy, lecz również stały przed znacznymi, wewnętrznymi wyzwaniami. W początku lat 90. nastąpiło istotne zróżnicowanie możliwości rozwojowych poszczególnych państw regionu. Najlepiej radziły sobie Czechosłowacja, Polska i Węgry. Nie brakowało oczywiście poważnych problemów, zwłaszcza w zakresie politycznym (niestabilność rządów, podział Czechosłowacji) i ekonomicznym (szalejąca inflacja, upadek wielu przedsiębiorstw, załamanie się wymiany handlowej). Mimo tego, a raczej w związku z tym, konieczne stało się zintensyfikowanie współpracy, która umożliwiłaby pokonanie wskazanych barier i przybliżanie się do zachodnioeuropejskich instytucji. Cel ten – pełne członkostwo w NATO i UE – łatwiej było osiągnąć wspólnie.

Grupa Wyszehradzka

Zainicjowana w 1991 r. platforma współpracy pomiędzy Czechosłowacją, Polską i Węgrami nosiła pierwotnie nazwę Trójkąt Wyszehradzki. Po podziale tego państwa i powstaniu suwerennych Czech i Słowacji w 1993 r. przyjęta została nazwa Grupa Wyszehradzka (V4). Celem tej inicjatywy było wspólne działanie na rzecz pełnej integracji euro-atlantycznej. Wszystkie 4 państwa zdawały sobie sprawę, że jest to strategiczny cel, możliwy do zrealizowania znacznie szybciej i efektywniej w przypadku pełnej kooperacji. Przykładem tego było powołanie w 1992 r. Środkowoeuropejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu, CEFTA. W ramach Porozumienia udanie przełamywano impas w wewnętrznej wymianie handlowej i współpracy gospodarczej. Inicjatywa rozwijała się prężnie. W szczytowym momencie skupiała 14 państw regionu oraz misję ONZ w Kosowie.

Państwa V4 zdecydowały przy tym, że inicjatywa pozostanie niesformalizowaną płaszczyzną współpracy z otwartą agendą. Nie powoływano praktycznie żadnych struktur instytucjonalnych. Pragmatyzm towarzyszący V4 pozwalał na maksymalizowanie wysiłków w budowaniu wspólnego frontu na rzecz realizacji zasadniczego celu. Żadne z państw nie zamykało sobie jednak możliwości prowadzenia samodzielnych działań w ramach indywidualnie pojętej racji stanu. W latach 90. XX w. nie brakowało także trudnych momentów. Dostrzegalne były one zwłaszcza na poziomie określania nieformalnego lidera inicjatywy. Czechy nie bardzo akceptowały ewentualności prowadzenia wspólnych działań pod egidą Polski, największego państwa regionu. Mimo tych istotnych w części różnic, wspólny front aktywności przyczynił się w zasadniczym stopniu do osiągnięcia zakładanego celu. W 1999 r. Cechy, Polska i Węgry uzyskały członkostwo

w NATO. Słowacja musiała poczekać na ten moment do 2004 r. z powodu zawirowań politycznych pod rządami Vladimíra Mečiar, który wyraźnie zahamował demokratyczne przemiany w państwie, przez m.in. zapędy autorytarne, konflikty sąsiedzkie z Węgrami, bądź zacieśnienie współpracy z Rosją. W 2004 r. w wyniku największego rozszerzenia UE o 10 państw, w tym Europę Środkową, państwa Grupy Wyszehradzkiej wypełniły w zasadzie cel, jaki przyświecał inicjatywie. Mimo to postanowiono utrzymać współpracę, koncentrując się na wspólnych interesach oraz promowaniu członkostwa w NATO i UE wobec pozostałych państw regionu. Od kilkunastu więc lat Czechy, Polska, Słowacja i Węgry współpracują na poziomie NATO i UE¹, zarówno między sobą, jako blok państw regionu w ramach wspólnych interesów, jak również jako suwerenne podmioty, z własnymi celami politycznymi.

Po 2006 r. aktywność V4 stopniowo spadała. Niektórzy analitycy prognozowali bliskie jej zakończenie z powodu narastających różnic i wyczerpania się formuły współpracy. Paradoksalnie momentem przełomowym w ponownym zintensyfikowaniu współpracy stał się kryzys finansowy i migracyjny w Europie². Od 2015 r. państwa V4 jednoznacznie opowiadają się przeciwko przymusowemu relokacją migrantów w państwach członkowskich UE. Stanowisko to stało się początkowo wyraźnie sprzeczne z interesami pozostałych państw Unii, zwłaszcza Niemiec. Stąd też można było się spodziewać, że spowoduje to silne naciski, łącznie z finansowymi, w stosunku do Czech, Polski, Słowacji i Węgier. Stanowisko tych państw pozostało jednak w zasadzie niezmiennie, co jeszcze bardziej zacieśniło ich współpracę. Obecnie widać wyraźnie, że stopniowo, podobną retorykę przejmują pozostałe państwa UE, które początkowo były dość mocno zdeteminowane w kwestii przyjmowania migrantów. Przykładem w tym względzie może być zwłaszcza Austria. Analizując bieżące działania polityczne w Europie do 2017 r. można przyjąć tezę, że państwa V4 mają ambicje związane z aktywnym włączeniem się w rozwiązywanie trudnych problemów UE. Dotyczy to m.in. kluczowego elementu jakim jest bezpieczeństwo, rozwój ekonomiczny i solidarność energetyczna. Próbują także forsować swoją wizję reform. Niezależnie od prowadzonej współpracy na forum V4, udanie minimalizują różnice, jakie są wynikiem samodzielnej polityki. Nie sposób bowiem pominąć faktu, że w kilku przypadkach wizja własnych interesów nie jest zbieżna.

Ciekawym eksperymentem politycznym w ramach analizowanego ugrupowania jest budowa szerszego formatu współpracy regionalnej wyrażonej w koncepcji V4+ (Visegrad Plus). Powodem tego jest częsta współpraca państw tworzących Grupę z innymi państwami regionu. Najbardziej efektywna i intensywna wydaje się kooperacja z Austrią i Słowenią. Oba te państwa są istotnymi

¹ A. Piekutowska, I. Wrońska, *Ten Years of the Visegrad Group Member States in the European Union*, Warszawa 2015.

² K. Bukovskis, (ed.), *The politics of sustainability: Baltic and Visegrad responses to the European economic crisis*, Ryga 2014.

partnerami w wielu wymiarach i poziomach, zwłaszcza politycznym i gospodarczym. Ponadto niezwykle ważnym kierunkiem zainteresowania V4 są Bałkany Zachodnie. Jest to związane z koniecznością i chęcią wsparcia procesów stabilizacji i integracji europejskiej państw południa Europy. Dodatkowym, naturalnym kierunkiem współdziałania, zwłaszcza z powodów geopolitycznych, mogą coraz wyraźniej stawać się państwa bałtyckie, Estonia, Litwa i Łotwa. Ma to oczywisty związek ze wsparciem procesów bezpieczeństwa, głównie w kontekście przeciwdziałania nieprzewidywalnym zachowaniom Rosji w regionie. Formuła V4+ nie oznacza planowanego rozszerzenia Grupy o nowe państwa. W zdecydowanej deklaracji wszystkich przywódców państw ją tworzących nie ma takiej potrzeby i możliwości. Grupa Wyszehradzka jest zwartą i homogeniczną inicjatywą, budowaną wokół wspólnych wartości i specyficznej tożsamości. Jest jednak zdecydowanie otwarta na zewnętrzną współpracę w przypadku konkretnych projektów.

Ważnym ogniwem V4 jest Międzynarodowy Fundusz Wyszehradzki (MFV) z siedzibą w Bratysławie, solidarnie i jednakowo wspierany przez każde z państw wyszehradzkich. Jest to jedyna inicjatywa w ramach Grupy posiadająca stałą strukturę. Jej celem jest finansowe wsparcie grantowe instytucji kulturalnych, społecznych, naukowych w państwach V4 i współpracujących, m.in. na Ukrainie. Zasadniczą wartością MFV jest budowanie trwałych więzi transgranicznych, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży, naukowców i badaczy oraz społeczności lokalnych. Dzięki temu społeczeństwo żyjące w państwach V4 lepiej rozumie się wzajemnie i ma szansę na ściślejszą kooperację. Grupa Wyszehradzka może odgrywać niezwykle ważną rolę w kontekście budowania swoistej wspólnoty bezpieczeństwa i stabilności w regionie³.

Trójmorze

Projekt integracyjny państw Europy Środkowej pod nazwą Międzymorze sięga swą genezą jeszcze okresu sprzed I wojny światowej. Wielkim zwolennikiem tej koncepcji był Józef Piłsudski, zwłaszcza po odzyskaniu niepodległości przez Polskę. Obszar między Morzami: Adriatyckim, Bałtyckim i Czarnym (projekt ABC), miał w swym założeniu stać się podstawą budowy wspólnoty bezpieczeństwa opartej o harmonijną współpracę państw tego regionu⁴. Idea ta nie była

³ Zob. W. Gizicki, *A Security Community. Poland and Her Visegrad Allies: the Czech Republic, Hungary and Slovakia*, Lublin 2013; A. Czyż, S. Kubas, *Państwa Grupy Wyszehradzkiej: pomiędzy przeszłością a teraźniejszością: wybrane aspekty polityki wewnętrznej i zagranicznej*, Katowice 2014.

⁴ Józef Piłsudski postulował, by w skład projektu ABC weszły: Białoruś, Czechosłowacja, Estonia, Finlandia, Jugosławia, Litwa, Łotwa, Polska, Rumunia, Węgry, Ukraina. Zob. m.in.: A. Ajnenkiel, (red.), *Międzymorze. Polska i kraje Europy Środkowo-Wschodniej XIX-XX wiek*, Warszawa 1995; A. Czubiński, *Walka Józefa Piłsudskiego o nowy kształt polityczny Europy Środkowo-Wschodniej w latach 1918-1921*, Toruń 2002; P. Okulewicz, *Koncepcja „międzymorza” w myśli*

w pełni akceptowana. Obawiano się zbyt silnej pozycji Polski, zmarginalizowania znaczenia innych państw, w tym naruszenia ich suwerenności (zwłaszcza na Litwie i Ukrainie). Domanika zmian w Europie, związana zwłaszcza z wybuchem II wojny światowej i okresu 1945-1989 spowodowała zanik myśli integracyjnych w zakładanym przez Marszałka koncepcie.

Upadek porządku pojałtańskiego, rozpad ZSRR, powstanie suwerennych państw w Europie Środkowej spowodował stopniowy powrót do podjęcia prób zacieśnienia współpracy między trzema wymienionymi Morzami. Projekt ten był szczególnie bliski Prezydentowi III RP Lechowi Kaczyńskiemu. Wraził tę myśl zwłaszcza podczas kryzysu związanego z interwencją zbrojną Rosji w Gruzji w 2008 r. Podczas przemówienia w Tbilisi, przy obecności towarzyszących przywódców Estonii, Litwy, Łotwy i Ukrainy wsparł suwerenne dążenia Gruzinów oraz wskazał na potrzebę budowania podmiotowości i silnej więzi między państwami Europy Środkowej i Wschodniej.

Państwa Trójmorza wyraźnie deklarują konieczność prowadzenia procesu integracyjnego w Europie. Wsparcie dla Unii Europejskiej jest wśród ich społeczeństw niezmiernie duże⁵. Ponadto zdecydowanie deklarują istotne wsparcie koniecznych reform, które mogą zdynamizować rozwój UE. Stąd też należy wyraźnie podkreślić, że inicjatywy integracyjne podejmowane w Europie Środkowej nie mają na celu budowania alternatywnej rzeczywistości integracyjnej wobec Unii, bądź jej największych państw, zwłaszcza Niemiec. Są zaś wynikiem odpowiedzialnej troski o podmiotowość regionu oraz wsparciem z jego strony dla wysiłków podejmowanych przez pozostałe państwa UE i jej instytucji. W oczywisty sposób oznacza to chęć bycia traktowanym jako poważny partner polityczny. To zaś może być problemem dla polityków wciąż orędujących za dominującym wpływem tzw. „rdzenia Europy” nad pozostałymi państwami, zwłaszcza dawnego bloku wschodniego. Nie jest to dobra koncepcja dla żadnej ze stron.

Współcześnie koncepcja Trójmorza zyskała nową jakość po zmianie politycznej w Polsce w 2015 r. Szczególną determinację w tym względzie wykazuje Prezydent Polski Andrzej Duda, który od 2015 r. wraz z Prezydent Chorwacji Kolidą Grabar-Kitarović lobbuje za zacieśnieniem współpracy 12 państw regionu⁶. W ciągu ostatnich 2 lat udało się przeprowadzić kilka konsultacji i spotkań, w tym na szczeblu przywódców państw (prezydentów i premierów), podczas których prezentowane były szczegóły możliwej współpracy. Ma ona podwójny wymiar: 1. polityczny, związany z zacieśnieniem współpracy na rzecz bezpieczeństwa glo-

i praktyce politycznej obozu Józefa Piłsudskiego w latach 1918-1926, Poznań 2001; J. Szaniawski, *Marszałek Piłsudski w obronie Polski i Europy*, Warszawa 2008; A. Wierzbicki, *Europa w polskiej myśli historycznej i politycznej XIX i XX wieku*, Warszawa 2009; M. J. Chodakiewicz, *Intermarium: The Land Between the Black and Baltic Seas*, London 2017.

⁵ W przypadku Polski wynosi to blisko 90%, zob. komunikat CBOS z kwietnia 2017 r.: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2017/K_050_17.PDF

⁶ Współczesna współpraca w ramach Międzymorza obejmuje: Austrię, Bułgarię, Chorwację, Czechy, Estonię, Litwę, Łotwę, Polskę, Rumunię, Słowację, Słowenię, Węgry.

balnego i regionalnego oraz 2. gospodarczy, obejmujący w zasadniczym stopniu wymianę handlową, energetyką, komunikację, transport oraz projekty cyfrowe. Trójmorze otwiera więc szansę na promowanie wspólnoty interesów i budowania spójności regionu. Tylko wtedy może zrealizować się założenie zwiększenia jego podmiotowości i znaczenia państw wchodzących w jego skład⁷.

Wydaje się, że Trójmorze przestaje być więc jedynie szlachetną ideą. Co-raz wyraźniej staje się zaś realnym projektem transgranicznym i regionalnym, opartym o pragmatyczne, możliwe do zrealizowania cele⁸. Istotnym wsparciem podejmowanych działań była obecność na formalnym Szczycie tej inicjatywy w 2016 r. w Warszawie Prezydenta USA Donalda Trumpa. Podczas swego przemówienia do obecnych przywódców państw Trójmorza wypowiedział konkretne słowa wsparcia dla ich podmiotowości i interesów, zwłaszcza energetycznych⁹. Kluczowe znaczenie ma w tym względzie dywersyfikacja dostaw i przełamanie monopolu Rosji, wykorzystującej nierzadko surowce energetyczne jako narzędzie nacisku politycznego.

Część państw wchodzących w skład projektu Trójmorza współpracuje ściślej w ramach tzw. formuły bukareszteńskiej. Obejmuje ona 9 państw Europy Środkowej, które są jednocześnie członkami NATO¹⁰. Powodem regularnie prowadzonych konsultacji jest wsparcie procesów zapewniania bezpieczeństwa. Odbywa się to na drodze wydajnego zaangażowani na rzecz budowania agendy

⁷ Podczas Szczytu Trójmorza, 6 lipca 2017 r. w Warszawie, Prezydent Andrzej Duda mówił m.in.: „Naszym głównym przedmiotem zainteresowania jest rozwój infrastruktury i budowanie bezpieczeństwa energetycznego w naszej części Europy, a w efekcie także w Unii Europejskiej. Zadanie bardzo ważne, które zmierza do tego, by uśpójnić nas z Europą Zachodnią, by wyrównać poziom rozwoju. Jako prezydenci tworzymy parasol nad tą wielką inicjatywą. Chcemy zachęcać do udziału w niej rządy i samorządy naszych państw, ale także biznes. Dlatego podjęliśmy wspólną deklarację, która pokazuje przyszłość naszego działania, nasze cele i zamiary. Postanowiliśmy, że powołamy forum biznesowe państw Trójmorza. Spotkają się nasi doradcy ds. zagranicznych, by ustalać przyszłe kierunki działania”.

⁸ Państwa Trójmorza zajmują powierzchnię znacznie ponad ¼ całej UE (28%) oraz zamieszkuje w nich ponad 120 mln. obywateli UE (ok. 22%). Przykładem konkretnej, kluczowej współpracy jest solidarne wsparcie projektów energetycznych lub infrastrukturalnych, np. drogi Via-Karpatia, Via-Baltica.

⁹ W swym przemówieniu Donald Trump stwierdził m.in.: „To historyczne zgromadzenie ma uruchomić nową przyszłość dla otwartego rynku taniej energii, który przyniesie większe bezpieczeństwo i dobrobyt wszystkim naszym obywatelom. Siedzimy na ogromnych zasobach energetycznych, w tej chwili jesteśmy eksporterami energii, dlatego też niezależnie od tego, kiedy jej będziecie potrzebować – po prostu do nas dzwońcie. Stoimy ramię w ramię z krajami Trójmorza. (...). USA nigdy nie będą wykorzystywać energii, aby zmuszać do czegokolwiek i nie pozwolimy by to robili inni; nie chcemy tutaj monopolu.

Z wielką przyjemnością przyłączam się do Państwa dzisiaj i chcę wszystkim powiedzieć, że Stany Zjednoczone popierają wasze wysiłki. Te projekty poprawią warunki życia niezliczonej ilości ludzi w regionie i na całym świecie. Ameryka będzie waszym najsilniejszym sojusznikiem oraz wytrwałym partnerem w tych naprawę historycznych inicjatywach, więc gratuluję Wszystkim. Stoimy chętni oraz gotowi pomagać i spełniać Wasze potrzeby energetyczne oraz inne, które będą się pojawiać”.

¹⁰ Bułgaria, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa Polska, Rumunia, Słowacja, Węgry.

polityki bezpieczeństwa Sojuszu (np. w ramach kolejnych Szczytów NATO) oraz UE (np. przez wskazywanie na wielowymiarowość obronnej współpracy strukturalnej PESCO).

Trójkąt Weimarski

Trójkąt Weimarski powstał w 1991 r. Jest to forum współpracy Francji, Niemiec i Polski. Celem tej inicjatywy było wsparcie procesów demokratyzacji w Polsce po zmianie systemu w 1989 r. oraz promowanie idei integracji europejskiej, w tym członkostwa Polski w UE. Jest to także wciąż jedyne wielostronne porozumienie dwóch wielkich państw Europy Zachodniej z partnerem wywodzącym się z dawnego bloku wschodniego. W pierwszych latach od powołania, działalność Trójkąta była dość dynamiczna. Odbываło się wiele konsultacji, spotkań, w tym na najwyższym szczeblu. Po osiągnięciu przez Polskę obu celów integracyjnych, członkostwa w NATO i UE, analizowana formuła współpracy zdecydowanie osłabła. Nie sposób jednak nie podkreślić sukcesu dyplomatycznego Polski, w postaci zawiązania tak kluczowego i prestiżowego forum jednoczesnej współpracy z dwoma potęgami europejskimi. Polska mogła przez to skuteczniej wspierać swoje cele strategiczne związane z przyjętymi w 1990 r. założeniami geopolitycznymi. Najpoważniejszym problemem trójstronnej współpracy była zdecydowana asymetryczność. Polska nie była równoprawnym partnerem dla pozostałej dwójki, Francji i Niemiec¹¹. Wynikało to w oczywisty sposób z różnej pozycji polityczno-gospodarczej i instytucjonalnej. Ponadto przez szereg lat można było odnieść wrażenie, że część rządzących w Polsce po 1989 r. prezentowała dalekie ustępstwa i podległość w prowadzonej bilateralnie i trójstronnie polityce.

