



Alcumena

Pismo Interdyscyplinarne | Interdisciplinary Journal

4(4)/2020



www.alcumena.fundacjapsc.pl

Gdynia 2020

Redakcja

Redaktor Naczelny

Paweł Kusiak

Z-ca Redaktora Naczelnego

Łukasz Wyszyński

Członkowie

Weronika Afeltowicz

Adam Borodo

Tomasz Dranicki

Gracjana Dutkiewicz

Iwona Jakimowicz-Pisarska

Malwina Klein

Tobiasz Lech

Mariusz Marszałkowski

Magdalena Papke

Patrycja Rajek

Dominika Wyszyńska

Wydawca:

Fundacja PSC
ul. Komandorska 23/12
81-232 Gdynia
KRS: 0000341169
REGON: 220899728
NIP: 958-16-24-510
www.fundacjapsc.pl

Redakcja i skład techniczny:

Tomasz Dranicki, Paweł Kusiak

Projekt okładki:

Paweł Kusiak

Licencja publikacji:

Uznanie autorstwa-Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe (CC BY-SA 4.0)

Link do licencji - <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.pl>



Spis treści

- 5 **Agata Pyka**
Dyplomacja miast w świetle stref „wolnych od LGBT”
- 15 **Agata Rydzewska**
Aktywność zewnętrzna podmiotów subpaństwowych
na przykładzie Katalonii
- 31 **Domicela Kucharska**
Dyplomacja pozarządowa – rola NGO w polityce zagranicznej Polski
- 41 **Adam Jankowski, Magdalena Michalak**
Dyplomacja publiczna jako narzędzie kreowania wizerunku państwa
za granicą na przykładzie Stanów Zjednoczonych Ameryki
- 55 **Jowita Sosnowska**
Dyplomacja morska jako nowy wymiar dyplomacji publicznej
Unii Europejskiej
- 63 **Kamil Olzacki**
Wykorzystanie alternatywnych metod rozwiązywania sporów (ADR)
w kształtowaniu stosunków międzynarodowych w XXI w.
- 79 **Marharyta Blyzniuk**
Dyplomacja publiczna Ukrainy: aspekty instytucjonalne i programowe
- 89 **Monika Stachoń**
Dwutorowe podejście społeczności międzynarodowej do programu
nuklearnego Iranu jako przykład dyplomacji koersywnej



Dyplomacja miast w świetle stref „wolnych od LGBT”

City diplomacy in the light of „LGBT-free” zones in Poland

Agata Pyka

ORCID: 0000-0003-4462-837X

e-mail: agata.pyka@student.uj.edu.pl

Uniwersytet Jagielloński

Wydział Studiów Międzynarodowych i Politycznych

Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych

In 2019, the President of Warsaw Rafał Trzaskowski signed a declaration in favor of respect for LGBT+ rights. This symbolic document has exacerbated the discriminatory policy of the ruling party in Poland. Equality measures began to be equated with the promotion of “foreign ideology”. Some Polish municipalities decided to introduce “anti-LGBT resolutions”; in many provinces so-called “LGBT free zones” were created. These actions by the authorities have not only caused numerous protests and outrage within the Polish society, but also the reaction of newspapers and foreign authorities. Numerous Belgian, Irish, German, French and Dutch cities have broken cooperation with Polish municipalities introducing “LGBT-free zones”. The Article below aims to approximate the phenomenon of sub-national diplomacy using the example of town-twinning with municipalities which have been recognized as “LGBT free” zones by the resolution of local authorities. To accomplish this press articles on “LGBT free zones”, maps, expert opinions and literature on diplomacy were analyzed.

Key words: LGBT-free zones, LGBT rights, city diplomacy, paradiplomacy.

Wprowadzenie

We współczesnym świecie porządek międzynarodowy regulowany jest poprzez dwa bardzo ważne filary - narzędzia dyplomacji oraz ideały demokratyczne. Jednak zarówno dyplomacja, jak i demokracja, znane są ludzkości już od starożytności. Ewolowały one na przestrzeni lat, a przełomowe okazały się dla nich wiek XVII i XVIII. Po tym, jak pokój westfalski ustanowił nowy porządek międzynarodowy, w świetle powszechnie uznawanej suwerenności państw, podmioty międzynarodowe zwróciły się w stronę nawiązywania i pielęgnowania relacji dyplomatycznych. Niemal 150 lat później, w trakcie rewolucji francuskiej, uchwalona została Deklaracja praw człowieka i obywatela, która stała się gwarantem praw i wolności obywatelskich, takich jak bezpieczeństwo, wolność od wszelkich form ucisku, wolność fizyczna oraz równość wobec prawa.

Obecnie dyplomacja i gwaranty demokracji napotykają przed sobą nowe wyzwania. Na arenie międzynarodowej znaczenie zyskały twory sub- i supra-narodowe, a także organizacje i korporacje, stając się tym samym potencjalnymi podmiotami globalnej dyplomacji, do niedawna zastrzeżonej jedynie dla państw (Surmacz, 2018). Ostatnie lata to również wzrost populizmu w polityce oraz przesuwanie się tzw. okna Overtona w dyskursie publicznym. Obie te tendencje widoczne są w problemie pojawienia się na terenie Polski tzw. stref „wolnych od LGBT”.

Poniższy artykuł ma na celu przybliżenie fenomenu dyplomacji sub-narodowej na przykładzie partnerstwa miast z gminami, które na drodze uchwał organów samorządów terytorialnych uznały się za strefy „wolne od LGBT”. W tym celu przeanalizowane zostały artykuły prasowe informujące o powstaniu stref „wolnych od LGBT”, mapy, a także opinie eksperckie oraz literatura przedmiotu z zakresu dyplomacji. Tekst dzieli się na część dotyczącą ewolucji pojęcia „dyplomacja” oraz część przybliżającą fenomen stref „wolnych od LGBT”.

EWOLUCJA POJĘCIA „DYPLOMACJA”

Dyplomacja jako instrument polityki państw w stosunkach międzynarodowych

Dyplomacja uznawana jest za jedno z najstarszych narzędzi wykorzystywanych przez państwa do kultywowania wzajemnych stosunków. W swojej pierwotnej formie rozwinęła się już w Starożytności, gdzie słowo *diploma* oznaczało woskowa-

ne tabliczki, które wykorzystywane były przez greckich posłów i zawierały poufne informacje. Pierwsza definicja dyplomacji wywodzi się jednak z okresu rewolucji francuskiej, gdzie została uznana przez Edmunda Burke¹ za ogół procedur polityczno-instytucjonalnych, za pomocą których państwa utrzymują wzajemne stosunki (Łakota-Micker, 2016).

Współcześnie dyplomacja bywa często utożsamiana z polityką zagraniczną państwa. Zgodnie z podziałem zaproponowanym przez Josepha Nye'a w polityce zagranicznej można wyróżnić tzw. *soft* i *hard power*. *Hard power* to potencjał państwa na arenie międzynarodowej, wynikający z uwarunkowań geopolitycznych, militarnych, czy ekonomicznych. *Soft power* rozumiane jest natomiast jako umiejętność pozyskiwania sojuszy i nawiązywania relacji z innymi państwami w oparciu o własną kulturę, wartości i rozwiązania polityczne (Nye, 2009). Obie z powyższych form oddziaływania w stosunkach międzynarodowych zostały wykorzystane w reakcji na powstanie w Polsce tzw. stref „wolnych od LGBT”. W poniższym artykule w szczególności istotne będzie wykorzystanie *soft power* w kontekście zerwania lub zawieszenia partnerstwa miast z gminami „wolnymi od LGBT”.

Paradyplomacja - nowa forma dyplomacji

Działania zachodzące na szczeblu państwowym stanowią po dziś dzień punkt centralny wszelkich relacji dyplomatycznych. Coraz częściej jednak niektóre działania delegowane są z poziomu państwa na poziom regionalny, miastowy, organizacyjny, a także korporacyjny (Surmacz, 2018).

Noé Cornago jako przyczyny tego fenomenu wymienia rozprzestrzenianie się konfliktów etnicznych oraz chęć promocji regionów. Występowanie mniejszości narodowych na terenie dwóch lub kilku państw, jak również umiędzynarodowienie się konfliktów etnicznych czyni z tych kwestii zagadnienia istotne dla polityki międzynarodowej. Z kolei zintensyfikowana promocja regionów sięga swoją historią do czasów po II wojnie światowej, gdy państwa dążyły między sobą do pojednania odbudowania stabilnej i zjednoczonej Europy. Praktyka ta była rozwijana również w trakcie Zimnej Wojny w celu mitygacji napięć między państwami z przeciwnych sobie bloków (Cornago 1999).

W ten sposób na przestrzeni lat wykształciły się różne gałęzie tzw. paradyploma-

¹ Edmund Burke był francuskim myślicielem, filozofem i politykiem.

cji, rozumianej jako dyplomacja prowadzona równoległe² do tej rozumianej w tradycyjny sposób. Paradyplomacja definiowana jest przez Noé Cornago jako zaangażowanie rządów nie-centralnych (lokalnych) państw w stosunki międzynarodowe poprzez utworzenie trwałego lub doraźnego kontaktu z zagranicznymi publicznymi lub prywatnymi podmiotami, mające na celu promowanie socjoekonomicznych i kulturowych kwestii, jak również wszelkich innych zagranicznych wymiarów konstytucyjnych kompetencji tych rządów (Cornago, 1999).