Ważnym elementem podjętej współpracy był poziom społeczny i kulturalny. Wymiana młodzieży, naukowców, wspólne wydarzenia kulturalne, stanowiły mocne ogniwo wzajemnych relacji. Budowało to poczucie bliskości i przełamywało wzajemne uprzedzenia.

Członkostwo Polski w NATO spowodowało wzrost zainteresowania współpracą na poziomie obronnym¹². Trójkąt Weimarski stał się zatem forum wzajemnych konsultacji, proponowania rozwiązań oraz praktycznej współpracy w tym zakresie. Regularne spotkania na poziomie ministrów obrony narodowej Francji, Niemiec i Polski przyczyniały się do wypracowywania rozwiązań, które zyskiwały formę konkretnych ekspertyz składanych na ręce urzędników UE. Przykładem tego była m.in. wspólna propozycja szefów resortów obrony Trójkąta w obszarze

¹¹ B. Koszel, *Trójkąt Weimarski, bilans i perspektywy współpracy*, Krakowskie Studia Międzynarodowe, 2016, nr 1, s. 65-82.

¹² D. Jankowski, *Weimarski trójkąt bezpieczeństwa*, *Bezpieczeństwo Narodowe*, 2011, nr 1, s. 131-138.

wzmocnienia Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE z 2015 r. Było to związane w ścisłym sensie z kryzysem na Ukrainie i jego konsekwencjami dla całej Europy.

Trójkąt Weimarski może być z pewnością poważnym forum współpracy regionalnej nie tylko w kontekście celów politycznych Polski. Stać się może także platformą promowania idei i konkretnych propozycji całej Europy Środkowej. Polska jest największym państwem regionu. Stąd też oczekuje się, że stanie się ona realnym podmiotem, który na partnerskich, równoprawnych zasadach podejmie się zadania regionalnego liderowania i lobbowania na rzecz całego regionu. Nie może odbywać się to kosztem pozostałych państw. Tylko wtedy proces ten może mieć szansę powodzenia. Zmiany polityczne, jakie są wynikiem wyborów z 2015 r. nie są z pewnością łatwym faktem dla zachodnich partnerów. Widać to na podstawie zarówno relacji bilateralnych, jak i wielostronnych na forum UE. Rząd w Polsce musi umiejętnie niwelować różnice i nieporozumienia, jakie są wynikiem wewnętrznych, koniecznych reform. Da to szansę na odrodzenie się współpracy weimarskiej. W interesie całej UE i poszczególnych państw, zwłaszcza w kontekście występujących kryzysów, niezbędne jest maksymalizowanie korzyści i współpracy oraz minimalizowanie różnic. Strategiczne partnerstwo i podmiotowa współpraca z Europą Środkową, w tym z Polską, jest z pewnością korzystna także dla Francji i Niemiec.

Wnioski

Przeprowadzona analiza współczesnej wielopoziomowości relacji międzynarodowych w Europie Środkowej, w tym z udziałem Polski, daje możliwość postawienia kilku ogólnych tez. Nie są one zamknięte, stanowią jedynie punkt wyjścia do dalszych badań, które uwzględniać muszą kolejne działania, będące wynikiem podejmowanych nieustannie decyzji politycznych.

Po pierwsze, państwa Europy Środkowej są zdecydowanie zainteresowane odgrywaniem podmiotowej roli w procesach integracyjnych. Pozostają ważną częścią kontynentu, budują jego tożsamość i stabilność. Podejmują konkretne inicjatywy i działania w kierunku reformowania bieżącej polityki i wychodzenia z kryzysów. W wielu wypadkach propozycje płynące ze strony Europy Środkowej w zdecydowanym stopniu przyczyniają się do przełamywania narosłych trudności. Czas by zrozumiały i doceniły to wszystkie państwa UE.

Po drugie, regionalne procesy integracyjne będące w kręgu zainteresowania państw Europy Środkowej nie są skierowane przeciwko UE i nie stanowią dla niej alternatywy. Przeciwnie, państwa regionu próbują wydatnie przyczynić się do wzmocnienia spójności Unii, co da szansę na równomierny rozwój i skuteczne podejmowanie ogólnoeuropejskich wyzwań. Wszystkie państwa regionu popierają procesy integracyjne w Europie. Członkostwo w NATO i UE jest dla nich niezmiennie kluczowym elementem racji stanu.

Po trzecie, wydaje się, że w przybliżonych w artykule inicjatywach regionalnych istotną rolę może i powinna odgrywać Polska. Jest to największe państwo Europy Środkowej, z dużym potencjałem demograficznym. Przyczyni się to z pewnością na wzrost znaczenia całego regionu. Konieczne jest przy tym równoprawne traktowanie partnerów, skuteczne lobbowanie we wspólnym interesie. W ciągu ostatnich 2 lat Polska stała się gospodarzem wielkich i ważnych wydarzeń międzynarodowych. W 2016 r. gościła przywódców państw NATO podczas Szczytu w Warszawie. Zorganizowała Światowe Dni Młodzieży, które dały okazję do poznania Polski i regionu przez blisko 3 mln. młodych ludzi z całego świata. W 2017 r. odbył się w Warszawie II Szczyt państw Trójmorza, podczas którego swoją obecność i wsparcie dla inicjatywy wyraził Prezydent USA Donald Trump. W ciągu roku w Polsce gościło więc 2 prezydentów USA. Zgromadzenie ogólne ONZ wybrało Polskę na niestałego członka Rady Bezpieczeństwa na lata 2018-2019. Polska ma zatem kolejne narzędzie do wspierania interesów całej Europy Środkowej na ważnym, międzynarodowym forum. Polska jest wreszcie ważną częścią tzw. flanki wschodniej NATO. Obecność żołnierzy amerykańskich i NATO w Polsce, aktywność sojusznicza na rzecz bezpieczeństwa może skutecznie przyczynić się do stabilizacji sytuacji w całym regionie. Czy zatem uda się wykorzystać potencjał wynikający z geopolitycznego położenia?

MIĘDZYNARODOWA DZIAŁALNOŚĆ NORDIC ENVIRONMENT FINANCE CORPORATION (NEFCO)

Joanna Grzela

Wprowadzenie

Współpraca krajów nordyckich¹ jest zbudowana na wspólnych wartościach oraz chęci osiągnięcia dynamicznego i zrównoważonego rozwoju. Głównymi jej priorytetami są: klimat, środowisko naturalne, energia, edukacja i badania naukowe oraz troska o dobrobyt obywateli i kultura. Liczne formy, kierunki i płaszczyzny współpracy zrodziły się na fundamentach kilkusetletnich kontaktów państw i narodów tego obszaru. W toku rozwoju współpracy powstało bardzo wiele instytucji realizujących cele i zadania, które przyświecają krajom nordyckim. Wśród nich szczególna rola przypada Radzie Nordyckiej (RN) i Nordyckiej Radzie Ministrów (NRM). RN wyznacza priorytety na szczepku parlamentarnym zaś NRM jako międzyrządowy organ współpracy podejmuje kluczowe decyzje i inspiruje działania. W pracach NRM biorą udział ministrowie d/s współpracy nordyckiej poszczególnych rządów oraz ministrowie odpowiedzialni za sprawy, które są przedmiotem danego posiedzenia Rady².

Kraje nordyckie mają długą tradycję współpracy w sprawach związanych z przyrodą i ochroną środowiska. Międzyrządowe działania w tym zakresie są

¹ Termin „nordycki” jest określeniem szerszym niż „skandynawski”. Do Skandynawii zalicza się trzy królestwa: Danii, Norwegii i Szwecji. Islandia i Finlandia nie są zaliczane do Skandynawii, jednak ich położenie oraz powiązania historyczne i kulturowe z państwami skandynawskimi klasyfikuje je jako kraje nordyckie. Kraje nordyckie oznaczają dosłownie kraje północne, od słów *nord* i *nordisk*, które w językach skandynawskich znaczą odpowiednio „północ” i „północny”. Do tej grupy zalicza się również trzy terytoria autonomiczne: Grenlandię, Wyspy Owcze i Wyspy Alandzkie. Poza Europą Północną, często używa się zamiennie tych pojęć. Autorka w artykule również posługuje się wymienieniem tymi terminami.

² *Treaty of Cooperation between Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden (the Helsinki Treaty)*, w: <http://www.norden.org/en/om-samarbejdet-1/nordic-agreements/treaties-and-agreements/basic-agreement/the-helsinki-treaty>, dostęp 1.5.2017; A. Marszałek, *Rada Nordycka i Nordycka Rada Ministrów*, w: A. Marszałek, (red.), *Integracja Europejska*, Łódź 1997, s. 197 i n.; Z. M. Doliwa – Klepacki, *Integracja europejska*, Temida 2 Białystok 1999, s. 334-356; Z. M. Doliwa-Klepacki, *Integracja europejska (po Amsterdamie i Nicei)*, Białystok 2001 passim; F. Wendt, *Cooperation in Nordic countries: achievements and obstacles*, Stockholm 1981.

prowadzone przez Nordycką Radę Ministrów ds. Środowiska, która składa się z ministrów ochrony środowiska wszystkich krajów skandynawskich. Ponadto działa Komitet Wyższych Urzędników ds. Środowiska, który przygotowuje posiedzenia ministrów, wdraża podejmowane decyzje i gwarantuje, że plan działań w zakresie ochrony środowiska jest realizowany. Jest on wspierany przez grupę roboczą, składającą się z przedstawicieli krajowych instytucji ochrony środowiska. Założeniem państw nordyckich jest to, że region ma odgrywać wiodącą rolę w globalnej ochronie środowiska. A to za sprawą nagłaśniania pozytywnych przykładów inicjatyw, tak aby inni mogli korzystać z doświadczeń skandynawskich. Razem, Szwecja, Norwegia, Dania, Finlandia i Islandia w istotny sposób przyczyniają się do ochrony środowiska, zarówno w skali europejskiej, jak i światowej. Współpraca w regionie opiera się na zasadzie synergii nordyckiej, co oznacza, że państwa pracują razem, co daje lepsze wyniki niż podejście jednostronne lub dwustronne. Na liście priorytetów znajdują się: utrzymanie różnorodności biologicznej, badanie i ograniczanie negatywnego wpływu środowiska naturalnego na stan zdrowia mieszkańców regionu i gospodarkę oraz troska o zrównoważoną produkcję i konsumpcję.

Najważniejszym instrumentem finansowym, który w pierwotnym założeniu powstał w celu umożliwienia krajom nordyckim współfinansowania inwestycji ekologicznych w Europie Środkowej i Wschodniej, jest Nordycki Fundusz Ochrony Środowiska (*Nordic Environment Financial Corporation* – NEFCO).³ NEFCO z biegiem lat rozszerzył geograficznie swoją działalność. Obecnie wspiera projekty z zakresu ochrony środowiska w Rosji i na Ukrainie, w krajach bałtyckich, Białorusi, Polsce, Słowacji, Czechach, Mołdawii, Gruzji, państwach Afryki, Ameryki Łacińskiej i Azji.

Cele i priorytety krajów nordyckich w zakresie ochrony środowiska naturalnego

Kraje nordyckie w październiku 2012 roku przyjęły *Nordic Environmental Action Plan* na lata 2013-2018, w którym za najważniejsze zadania uznały m.in.:

- efektywne wykorzystanie zasobów i odpadów,
- zmniejszenie emisji gazów i zanieczyszczeń powietrza w celu uniknięcia efektu cieplarnianego, a przez to poważnych zmian klimatu (kraje są w trakcie sporządzania planów działania w zakresie promowania i rozwoju społeczeństwa niskoemisyjnego),

³ Porozumienie dotyczące powołania Nordyckiej Korporacji Finansowania Ochrony Środowiska (NEFCO) z 2 marca 1990 roku, Statut Nordyckiej Korporacji Finansowania Ochrony Środowiska z 02 kwietnia 1990 roku oraz Deklaracja Nordyckiej Korporacji Finansowania Ochrony Środowiska z 29 października 1990 roku w: T. Knothe, *Rada Nordycka*, Biuro Stosunków Międzynarodowych Kancelarii Sejmu. Biuletyn Informacyjny, Warszawa 1991, z. 1, wyd. II, s. 43 i n.

- zwiększenie wykorzystania odnawialnych źródeł energii i energii przyjaznych dla środowiska (kraje nordyckie dążą do wyeliminowania subsydiów do paliw kopalnych i wprowadzenia od nich podatków, które odzwierciedlą ich negatywny wpływ na środowisko),
- ograniczanie zakwaszenia akwenów (morza i oceany działają jako bufor, pochłaniając dwutlenek węgla), które jest poważnym zagrożeniem dla ekosystemów morskich,
- promowanie zrównoważonej produkcji i konsumpcji, przyjaznych dla środowiska technologii i zielonego wzrostu gospodarczego, we współpracy z innymi sektorami, w tym sektorem przedsiębiorstw i organizacji międzynarodowych.

Ponadto w dokumencie wymienia się: ochronę bioróżnorodności (utrata różnorodności biologicznej jest jednym z najpoważniejszych zagrożeń dla zrównoważonego rozwoju i jako taka stanowi jedno z głównych zagadnień współpracy państw regionu nordyckiego⁴), ekosystemów i zdrowia ludzkiego oraz ograniczanie emisji chemikaliów niebezpiecznych dla zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego⁵.

Kraje nordyckie przywiązują wielką wagę do zmian klimatu, które mają poważne konsekwencje dla ludzi i środowiska: zwiększenie niedoborów wody w niektórych regionach, podwyższony poziom mórz, częstsze fale upałów, sztormy oraz zanieczyszczenia mórz, ryzyko zakłóceń w naturalnych ekosystemach i przyspieszona utrata różnorodności biologicznej. Wpływ zmian klimatu jest najbardziej widoczny w regionie Arktyki, która jest szczególnie na nie wrażliwa. Wyzwania zaostroża, związane z klimatem, zakwaszenie oceanów, co jest często uważane za największe zagrożenie dla ekosystemów morskich. Kluczowym źródłem zanieczyszczeń są paliwa kopalne, które wciąż pozostają i pozostawać będą ważnymi źródłami energii. W związku z tym kraje nordyckie wspierają działania, które przyczyniają się do zmniejszenia ich zużycia i redukcji emisji gazów cieplarnianych, nie tylko w Skandynawii, ale także poza jej granicami. Odgrywają one ważną rolę w międzynarodowych negocjacjach klimatycznych, w szczególności w ramach ONZ.

Państwa regionu nordyckiego odnoszą w dziedzinie ochrony środowiska wiele sukcesów i co istotne dzielą się swoją wiedzą z innymi krajami. Zagrożenia środowiska nie znają bowiem granic i mogą prowadzić do konfliktu między państwami i narodami. Dlatego też aktywny udział w międzynarodowej współpracy od dawna uważany jest przez kraje skandynawskie za ważki, szczególnie w regionach przyległych. Służą one wiedzą i doświadczeniem w tej materii Radzie

⁴ Wszystkie kraje nordyckie są sygnatariuszami Konwencji o Biologicznej Różnorodności, przyjętej na Szczycie Ziemi w Rio de Janeiro w 1992 roku.

⁵ Szerzej: *Nordic Environmental Action Plan 2013-2018*, w: <http://www.norden.org/en/publications/publikationer/2012-766>, dostęp 4.5.2017.

Arktycznej, Euro-Arktycznej Radzie Morza Barentsa oraz Radzie Państw Morza Bałtyckiego. Istotną rolę w tych działaniach odgrywa Nordycki Fundusz Ochrony Środowiska.

Istota i zakres działania Nordyckiego Funduszu Ochrony Środowiska

Nordycki Fundusz Ochrony Środowiska to międzynarodowa instytucja finansowa założona w 1990 roku przez pięć krajów nordyckich. Od tego czasu, współpracując z inwestorami, zarówno prywatnymi, jak i publicznymi, promuje sposoby zmniejszenia zanieczyszczenia środowiska naturalnego głównie w regionach graniczących z krajami skandynawskimi. Fundusz ma status międzynarodowej osoby prawnej z pełną zdolnością do czynności prawnych. Jego siedziba znajduje się w Helsinkach (Finlandia).

Powstanie NEFCO jest ściśle związane z przekształceniami społeczno-politycznymi i ekonomicznymi w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, zwłaszcza w Regionie Morza Bałtyckiego. Gdy brak warunków politycznych, potrzebnych do rozwoju współpracy państw bałtyckich (niemal do końca lat osiemdziesiątych XX wieku), uniemożliwiał realizację Konwencji Helsińskiej, kraje nordyckie mocno włączyły się instytucjonalnie i finansowo w ochronę środowiska Regionu Morza Bałtyckiego⁶. W trakcie nadzwyczajnej sesji Rady Nordyckiej w listopadzie 1989 roku zdecydowały one o powstaniu programu pomocy ekonomicznej – ekologicznej dla państw Europy Wschodniej. Został on przyjęty podczas następnej sesji Rady Nordyckiej w marcu 1990 roku. Jego wyrazem stało się zawarcie przez Norwegię, Szwecję, Finlandię, Danię i Islandię porozumienia o utworzeniu Nordyckiego Funduszu Ochrony Środowiska. Od chwili powstania NEFCO udziela kredytów, pożyczek i dotacji dla przedsięwzięć, które generują pozytywne (ekonomiczne) skutki ekologiczne w skali długofalowej i są podejmowane w powiązaniu z jednostkami samorządowymi (np. przedsięwzięcia związane z uzdatnianiem wody czy energetyką) oraz powinny cieszyć się komercyjnym zainteresowaniem krajów nordyckich⁷. O wyborze projektów decyduje Zarząd składający się z przedstawicieli każdego z krajów nordyckich.

NEFCO opiera się na zasadzie, że partnerstwo daje długoterminowe zyski. Kraje skandynawskie generują większe korzyści dla środowiska poprzez łączenie sił i środków w celu ograniczenia emisji w krajach sąsiednich. Misją NEFCO jest znalezienie opłacalnych sposobów na zmniejszenie zanieczyszczenia środowiska, emanującego z regionów przylegających do krajów skandynawskich. Dotychczas

⁶ P. Joenniemi, *Regionalization in the Baltic Area, Actors and Policies*, w: *Cooperation in the Baltic Sea Region. Needs and Prospects*. Tampere Peace Research Institute, Research Report Tampere 1991, s. 147-148.

⁷ *Agreement and Statutes*, Nordic Environment Finance Corporation.