Za przykład paradyplomacji posłużyć mogą „Miasta dla pokoju” - akcja przeprowadzana w 2003 r. w około 160 miastach Stanów Zjednoczonych, wzywająca prezydenta George’a W. Busha do zakończenia wojny w Iraku. Inną inicjatywą w ramach dyplomatycznej współpracy miast był World Mayor Summit on Climate Change, który odbył się w 2010 r. w Meksyku. W trakcie wydarzenia aż 207 miast wspólnie podjęło dobrowolną decyzję o ograniczeniu emisji gazów cieplarnianych. Innym przykładem mogą być partnerstwa miast nawiązywane pomiędzy Europą a Republiką Południowej Afryki w latach 80. jako wyraz wsparcia dla walki z apartheidem.

Partnerstwo miast jako forma dyplomacji miast

Partnerstwo miast, które wykształciło się w Europie po II wojnie światowej jest formą współpracy między miastami, powiatami, gminami, obwodami, prefekturami, prowincjami i regionami w różnych krajach. Ma ona na celu wymianę kulturalną, gospodarczą i informacyjną. Z partnerstwem miast wiąże się szereg korzyści takich jak wymiana informacji, wymiana nowych technologii, wymiana kulturowa, turystyka, a także wsparcie polityczne. Po nawiązaniu współpracy podmioty tworzą odpowiednie instytucje do utrzymywania i obsługi kontaktów bilateralnych. Powstają również inicjatywy takie jak wymiany szkolne, dni kultury kraju partnerskiego oraz inne tego typu wydarzenia kulturalno-oświatowe, doraźne lub stałe. W ten sposób partnerstwo miast wpisuje się w ramy *soft power* oraz w definicję paradyplomacji przedstawioną przez Noé Cornago.

² Przedrostek *para* pochodzi od angielskiego słowa *parallel* oznaczającego równoległy.

POWSTANIE W POLSCE STREF „WOLNYCH OD LGBT” JAKO ISTOTNE WYDARZENIE WE WSPÓŁCZESNEJ DYPLMACJI MIAST

Historia stref „wolnych od LGBT”

Strefy „wolne od LGBT” to obszar na terytorium państwa polskiego objęty uchwałami o charakterze dyskryminacyjnym, przyjętymi przez organy samorządów terytorialnych. Uważa się, że powstały one w reakcji na deklarację popierającą poszanowanie praw osób LGBT+ podpisaną w lutym 2019 roku przez prezydenta Warszawy Rafała Trzaskowskiego. Decyzja Trzaskowskiego wywołała krytykę ze strony partii rządzącej oraz środowisk konserwatywnych, często powiązanych z Kościołem.

Taka narracja stworzyła odpowiednie warunki do lobbowania za wprowadzeniem dokumentów prawnych jawnie stojących w opozycji do promowania praw społeczności LGBT+, bądź sprzeciwiających się im pośrednio, poprzez afirmację „tradycyjnej rodziny” i innych konserwatywnych wartości. W ten sposób zaczęto wprowadzać rzezczone ustawodawstwo na dwa sposoby.

Pierwszym z nich była Samorządowa Karta Praw Rodzin promowana przez Fundację Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris. Kartę otwiera artykuł 18 Konstytucji RP, który definiuje małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny. Celem dokumentu jest „urzeczywistnienie potwierdzonej przez ustrojodawcę w preambule Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej »zasady pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot« poprzez wzmocnienie rodziny jako podstawowej wspólnoty społecznej oraz zapewnienie jej ochrony przed wpływami ideologii podważających jej autonomię i tożsamość”. Powołując się na problemy demograficzne oraz konieczność ochrony dzieci przed „demoralizacją” Ordo Iuris proponuje m.in. zakaz finansowania projektów niezgodnych z tradycyjnymi, konserwatywnymi wartościami, powołanie Rzecznika Praw Rodziny oraz kontrolę współpracy szkół z organizacjami pozarządowymi. Dokument stanowi wzór ustawy samorządowej przeznaczonej do użytku gminy, powiatu lub województwa.

Drugim rodzajem dokumentu, na mocy którego zaczęto wprowadzać na terenie Polski strefy „wolne od LGBT”, są rezolucje przeciw „ideologii LGBT”, tworzone na szczeblu samorządowym. Ich zapisy są zbliżone do zapisów zawartych w Samorządowej Karcie Praw Rodziny. W rezolucji przyjętej w gminie Lipinki znaleźć można wstęp, w którym autorzy twierdzą, że „radykałowie dążący do rewolucji kulturowej w Polsce atakują wolność słowa, niewinność dzieci, autorytet rodziny i szkoły oraz

swobodę przedsiębiorców” (Rudak, 2020). Autorzy powołują się na konieczność obrony wartości chrześcijańskich w polskiej kulturze, a także podkreślają, że gmina nie pozwoli narzucić sobie „wylbrzymianych problemów i sztucznych konfliktów, które niesie ze sobą ideologia LGBT” (Rudak, 2020). Następnie wymienione są postulaty gminy. Są to m.in. brak zgody na wprowadzenie w szkołach funkcjonariuszy politycznej poprawności (tzw. „latarników”), sprzeciw wobec edukacji seksualnej w szkołach oraz kontestacja możliwości pociągnięcia pracownika do odpowiedzialności za wypowiedzi i zachowania dyskryminacyjne i niezgodne ze standardami poprawności politycznej (Rudak, 2020).