NEFCO sfinansował szereg projektów z zakresu ochrony środowiska w Europie Środkowej i Wschodniej, w tym Rosji, Litwie, Łotwie, Estonii, Białorusi i Ukrainie.

NEFCO do priorytetowych projektów zalicza te, służące ograniczeniu emisji gazów do atmosfery, poprawie stanu ekologicznego Morza Bałtyckiego lub złagodzeniu uwalniania toksycznych zanieczyszczeń. NEFCO do współfinansowania projektów zaprasza inne podmioty, w tym Komisję Europejską, Bank Światowy czy Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOiR). Pierwsze projekty finansowane przez Fundusz dotyczyły poprawy infrastruktury, zaopatrzenia w wodę i oczyszczania ścieków w Estonii, na Łotwie i Litwie oraz likwidację tzw. „hot spots” – źródeł skażeń Morza Bałtyckiego - we współpracy z Komisją Helsińską (HELCOM). Od 2004 roku na liście projektów znalazły się także te, przyczyniające się do zmniejszenia bieżących zanieczyszczeń, ochrony przyrody oraz ochrony warunków życia miejscowej ludności w Arktyce.

NEFCO oferuje szereg produktów finansowych, ukierunkowanych na wzmocnienie ochrony środowiska, efektywności energetycznej i czystszej produkcji, z akcentem na ochronę klimatu. Finansowane przez NEFCO projekty muszą:

- być opłacalne ekonomicznie i oparte o najlepsze dostępne, przyjazne środowisku technologie;
- zmniejszać stopień szkodliwych emisji do atmosfery;
- zmniejszać zanieczyszczenia wody i gleby;
- chronić surowce naturalne;
- zmniejszać liczbę odpadów niebezpiecznych;
- oszczędzać energię.

Obecnie NEFCO zarządza funduszami mającymi na celu finansowanie projektów z zakresu ochrony środowiska w Rosji, na Ukrainie, Białorusi, Mołdawii i Gruzji a także, w mniejszym stopniu, w Polsce, Estonii, na Łotwie i Litwie, Czechach i Słowacji. Fundusz rozpoczął również projekt pilotażowy w Chinach. Wspiera także kraje Afryki, Ameryki Łacińskiej i Azji.

NEFCO administruje szeregiem strumieni środków, służących finansowaniu różnych projektów: **Nordic Environmental Development Fund** – NMF - powstał w 1995 roku i finansuje projekty, które zostały zidentyfikowane jako posiadające wysoki środowiskowy priorytet (np. dotyczące czystszej produkcji, utylizacji odpadów czy ekologicznego ogrzewania w północno-zachodniej Rosji, na Ukrainie i Białorusi). Kraje nordyckie przeznaczyły na ten cel około 60 mln euro i współfinansowały ok. 200 projektów od początku jego istnienia. Maksymalna kwota dotacji wynosi jedną trzecią całkowitych kosztów projektu; **Energy Saving Credits ESC** – finansuje projekty, których celem jest oszczędność energii w obiektach społecznych takich jak: szkoły, przedszkola, szpitale, obiekty sportowe (montaż zaworów termostatycznych w połączeniu z izolacją okien i drzwi, remont kotłowni) oraz oświetlenie uliczne w rosyjskich i ukraiń-

szych miastach (wymiana lamp rtęciowych na nowoczesne lampy sodowe). NEFCO może sfinansować do 90% kosztów projektu; **Cleaner Production Credits** – został ustanowiony w 1996 roku i jest programem pożyczkowym, który ma na celu promowanie redukcji zanieczyszczeń przemysłowych poprzez efektywne wykorzystanie zasobów i energii. Kredyty są świadczone zarówno na rzecz przedsiębiorstw prywatnych, jak i komunalnych w Rosji, na Ukrainie i Białorusi. Dotychczas zatwierdzono 64 projekty. Całkowita ich wartość to 21 mln euro. Maksymalna kwota kredytu to 500.000 euro (finansowanie do 90% całkowitych kosztów projektu). Koncentrują się one na oszczędzaniu surowców, energii oraz eliminowaniu toksyn i odpadów poprzez unowocześnianie technologii i metod produkcji. Projekty dotyczą m.in.: instalacji nowych i bardziej wydajnych kotłów grzewczych, montażu nowych pomp i zaworów, recykulacji i ponownego wykorzystania wody, odzyskiwanie wody z odpadów, instalacji bardziej zasobooszczędnej sprzątki; **Agri Credit Facility** –kredytuje przedsięwzięcia służące ograniczeniu stosowania nawozów sztucznych w rolnictwie, a tym samym chroniące ekosystem Morza Bałtyckiego i realizowane w Rosji oraz Litwie, Łotwie i Estonii. Dotychczas zatwierdzono 22 projekty. Łączna ich wartość to 12,3 mln euro; **NEFCO Investment Fund** daje priorytet małym i średnim projektom, które mają pozytywny wpływ na środowisko, nie tylko w kraju, z którego pochodzą, ale także dla całej Skandynawii (warunkiem brzegowym jest udział w projekcie partnera z regionu nordyckiego), kładąc nacisk głównie na te, które zmniejszają szkodliwe zrzuty do wód i mórz, jak również ograniczają transgraniczne źródła emisji. Maksymalna kwota kredytu inwestycyjnego na jeden projekt wynosi 4-5 mln euro. NEFCO posiada specjalny mandat do pracy w Arktyce i na Morzu Barentsa. Jednym z najważniejszych narzędzi finansowych dla tego rozwiązania jest **Barents Hot Spots Facility (BHSF)**, który jest zarządzany przez NEFCO w imieniu rządów Finlandii, Islandii, Norwegii i Szwecji. Celem BHSF jest wspieranie projektów służących ograniczeniu tzw. „hot spots” – „gorących punktów”, będących źródłem zanieczyszczenia w rosyjskiej części Morza Barentsa, które zostały zdefiniowane przez NEFCO we współpracy z *Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP)* – Programem Monitorowania i Oceny Obszarów Arktycznych w 2003 roku⁸. Głównym jego zadaniem jest zapewnienie dotacji na finansowanie pomocy technicznej, zwykle studiów wykonalności, biznes planów lub ocen oddziaływania na środowisko. Aktywa BHSF to 4 miliony euro; **BSAP Fund** – jest to fundusz zarządzany przez NEFCO i Nordycki Bank Inwestycyjny. Fundusz zapewnia dofinansowanie dla projektów, które wspierają realizację Bałtyckiego Planu Działań HELCOM (Komisja Ochrony Środowiska Morskiego Bałtyku zwana inaczej Komisją Helsińską). Bałtycki Plan Działań został przyjęty przez kraje członkowskie HELCOM (Dania, Estonia, Finlandia, Niemcy, Łotwa, Litwa, Polska, Rosja i Szwecja) w 2007 roku, a jego założeniem jest przywrócenie dobrego stanu ekologicznego środowiska morskiego Bałtyku

⁸ AMAP Secretariat Oslo, August 2003.

do 2021 roku. Aby przyspieszyć realizację tego planu został ustanowiony w 2009 roku Fundusz BSAP. Jego celem jest pomoc w przywróceniu stanu ekologicznego Bałtyku; **Nordic Climate Facility** został uruchomiony w 2009 roku i finansuje projekty, które posiadają potencjał do ochrony klimatu i ograniczenia ubóstwa w krajach o niskich dochodach (Afryki, Ameryki Łacińskiej i Azji). Wspiera i promuje innowacje technologiczne w obszarach wrażliwych na zmiany klimatu, takich jak: energia, transport, woda i kanalizacja, zdrowia, rolnictwa i leśnictwa i innych obszarów związanych z zarządzaniem zasobami naturalnymi. Kwota dotacji wynosi od 250.000 do 500.000 euro; **Carbon Finance and Funds** – NEFCO zarządza trzema funduszami „węglowymi” (z kapitałem 265 mln euro), których kapitał pochodzi z różnych źródeł i służy wspieraniu projektów realizowanych w Europie Wschodniej, Azji i Ameryce Łacińskiej. Są to: *The NEFCO Norwegian Carbon Procurement Facility (NorCaP)* – został założony w październiku 2013 roku przez NEFCO i rząd Norwegii. Celem tego funduszu jest zakup kredytów węglowych w drugim okresie rozliczeniowym Protokołu z Kioto (2013-2020). Jest on w całości finansowany przez rząd norweski; *Testing Ground Facility (TGF)* – został ustanowiony w 2003 roku, a kraje w nim uczestniczące to: Dania, Estonia, Finlandia, Niemcy, Islandia, Łotwa, Litwa, Norwegia, Polska, Rosja i Szwecja. Jest to regionalny mechanizm finansowego wsparcia projektów z zakresu partnerstwa publiczno-prywatnego między rządami i prywatnymi podmiotami sektora użyteczności publicznej oraz zakładami przemysłowymi w Regionie Morza Bałtyckiego. Finansuje on projekty służące wdrożeniu zobowiązań wynikających z Protokołu z Kioto; *NEFCO Carbon Fund (NeCF)* rozpoczął działalność w kwietniu 2008 roku i posiada kapitał w wysokości 165,3 mln euro. Jest to instrument służący redukcji emisji gazów cieplarnianych. Fundusz inwestuje w projekty dotyczące odnawialnych źródeł energii, efektywności energetycznej, zmiany paliwa i innych inwestycji, chroniących klimat. Głównymi rynkami docelowymi są: Rosja, Ukraina, Chiny, Azja Południowo-Wschodnia i Indie; **Arctic Council Project Support Instrument (PSI)** to fundusz ustanowiony przez Radę Arktyczną w kwietniu 2005 roku i koncentrujący się na działaniach mających na celu zapobieganie i łagodzenie zanieczyszczeń na terenie Arktyki (ograniczenie emisji niebezpiecznych substancji, takich jak trwałe zanieczyszczenia organiczne, pestycydy i rtęć). Instrument ten jest zarządzany przez NEFCO i finansuje projekty zatwierdzone przez Radę Arktyczną. Finansowanie PSI jest, w zależności od rodzaju projektu, w formie dotacji, grantów warunkowych i innych odnawialnych instrumentów, takich jak kredyty na preferencyjnych warunkach⁹.

NEFCO jest zaangażowane w różnorodne typy projektów o znaczących regionalnych i lokalnych pozytywnych skutkach dla środowiska. Ze względów statystycznych projekty podzielone są na kilka kategorii: woda i kanalizacja,

⁹ *Guidelines for the Arctic Council Project Support Instrument*, <https://www.nefco.org/work-us/our-services/grants/arctic-council-project-support-instrument>, dostęp 1.5.2017.

przemysł/czyste technologie, usługi w zakresie ochrony środowiska, energia, doradztwo¹⁰.

Ważnym partnerem NEFCO jest **Nordycki Bank Inwestycyjny (NBI)**, który kwestie ochrony środowiska coraz częściej uznaje za priorytetowe, w szczególności te dotyczące klimatu i ochrony Morza Bałtyckiego. NBI jest aktywnym uczestnikiem Partnerstwa na rzecz Ochrony Środowiska „Wymiaru Północnego” UE, które jest wspólną płaszczyzną koordynowania, wspierania i finansowania pilnych inwestycji w ochronie środowiska w północno-zachodniej Rosji. Part-

¹⁰ Przykłady przedsięwzięć sfinansowanych przez NEFCO: Odessa (Ukraina) – NEFCO wspiera budowę nowej fabryki produkcji farb – przyjaznej dla środowiska naturalnego; w 2011 roku Łotewski Fundusz Inwestycyjny i NEFCO podpisały umowę na modernizację oczyszczalni ścieków na Łotwie. NEFCO udzieliła kredytu o wartości 5 mln euro łotewskiemu Funduszowi, który pożyczka pieniądze dla gmin na modernizację lokalnych oczyszczalni ścieków; Litwa – usuwanie przestarzałych pestycydów i zanieczyszczonej nimi gleby; Kibera (dzielnica slumsów w Nairobi, Kenia. To największa dzielnica biedy w Afryce Wschodniej i drugie pod względem wielkości slumsy miejskie na kontynencie zamieszkałe przez 800 tys. ludzi) – szwedzka firma Solvatten we współpracy z NEFCO realizuje projekt, polegający na innowacyjnej i prostej technologii, która wykorzystuje promieniowanie słoneczne (UV i ciepło) do oczyszczania wody, co pozwala na dostęp do bezpiecznej wody; Uganda – montaż nowoczesnych, energooszczędnych i wolnych od metanu pieców węglowych; Novodvinsk (Rosja) – projekt energooszczędnego ogrzewania (ośrodek opieki dziennej, szkoła); Pietrozawodsk (Rosja) – przebudowa lokalnej ciepłowni, izolacja rur i okien (szkoły); utylizacja odpadów (m.in. produkcja biogazu); Sosnowy Bór (Rosja) – modernizacja oczyszczalni ścieków; Równe (Ukraina) – wsparcie technologii produkcji biopaliw na bazie rzepak; Lwów (Ukraina) – „czysta linia produkcyjna” i zmniejszenie zużycia węgla oraz strat w energii w fabryce żarówek Iskra; montaż biogazowych reaktorów w chlewni w Kawsku (Ukraina) w celu wytwarzania energii do ogrzewania oraz energooszczędnej wentylacji; Mao (Estonia) – budowa składowania obornika, remont stajni i wyposażenie spółdzielni rolniczej; w sierpniu 2010 roku NEFCO uruchomiło i współfinansuje projekt modernizacji dziesięciu małych oczyszczalni ścieków w Sankt Petersburgu (Rosja). Inwestycja ma na celu usprawnienie oczyszczania ścieków, między innymi poprzez instalowanie nowoczesnych urządzeń, które umożliwią chemiczne usunięcie fosforu. W rezultacie oczekuje się ograniczenia zrzutów fosforu do Newy i Zatoki Fińskiej o około 40 ton rocznie. Warto podkreślić, że dzięki takim działaniom zrzuty fosforu w St. Petersburgu zostały już obniżone o 50% w ciągu ostatnich dziesięciu lat; Alczewsk (Ukraina) – budowa koksowni (suche chłodzenie koksu – umożliwia odzyskiwanie ciepła odpadowego oraz jego wykorzystanie do wytwarzania ciepła i energii elektrycznej); gospodarka odpadami w Witebsku (Białoruś) – NEFCO współfinansuje cztery projekty koncentrujące się na wydobywaniu metanu i produkcji energii elektrycznej ze składowisk odpadów; Chałcza (Ukraina) – w 2014 roku NEFCO i duńska firma rolno DanFarm podpisała umowę kredytową na finansowanie instalacji energooszczędnych urządzeń i technologii na farmie świń w Chałczy w północnej Ukrainie. NEFCO przeznaczył na ten cel 2 mln euro. Oczekuje się, że ta inwestycja zmniejszy emisję dwutlenku węgla o około 500 ton rocznie; modernizacja oświetlenia ulicznego w Iwano-Frankowsku (Ukraina) – w 2014 roku NEFCO podpisał umowę kredytową na finansowanie reorganizacji systemu oświetlenia ulicznego miasta. Poprzez zastąpienie przestarzałych lamp ulicznych na oświetlenie LED udało się zmniejszyć zużycie energii elektrycznej o około 628 tysięcy kWh rocznie. Szacuje się, że nowe światła przyniosą korzyści dla środowiska naturalnego w postaci redukcji emisji dwutlenku węgla o ponad 224 ton rocznie, a także zmniejszenie emisji tlenków azotu, dwutlenku siarki i pyłu; *Sino-Nordic Environmental Protection Cooperation (“SNEPCO”) Programme*. NEFCO wspiera w Chinach projekty, które promują złagodzenie gazów cieplarnianych, wycofywanie z użycia substancji zubożających warstwę ozonową, zmniejszanie toksycznych substancji w tym metali ciężkich, wspiera czystą produkcję, efektywność energetyczną. Zob.: <http://www.nefco.org/>, dostęp 27.4.2017.

nerstwo łączy wiedzę i zasoby Komisji Europejskiej, Federacji Rosyjskiej, EBOiR, Europejskiego Banku Inwestycyjnego, NBI i Banku Światowego. NBI uczestniczy ponadto w kilku innych forach współpracy w dziedzinie środowiska naturalnego – współpracuje z Komisją Ochrony Środowiska Morskiego Bałtyku, a w ramach Rady Państw Morza Bałtyckiego z międzynarodową grupą roboczą – Baltic Agenda 21¹¹. W 2006 roku NBI wraz z czterema innymi europejskimi wielostronnymi instytucjami finansowymi (EBI, EBOIR, CEB - Bankiem Rozwoju Rady Europy i NEFCO) podpisał Deklarację europejskich zasad ochrony środowiska – *European Principles for the Environment (EPE)*, dotyczącą zarządzania finansami projektów z zakresu ochrony środowiska naturalnego. Celem Deklaracji jest promowanie zrównoważonego rozwoju oraz ochrony i poprawy stanu środowiska. EPE jest oparte na pryncypiach, praktykach i standardach Unii Europejskiej. W dokumencie zawarto zasady ochrony środowiska ujęte w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską oraz praktyki i normy zapisane w unijnym prawodawstwie wtórnym dotyczącym ochrony środowiska. Wśród najważniejszych wymieniono: zasadę ostrożności, zasadę działania zapobiegawczego, zasadę naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła oraz zasadę zanieczyszczający płaci.¹²

W styczniu 2014 roku NEFCO połączyło się z NOPEF. **Nordic Fund Project (NOPEF)** powstał w 1982 roku, działa w ramach Nordyckiej Rady Ministrów i jest przez nią finansowany. Fundusze, którymi dysponuje są wykorzystywane do wzmocnienia międzynarodowej konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw poprzez udzielanie pożyczek na korzystnych warunkach na współfinansowanie studiów wykonalności, przyczyniających się do internacjonalizacji przedsiębiorstw. Dotychczas NOPEF współfinansował ponad 2600 projektów. Wiedza ta daje NOPEF unikalne kompetencje do wspierania małych i średnich przedsiębiorstw, w ścisłej współpracy z nordyckimi i krajowymi instytucjami finansowymi i organizacjami handlowymi. NOPEF daje pierwszeństwo projektom dotyczącym: 1. zrównoważonego wzrostu, 2. ochrony środowiska i energii odnawialnej, 3. innowacji i przedsiębiorstw przyszłości, 4. zdrowia i opieki społecznej. Projekty współfinansowane z NOPEF są realizowane przez nordyckie podmioty gospodarcze w Azji, Ameryce, Afryce i Europie¹³.

W 2016 roku NEFCO zarządzało 36 funduszami o łącznej wartości 358 mln euro. 144 nowe projekty zostały zatwierdzone o łącznej wartości 131,3 mln euro¹⁴.

¹¹ Zob.: http://www.nib.int/about_nib/environment/environmental_cooperation, dostęp 14.4.2017.

¹² Zob.: *Declaration on the European Principles for the Environment (EPE)*, 30 May 2006.

¹³ Zob.: <http://www.nopef.com/pages/eng/nopef.php>, dostęp 26.4.2017.

¹⁴ W 2015 roku uruchomiono 165 nowych projektów o łącznej wartości 107,8 mln euro. *Nordic Environment Finance Corporation. Annual Report 2016*. Helsinki, 9 March 2017.