Popularność wyżej wymienionych rozwiązań prawnych zdawała się rosnąć. Z tego powodu grupa aktywistów - Kuba Gawron, Paulina Pająk i Paweł Preneta - przygotowała „Atlas Nienawiści” - mapę ilustrującą obszary, na których prowadzono akcje lobbingowe za wprowadzeniem Samorządowej Karty Praw Rodzin lub rezolucji anty-LGBT. Na mapie uwzględniono też obszary, gdzie lobbing okazał się skuteczny i ustawy podjęto, jak również te, gdzie ustawy nie zostały wprowadzone. Łącznie strefy „wolne od LGBT” objęły 30% terytorium państwa polskiego³ (Kocemba, Stambulski, 2020). Należy zauważyć, że opisane powyżej dokumenty nie mają konsekwencji prawnych; są wprowadzane jedynie symbolicznie. Jednakże otaczająca je narracja, jak również używany w zapisach język i proponowane rozwiązania wyrażają niechęć wobec osób nieheteronormatywnych oraz instytucji dbających o równość i brak dyskryminacji (Szolc, 2019). Z tych powodów strefy „wolne od LGBT” wywołały oburzenie i sprzeciw na arenie międzynarodowej.

REAKCJA OPINII MIĘDZYNARODOWEJ

Reakcja instytucji unijnych

Wprowadzenie stref „wolnych od LGBT” szybko spotkało się z reakcją Unii Europejskiej. 18 grudnia 2019 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie dyskryminacji osób LGBTI i nawoływania do nienawiści do nich w sferze publicznej, w tym stref wolnych od LGBTI. Parlament stwierdził, że „utworzenie stref wolnych od LGBTI, nawet jeśli nie polega na wprowadzaniu fizycznych barier, stanowi środek skrajnie dyskryminujący, który ogranicza przysługującą obywatelom UE swobodę przemieszczania się” (Sitnicka, 2020). Zareagowała również Komisja Europejska, która

³ Stan na styczeń 2020 r.

wystosowała list do marszałków województwa lubelskiego, łódzkiego, małopolskiego, podkarpackiego i świętokrzyskiego w celu sprawdzenia, czy pieniądze z unijnej polityki spójności nie są wydawane z pogwałceniem europejskich przepisów (Ambroziak, 2020). Z kolei komisarz Unii Europejskiej ds. równości Helena Dalli poinformowała, że sześć polskich gmin, w których przyjęto uchwały o „strefach wolnych od LGBT”, nie dostanie europejskich funduszy na partnerstwo miast. Strefy „wolne od LGBT” utraciły również środki z funduszy norweskich (Kucharczyk, 2020).

Zerwanie Współpracy Przez Miasta Partnerskie

W reakcji na wiadomość o powstaniu na terenie Polski gmin „wolnych od LGBT” wiele zagranicznych miast partnerskich podjęło stanowczą decyzję o zawieszeniu lub zerwaniu współpracy. Fermoy w południowej Irlandii zerwało partnerstwo z Nową Dębą. Belgijska gmina Puurs-Sint-Amunds zerwała ponad 20-letnie partnerstwo z Dębicą. Nogent-sur-Oise zawiesiło współpracę z Kraśnikiem. Inna francuska gmina, Saint-Jean-de-Braye, zawiesiła partnerstwo z gminą Tuchów po 26 latach, natomiast burmistrz niemieckiego Illingen poinformował, że jeśli Tuchów nie wycofa się z deklaracji anty-LGBT, zarekomenduje on radnym miasta zerwanie współpracy. Z kolei mer 42-tysięcznego francuskiego Douai wystosował oficjalny list do burmistrza Puław Pawła Maja, w którym poinformował, że dopóki homofobiczne zapisy nie zostaną usunięte, partnerstwo miast pozostanie zawieszane. Holenderskie Nieuweigen podjęło bardziej zdecydowane kroki i jego współpraca z Puławami została zakończona. Podobnie postąpiło niemieckie miasto Schwerte, które zerwało partnerstwo z Nowym Sączem po 30 latach.

W publicznych oświadczeniach większość z nich potępiła zaistniałą w Polsce sytuację i postawiła polskim gminom ultimatum - partnerstwa miały zostać przywrócone po wycofaniu przez polskie gminy homofobicznych zapisów.

Zerwanie lub zawieszenie partnerstwa miast a stosunki dyplomatyczne

W przeszłości zrywanie lub zawieszanie partnerstwa z powodów politycznych miało już miejsce. Przykładami takich sytuacji mogą być zerwanie współpracy Nankinu z Nagoją w 2012 r. po wypowiedziach majora Nagoi zaprzeczających masakrę w Nankinie, jak również zerwanie przez Czechy współpracy z Petersburgiem i Moskwą po rosyjskiej agresji na Ukrainę. Do zawieszenia współpracy z Petersburgiem

doszło również w 2013 r. - Mediolan, Wenecja i Turyn zdecydowały się na takie rozwiązanie z powodu wprowadzonego w Rosji ustawodawstwa anty-LGBT.

Zawieszenie bądź zerwanie partnerstwa miast po wprowadzeniu w Polsce stref „wolnych od LGBT” ma formę sankcji nakładanych przez zagraniczne miasta i gminy. Polskie gminy tracą w ten sposób korzyści, często symboliczne i nieznaczne, wynikające ze współpracy z zagranicznymi partnerami. Dużo istotniejszy okazuje się być symboliczny wymiar zerwania lub zawieszenia partnerstwa; jest to bowiem jasny sygnał dla polskich władz i opinii międzynarodowej, że dotychczasowi partnerzy nie godzą się na homofobię i dyskryminację, i nie chcą być utożsamiani z takimi wartościami. Ultimatum postawione przez niektóre zagraniczne gminy jest tutaj formą nacisku dyplomatycznego - relacje partnerskie gmin stoją pod znakiem zapytania do czasu wycofania się z dyskryminacyjnych uchwał. Również reakcja Unii Europejskiej posiada wymiar sankcyjny i jest formą zastosowania *hard power*. Gminy uznające się za strefy „wolne od LGBT” utracą pieniądze unijne oraz fundusze norweskie, ponieważ ich działania stoją w sprzeczności z wartościami wyznawanymi w Unii Europejskiej i świecie zachodnim.

Podsumowanie

Popieranie uchwał anty-LGBT+ i wiążące się z tym wprowadzenie stref „wolnych od LGBT” doprowadziło do utracenia przez polskie gminy nie tylko środków finansowych, lecz również *soft power*. Polska kultura, wartości i polityczne rozwiązania przestały być atrakcyjne dla zagranicznych podmiotów z uwagi na rozwiązania stojące w sprzeczności do aktów prawa krajowego, unijnego i międzynarodowego (Szolc, 2019).

Poprzez delegację uprawnień z poziomu państwa na szczebel sub-narodowy, miasta, gminy i regiony zyskały możliwość prowadzenia paradyplomacji. Dzięki temu mogą nie tylko zawierać, lecz również zawieszać i zrywać partnerstwa w geście protestu wobec braku poszanowania równości wobec prawa wszystkich członków społeczeństwa, jak miało miejsce w przypadku stref „wolnych od LGBT”.

Bibliografia

- Ambroziak, A. (2 czerwca 2020). Komisja Europejska interweniuje ws. stref wolnych od LGBT. Ten list może być przełomowy. *OKO.Press*. Pobrane z: <https://oko.press/ke-interweniuje-w-sprawie-stref-wolnych-od-lgbt/>. [dostęp: 15.11.2020].
- Cornago, N. (1999). Diplomacy and paradiplomacy in the redefinition of international security: Dimensions of conflict and co-operation. *Regional & Federal Studies*, 9(1), ss. 40-57. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/13597569908421070>.
- Fundacja Instytut na rzecz Kultury Prawnej *Ordo Iuris*. (2019). Samorządowa Karta Praw Rodzin. Pobrane z: <https://www.kartarodzin.pl/>. [dostęp: 16.11.2020].
- Kocemba, K., Stambulski M. (2020). Populizm a polityka praw człowieka. *Studentkie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne*, 31, ss. 135-156. DOI: <https://doi.org/10.19195/1733-5779.31.8>
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, art. 18.*
- Kucharczyk, M. (29 lipca 2020). UE: Brak funduszy dla polskich miast za „strefy wolne od LGBT”. *EURACTIV.pl*. Pobrane z: <https://www.euractiv.pl/section/instytucje-ue/news/polska-unia-europejska-lgbt-komisja-europejska/>. [dostęp: 16.11.2020].
- Łakota-Micker, M. (2016). *Instrumentarium przyszłego dyplomaty*. Londyn: Legens Publishing Workshop.
- Nye, J. (2009). *Soft Power: The Means To Success In World Politics*. Londyn: Hachette UK.
- Rudak, O. (2 sierpnia 2020). „Gmina XXX wolna od ideologii LGBT”. *Czasopismo Lege Artis*. Pobrane z: <https://czasopismo.legeartis.org/2020/08/gmina-wolna-ideologii-lgbt/>. [dostęp: 17.11.2020].
- Sitnicka, D. (21 września 2020). Atlas Nienawiści nominowany do Nagrody im. Sacharowa. „Zasługa rządu, Kościoła i prezydenta”. *OKO.Press*. Pobrane z: <https://oko.press/atlas-nienawisci-nominowany-do-nagrody-im-sacharowa-zasluga-rzadu-kosciola-i-prezydenta/>. [dostęp: 15.11.2020].
- Surmacz, B. (2018). City Diplomacy. *Barometr regionalny*, 16(1), ss. 7-18.
- Szolc, M. (2019). Ocena legalności podejmowanych przez część jednostek samorządu terytorialnego uchwał przeciwko osobom LGBT+. *Polskie Towarzystwo Prawa Administracyjnego*. Pobrane z: http://ptpa.org.pl/site/assets/files/1845/samorza_dy_ekspertyza_19_07_2019.pdf. [dostęp: 16.11.2020].