Wnioski

Świadomość konieczności ochrony środowiska w społeczeństwie nordyckim jest wysoka. W efekcie, kraje skandynawskie są bardziej skoncentrowane na tym problemie niż państwa w innych regionach Europy i świata. Powodem zaangażowania krajów Północy w tej materii jest to, że patrząc z perspektywy europejskiej, były one zurbanizowane dość późno, a tym samym silniej przywiązane do natury. Świadectwem tego, że świadomość ekologiczna stosunkowo wcześniej obudziła się wśród Skandynawów, jest oficjalna współpraca nordycka w zakresie ochrony środowiska naturalnego, która ma długą, ponad 40-letnią tradycję.

Zmiany klimatyczne, eliminowanie źródeł emisji i utylizacja niebezpiecznych substancji chemicznych to, obok ochrony ekosystemu morskiego oraz wykorzystania i zachowania różnorodności biologicznej, obecnie główne zagadnienia współpracy państw nordyckich w zakresie ochrony środowiska. Wiele pozytywnych efektów już osiągnięto. Co ważne, państwa te nie ograniczają się tylko do Skandynawii, lecz podejmują działania w tym zakresie w obszarach przyległych: Arktyce, Morzu Bałtyckim, Unii Europejskiej i reszcie świata. Nie bez znaczenia jest tu wsparcie finansowe udzielane państwom przez instytucje nordyckie. Jedną z nich jest Nordycki Fundusz Ochrony Środowiska. Wymiar międzynarodowy jest dominantą w pracy NEFCO. W szczególności, współpraca z Rosją, Ukrainą i krajami bałtyckimi stanowi znaczną część polityki ochrony środowiska naturalnego krajów nordyckich, a w efekcie i Funduszu. Kraje nordyckie wierzą bowiem, że dzięki instrumentom ekonomicznym, informacji i edukacji, a także poprzez działania infrastrukturalne, wzrośnie poziom świadomości obywateli i elit politycznych tych krajów, co przełoży się na większą troskę o stan środowiska naturalnego. NEFCO traktuje priorytetowo projekty redukujące emisję gazów cieplarnianych, dotyczące poprawy stanu ekologicznego Bałtyku lub zmniejszenia uwalniania toksycznych zanieczyszczeń. Portfel NEFCO obejmuje obecnie blisko 400 małych i średnich projektów, rozmieszczonych w różnych sektorach i w różnych krajach Europy i świata.

WPŁYW DZIAŁALNOŚCI INUIT CIRCUMPOLAR COUNCIL NA OCHRONĘ LUDNOŚCI RDZENNEJ ARKTYKI

Magdalena Tomala

Wprowadzenie

Ludność z regionów polarnych postrzega siebie jako „sąsiadów” niepolarnych rejonów świata¹. Ich obawy budzi oddziaływanie globalnych problemów na własne środowisko życia. Chodzi tu między innymi o wielorybnictwo, myślistwo i kopalnictwo, które przez setki lat były podstawą ich życia. Ludność Arktyki przystosowała się do życia w tym regionie, mimo niesprzyjających warunków klimatycznych. Poprzez bliski kontakt z przyrodą, stworzyli oni własną, lokalną kulturę oraz bogatą tradycję. Czerpiąc z zasobów naturalnych, udało im się utrzymać silną tradycje łowiecką i zbieracką.

Jednak, z powodu coraz większego wpływu na życie miejscowych społeczności czynników zewnętrznych, takich jak kolonizacja, westernizacja, europeizacja, czy też globalizacja², życie ludności rdzennej ulega zmianie. Wskazane procesy przyczyniają się do porzucania tradycyjnych zawodów oraz sposobu na życie autochtonów Północy. Obecna sytuacja jest więc wypadkową procesów historycznych, społecznych, politycznych i prawnych dotyczących w szerszym zakresie zmiany statusu wszystkich ludów rdzennych, a w węższym uwarunkowań dotyczących poszczególnych z nich.

Relacje między autochtonami i imigrantami, zamieszkującymi strefę podbiegunową wyjaśnia teoria zależności. Podkreśla ona znaczenie więzów między nimi, dostrzega jakościowo inne mechanizmy polityki wewnętrznej w społeczeństwach peryferyjnych Arktyki względem państw, należących do świata kapitalistycznego. Dzięki temu pozwala ona wyjaśnić istniejące w świecie podporządkowanie³. Teoria ta zwraca uwagę na te mechanizmy podporządkowania, które

¹ IPY, *International Polar Year, 2007-2008*, <http://www.ipy.org/images/uploads/peoplesummarypoland.pdf>, dostęp 20.9.2015).

² Zob. szerzej: J. Czaputowicz, *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Warszawa 2007, s. 141 i n.

³ Zob.: G. Myrdal, *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, London 1957, w: <http://dunkennedy.net/documents/Is-Pal/Second-Syllabus/G.%20Myrdal,%20Economic%20Theory%20>

zaprzeczają suwerennemu statusowi Autochtonów z Północy. Włączenie ich do świata kapitalistycznego⁴, pozbawia ludność Arktyki autonomii i różnorodności. Uświadomienie sobie tych relacji przyczyniło się do powołania do życia organizacji pozarządowej, która występowałaby w ich imieniu na forum międzynarodowym, broniąc ich interesów oraz prawa do własnej kultury, tradycji. Taką instytucją była niewątpliwie Okołołbiegunowa Rada Inuitów – Inuit Circumpolar Council, która reprezentuje ludy, zamieszkujące tereny okołołbiegunowe Kanady, Stanów Zjednoczonych i Grenlandii.

Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie, czy ludom Arktyki udaje się zerwać z podporządkowaniem wobec świata kapitalistycznego, dzięki działalności organizacji pozarządowej, jaką jest Inuit Circumpolar Council? Czy jest ona skuteczna oraz czy udaje jej się realizować stawiane sobie cele.

Ludność Arktyki wobec wybranych zagrożeń globalizacji

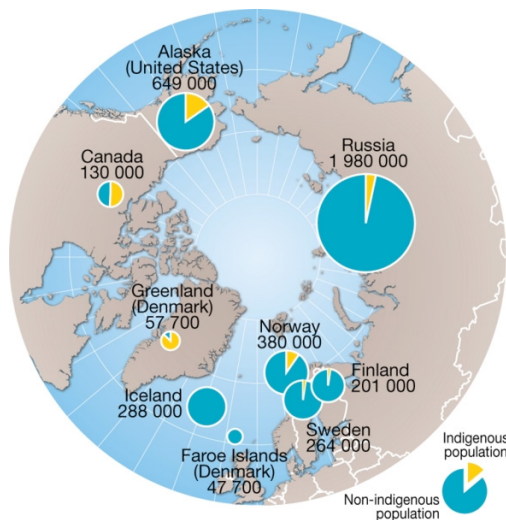
Ludność Arktyki składa się z autochtonów i imigrantów. Trudno jest określić ich wzajemny stosunek liczbowy, ponieważ obie grupy są przemieszane ze sobą. Na poniższym wykresie ukazano rozmieszczenie ludności, żyjącej w obszarze okołołbiegunowym według państw, wskazując przy tym na ilość ludności rdzennej, która zamieszkuje te tereny (zob. ryc. 1).

Tundry północnej Europy, Norwegii, Szwecji, Finlandii i półwyspu Kola zamieszkuje ok. 40 tys. Lapończyków. Na północnych obszarach europejskiej części Rosji żyją Komi, Chantowie oraz Nieńcy - ci ostatni w administracyjnie wydzielonym regionie Nienieckim Okręgu Narodowym oraz na Nowej Ziemi. Nieńcy zamieszkują również północną część Niżu Zachodniosyberyjskiego ujścia Obu, Jeniseju oraz półwysp Tajmyr. Na wschód od dolnego Jeniseju żyją, prowadząc częściowo osiadły, częściowo koczowniczy tryb życia Ewenkowie (Tunguzi). Jakuci, którzy głównie zasiedlają dorzecze środkowej i górnej Leny (Jakuck) są również szeroko rozproszeni wzdłuż północnych wybrzeży Syberii od Morza Łapietów (Chatanga) po ujście Kołymy. Północno-wschodnią Syberię zamieszkują przede wszystkim Czucze, którzy posługują się językiem czukockim, należącym do języków paleoazjatyckich⁵.

and%20Underdeveloped%20Regions.pdf, dostęp 10.6.2015; I. Wallerstein, *Analiza systemów-światów. Wprowadzenie*, Warszawa 2007.

⁴ Zob. T. Piketty, *Kapitał w XXI wieku*, Warszawa 2015.

⁵ A. Jahn, *Geografia Powszechna. Arktyka*, Warszawa 1967, s. 17.

Ryc. 1. Rozmieszczenie ludności w regionie Arktyki (w tym rdzennej ludności)

Źródło: http://www.grida.no/graphicslib/detail/population-distribution-in-the-circumpolar-arctic-by-country-including-indigenous-population_1282

Z kolei w amerykańskiej strefie arktycznej dominującą grupą ludności autochtonicznej są Inuici⁶. Zamieszkują oni przede wszystkim wybrzeża Grenlandii, głównie zachodniej, żyjąc z rybołówstwa i łowiectwa morskiego, oraz wybrzeża Kanady i Alaski, gdzie spotyka się nieznaną na Grenlandii osiedla Inuitów kontynentalnych, mieszkających w głębi lądu i żyjących z łowiectwa lądowego. Ogólna liczba Inuitów wynosi około 70 tys., w tym na Grenlandii żyje ich około 33 tys., 35 tys. w Kanadzie i na Alasce. Pozostali Inuici żyją w Azji, na Półwyspie Czukockim i Wyspie Wrangla. Aleuty, Komandory, część Alaski zamieszkują Aleuci, spadkobiercy oryginalnej kultury, stanowiący pozostałość niegdyś licznej ludności (w 1740 r. - 25 tys., obecnie - ok. 6 tys.), która wyginęła głównie na początku XIX w. W strefę arktyczną wkraczają również w niewielkim stopniu Indianie⁷.

Ludność strefy arktycznej łączy podobieństwo kultur (kultury okołobiegunowe) i języka. Kultura ludów północy jest uwarunkowana ich trybem życia. Tradycyjnie występują dwa sposoby zdobywania żywności w Arktyce – łowiectwo morskie i lądowe oraz hodowla rena. W tradycji ludów arktycznych strefy amerykańskiej żyli oni głównie z łowiectwa, głównie morskiego: polowania na fokę, wieloryby, morsa, które stanowiły podstawę ich życia. Kajak, harpun były niezbędnym sprzętem łowcy. Inuici lądowi polowali na rena amerykańskiego –

⁶ Inuit Circumpolar Council Resolution 2010-01 on the use of the term Inuit in scientific and other circles, <http://www.inuitcircumpolar.com/uploads/3/0/5/4/30542564/iccexcouncilresolutiononterminuit.pdf>, dostęp 10.8.2015.

⁷ *Ibidem*.

karibu. Należy nadmienić, że nie prowadzili oni nigdy hodowli zwierząt, a takową w Kanadzie, na Alasce czy na Grenlandii wprowadzono stosunkowo niedawno. W pozostałych częściach regionu arktycznego – np. Lapończycy czy Nieńcy żyli z hodowli rena, a łowiectwo miało w tym przypadku drugorzędne znaczenie.

Poza ludnością autochtoniczną Arktykę zamieszkuje dość duży procent przybyszów, którzy wywierają decydujący wpływ na gospodarcze, społeczne, kulturowe oblicze tej strefy. Zmiany klimatu oraz wznowienie eksploatacji Arktyki stanowią poważne problemy dla ludzi Dalekiej Północy. Borykają się oni z problemami zdrowotnymi, podobnymi do tych, które trapią ludność żyjącą w innych szerokościach geograficznych: żółtaczka, HIV/AIDS, chroniczne choroby: cukrzyca, nowotwory. Zanieczyszczenia takie jak rtęć, czy trwałe związki organiczne akumulują się w Arktyce w stopniu, zagrażającym ich życiu⁸. Wynika to np. z ryzyka zarażenia chorobami pasożytniczymi, np. włośnicą, która coraz szerzej rozprzestrzenia się w regionach polarnych. Ludność staje przed wyborem wykorzystywania tradycyjnego źródła pokarmu, a produktami importowanymi z zagranicy, ponieważ zmiany klimatyczne przyspieszają zanieczyszczenie środowiska i inwazję chorób w Arktyce⁹.

Nie można również zapomnieć o roli ekonomii światowej, która wpłynęła na zagrożenia dla ludności rdzennej Arktyki. Nie pytając się o zgodę mieszkańców Arktyki, została ona otwarta dla handlu. Wartość bogactw naturalnych obecnych w rejonach polarnych nieustannie rosną dla reszty świata i wywierają coraz większą presję na Autochtonów. Rola turystyki polarnej, w tym rekreacyjnego myślistwa, również wzrasta, a w związku z tym wzrasta współzawodnictwo o wodę, odludne, dzikie miejsca i dziewiczą przyrodę. Ocieplenie klimatu, zmieniające ekosystem polarny, wzrost poziomu wody w oceanie światowym i spadek ilości dostępnych zasobów naturalnych na naszej planecie, powoduje nieodwracalne zagrożenia w rejonach polarnych, do których nie przyczynili się sami Inuici, a przyszły one z zewnątrz¹⁰.

Geneza powstania Okołobiegunowej Rady Eskimosów

Wobec zagrożeń, w latach 60. i 70. XX w. pojawiła się koncepcja zintegrowania działań ludności autochtonicznej w Arktyce. Wspólnym celem stało się zbudowanie instytucji, która byłaby zdolna do ochrony interesów i praw ludności lokalnej w obliczu narastającego zainteresowania podmiotów międzynarodowych

⁸ A. Rautio, K. Young, *Human Health and Well-Being*, w: J. N. Larsen, G. Fondahl (eds.), *Arctic Human Development Report. Regional Processes and Global Linkages*, s. 299-340, <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:788965/FULLTEXT03.pdf>, dostęp 30.8.2015.

⁹ IPY, op.cit.

¹⁰ E. Carina, H. Kaskitalo, *Globalization*, w: J. N. Larsen, G. Fondahl (eds.), op.cit., s. 401-420.

możliwościami wykorzystania tych terenów dla rozwoju przemysłu wydobywczego. W Arktyce funkcjonuje sześć organizacji, które reprezentują ludność rdzenną. Łączy je Rada Arktyczna, w ramach której posiadają prawa do zabierania głosu (zob. ryc. 2).

Ryc. 2. Organizacje ludności autochtonicznej Arktyki, uczestniczące w pracach Rady Arktycznej

	<p>ARCTIC ATHABASKAN COUNCIL ACC</p>
	<p>ALEUT INTERNATIONAL ASSOCIATION AIA</p>
 <p>Gwich'in Council INTERNATIONAL</p>	<p>GWICH IN COUNCIL INTERNATIONAL GCI</p>
	<p>INUIT CIRCUMPOLAR COUNCIL ICC</p>
	<p>RUSSIAN ASSOCIATION OF INDIGENOUS PEOPLES OF THE NORTH RAIPON</p>
	<p>SAAMI COUNCIL SC</p>

Wśród wskazanych organizacji na uwagę zasługuje Organizacja Okołobiegunowej Rady Inuitów (Inuit Circumpolar Council – ICC), która została ufundowana w 1977 r. przez niezjącego już Ebena Hopsona¹¹.

Aby zrozumieć sedno pomysłu na utworzenie ICC warto przyjrzeć się biografii człowieka, który zwrócił uwagę społeczności międzynarodowej nie tylko na problemy Alaski, ale do walki o prawa ludności rdzennej starał się zaangażować wszystkie społeczności, zamieszkujące tereny Koła Podbiegunowego.

Urodził się 7 listopada 1922 r. w Barrow na Alasce, zmarł 16 czerwca 1980 r. Jego rodzina pochodziła z Wielkiej Brytanii, a na Alasce osiedliła się w 1886 r. Eben Hopson już w wieku 15 lat napisał do rzecznika praw Indian w Waszyngtonie skargę na dyrektora szkoły o zmuszanie dzieci do nieodpłatnych robót publicznych. Za swój czyn został napiętnowany i wyrzucony ze szkoły. Jako nastolatek nie opuścił więc Alaski jak jego rówieśnicy, i zamiast uczyć się w szkole średniej, pracował jako robotnik. Z uwagi na olbrzymie odległości, jakie dzieliły szkoły od miejsc zamieszkania ich uczniów, rozdzielano dzieci od ich rodzin, lub decydowano o przesiedleniu całych rodzin do większych miejscowości, z dala od miejsc pochodzenia. Jak wspomniano wcześniej analogiczny proces miał miejsce wśród Inuitów, zamieszkałych na Grenlandii, czy Kanady¹². We wszystkich przypadkach takie rozwiązanie okazało się groźne dla społeczeństw Inuitów, ponieważ niszczyło tradycyjny styl życia, poczucie zakorzenienia, co w efekcie przyczyniło się do rozwoju różnorodnych patologii społecznych, od bezrobocia przez alkoholizm do radykalnego wzrostu samobójstw¹³.

E. Hopson podczas II wojny światowej został zrekrutowany do armii, gdzie był zatrudniony np. w ramach programu Lend-Lease. Po wojnie w 1946 r. rozpoczął karierę polityczną jako członek Rady Miasta Barrow. Kiedy Alaska stała się jednym z amerykańskich stanów, został jej pierwszym Senatorem¹⁴. Służył tam do 1965 r., pełniąc funkcję przewodniczącego komitetu pracy i zarządzania (Chairman of the Labor and Management Committee). W 1965 r. Eben Hopson pomógł utworzyć na Alasce pierwszą regionalną organizację – The Arctic Slope Native Association (ASNA), która wystąpiła z roszczeniami o prawo do odszkodowania za zajęcie tradycyjnych ziem Aborygenów. Jako pierwszy dyrektor tego stowarzyszenia zapoczątkował ruch the Alaska Native Land Claims, by następnie stać się pierwszym vice-prezydentem nowo powstałej organizacji – Alaska Federal of Natives (AFN). Pod jego rządami AFN stała się silną, dobrze zorganizowaną, bogatą w środki finansowe federacją, skupiającą wszystkie rodzime organizacje regionalne na Alasce. W tym czasie rozpoczął się w Waszyngtonie lobbying na rzecz

¹¹ Eben Hopson, w: <http://alaskaweb.org/bios/hopsoneben.html>

¹² G. Bonusiak, *Process odrodzenia praw amerykańskich ludów rdzennych na przykładzie prawa do ziemi kanadyjskich Inuitów*, „Studia Humanistyczne AGH”, 2014, tom 13/2, s. 92.

¹³ P. Jull, *Building Nunavut: A Story of Inuit Self Government*, „The Northern Review”, 1988, no 31, p. 59-60.

¹⁴ Eben Hopson, op.cit.

poparcia ustawy o odszkodowanie w kwocie 1 mld dolarów za prawa do 40 mln hektarów powierzchni Alaski dla ludności autochtonicznej. W 1970 r. Eben Hopson opuścił AFN aby zostać rzecznikiem spraw rodzimej ludności Alaski przy gubernatorze Williamie Egan. Pomagał tam kształtować nową politykę Stanu na rzecz zadośćuczynienia za szkody wyrządzone ludności rdzennej.

Znany jest przede wszystkim jako założyciel Okołobiegunowej Rady Eskimosów (Inuit Circumpolar Council – ICC), która jest międzynarodową organizacją pozarządową, reprezentującą interesy około 160 tys. ludności autochtonicznej obszarów Alaski, Kanady, Grenlandii, Czukotki. W 1976 r. został jej szefem. W 1977 r. (rok po założeniu organizacji odbyło się w Barrow pierwsze spotkanie członków ICC. W trakcie tego historycznego spotkania zebrali się 54 delegatów z osiemnastu państw, choć zabrakło na nim delegatów ze Związku Radzieckiego.

Cele i struktura ICC

Powstanie ICC wynikało z potrzeby mówienia jednym głosem o sprawach arktycznych na arenie międzynarodowej.

Celem tej organizacji było połączenie sił małych narodów, zepchniętych na margines polityki światowej, do promowania i ochrony swoich interesów oraz swojego sposobu życia, tak różniących się od modelu zachodniego. ICC reprezentuje społeczność Inuitów Grenlandii (Dania), Kanady, Alaski (Stany Zjednoczone) oraz Czukotki (Rosja). Skupia łącznie 160 tys. ludności.

Najważniejszymi celami, jakie stawia sobie ICC jest¹⁵:

- wzmocnienie jedności Inuitów, żyjących w regionów okołobiegunowych,
- promowanie praw i interesów Inuitów na szczeblu międzynarodowym,
- rozwijanie i zachęcanie społeczności międzynarodowej do stworzenia strategii, uwzględniającej konieczność ochrony środowiska Arktyki,
- poszukiwanie pełnego i aktywnego partnerstwa w rozwoju politycznym, gospodarczym i społecznym regionów podbiegunowych.

Strukturę ICC można określić jako zdywersyfikowaną. Składa się ona z czterech oddzielnych biur, mających swoje siedziby w państwach członkowskich. W każdym z nich, wybieranych jest dwóch przedstawicieli, wchodzących w skład Rady Wykonawczej.

Rada Wykonawcza to organ, który działa na zasadzie konsensusu. Zapewnia funkcjonowanie ICC między posiedzeniami Walnego Zgromadzenia. Jego członkowie powinni zorganizować swoje działania tak, aby funkcjonować w sposób ciągły, organizując co najmniej dwa regularne spotkania rocznie. Jeden z człon-

¹⁵ Inuit Circumpolar Council – charter, 1 July, 2010, <http://inuit.org/about-icc/charter/>, dostęp 10.7.2015.

ków Rady Wykonawczej pełni też funkcję vice-przewodniczącego Walnego Zgromadzenia (General Assembly).

W posiedzeniach Walnego Zgromadzenia uczestniczy po 18 przedstawicieli z każdego państwa, którzy odpowiadają za wspieranie i propagowanie celów ICC regionu, który reprezentują.

Walne Zgromadzenie zajmuje się¹⁶:

- a) rozpatrywaniem i kierowaniem wszelkich spraw do innych organizacji i instytucji międzynarodowych,
- b) określaniem polityki ICC,
- c) kierowaniem raportów lub badań do użytku wewnętrznego ICC lub składaniem ich do innych organizacji lub organów międzynarodowych;
- d) omawianiem wszelkich spraw w zakresie ICC;
- e) wyborem przewodniczącego;
- f) uprawnieniami niezbędnymi do prowadzenia działalności gospodarczej;
- g) ratyfikacją powołania członków Rady Wykonawczej, wybranych przez każde z państwo, stronę;
- h) podejmowaniem decyzji w każdej sprawie skierowanej do niej specjalnie w tym celu przez Radę Wykonawczą, jak też proponowaniem spraw do rozpatrzenia przez Radę Wykonawczą.

Delegaci Walnego Zgromadzenia z czterech państw (USA, Kanady, Grenlandii i Rosji) spotykają się raz na cztery lata w celu omówienia spraw o zasięgu międzynarodowym, ważnych dla społeczności Inuitów. Spotkania te mają charakter otwarty dla publiczności, chyba że Rada albo Zgromadzenie zastrzeże taką możliwość. Podczas spotkania otwierającego przewodnictwo danego państwa, z członków Walnego Zgromadzenia wybierany jest głosami 2/3 uprawnionych do głosowania delegatów – przewodniczący, który jako dziewiąty uczestniczy w spotkaniach Rady Wykonawczej.

Spotkania Walnego Zgromadzenia odbywają się w państwie, sprawującym przewodnictwo (zob. tabela 1).

Tabela nr 1. Przewodnictwo w ICC

Kolejność spotkań	Miejsce spotkania	Rok
12	Inuvik, Kanada	2014
11	Nuuk, Grenlandia	2010
10	Barrow, Alaska	2006
9	Kuujjuaq, Quebec	2002
8	Nuuk, Grenlandia	1998

Źródło: ICC General Assemblies, <http://inuit.org/about-icc/general-assembly/>, dostęp 20.7.2015.

¹⁶ *Ibidem*.

Przewodnictwo Grenlandii – Nuuk 2010

Warto zwrócić uwagę na przedostatnie przewodnictwo w ICC Grenlandii. W dniach 28 czerwca - 2 lipca 2010 roku w Nuuk na Grenlandii odbyło się 11 Walne Zgromadzenie Inuitów z Alaski, Kanady, Grenlandii i Czukotki z okazji trzydziestolecia powstania ICC pod hasłem *Inoqatigiinneq – Sharing Life – Uczyć się życia*. Spotkanie to miało na celu nawiązać do pierwszej Okołobiegunowej Konferencji Inuitów (ICC) na Alasce w 1977 roku, na której Eben Hopson senior zaprosił Eskimosów z całej Arktyki aby świętować jedność Eskimosów i zobowiązać wszystkich do międzynarodowych wspólnych działań. Uczestnicy spotkania podjęli się próby podsumowania trzydziestoletniej działalności Rady, w trakcie której podjęto wyzwanie skonstruowania współpracy w oparciu o fachowe doradztwo Inuitów na arenie międzynarodowej. W efekcie przyczyniło się do zrozumienia wyjątkowego statusu i reputacji ICC w ramach Organizacji Ludności Autochtonicznej (IPO) zarówno w państwach członkowskich, jak i za granicą. Głównymi hasłami spotkania były¹⁷:

- pamiętać o tym, że wspólne poszanowanie kultury jest podstawową zasadą, która łączy i scala w jeden lud Eskimosów z czterech krajów;
- pamiętać, że tymczasowi członkowie Komitetu Wykonawczego ICC powinni opracować wizję i sformułować kartę ICC zawierającą regulamin, mający na celu sformalizowanie ich mandatu mając na uwadze trzydzieści lat funkcjonowania Okołobiegunowej Rady Eskimosów, która zawiązana została w Nuuk w 1980 r.;
- pamiętać, że Inuici odnieśli znaczący sukces, wspólnie współpracując z przedstawicielami innych nacji, różnych systemów wartości i wiedzy, przyczyniając się do rozwoju badań naukowych w całej Arktyce (Arctic Research International), a także instytucji takich jak ONZ i Rada Arktyczna, przy jednoczesnym zachowaniu wierności w stosunku do własnych systemów wartości i promowania tubylczej wiedzy;
- pamiętać, o wyzwaniach jakie ustalone były przez Inuitów podczas wcześniejszych Walnych Zgromadzeń ICC i kontynuować je w obszarach politycznych, ekonomicznych, ekologicznych, społecznych i kulturowych za pośrednictwem mandatu ICC, które upoważnione zostało do wypowiedzania się w kwestiach dotyczących Eskimosów, i Arktyki oraz podejmowania decyzji w tych sprawach.

Delegaci zwrócili uwagę, iż istnieje potrzeba rejestrowania zmian zachodzących w Arktyce, w tym pomiarów topnienia lodu w tym obszarze, gdzie występują

¹⁷ Nuuk Declaration on 28 June – 2 July 2010 in Nuuk, Greenland, Inuit of Alaska, Canada, Greenland and Chukotka, on the occasion of the 11th General Assembly and 30th anniversary of the founding of the Inuit Circumpolar Council (ICC), and the context of the Assembly theme, <http://www.inuitcircumpolar.com/uploads/3/0/5/4/30542564/nuukdeclaration.pdf>, dostęp 30.7.2015.

poważne obawy środowiskowe. Ich obawy wynikały z tego, że historia Inuitów to ciągle wyzwanie dostosowywania się do zmian w celu znalezienia środków utrzymania a wpływowe mocarstwa, agencje oraz międzynarodowe koncerny są coraz bardziej zainteresowane wykorzystaniem morskiego środowiska Arktyki i jego zasobów. Wskazane argumenty, przytoczone podczas sesji Rady przyczyniły się do sformułowania konkluzji, że Inuici, jako rdzenni mieszkańcy rozległych obszarów Arktyki, w tym także jego wybrzeża, mają prawa i obowiązki związane z zarządzaniem i przyszłością środowiska morskiego wobec obecnych i przyszłych pokoleń oraz wobec całej ludzkości¹⁸.

Przewodnictwo Kanady

Tematem kanadyjskiego przewodnictwa w Radzie było przesłanie *Jedna Arktyka, jedna przyszłość (One Arctic, One Future)*. Jak podkreślał Aqqałuk Lynge, przewodniczący ICC w swoim inauguracyjnym przemówieniu, filarem działań ICC powinna być „odpowiedzialność” za przyszłość Arktyki, za przyszłe życie i wspólnotę ludności Arktyki¹⁹.

Podczas obrad Walnego Zgromadzenia, które odbyło się w dniach 21-24 lipca 2014 r. w Inuvik (Kanada) uchwalono Deklarację Kitigaaryuit²⁰. Poruszone zostały sprawy związane m.in. z rozwojem współpracy ICC na forach międzynarodowych, bezpieczeństwem transportu morskiego oraz rybołówstwem, bezpieczeństwem żywnościowym, edukacją, językiem, tradycją²¹.

Jak podkreślił Duane Smith, prezes ICC w Kanadzie, celem, jaki stawia sobie ludność rdzenna jest aktywny udział w polityce dotyczącej zasobów naturalnych państw arktycznych. Terry Audla wskazał, że Inuici powinni stać się pracodawcami, a nie tylko pracownikami w przedsiębiorstwach arktycznych, z uwagi że są właścicielami tych obszarów, oraz dążą do rozwoju gospodarczego swoich terenów. Stąd powinni korzystać z doświadczenia tych Inuitów, którzy już osiągnęli sukces w takich branżach jak: lotnictwo, komercyjny połów krewetek, udział w przemyśle wydobywczym: ropy naftowej czy gazu²². Poza sprawami związany-

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ A. Lynge, *Welcoming remarks, 12th General Assembly of the Inuit Circumpolar Council*, Inuvik, Canada, July 21-24, 2014, <http://inuit.org/about-icc/general-assembly/general-assembly-inuvik-2014/>, dostęp 28.9.2015.

²⁰ Kitigaaryuit Declaration, As declared the Inuit of Alaska, Canada, Greenland, and Chukotka, on the occasion of the 12th General Assembly of the Inuit Circumpolar Council (ICC) from 21-24 July 2014 in Inuvik, Canada, and in the context of the Assembly theme, <http://www.inuitcircumpolar.com/declaration---2014.html>, dostęp 30.7.2015.

²¹ *Ibidem*.

²² CBC News, *Inuit Circumpolar Council meets this week in Inuvik, N.W.T.*, July 21, 2014, <http://www.cbc.ca/news/canada/north/inuit-circumpolar-council-meets-this-week-in-inuvik-n-w-t-1.2711488>, dostęp 20.9.2015.

mi z rozwojem, Smith wskazał na potrzebę ochrony takich zagrożonych gatunków jak: karibu, krewetki, wieloryb grenlandzki, czy białugi na rozległym obszarze od Czukotki do Grenlandii²³.

Wybrane przykłady aktywności ICC na rzecz wspierania społeczności Inuitów

Ranga ICC gwarantuje, że głos Inuitów w sprawie światowych wydarzeń jest słyszany na arenie międzynarodowej. O takiej potrzebie mówi apel, wzywający do solidarności wszystkich ludów tubylczych Arktyki, przygotowany na międzynarodowej konferencji „Ropa w Arktyce: Badania oddziaływania na lokalne społeczności”, która odbyła się 14-16 sierpnia 2012 roku w Usinsku, w wewnątrz-rosyjskiej Republice Komi. W wydanym dokumencie czytamy: „My, Ludy Północy zbyt długo doświadczaliśmy prześladowań naszych narodów i barbarzyńskiego niszczenia naszej ziemi. Nadszedł czas, by połączyć nasze siły i przeciwstawić spółkom naftowym zjednoczoną Arktykę. Muszą zmienić ścieżkę swojego postępowania i słuchać głosu rdzennych mieszkańców egzystujących na tych ziemiach. Ludy Północy nie dadzą się kupować za monety dziesięciocentowe i centy, i nie będą stać w milczeniu, podczas gdy firmy naftowe będą niszczyć naszą ojczyznę. Nasza kultura i historia nie mogą zostać kupione i zastąpione rurociągami i platformami wiertniczymi. Nasz sposób życia określa, kim jesteśmy. Będziemy go bronić i walczyć o naszą naturę i środowisko. Zbyt wiele wartości zostało zredukowanych i uzależnionych od hojności firm naftowych. Nasze prawa i zdolność do samodzielnego utrzymania, nie muszą być deptane przez niekończący się głód cudzych zysków. Nasze ziemie i kultura muszą zostać zachowane dla przyszłych pokoleń”²⁴.

Od 2002 r., ICC podjął m.in. działania związane z promocją języka, handlu, komunikacji, ochrony środowiska, praw człowieka, zrównoważonego rozwoju, praw własności intelektualnej, wykorzystania zasobów, łowiectwa, w tym połowu wielorybów. ICC udało się zrealizować wiele projektów za pośrednictwem instytucji międzynarodowych.

Mimo statusu organizacji pozarządowej, współpracuje ona z takimi podmiotami jak: Rada Arktyczna, Organizacja Narodów Zjednoczonych. Działa również na formach Światowego Szczytu w sprawie Zrównoważonego Rozwoju, Konwencji o handlu gatunkami zagrożonymi wyginięciem, Światowej Organizacji Własności Intelektualnej, Organizacji Państw Amerykańskich, Międzynarodowej Komisji Wielorybniczej, Konwencji o różnorodności biologicznej – IUCN.

²³ *Ibidem*.

²⁴ D. Żuchowski, na podstawie [intercontinentalcry.org](https://www.itk.ca/front-page-story/circumpolar-inuit-declaration-arctic-sovereignty), dostęp 28.9.2015. Zob. także *Circumpolar Inuit Declaration on Arctic Sovereignty*, <https://www.itk.ca/front-page-story/circumpolar-inuit-declaration-arctic-sovereignty>, dostęp 10.8.2015.

ICC jest bardzo aktywny zarówno w ramach funkcjonowania Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych i jej różnych organów pomocniczych. Są to m.in.: forum ONZ do spraw Ludów Tubylczych, które doradza Radzie Gospodarczo-Społecznej ONZ (ECOSOC), Komisja Praw Człowieka ONZ oraz jej grupy robocze do spraw ludności autochtonicznej, Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, i UNESCO, które promuje zachowanie rodzimych języków.

Analizując efekty jej działalności, należy podkreślić, iż jednym z kluczowych obszarów pracy ICC w ramach ONZ w ciągu ostatnich lat było przyjęcie Deklaracji ONZ o prawach ludności rdzennej. Środki ochrony praw mniejszości oraz ludności autochtonicznej stanowią przedmiot badań ONZ prowadzonych od 1969 roku. Wynikiem tych pracy było przyjęcie w dniu 30 stycznia 2007 r. deklaracji ONZ o prawach ludności rdzennej²⁵. W trakcie głosowania 143 państwa członkowskie opowiedziały się za przyjętymi w deklaracji rozwiązaniami, 4 państwa ich nie zaakceptowały (były to Australia, Kanada, Stany Zjednoczone oraz Nowa Zelandia) a 11 członków wstrzymało się od głosu (Azerbejdżan, Bangladesz, Bhutan, Burundi, Kolumbia, Gruzja, Kenia, Nigeria, Rosja, Samoa i Ukraina). Deklaracja jest jednak niewiążącym dokumentem, choć w najbardziej kompleksowy sposób porusza kwestię ochrony praw rdzennej ludności kładąc szczególny nacisk na zbiorowy charakter tych praw. Przyjęcie tego dokumentu oznacza, że społeczność międzynarodowa zobowiązała się do ochrony indywidualnych i zbiorowych praw ludów tubylczych. Kluczowymi przepisami prawnymi są następujące artykuły 8 deklaracji, gdzie uznano prawo ludności rdzennej oraz każdej osobie do niej należącej do nie poddawania się przymusowej asymilacji oraz próbom zniszczenia ich kultury²⁶. W ustępie 2 art. 8 państwa-strony zadeklarowały gotowość wdrożenia mechanizmów służących zapobieganiu naruszeniom praw ludności rdzennej, a także – w przypadku dokonania naruszenia – mechanizmów naprawczych wobec następujących czynności zmierzających do: pozbawienia tejże ludności poczucia własnej tożsamości oraz odrębności kulturowej, wyłączenia lub pozbawienia w inny sposób własności ziemi oraz bogactw naturalnych rdzennej ludności, przeniesienia ludności rdzennej siłą na inne terytoria, w wyniku czego dojść może do naruszenia praw ludności, asymilacji lub integracji z innymi społecznościami wbrew woli rdzennej ludności, propagowania wrogości oraz dyskryminacji rasowej lub etnicznej.

²⁵ The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, Resolution adopted by the General Assembly [without reference to a Main Committee (A/61/L.67 and Add.1)], 30.01.2007, <http://inuit.org/indigenous-peoples-rights/the-united-nations-declaration-on-the-rights-of-indigenous-peoples/>, dostęp 10.9.2015.

²⁶ *Ibidem*.

Wnioski

Powołanie do życia ICC istotnie wpłynęło na pozycję międzynarodową ludności autochtonicznej Arktyki. Głos poszczególnych społeczności inuickich nie byłby tak silny na arenie międzynarodowej, gdyby nie współpraca w ramach ICC.

Z uwagi na peryferyjne położenie oraz bardzo mały potencjał ludnościowy kooperacja tych społeczności przyczynia się do wyznaczania wspólnych celów oraz stanowisk w kwestiach ważnych dla Arktyki. Dzięki współpracy ludności autochtonicznej w ICC, mają oni obecnie możliwość obserwowania działań podmiotów stosunków międzynarodowych, takich m.in. jak Rada Arktyczna czy ONZ. ICC otrzymało też możliwość zabierania głosu, doradzania w sprawach dotyczących ocieplenia klimatu, zarządzania zasobami Arktyki, prawami do ziemi, na której mieszkają i in. Jednak mimo aktywności na arenie międzynarodowej, to nie oni decydują o wprowadzanych decyzjach, rozwiązaniach dotyczących wskazanych problemów.