Aktywność zewnętrzna podmiotów subpaństwowych na przykładzie Katalonii

External activity of sub-state actors: the example of Catalonia

Agata Rydzewska

ORCID: 0000-0001-7772-4275

e-mail: a.rydzewska14@student.uw.edu.pl

Uniwersytet Warszawski

Wydział Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych

The rise of number of the actors of international relations and the subjective evolution of diplomacy caused development of external actions of sub-state actors. Several units, both in unitary and federal states, have in their competences the ability to provide actions, which could be classified as paradiplomacy. The aim of the article is to analyze sub-state diplomacy with the case study. The issue of defining actions taken abroad will be discussed. In order to illustrate the phenomenon, intensive external activity of one of the Spanish Autonomous Community – Catalonia will be presented. The case is particularly interesting, because of the wide range of competences and, consequently, the far-reaching institutionalization of the Catalan paradiplomacy and the usage of several instruments.

Key words: paradiplomacy, external activity of Catalonia, external actions of sub-state actors.

Wstęp

Dyplomacja niegdyś zarezerwowana wyłącznie dla państw, współcześnie uległa ewolucji, co spowodowało pojawienie się jej nowych podmiotów. Jednymi z nich są jednostki terytorialne, już nie tylko państw federalnych, ale także unitarnych. Poziom zaawansowania działalności zagranicznej uwarunkowany jest wieloma czynnikami. Z różnych powodów jedne podmioty subpaństwowe decydują się na wszechstronną aktywność, drugie zaś na tylko na nieliczne współprace. Katalonia, Wspólnota Autonomiczna Królestwa Hiszpanii, jest regionem, który wyróżnia się spośród aktorów paradyplomacji. Aktywnie działa na arenie międzynarodowej, wykorzystuje wiele instrumentów, a także angażuje w swoją działalność wiele instytucji. Ponadto, stanowi również ciekawy przypadek ze względu na niedookreślony ustrój terytorialny swojego państwa. W artykule autorka przedstawi teoretyczne zagadnienia związane z aktywnością zagraniczną podmiotów subpaństwowych, w sposób syntetyczny opíše specyfikę ustroju terytorialnego i kwestie dotyczące autonomii oraz omówi przypadek Katalonii, biorąc pod uwagę zarówno rozwiązania prawne, jak i praktykę.

Nowe podmioty i zakres problemowy dyplomacji

Kilka ostatnich dekad przyniosło istotne zmiany w dziedzinie stosunków międzynarodowych, zarówno pod względem jakościowym, jak i ilościowym, co oznacza, że obok państw pojawiły się inne podmioty, które zostały graczami na arenie międzynarodowej. Należy także podkreślić, że grupa niepaństwowych uczestników nie jest jednolita i charakteryzuje ją duża różnorodność (Raś, 2016). Popiuk-Rysińska (2006) do aktorów niepaństwowych zalicza m.in. narody, zbiorowe podmioty międzypaństwowe, zbiorowe podmioty międzyspołeczne organizacje pozarządowe, korporacje transnarodowe, transnarodowe grupy nacisku, czy terytorialne podmioty subpaństwowe. Mimo tego, że państwa pozostają aktorami stosunków międzynarodowych, którzy odgrywają w nich najważniejszą rolę, to można powiedzieć, że podmioty pozapaństwowe wciąż zyskują na znaczeniu (Kukułka, 2003).

Zmieniające ład międzynarodowy procesy, odcisnęły także swoje piętno na dyplomacji, która tradycyjnie ujmowana z perspektywy państwowocentrycznej uległa ewolucji, zarówno w zakresie przedmiotowym, jak i podmiotowym. W ramach zmian przedmiotowych wzrosło zainteresowanie aspektami związanymi z tzw. niską polityką. Surmacz (2015) jako przykład nowych problemów podaje m.in. prawa człowieka,

interwencji humanitarne oraz problemy ekologiczne. Mamy do czynienia, więc z pojęciami takimi jak dyplomacja humanitarna lub dyplomacja ekologiczna (klimatyczna/zielona). Czynnikiem łączącym wymienione problemy jest to, że aby przeciwdziałać ich negatywnym skutkom, działania muszą być podjęte na poziomie globalnym tj. podczas konferencji multilateralnych oraz na forach organizacji międzynarodowych. Przez to na znaczeniu zyskała także dyplomacja wielostronna. Nie oznacza to tylko współpracy między państwami, ale także dochodzenie do głosu wcześniej wspomnianych aktorów pozapaństwowych.