Powyższa analiza nie pozwala na pełne omówienie wszystkich działań organizacji i ich wpływu na zerwanie z podporządkowaniem wobec świata kapitalistycznego. Jednak omówione w pracy przykłady pozwalają wyciągnąć następujące wnioski:

- prawa ludności rdzennej nadal uzależnione są od decydentów świata kapitalistycznego,
- z uwagi, że organizacje pozarządowe mają niewielkie możliwości oddziaływania na państwa czy organizacje międzynarodowe, należy uznać, że ICC udaje się realizować wyznaczone sobie cele. Dowodem na to jest udział w pracach wielu organizacji, które decydują o sprawach arktycznych.
- sformułowanie najważniejszych problemów, jakie dotyczą ludności rdzennej na forum ONZ jest pierwszym krokiem na drodze do wypracowania w przyszłości formuły egzekwowania przez państwa ich praw.

MIĘDZYNARODOWY KOMITET CZERWONEGO KRZYŻA W SYSTEMACH OCHRONY PRAW CZŁOWIEKA

Joanna Szymoniczek

Wprowadzenie

Kompleksowej kodyfikacji praw człowieka dokonano po drugiej wojnie światowej tworząc, wraz z uchwaleniem Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, system ochrony o charakterze globalnym. To właśnie doświadczenia minionych lat spowodowały, że społeczność międzynarodowa dojrzała do decyzji i podjęła starania, aby nie dopuścić do powtórzenia się tragedii wojny. Celem było, aby normy dotyczące praw człowieka przestały być tylko etycznymi wskazówkami, ale stały się wreszcie dla społeczności międzynarodowej powszechnie obowiązującym prawem¹. Ze względu na różnice występujące we współczesnym świecie doszło w kolejnych latach do utworzenia także systemów regionalnych – amerykańskiego dla którego podstawowym instrumentem jest Amerykańska konwencja o ochronie praw człowieka, afrykańskiego z Afrykańską Kartą Praw Człowieka i Ludów z Banjul i europejskiego, dla którego największe znaczenie ma Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka. Systemy te oparte są głównie na organizacjach regionalnych typu Rada Europy, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Organizacja Państw Amerykańskich, Organizacja Jedności Afrykańskiej oraz systemy wyspecjalizowane². Międzynarodowy system ochrony praw człowieka opiera się na deklaracjach, konwencjach i paktach takich jak wspomniana już Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych czy Konwencja Praw Dziecka³. System ten to jednak nie tylko dokumenty, ale i środki kontroli oraz instytucje, należące przede wszystkim do systemu Organizacji Narodów Zjednoczonych: Zgromadzenie Ogólne ONZ, Rada Gospodarczo-Społeczna, Komisja Praw Człowieka, Europejski Trybunał Praw Człowieka, wdrażające ustanowione uregulowania w tej

¹ R. Bierzanek, *Wojna a prawo międzynarodowe*, Warszawa 1982, s. 27.

² I. Malinowska, *Prawa człowieka i ich ochrona międzynarodowa*, Warszawa 1996, s. 39-64.

³ *Tamże*, s. 22-38.

dziejnie. Celem jest monitorowanie przestrzegania praw człowieka, wspieranie budowania systemu doradztwa i odpowiednich struktur na poziomie krajowym, wspieranie realizacji zobowiązań podjętych przez państwa w kwestii przestrzegania prawa człowieka, wdrażanie celów i rekomendacji przedstawionych na konferencjach i szczytach ONZ, promocja edukacji w tym zakresie, a także kontrola nad przestrzeganiem międzynarodowych paktów i konwencji, zbieranie informacji o ich nieprzebrzeganiu aż po sążenie najcięższych zbrodni, takich jak ludobójstwo, zbrodnie przeciw ludzkości czy zbrodnie wojenne⁴.

NGO-sy w systemie uniwersalnym ochrony praw człowieka

Coraz większy wkład w uniwersalny system ochrony praw człowieka mają organizacje pozarządowe, do tego stopnia, że można wręcz zacząć mówić o pozarządowym systemie ochrony praw człowieka. To właśnie one na Konferencji w San Francisco, gdzie podpisano Kartę Narodów Zjednoczonych zaapelowały o poświęcenie większej uwagi przestrzeganiu praw człowieka. Karta nie pomija tego zagadnienia. W Artykule 1 zapisano, że jednym z celów Organizacji Narodów Zjednoczonych jest dążenie do osiągnięcia międzynarodowej współpracy w „popieraniu praw człowieka oraz zachęcaniu do poszanowania tych praw i podstawowych wolności dla wszystkich bez względu na różnice rasy, płci, języka lub wyznania”⁵. Karta ma moc prawa międzynarodowego, co oznacza, że jest dokumentem prawnie wiążącym jego strony. Jednak nie wyszczególnia ona katalogu praw człowieka i nie zawiera żadnych wyraźnych wskazówek odnośnie wdrożenia jej postanowień do krajowego porządku prawnego państw-członków. Stanowi jednak ważny krok w kodyfikacji w dziedzinie praw człowieka⁶. Tym bardziej, że twórcy Karty Narodów Zjednoczonych docenili rolę, znaczenie na arenie międzynarodowej i możliwości działania organizacji pozarządowych, które są ważnym elementem międzynarodowego systemu ochrony praw człowieka. Znalazło to wyraz w przyznaniu im prawa konsultacyjnego, jednak bez prawa uczestnictwa i debatach, przy Radzie Gospodarczej i Społecznej. Organizacje pozarządowe są, od początku wzajemnych relacji, cennym partnerem dla ONZ, czasami nawet zastępującym w działaniu Organizację. NGOs współpracują, czego nie przewidują zapisy Karty Narodów Zjednoczonych, nie tylko z Radą Gospodarczą i Społeczną, ale z całym systemem Organizacji Narodów Zjednoczonych, a więc ich rola jest większa niż zakładali to twórcy Karty.

⁴ J. Szymoniczek, *Organizacje pozarządowe w systemie Organizacji Narodów Zjednoczonych*, „Pe-riodyk Naukowy Akademii Polonijnej”, 2013, nr 1, s. 32.

⁵ *Karta Narodów Zjednoczonych*, w: M. Flemming, *Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych. Zbiór dokumentów*, (uzupełnienie i redakcja M. Gąska i E. Mikos-Skuza), Warszawa 2003, s. 49.

⁶ M. Freeman, *Prawa człowieka*, Warszawa 2007, s. 42-44.

Kolejne rezolucje określiły warunki uzyskania statusu konsultacyjnego przez organizację pozarządową, prawa i obowiązki wynikające z przyznania tego statusu, procedury regulujące wycofanie bądź zawieszenie statusu, rolę i funkcję Komitetu do spraw Organizacji Pozarządowych oraz obowiązki Sekretariatu w zakresie wspierania konsultacyjnych stosunków pomiędzy ONZ a organizacjami pozarządowymi⁷. W dokumentach tych zawarte są też apele do organizacji pozarządowych o większe zaangażowanie się w pracę Rady Gospodarczej i Społecznej, które miałyby polegać przede wszystkim na ich udziale w międzynarodowych konferencjach organizowanych przez ONZ. Apel ten dotyczy zwłaszcza organizacji pozarządowych z krajów rozwijających się i krajów znajdujących się na drodze przemian ustrojowych, które są cały czas niedoreprezentowane na forum Organizacji Narodów Zjednoczonych. Apel ten jest stopniowo wysłuchiwany i realizowany. Od początku lat dziewięćdziesiątych organizacje pozarządowe coraz chętniej i częściej uczestniczą w konferencjach światowych zwoływanych przez Narody Zjednoczone⁸. W przygotowaniu Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka uczestniczyło w 1948 roku piętnaście organizacji pozarządowych, dziś zdarza się, że podczas konferencji akredytowanych jest nawet tysiąc organizacji pozarządowych. Cały czas jednak dominują organizacje z państw zachodnich, choć i to pomалу się zmienia⁹.

Najważniejsze znaczenie ze względów praktycznych, czyli możliwości wpływu na działania i ustalenia czynione przez Organizację Narodów Zjednoczonych, jak i prestiżowych, ma uzyskanie generalnego statusu konsultacyjnego przy Radzie Społecznej i Ekonomicznej. Przysługuje on organizacjom, które są stosunkowo duże, prowadzą działalność na skalę międzynarodową i posiadają szeroki zasięg geograficzny. Na dzień dzisiejszy posiada ten status 139 organizacji pozarządowych¹⁰.

Szczególne znaczenie w międzynarodowym systemie ochrony praw człowieka mają więc takie organizacje jak Amnesty International, Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża (i pozostałe organizacje składające się na Międzynarodowy Ruch Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężycy), Helsińska Fundacja Praw Człowieka czy Human Right Watch. Ich wspólnym zadaniem jest edukacja, badanie i dokumentowanie naruszeń praw człowieka, promowanie „kultury wol-

⁷ The resolutions 1996/31. Consultative relationship between the United Nations and non-governmental organizations, w: Resolutions and decisions of the Economic and Social Council. Official Records, 1996. E/1996/96. Supplement No.1, United Nations, New York 1997, s. 53-61.

⁸ M. Symonides, J. Symonides, *Wkład organizacji pozarządowych w promocję i ochronę praw człowieka*, „Stosunki Międzynarodowe”, 2004, nr 1-2, s. 9-24.

⁹ J. Symonides, *Organizacja Narodów Zjednoczonych: geneza, podstawa, cele i zasady funkcjonowania, struktura, organy główne i pomocnicze, system Narodów Zjednoczonych*, w: J. Symonides, (red.), *Organizacja Narodów Zjednoczonych. Bilans i perspektywy*, Warszawa 2006, s. 20-73.

¹⁰ Working with ECOSOC. An NGOs Guide to Consultative Status, New York 2011, s. 6-7; List of Non-Governmental Organizations in Consultative Status with the Economic and Social Council as of 1 September 2012, <http://csonet.org/content/documents/E2012INF6.pdf> [dostęp 28.09.2015].

ności”, ochrona życia i zdrowia, zapewnienie poszanowania istoty ludzkiej, praca na rzecz zapobiegania chorobom i rozwijanie pomocy społecznej, aktywizowanie pracy wolontariuszy i stała gotowość do niesienia pomocy, budowa uniwersalnego poczucia solidarności ze wszystkimi, którzy potrzebują ochrony i pomocy. Każda z organizacji ma również swoje zadania i odrębne sposoby, aby je realizować. Na tle innych organizacji wyróżnia się Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża. Stanowi on bowiem część uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka, równocześnie tworzy wyspecjalizowany system tejże ochrony związany z międzynarodowym prawem humanitarnym konfliktów zbrojnych¹¹.

Rola MKCK w kodyfikacji międzynarodowych norm ochrony praw człowieka

Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża powstał w 1863 roku w celu ochrony ludności cywilnej, pomocy walczącym oraz jeńcom. Z biegiem lat i kolejnych konfliktów jego działania i upoważnienia są coraz poważniejsze i bardziej znaczące¹². Szczególna pozycja MKCK w prawie międzynarodowym wynika z faktu, że jego uprawnienia i obowiązki zostały wyraźnie określone w międzynarodowym prawie humanitarnym, jako jedynej z tego typu organizacji¹³. Konwencje określają normy działania Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża i właśnie stąd wynika szczególna pozycja MKCK w prawie międzynarodowym. Pierwszą grupę stanowią normy adresowane tylko i wyłącznie do Komitetu, w drugiej zawarte zostały normy odnoszące się do instytucji

¹¹ *Czerwony Krzyż i Czerwony Półksiężyc. Portret Międzynarodowego Ruchu*, Warszawa [bez roku wydania], s. 5-6.

¹² Z. Banach-Gerlach, *Ogólne wiadomości o Czerwonym Krzyżu. Cele i zadania PCK*, Olsztyn 1984, s. 8.

¹³ Głównymi źródłami międzynarodowego prawa humanitarnego są między innymi następujące traktaty międzynarodowe: Konwencja genewska o polepszeniu losy rannych żołnierzy w armiach w polu będących z 1864 r., Konwencja haska z 1907 r. (tzw. IV konwencja haska) dotycząca praw i zwyczajów wojny lądowej; Traktat z 1935 r. dotyczący ochrony instytucji artystycznych i naukowych oraz zabytków historycznych; Konwencja z 1948 r. w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa; Konwencja o polepszeniu losu rannych i chorych w armiach czynnych z 1949 r., Konwencja o polepszeniu losu rannych, chorych i rozbitków sił zbrojnych na morzu z 1949 r., Konwencja o traktowaniu jeńców wojennych z 1949 r., Konwencja o ochronie osób cywilnych podczas wojny z 1949 r., Konwencja haska z 1954 r. o ochronie dóbr kultury w razie konfliktu zbrojnego, Konwencja z 1968 r. o niestosowaniu przedawnienia wobec zbrodni wojennych i zbrodni przeciw ludzkości, Konwencja z 1972 r. o zakazie prowadzenia badań, produkcji i gromadzenia broni bakteriologicznych (biologicznych) i toksycznych oraz o ich zniszczeniu, Dwa protokoły dodatkowe do czterech konwencji genewskich, które wzmacniają ochronę ofiar konfliktów zbrojnych o charakterze międzynarodowym (I protokół) i niemiędzynarodowym (II Protokół) przyjęte 8 czerwca 1977 r., Konwencja z 1993 r. o zakazie doskonalenia, produkowania, przechowywania i używania broni chemicznych oraz o zniszczeniu jej zapasów, Konwencja z 1997 r. o zakazie używania, przechowywania, produkowania i przekazywania min przeciwpiechotnych oraz o ich zniszczeniu; teksty dokumentów: M Flemming, op. cit.

humanitarnych w ogóle, ze szczególnym uwzględnieniem MKCK. Zgodnie z ich treścią w czasie trwania konfliktów zbrojnych MKCK jest zobowiązany do: niesienia pomocy ofiarom wojny o charakterze międzynarodowym i wewnętrznym oraz konfliktów zbrojnych, a mianowicie – rannym i chorym żołnierzom, jeńcom wojennym, osobom internowanym, więźniom, uchodźcom, inwalidom itd., prowadzenia rejestracji i poszukiwań ofiar wojny, czuwania nad przestrzeganiem przez strony walczące postanowień konwencji genewskich w zakresie ochrony ofiar wojny i konfliktów zbrojnych, inicjowania, przy współudziale Stowarzyszeń Narodowych Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca, nowych konwencji humanitarnych lub o charakterze humanitarnym, mediacji, z upoważnienia zainteresowanych państw lub stron walczących, w konfliktach zbrojnych oraz w sytuacjach, w których pożądana jest ingerencja neutralnego czynnika humanitarnego, podejmowania zadań, które zostały mu powierzone przez konwencje genewskie, działania na rzecz ścisłego przestrzegania międzynarodowego prawa humanitarnego, mającego zastosowanie w konfliktach zbrojnych i przyjmowanie wszelkich skarg dotyczących jego naruszeń, czynienia wysiłków zmierzających do zapewnienia ochrony i pomocy wojskowym i cywilnym ofiarom konfliktów zbrojnych zarówno międzypaństwowych, jak i niemiedzynarodowych, zamieszek wewnętrznych oraz napięć wewnętrznych, zgodnie ze swym charakterem instytucji neutralnej, zapewnienia funkcjonowania Centralnego Biura Poszukiwań, przyczyniania się do szkolenia i przygotowywania personelu i materiałów sanitarnych, we współpracy ze Stowarzyszeniami Narodowymi, wojskowymi i cywilnymi służbami zdrowia oraz innymi właściwymi organami, działania na rzecz rozumienia i upowszechniania międzynarodowego prawa humanitarnego, mającego zastosowanie w konfliktach zbrojnych oraz przygotowaniu jego ewentualnego rozwoju, wykonywania zadań powierzonych mu przez Międzynarodowe Konferencje Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca¹⁴. Przede wszystkim zaś Komitet działa na rzecz rannych, jeńców wojennych, ludności cywilnej wysiedlonej i żyjącej pod okupacją. Spełnia rolę neutralnego pośrednika pomiędzy ofiarami a państwami. Delegaci MKCK wizytują w związku z tym szpitale, obozy jenieckie, więzienia, obozy pracy i inne miejsca zatrzymania oraz internowania, gdzie sprawdzane są warunki przetrzymywania (nie wnikając w jego przyczyny). Gdy zachodzi taka potrzeba, więźniom i zatrzymanym udzielane są zapomogi, a także świadczona jest pomoc finansowa ich rodzinom. Po każdej wizycie sporządza się poufne raporty przekazywane władzom więziennym, a w przypadku jeńców wojennych dodatkowo wysyła się je także do rządu ich kraju ojczystego¹⁵. Dodatkowo uznaje się coraz powszechniej, że Komitetowi – jako naturalnemu pośrednikowi – przysługuje zwyczajowe prawo do inicjatywy humanitarnej

¹⁴ R. Strzeszewska, *Karty w pięciu kolorach*, Warszawa 1974, s. 6; A. Durand, *History of the International Committee of the Red Cross: from Sarajewo to Hiroshima*, Geneva 1984, s. 457, 467.

¹⁵ Artykuł 4 Statutu Międzynarodowego Czerwonego Krzyża, w: M. Flemming, (red.), *Międzynarodowy Ruch Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca. Zbiór dokumentów*, Warszawa 1992, s. 50-51.

w sytuacjach nie objętych normami traktatowymi prawa międzynarodowego¹⁶. Na tworzenie, uchwalenie i ratyfikację wymienionych dokumentów, a także wielu innych bezpośredni wpływ miał właśnie MKCK. To jego przedstawiciele i eksperci upowszechniają międzynarodowe prawo humanitarne, starając się dotrzeć zarówno do tych, którzy podejmują decyzję, jak i do szeregowego żołnierza, a także ludności cywilnej, aby ta знаła swoje prawa. To zespoły eksperckie MKCK opracowują same dokumenty i organizują konferencje, aby można je było przyjąć. Od połowy lat sześćdziesiątych XX wieku część tych prac odbywa się pod egidą Organizacji Narodów Zjednoczonych. Są to działania niezwykle skuteczne. Jako dowód można tu przytoczyć fakt, że 182 jest stroną konwencji genewskich, a samo prawo w nich zawarte uważa się za zobowiązujące nawet wobec tych państw, które konwencji nie podpisały i jej nie ratyfikowały¹⁷. Odrębnym problemem jest jednak sprawa przestrzegania norm międzynarodowego prawa humanitarnego, gdyż samo ratyfikowanie konwencji nie jest żadną gwarancją, iż sygnatariusz będzie jej przestrzegał. Tu rola MKCK jest ograniczona. Wprowadzie MKCK w trakcie konfliktów zbrojnych monitoruje ich przestrzeganie, jednak sama odpowiedzialność związana jest z systemem Organizacji Narodów Zjednoczonych i międzynarodowymi trybunałami karnymi.

Widać było to zwłaszcza w latach 90. Zmiana sytuacji międzynarodowej spowodowana zakończeniem zimnej wojny i wzrastającą liczbą konfliktów regionalnych spowodowała wzmożoną aktywność Organizacji Narodów Zjednoczonych i innych organizacji pełniących swoje funkcje w zakresie praw człowieka. Tym bardziej że nastąpiło masowe naruszenia międzynarodowego prawa humanitarnego konfliktów zbrojnych, zwłaszcza podczas konfliktów w byłej Jugosławii i wojny domowej w Rwandzie, które przywróciły pytania o odpowiedzialność sprawców zbrodni wojennych za łamanie praw człowieka. W wyniku długotrwałych negocjacji na mocy rezolucji 827 Rady Bezpieczeństwa ONZ z 25 maja 1993 Rada Bezpieczeństwa powołała do życia Międzynarodowy Trybunał Karny dla byłej Jugosławii (*International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia*)¹⁸, a w 1994 roku na mocy rezolucji 955 z 8 listopada 1994, 978 z 27 lutego 1995, 1165 z 30 kwietnia 1998 utworzyła Międzynarodowy Trybunał Karny dla Rwandy (*International Criminal Tribunal for Rwanda*)¹⁹. Cztery lata później na Konferen-

¹⁶ E. Mikos-Skuza, *Status międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża w świetle norm prawa międzynarodowego*, w: M. Lubiszewski, T. Jasudowicz, R. Foroński, *Wybrane aktualne problemy międzynarodowego prawa humanitarnego*, Olsztyn 2005, s. 26.

¹⁷ H.-P. Gasser, *Międzynarodowe prawo humanitarne. Wprowadzenie*, Haupt 1993, s. 18; B. Oberson, (red.), *Międzynarodowe prawo humanitarne. Odpowiadamy na twoje pytania – MKCK*, Warszawa 1999, s. 4.

¹⁸ International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia since 1991, Updated Statute of the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia; http://www.unic.un.org.pl/prawa_czlowieka/mntrybunaly_mtkj.php, [dostęp: 28.09.2015]

¹⁹ Statute of the International Criminal Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Genocide and Other Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory

cji Rzymskiej uchwalony został Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego mającego sędzić sprawców ludobójstwa, zbrodni wojennych, zbrodni przeciwko ludzkości²⁰. Trybunał ukonstytuował się 1 lipca 2002 roku, po spełnieniu wymogu 60 ratyfikacji²¹. W proces tworzenia tego Trybunału brała udział szeroka koalicja organizacji pozarządowych, której przedstawiciele spotykali się z członkami delegacji państwowych, współorganizowali spotkania informacyjne dla uczestników Konferencji Rzymskiej, publikowali broszury, sprawozdania i artykuły. Starania się opłacały.

Wnioski

Powołanie Trybunału jest kolejnym, ale oczywiście nie ostatnim, krokiem w walce o to, aby system ochrony o charakterze globalnym nie opierał się tylko na przyjmowaniu kolejnych dokumentów, ale był obowiązującym prawem, za którego nie przestrzeganie grożą i są egzekwowane surowe kary²². Zwłaszcza w sytuacji, gdy cały czas miliony ludzi nie ma zagwarantowanych podstawowych praw i wolności. Stworzony system ochrony musi być efektywniejszy²³. Jednym ze sposobów jest zwiększenie ilości podmiotów, które się włączają w jego tworzenie i funkcjonowanie. Organizacje pozarządowe bardzo dobrze wypełniają tę funkcję. Ze względu na niski stopień zinstytucjonalizowania mogą one skutecznie i szybko reagować. Zazwyczaj też znajdują się “blisko potrzebujących”, znając ich potrzeby i miejscowe uwarunkowania, co pozwala, aby ich działania były skuteczne.

of Rwanda and Rwandan Citizens Responsible for Genocide and Other Such Violations Committed in the Territory of Neighbouring States, between 1 January 1994 and 31 December 1994, http://www.unic.un.org/prawa_czlowieka/mntrybunaly_mtkr.php [dostęp: 28.09.2015]

²⁰ http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/about%20the%20court/Pages/about%20the%20court.aspx, [dostęp: 28.09.2015]

²¹ E. Socha, *Odpowiedzialność za naruszenie międzynarodowego prawa humanitarnego przed międzynarodowymi trybunałami wojennymi*, w: *Wybrane aktualne problemy...*, s. 96-97.

²² A. Potyrała, *Współpraca państw z międzynarodowymi trybunałami karnymi a suwerenność. Studium politologiczno-prawne*, Poznań 2010, s. 192.

²³ M. Górczyńska, *Stany Zjednoczone Ameryki wobec Międzynarodowego Trybunału Karnego*, Toruń 2010, s. 20-21; E. Zielińska, *Wstęp*, [w:] E. Zielińska, (red.), *Międzynarodowy Trybunał Karny. USA i UE: dwa różne podejścia*, Warszawa 2004, s. 8-9; M. Makielka, *Wojna z terroryzmem a traktowanie jeńców wojennych*, w: *Wybrane aktualne...*, s. 184.

LOBBY PRZEMYSŁOWE W STOSUNKACH MIĘDZYNARODOWYCH

Małgorzata Smutek

Wprowadzenie

Przemysłowcy od zawsze odgrywali ważną rolę w kreowaniu stosunków politycznych, a wraz z postępem industrializacji rola przemysłu stale rosła. Związki między wielkimi przemysłowcami a polityką wciąż się zacieśniały. W XX wieku wraz z postępującą globalizacją i wzrostem znaczenia zależności między państwami, wpływy przemysłu przestały sięgać jedynie polityki poszczególnych państw, a zaczęły kształtować również stosunki międzynarodowe. Jednocześnie lobbying przemysłowy uzyskiwał coraz bardziej sformalizowany kształt. Siła oddziaływania przedstawicieli przemysłu wzmocniła się po drugiej wojnie światowej wraz z koniecznością odbudowy Europy po wojnie i powołaniem do życia Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, która w swych celach zakładała wspieranie rozwoju gospodarczego poprzez znoszenie barier w handlu węglem, stalą i żelazem¹.

Lata powojenne to czas szybkiego wzrostu liczby organizacji przemysłowych. Tworzono ich znacznie więcej niż w innych sektorach, a sprzyjała temu integracja europejska oraz nastawienie krajowych gospodarek na szybki rozwój przemysłu. Istniejące wówczas organizacje lobbingsowe były duże, liczyły wielu członków i zajmowały się szerokim zakresem spraw.

Z czasem jednak sytuacja w Europie i na świecie uległa stopniowej zmianie. Przemysł przestał być najważniejszą dziedziną gospodarki, a całemu sektorowi coraz trudniej było utrzymać wpływy. Pojawili się inni aktorzy roszcujący sobie prawo do wpływania na decyzje polityków i kształtowanie opinii społeczności międzynarodowej. Było to między innymi lobby ekologiczne, które w sposób naturalny stało się antagonistą lobby przemysłowego na arenie międzynarodowej. W Europie i na świecie popularność zaczęła zyskiwać strategia zrównoważonego rozwoju², która zakładała ograniczanie szkodliwego wpływu produkcji na środo-

¹ Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, Paryż, 18 kwietnia 1951 r.

² Więcej na temat pojęcia zrównoważonego rozwoju w: Skowroński A., *Zrównoważony rozwój perspektywą dalszego postępu cywilizacyjnego*, Problemy Ekorozwoju: studia filozoficzno-socjologiczne vol. 1 nr 2 (2006), s. 47-57; Zabłocki, G., *Rozwój zrównoważony – idee, efekty, kontrowersje (perspektywa socjologiczna)*, Toruń 2002; B. Hopwood, M. Mellor, G. O'Brien, *Sustainable development:*

wisko naturalne, co odbierało lobby przemysłowemu wcześniejszą uprzywilejowaną pozycję.

Niniejszy artykuł poświęcony jest odpowiedzi na pytanie w jaki sposób lobby przemysłowe kształtuje stosunki międzynarodowe ze szczególnym uwzględnieniem wpływu lobby europejskiego. Na potrzeby tej pracy przyjmuje się, że lobbing „polega na kontaktowaniu się i przekonywaniu członków ciał ustawodawczych i urzędników państwowych do określonych rozwiązań prawnych i administracyjnych”³.

Struktura lobby przemysłowego

W obliczu malejących wpływów i zmiany podejścia do roli przemysłu na świecie, przedstawiciele lobby przemysłowego zrozumieli, że konieczne są przeobrażenia także w strukturze i działaniach samego lobby. Zaczęto więc szukać nowych pomysłów i rozwiązań na utrzymanie swej pozycji. Zwłaszcza, że wraz z postępowaniem integracji europejskiej możliwości oddziaływania stały się jeszcze większe; tylko 6% unijnych propozycji legislacyjnych pochodzi od Komisji Europejskiej, resztę stanowi reakcja na żądania z zewnątrz⁴.

Należy przy tym pamiętać, że mimo postępującej integracji polityka przemysłowa nadal pozostaje głównie w gestii państw. Stąd też lobby przemysłowe najczęściej działa na poziomie narodowym, gdzie posiada dobrze wypracowane struktury. Co nie oznacza, że nie jest też zorganizowane na poziomie ponadnarodowym. Wręcz przeciwnie, struktury utworzone jeszcze w latach powojennych także i dziś wpływają na decyzje podejmowane w organizacjach międzynarodowych, chociaż metody ich działań są inne.

Jednym z rozwiązań była daleko idąca specjalizacja. Widać to chociażby na przykładzie sektora chemicznego, w którym obok Europejskiej Rady Przemysłu Chemicznego (CEFIC) działają organizacje takie jak Stowarzyszenie Producentów Tworzyw Sztucznych w Europie (APME), Europejskie Stowarzyszenie Producentów Sody (ESAPA), Europejskie Stowarzyszenie Producentów Melaminy (EMPA) czy Europejskie Stowarzyszenie Producentów Kwasu Cytrynowego (ECAMA).

Ugrupowania zajmujące się interesami poszczególnych sektorów przemysłowych zaczęły powstawać już w latach siedemdziesiątych i szybko zyskiwały na znaczeniu. Czasami niemalże samodzielnie decydowały o polityce dotyczącej danej branży. Były to duże organizacje, zrzeszające przedstawicieli najważniejszych wówczas dziedzin przemysłu, m.in.: wspomniana już Europejska Rada Przemysłu Chemicznego (CEFIC), ale także Europejska Konfederacja Przemysłu Stalowego (EUROFER) i Europejskie Stowarzyszenie Cementu (CEMBUREAU).

mapping different approaches, Sustainable development, 2005, vol. 13 no 1, s. 38-52.

³ P. Kotler, *Marketing: analiza, planowanie, wdrażanie i kontrola*, Warszawa 1994, s.640.

⁴ F. Fries, *Spór o Europę*, Warszawa 1998, s. 26.

Należy jednak podkreślić, że organizacje te działały głównie wywierając nacisk na struktury krajowe, gdyż w tamtym czasie ich możliwości kontaktu z instytucjami ponadnarodowymi był ograniczony, a i same instytucje nie były jeszcze w pełni wykształcone.

Postępującej specjalizacji i rozdrobnieniu sprzyja coraz większa szczegółowość spraw jakimi zajmują się organizacje międzynarodowe, chociażby Unia Europejska. Wąsko wyspecjalizowanym organizacjom lobbingowym łatwiej jest zaangażować się w konkretny projekt czy wystąpić w roli partnera w konsultacjach otwartych w przypadku określonych uregulowań. Organizacje zrzeszające przedsiębiorców zajmujących się poszczególnymi gałęziami przemysłu stanowią również forum, na którym szuka się ekspertów z danej dziedziny. W ten sposób mogą one wpływać na proces ustalania światowych standardów w branżach, którymi się zajmują.

Obecnie można zaobserwować pogłębianie się procesu specjalizacji wśród grup interesu sektora przemysłowego. Najwięcej organizacji funkcjonuje w ramach przemysłów chemicznego i farmaceutycznego; w samej tylko Unii Europejskiej zarejestrowanych jest ponad 200 grup lobbingowych w każdej z tych branż⁵. Wysoce wyspecjalizowany jest również przemysł spożywczy i elektroniczny. W Europie jest to również związane z funkcjonowaniem grup lobbingowych w ramach Unii Europejskiej, której regulacje często przybierają charakter techniczny i dotyczą coraz bardziej szczegółowych zagadnień. Naturalne jest więc, że samo lobby również przyjmuje coraz bardziej wyspecjalizowaną formę. Należy przy tym zauważyć, że postępująca specjalizacja i rozdrobnienie organizacji nie jest właściwa jedynie lobby przemysłowemu. Trend ten jest widoczny także wśród grup interesu z innych obszarów.

Czasami jednak można odnieść wrażenie, że specjalizacja posuwa się za daleko i przestaje pełnić swoje funkcje. O ile bowiem zasadne jest funkcjonowanie Europejskiego Przemysłu Metali Nieżelaznych (EUROMETAUX) czy Europejskiego Stowarzyszenia ds. Chłodnictwa i Klimatyzacji, to istnienie Związku Europejskich Producentów Liczników Gazowych (FACOGAZ) i Europejskiej Federacji Przemysłu Guzików każe zastanawiać się nad realnym sensem tworzenia tak wyspecjalizowanych organizacji oraz ich realnymi możliwościami wpływu. Słusznie jednak zwrócono uwagę autorce niniejszego artykułu, że uzasadnieniem dla ich istnienia może być ich „europejskość”. Tym samym są to organizacje lobbingowe, które bronią rynku europejskiego przed konkurencją ze strony produktów z innych rejonów świata, przede wszystkim z Azji. Takie ujęcie tego zagadnienia pozwala w istocie uzasadnić istnienie bardzo wąsko wyspecjalizowanych grup, chociaż nadal pozostawia wątpliwości co do ich realnych możliwości wpływu.

⁵ D. Guéguen, *David against Goliath: Are Big Lobbying Organisations More Efficient than Smaller Ones?*, w: J. Greenwood, (red.), *The challenge of change in EU business associations*, Basingstoke 2003, s. 142.

Takie rozdrobnienie i coraz dalej posuwająca się specjalizacja wpływa jednak niekorzystnie na siłę lobbingu, gdyż bywa, że poszczególne podmioty, zajmujące się regulacjami w bardzo wąskim zakresie tematycznym, nie mają środków, a czasem i aspiracji do bardziej horyzontalnego podejścia. Dlatego też rozwój mniejszych i wąsko wyspecjalizowanych organizacji nie doprowadził do zniknięcia działających od lat dużych, horyzontalnych federacji i konfederacji, zrzeszających przedstawicieli całych sektorów gospodarki. Mowa tu o organizacjach, które zwykle uważać się za reprezentatywne dla całych sektorów. W przypadku Europy wśród nich wymienia się: Europejską Radę Przemysłu Chemicznego (CEFIC), Unię Europejskiego Przemysłu Elektrycznego (EURELECTRIC), Europejską Konfederację Przemysłu Żelaza i Stali (EUROFER), Europejskie Stowarzyszenie Producentów Cementu (CEMBUREAU), Europejską Federację Przemysłu i Stowarzyszeń Farmaceutycznych (EFPIA) oraz Europejskie Stowarzyszenie Producentów Samochodów (ACEA)⁶.

Warto zauważyć, że organizacje te skupiają zarówno krajowe federacje reprezentujące interesy poszczególnych branż, jak i duże przedsiębiorstwa. Charakteryzują się też znaczną liczbą członków, a przynależność przedsiębiorstwa do kilku organizacji lobbingowych nie należy do rzadkości. Natomiast rezygnacja z członkostwa zdarza się incydentalnie; przynależność do organizacji horyzontalnych często ma znaczenie zwyczajowe. Dzieje się tak także dlatego, że członkostwo często ma charakter prestiżowy i jest traktowane jako przynależność do elitarniej grupy dbającej o światowe standardy w danej branży. W tak licznych grupach niełatwo jest jednak wypracować wspólne stanowisko ze względu na występowanie odmiennych interesów poszczególnych przedsiębiorstw oraz różną tradycję i stan prawny w państwach, w których funkcjonują ich członkowie. Nadal jednak uważa się, że korzyści wyniesione z przynależności do organizacji przewyższają ewentualne koszty, zwłaszcza w obszarze produkcji przemysłowej. Obecnie organizacje o charakterze horyzontalnym skupiają się przede wszystkim na dialogu z instytucjami ponadnarodowymi.

Masowość organizacji horyzontalnych sprawia, że zrzeszenia te stanowią faktycznie głos znacznej części sektora przemysłowego. Bywa nawet, że reprezentują całą branżę w danym regionie, jak choćby wyżej wymieniona Europejska Konfederacja Przemysłu Żelaza i Stali, która twierdzi, że reprezentuje 100% producentów stali w Unii Europejskiej⁷.

Tak więc lobby przemysłowe działa jednocześnie na dwóch poziomach - w ramach organizacji horyzontalnych i wyspecjalizowanych, mogąc w ten sposób znacznie efektywniej wpływać na ośrodki decyzyjne i dostosowywać strategię działania w zależności od potrzeb. Mniejsze, wyspecjalizowane organizacje wy-

⁶ U. Kurczewska, *Lobbing i grupy interesu w Unii Europejskiej. Proces konsolidacji systemu*, Warszawa 2011, s. 135.

⁷ Oficjalna strona internetowa Europejskiej Konfederacji Przemysłu Żelaza i Stali EUROFER: <http://www.eurofer.org/About%20us/Eurofer%20Portrait.fhtml>.

korzystywane są do codziennej pracy na rzecz interesów przedstawicieli przemysłu i do lobbowania w drobnych, mniej kontrowersyjnych sprawach, natomiast duże organizacje horyzontalne mają środki i wpływy potrzebne do przeprowadzenia kampanii na szeroką skalę.

Działalność lobby przemysłowego

Przykładem takiej skutecznej kampanii przeprowadzonej na wielką skalę z wykorzystaniem wielu środków były działania związane z wprowadzeniem pakietu REACH, który nakładał na firmy obowiązek rejestracji niebezpiecznych chemikaliów. W kampanię na rzecz złagodzenia wprowadzonych przez rozporządzenie restrykcji wobec przedsiębiorstw chemicznych i importerów intensywnie zaangażowała się Europejska Rada Przemysłu Chemicznego. Działania CEFIC nie ograniczały się jednak do samego pakietu REACH, miały również na celu stworzenie pozytywnego wizerunku producentów chemicznych jako odpowiedzialnych społecznie wytwórców. Doraźnym efektem kampanii był osiągnięty kompromis w kwestii rejestracji chemikaliów⁸.

Przykład kampanii na rzecz złagodzenia pakietu REACH wyraźnie pokazuje sposób działania lobby przemysłowego. Organizacje z tego obszaru często myślą perspektywicznie i planują długofalowe działania oraz długoterminowe strategie. Ich kampanie, tak jak ta prowadzona przez Europejską Radę Przemysłu Chemicznego, nie ograniczają się do osiągnięcia celów szczegółowych (jakim było wypracowanie kompromisu), ale działają na rzecz realizacji bardziej ogólnych celów strategicznych, jak choćby tworzenie stałych ścieżek dostępu do instytucji wydających decyzje, budowanie zaufania w relacji z decydentami, współkształtowanie debaty publicznej na temat konkretnej polityki czy też budowanie zaufania opinii publicznej wobec przedstawicieli całej branży. Takie działania są typowe dla organizacji o charakterze horyzontalnym i są uznawane za swoistą inwestycję w przyszłość, która ma szansę zwrócić się za kilka lat. Bywa, że realizacja celów szczegółowych jest mniej istotna niż tych długoterminowych. Taki sposób myślenia może być związany ze sposobem funkcjonowania wielkich przedsiębiorstw, które tworzą organizacje lobbingowe. Typowe dla ich pracy jest opracowywanie wieloletnich planów i strategii firmy, które nierzadko wybiegają w przyszłość o dekady, nie dziwi więc, że w kwestiach związanych z lobbingiem również wykorzystują te metody.