Aktorów pozapaństwowych, kwalifikowanych jako podmioty dyplomacji można podzielić na kilka grup. Jedną z nich są podmioty suprapaństwowe tj. organizacje międzynarodowe, które początkowo służyły bardziej jako platforma realizacji dyplomacji multilateralnej, a z czasem same rozpoczęły działania dyplomatyczne. Na szczególne wyróżnienie zasługuje Unia Europejska, która jako podmiot prawa międzynarodowego, bardzo aktywnie korzysta z prawa legacji, zarówno biernego, jak i czynnego, co oznacza, że nie tylko państwa otwierają stałe przedstawicielstwa przy UE, ale także sama Unia posiada delegatury, które pełnią rolę swoistych ambasad, a szefowie tych zagranicznych biur korzystają z pełnego statusu dyplomatycznego (Surmacz, 2013). Co ciekawe na oficjalnej stronie Unii Europejskiej te delegatury są także nazywane „ambasadami” UE, co świadczy o powszechności określenia (Unia Europejska, n.d.).

Inną grupą pozapaństwowych podmiotów dyplomacji są aktorzy transnarodowi, w której można wyróżnić, te niezwiązane z terytorium, czyli transnarodowe organizacje pozarządowe i korporacje transnarodowe. Oba te rodzaje aktorów realizują niektóre funkcje dyplomatyczne, przede wszystkim komunikacyjną, negocjacyjną, reprezentacyjną oraz informacyjną (Sending, Pouliot i in., 2011). Zarówno NGOs, jak i korporacje w swoich strukturach wypracowały pewne podstawowe narzędzia na wzór tych dyplomatycznych, np. utrzymują swoje biura za granicą w celu realizacji swoich interesów. Jednak z racji tego, że status ich reprezentantów zgodnie z prawem międzynarodowym zdecydowanie różni się od statusu dyplomatów tradycyjnych (Surmacz, 2013).

Kolejną grupą pozapaństwowych uczestników podejmujących działania „dyplomatyczne” to podmioty subpaństwowe. Aktywność zewnętrzna jednostek terytorialnych zależy m.in. od systemu politycznego, ustroju terytorialnego, zakresu kompetencji oraz poziomu rozwoju gospodarczego i politycznego danego podmiotu subpaństwowego, a szczególnie widoczna jest w przypadku państw wielonarodowych takich jak Kanada, Belgia, Wielka Brytania czy Hiszpania (Keating, 1999). Jednak klasyfikacja

podmiotów subpaństwowych jako pozapaństwowych/niepaństwowych nie jest tak oczywista jak np. w przypadku korporacji transnarodowych czy międzynarodowych organizacji pozarządowych. Ma to związek z tym, że jednostki terytorialne w pewien sposób współdzielą z poziomem centralnym, suwerenność. Części składowe państw niekiedy w bardzo dużym stopniu oddziałują na kształt i funkcjonowanie polityki zagranicznej państw. Coraz częstsze i bardziej intensywne działania spowodowały rozwój badań teoretycznych tych procesów (Raś, 2016).

Pojęcie paradyplomacji

W literaturze nie ma jednak zgody co do terminu określającego ten fenomen. Jednym z pierwszych terminów określających działalność międzynarodową państw była zaproponowana przez Ivo Duchacka – mikrodypłomacja. Pojęcie te jest postawione jako przeciwieństwo do dyplomacji tradycyjnej, makrodypłomacji. Równocześnie podkreśla podobieństwo w formie jej prowadzenia (Duchacek, 1984). Obok mikrodypłomacji wprowadzono pojęcia takie jak *constituent diplomacy*, co podejmując próbę tłumaczenia na polski, można by było określić jako dyplomacja konstytutywną lub dyplomacja części składowych. Autor tego terminu, Jonh Kincaid (1990) uważa, że takie ujęcie pozwala na ukazanie części składowej państwa, np. stanu, prowincji czy landu jako podmiotu współsuwerennego, a co za tym idzie ukazuje konsensualny charakter tego zjawiska. Aktywność zewnętrzna jednostek terytorialnych jest także nazywana dyplomacją regionalną czy dyplomacją subpaństwową (Kuznetsov, 2015).