Należy przy tym podkreślić, że lobby przemysłowe posiada przewagę nad innymi grupami lobbingowymi w postaci bardzo bogatego doświadczenia i dobrej znajomości mechanizmów podejmowania decyzji. Stawiając na strategię długofalową, przez lata działalności wypracowało wiele kontaktów oraz ścieżek dostępu do decydentów, dzięki czemu może reagować szybciej niż inne grupy i z sukcesem

⁸ Więcej na temat rozporządzenia REACH na stronie Komisji Europejskiej: http://ec.europa.eu/growth/sectors/chemicals/reach/index_en.htm.

proponować swoje rozwiązania. Ponadto dobrze orientuje się w kwestiach związanych z polityką publiczną i jest zaznajomione ze skomplikowanymi taktykami lobbystycznymi.

Jest to też grupa, która niewątpliwie dysponuje odpowiednimi środkami zarówno jeśli chodzi o zasoby finansowe, jaki i przygotowanie eksperckie czy profesjonalną obsługę kampanii lobbingsowych. Wśród organizacji przemysłowych wiele jest grup o charakterze horyzontalnym, dysponujących znacznymi budżetami oraz zapleczem technicznym zdolnym do przeprowadzenia profesjonalnych, szeroko zakrojonych kampanii, co odróżnia je chociażby od organizacji proekologicznych, wśród których dominują mniejsze ruchy i zrzeszenia, nieraz tworzone *ad hoc* do konkretnych działań.

Co ważne grupy działające w ramach lobby przemysłowego niewątpliwie posiadają ambicje do wpływania na decyzje na poziomie ponadnarodowym i mają świadomość swych wpływów. Są też zdeterminowane, bowiem sukces bądź porażka ich działań niejednokrotnie przekłada się na miliony zysków czy strat dla przedsiębiorstw. Nie wahają się zatem przed zainwestowaniem znacznych sum w kampanię lobbingsową, jeśli ta pomoże im uniknąć jeszcze większych wydatków w przyszłości.

Innym sposobem lobby przemysłowego na zdobywanie wpływu jest szukanie sojuszników i budowanie koalicji z innymi grupami interesu. Obejmuje to różne formy współpracy takie jak okrągłe stoły, partnerstwa, projekty naukowe, a nawet spółki typu *joint venture*. Naturalnym sojusznikiem grup przemysłowych jest lobby biznesowe, jako że interesy tych grup często się pokrywają. Ponadto przedstawiciele wielkich koncernów przemysłowych nierzadko wchodzi w skład biznesowych organizacji lobbingsowych.

Jednak lobby przemysłowe nie poprzestaje na budowaniu kontaktów z bliskim mu lobby biznesowym, co może wydawać się zaskakujące współpracuje również z organizacjami ekologicznymi. Naturalnie relacje między obiema grupami były początkowo napięte, a jakakolwiek kooperacja praktycznie niemożliwa. Przełomem okazało się fiasko jakie poniosło zarówno lobby przemysłowe jak i ekologiczne w związku ze sprawą Brent Spar. Brant Spar to nazwa platformy wiertniczej na Morzu Północnym należącej niegdyś do brytyjskiego przedsiębiorstwa Shell. W 1995 roku rząd Wielkiej Brytanii zezwolił firmie na zatopienie niepotrzebnej już platformy w Oceanie Atlantyckim. Wywołało to sprzeciw grup proekologicznych, a jedna z największych organizacji – Greenpeace przeprowadziła zakrojoną na szeroką skalę kampanię medialną, obejmującą także okupację platformy przez jej aktywistów. Doszło do niespodziewanej eskalacji konfliktu i postępującego bojkotu stacji Shell, a nawet do fizycznych ataków na jej placówki i próby podpalenia jednej z nich. Firma Shell zmuszona była odstąpić od swych planów i zgodzić się na aprobowane przez Greenpeace rozwiązanie, tj. odholowanie platformy na brzeg i ponowne użycie jej części przy budowie nowej jednostki⁹.

⁹ Więcej na temat konfliktu o platformę Brant Spar w: P. Owen, T. Rice, *Decommissioning the Brent Spar*, CRC Press, 2003.

Konflikt o platformę Brant Spar wywarł negatywny wpływ zarówno na wizerunek firmy Shell, a pośrednio i całej branży, jak i organizacji proekologicznych. W tamtym czasie przedsiębiorstwo Shell starało się bowiem budować wizerunek firmy jako świadomej ekologicznie i dbającej o środowisko. Kampania Greenpeace znacznie zachwiała tym wizerunkiem, a przedłużający się bojkot doprowadził do strat materialnych. Same organizacje ekologiczne jednak również poniosły stratę w wyniku konfliktu. Niezależny ekspert stwierdził, że Greenpeace posługiwał się nieprawdziwymi danymi dotyczącymi ilości oleju zgromadzonego w platformie¹⁰. To oraz akty wandalizmu nadwyrężyło wizerunek organizacji proekologicznych i podważyło rzetelność ich argumentów.

Sprawa Brant Spar zapoczątkowała poprawę relacji między organizacjami ekologicznymi oraz grupami przemysłowymi i wielkimi koncernami. W 2000 roku koncern Lafarge, produkujący materiały budowlane podpisał z World Wide Fund for Nature (WWF) pięcioletnie porozumienie dotyczące zmian klimatycznych i problemu bioróżnorodności¹¹. Współpraca Lafarge i WWF jest uznawana za najdłuższe partnerstwo organizacji ekologicznej i koncernu przemysłowego.

Przykładem takiej współpracy jest też zainicjowany przez WWF Climate Savers Programme¹², którego celem jest ograniczenie emisji dwutlenku węgla. Do programu przyłączyło się 28 światowych koncernów (w tym Nokia, Coca-Cola, IBM, Johnson and Johnson, HP, Sony i Volvo), które zgodziły się dobrowolnie ograniczyć emisję gazów cieplarnianych o 50 mln ton. Neil Gunningham nazywa takie formy współpracy zielonymi sojuszami i zwraca uwagę na płynące z nich korzyści dla obu stron partnerstwa. W przypadku przemysłu jest to przede wszystkim możliwość uczestnictwa w szybko powiększającym się rynku produktów ekologicznych oraz budowanie pozytywnego wizerunku firmy, jako przedsiębiorstwa troszczącego się o środowisko. Ponadto problem ochrony środowiska często jest omawiany na forum organizacji międzynarodowych takich jak Unia Europejska czy Organizacja Narodów Zjednoczonych. Zagadnienie jest zwykle rozumiane bardzo szeroko i obejmuje wiele dziedzin i sektorów gospodarki. Zaangażowanie się przedstawicieli przemysłu w dyskusje nad strategiami zrównoważonego rozwoju pozwala im utrzymać wpływ na decyzje organizacji¹³.

Powyższe działania ukazują jeszcze jeden sposób w jaki organizacje przemysłowe starają się utrzymać swe wpływy, tj. próbę dostosowania się do panującego na świecie trendu na przemiany w duchu strategii zrównoważonego rozwoju. W związku z tym dobrowolnie zgadzają się na wprowadzanie zmian i ograniczeń, by mieć możliwość udziału w dyskusji nad kształtem uregulowań dotyczących

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Lafarge, WWF, *10 years: The partnership explained in 10 answers*, http://www.lafarge.com/06232011-sustainable_development-wwf_lafarge_brochure-uk.pdf.

¹² Oficjalna strona internetowa programu: <http://climatesavers.org/>.

¹³ N. Cunningham, *Green Alliances: Conflict or Cooperation in Environmental Policy?*, Australian Journal of Environmental Management, 2002, no 9 (3), s.148-157.

ochrony środowiska. Gdy z własnej inicjatywy przeprowadzają zmiany w swoich firmach i uczestniczą w programach takich jak wspomniany już Climate Savers Programme, ich pozycja negocjacyjna jest o wiele lepsza, nie można im wówczas odmówić dobrej woli. Drobne przemiany, które z czasem i tak musieliby przeprowadzić pozwalają im uniknąć wysokich kosztów o wiele dalej idących zmian, które mogłyby być im narzucone, przy jednoczesnym budowaniu pozytywnego wizerunku świadomego ekologicznie sektora przemysłowego.

Przykładem tego, jak organizacje przemysłowe używając dostępnych im środków, efektywnie wpływają na tworzenie prawa na poziomie ponadnarodowym jest kampania zorganizowana w związku z pracami Komisji Unii Europejskiej nad tzw. pakietem energetyczno-klimatycznym.

W styczniu 2008 roku Komisja Europejska przedstawiła projekt zmian legislacyjnych, który opierał się na osiągnięciu do 2020 roku czterech celów: po pierwsze redukcji emisji gazów cieplarnianych o 20 procent w stosunku do roku 1990, po drugie zwiększeniu o 20 procent udziału energii odnawialnej w całkowitej konsumpcji energii, po trzecie zwiększeniu efektywności energetycznej o 20 procent w stosunku do prognoz na rok 2009, po czwarte zwiększeniu udziału biopaliw w ogólnej konsumpcji paliw transportowych co najmniej do 10 procent¹⁴. Jednym z głównych elementów pakietu była dyrektywa zmieniająca System Handlu Emisjami (ETS)¹⁵ po 2012 roku. Modyfikacja Systemu Handlu Emisjami miała przebiegać w trzech etapach. Pierwszy – faza pilotażowa w latach 2005-2007 – miał opierać się na wolnym handlu emisjami; drugi, trwający do 2012 roku, obejmowałby obniżenie przez Komisję Europejską przydziału emisji poszczególnym państwom członkowskim, ale emisje wciąż byłyby bezpłatne; trzeci, realizowany w latach 2013-2020, oznaczałby objęcie systemem ETS przemysłu energetycznego i ciężkiego, ustanowienie jednakowego limitu dla wszystkich państw członkowskich i przyznawanie limitów emisji w ramach systemu aukcyjnego. Tym samym do 2027 roku wprowadzono by pełny system aukcyjny¹⁶.

Reforma w oczywisty sposób nakładała koszty na sektor przemysłowy, a zwłaszcza na przemysł energetyczny oraz przemysł energochłonny i emitujący duże ilości gazów cieplarnianych. Organizacje przemysłowe pogodziły się jednak z koniecznością dokonania tych zmian, mimo to miały zastrzeżenia, co do metody wprowadzania ich w życie oraz wysokości i sposobu rozłożenia ich kosztów. Szczególny sprzeciw budziły modyfikacje ETS, który obejmował wówczas 12 tysięcy instalacji w systemie energetycznym i innych gałęziach prze-

¹⁴ Informacje o pakiecie energetyczno-klimatycznym z oficjalnej strony Komisji Europejskiej: http://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020/index_pl.htm.

¹⁵ System Handlu Emisjami opiera się na handlu zezwoleniami na emisję dwutlenku węgla. Więcej na temat systemu handlu emisjami: Ranosz R., *Organizacja i handel uprawnieniami do emisji CO₂*, Polityka energetyczna 2008, nr 11 (2), s.85-95.

¹⁶ Komisja Europejska, *Działania UE przeciw zmianom klimatu. Europejski System Handlu Emisjami (ETS)*, Luksemburg 2009.

myślu UE, emitujących ponad 50% dwutlenku węgla i 40% wszystkich gazów cieplarnianych¹⁷.

Komisja zaprezentowała projekt w styczniu 2008 roku, ale wstępne prace nad nim zaczęły się znacznie wcześniej, a lobby przemysłowe było w nie aktywne zaangażowane od samego początku. W 2005 roku przeprowadzono konsultacje społeczne, w których uczestniczyli przedstawiciele przemysłu. Już wtedy zgłaszali oni, że cały projekt będzie bardzo kosztowny, szczególnie dla mniejszych przedsiębiorstw oraz że program jest zbyt krótki w stosunku do cykli inwestycyjnych.

W 2006 roku Komisja Europejska powołała grupę roboczą do spraw przeglądu ETS. W jej skład weszli przedstawiciele przemysłu, którzy utworzyli grupę *ad hoc*, składająca się z dziesięciu europejskich federacji sektorowych oraz producentów energii konwencjonalnej i odnawialnej. Grupa była silnie wspierana przez organizację biznesową BusinessEurope. Przedstawiciele przemysłu bardzo intensywnie uczestniczyli w pracach grupy; w każdym spotkaniu uczestniczyło zwykle od 8 do 12 ekspertów przemysłowych odbiorców energii, od 2 do 3 przedstawicieli elektrowni konwencjonalnych, od 2 do 3 reprezentantów z sektora energii odnawialnej oraz 7 lub 8 przedstawicieli z innych branż przemysłowych, wspieranych ponadto przez 2 reprezentantów BusinessEurope.¹⁸

Te działania wyraźnie dowodzą, że lobby przemysłowe nie lekceważy znaczenia reakcji na bardzo wczesnym etapie prac nad aktami legislacyjnymi, chętnie występuje wówczas w roli eksperta. Warto zauważyć również, że już na tym etapie poszczególne organizacje zawiązały między sobą koalicję i nawiązały współpracę z BusinessEurope.

Należy również podkreślić, że reprezentacja przemysłu energochłonnego i o wysokiej emisji gazów prezentowała bardzo spójne stanowisko, próbując przeciwdziałać wprowadzeniu handlu aukcyjnego, a w ostateczności złagodzić skutki reformy i zachęcić do przeprowadzenia programu w skali świata, a nie tylko Unii Europejskiej. Odbiorców reprezentowały głównie duże, horyzontalne organizacje przemysłowe oraz największe organizacje sektorowe. W utworzonej *ad hoc* grupie The Key Stakeholders Alliance for ETS Review (Sojusz Głównych Zainteresowanych Przeglądem ETS) znalazły się takie organizacje jak CEMBUREAU, CEFIC, Konfederacja Europejskiego Przemysłu Papierniczego, Europejska Konfederacja Przemysłu Stalowego (EUROFER) i federacje poszczególnych branż chemicznych. Ponadto trzy największe organizacje, tj. CEMBUREAU, CEFIC i EUROFER prowadziły także kampanię niezależnie od grupy.¹⁹ Wspierał je BusinessEurope, którego członkami byli przedstawiciele dużych przedsiębiorstw z sektorów energochłonnych i o wysokiej emisji gazów.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ A. T. Gullberg, *The European electricity sector and the EU ETS review*, CICERO Working Paper, 2008, s. 3.

¹⁹ *Ibidem*, s. 7.

Bardziej zróżnicowaną grupę stanowili przedstawiciele producentów energii elektrycznej, były bowiem wśród nich wielkie koncerny, mali i lokalni dostawcy, a nawet przedstawiciele producentów energii wiatrowej i jądrowej. Duże koncerny oraz 33 federacje krajowych producentów reprezentowała Unia Producentów Energii Elektrycznej (EURELECTIC), dodatkowo w kampanię zaangażowane były dwa koncerny wchodzące w jej skład, tj. francuski EDF (produkujący energię atomową) oraz niemiecki E.ON. W prace włączyła się również Europejska Federacja Producentów Energii Ciepłej i Przemysłu Grzewczego (Euroheat & Power) zrzeszająca krajowe federacje z 33 państw oraz Europejskie Stowarzyszenie Producentów Energii Wiatrowej (EWEA) reprezentująca 650 członków z 50 krajów.²⁰

Wnioski

Powyższa analiza obrazuje zdolność grup przemysłowych do wspólnej pracy na rzecz osiągnięcia celu. Nawet duże organizacje horyzontalne zawiązują koalicje w celu większej efektywności, nie rezygnując jednak z działań samodzielnych. Praca na wczesnym etapie procesów legislacyjnych oraz występowanie w roli ekspertów i konsultantów pozwala im skuteczniej działać na rzecz osiągnięcia swoich celów. Już przedstawiony przez Komisję dokument nosił znamiona postulatów lobby przemysłowego, a dalsza kampania i negocjacje doprowadziły do osiągnięcia kompromisu w grudniu 2008 roku.

Obecnie lobby przemysłowe niewątpliwie utraciło swoją silną pozycję, którą szczyściło się jeszcze kilkadziesiąt lat temu. Posiada jednak znakomitą zdolności do dostosowywania się do wymogów sytuacji, z powodzeniem wykorzystuje elastyczność działań oraz umiejętność wywierania wpływu na kilku poziomach jednocześnie. W zależności od potrzeb wykorzystuje zarówno działania w wąskich wyspecjalizowanych grupach, jak i pracę w ramach szerokich, horyzontalnych organizacji. To wszystko sprawia, że mimo upływu czasu i zmieniających się priorytetów, lobby przemysłowe nie zostało całkowicie pozbawione swych wpływów. Z pewnością posiada też aspiracje i dysponuje odpowiednimi środkami oraz siecią kontaktów wśród decydentów, by jeszcze długo pozostać ważnym graczem na arenie międzynarodowej.

²⁰ *Ibidem*, s. 4-5.

ZAKOŃCZENIE

Wojciech Gizicki

Analiza zaprezentowana w 11 artykułach niniejszej publikacji obejmuje zagadnienia wielowymiarowości współczesnych relacji międzynarodowych. Autorzy skoncentrowali się na aktualnych problemach związanych zarówno z podmiotową, jak i przedmiotową stroną zagadnienia. Poszukują optymalnych rozwiązań, które mogłyby stać się podstawą działań praktyków, polityków i decydentów. Dotyczy to zarówno państw, organizacji międzynarodowych, jak i formalnych oraz nieformalnych inicjatyw. Ponadto podjęta została próba przybliżenia wielu uwarunkowań, jakie towarzyszą rozwiązywaniu trudnych problemów współczesnego świata. Obejmują one swym zasięgiem wyzwania dostrzegane w kontekście globalnym i regionalnym. Nie sposób pominąć przy tym faktu koniecznej współpracy jaką należy podejmować, by negatywne zjawiska występujące we współczesnym świecie skutecznie eliminować lub przynajmniej ograniczać.

NOTY O AUTORACH

- Agnieszka Bógdał-Brzezińska, doktor habilitowana
Uniwersytet Warszawski
- Wojciech Gizicki, doktor habilitowany, profesor
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
- Joanna Grzela, doktor
Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach
- Beata Jagiełło, doktor
- Danuta Kabat-Rudnicka, doktor habilitowana, profesor
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
- Irena Popiuk-Rysińska, doktor habilitowana
Uniwersytet Warszawski
- Marta Rojewska, doktor
Uniwersytet Warszawski
- Zbigniew B. Rudnicki, doktor habilitowany, profesor
Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie
- Anna Skolimowska, doktor
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie
- Małgorzata Smutek, doktor
Uniwersytet Warszawski
- Joanna Szymoniczek, doktor
- Magdalena Tomala, doktor
Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