Jednak podczas analizy publikacji na temat działalności zagranicznej podmiotów subpaństwowych chyba najczęściej pojawiającym się terminem jest pojęcie paradyplomacji, a wpływ na to miały prace Ivo Duchacka i Panayotisa Soldatos. Sam termin poprzez przedrostek *para* zwraca uwagę, że jest to zjawisko wtórne, funkcjonujące na wzór dyplomacji prowadzonej przez państwa (Raś, 2018). Przechodząc do podejmowanych prób definiowania paradyplomacji, to jednym z podejść jest definicja, zaproponowana przez Cornago (2010), która brzmi następująco: „zaangażowanie władz podmiotów subpaństwowych w stosunki międzynarodowe poprzez budowanie kontaktów o charakterze formalnym i nieformalnym, zarówno stałych (trwałych), jak i doraźnych, z zagranicznymi podmiotami publicznymi lub prywatnymi w celu realizacji interesów społeczno-ekonomicznych, kulturalnych i politycznych, a także każdy inny międzynarodowy wymiar ich konstytucyjnych kompetencji”. Definicja ta zwraca uwagę na rodzaj działań, z kim są one prowadzone, a także motyw i cele

tej aktywności. Jest to typ definicji sensu *stricto*, jako że paradyplomacja sensu *largo* odnosi się do działalności, ogólnie rzecz ujmując, uczestników niepaństwowych. Jednak na potrzeby artykułu należy przyjąć paradyplomację jako zagraniczną aktywność jednostek terytorialnych (Łuszczuk, 2013).

Można wyróżnić dwie grupy czynników, które warunkują działalność zagraniczną podmiotów subpaństwowych: wewnętrzne i zewnętrzne. Przyczyny zewnętrzne obejmują zjawiska takie jak globalizacja, domestykacja, czyli „udomowienie” polityki zagranicznej oraz umiędzynarodowienie spraw, które znajdują się w zakresie kompetencji jednostek terytorialnych państw. Do tych wewnętrznych można zakwalifikować przede wszystkim procesy decentralizacji, regionalizacji lub federalizacji, a także zróżnicowanie jednostek terytorialnych pod kątem geograficznym, ekonomicznym, kulturowym czy politycznym w ramach jednego państwa, a co za tym idzie dążenie do uzyskania większej autonomii ze względów etnicznych lub nacjonalistycznych (Modzelewski, 2016; Łuszczuk, 2013).

Specyfika ustroju terytorialnego Królestwa Hiszpanii

W przypadku aktywności zewnętrznej Wspólnot Autonomicznych Hiszpanii ważną rolę odgrywają właśnie te przyczyny wewnętrzne. Wraz ze śmiercią generała Franco rozpoczął się proces wychodzenia z systemu autorytarnego, na który składał się cały pakiet różnego rodzaju uzgodnień, paktów czy umów. Ważny z punktu widzenia przyszłego rozwiązania w sprawie decentralizacji władzy i rozpoczynający okres preautonomii był dekret królewski z mocą ustawy z października 1976 roku, który unieważniał dekret znoszący autonomię Kraju Basków z 1973 roku. W przypadku Katalonii również, szczególnie za czasów urzędu premiera Adolfo Suareza, udało się dojść do porozumienia w sprawie funkcjonowania preautonomii przed uchwaleniem Konstytucji (Sroka, 2008).

Złożoność i wielość grup interesu spowodowały, że to problem zakresu autonomii był jednym z najtrudniejszych do ustalenia i wprowadzenia do projektu Konstytucji. Cały proces był także utrudniony ze względu na różny poziom świadomości regionalnej. Dla społeczności z regionów takich jak Katalonia czy Kraj Basków kwestie autonomii były priorytetowe, a zaś dla mieszkańców np. Kastylii nie były prawie w ogóle istotne (Sroka, 2008). Dlatego, w ramach kompromisu i pozostawienia „otwartej furtki”, hiszpańska Konstytucja z dnia 27 grudnia 1978 roku zakłada zgodnie z art. 143, że prawo do utworzenia wspólnoty autonomicznej mają graniczące ze sobą pro-

wincje, które mają wspólne cechy historyczne, kulturalne i gospodarcze, a także terytoria wyspiarskie i prowincje, charakteryzujące się regionalną jednością historyczną. Konstytucja wyróżnia dwie drogi tworzenia autonomii: *via rápida* (droga szybka) i *via lenta* (droga wolna). Wspólnoty Autonomiczne powstałe podczas pierwszej procedury tj. Katalonia, Kraj Basków i Galicja od początku mogły starać się o szeroki wachlarz kompetencji, pozostałe dopiero po upływie 5 lat w ramach „drogi wolnej” (Husar, 2014).

Jeśli chodzi o podział kompetencji między władzą centralną a władzą wspólnot autonomicznych w Hiszpanii, to można go klasyfikować na różne sposoby. Próbę usystematyzowania podjął Tornos Mas (1999) dzieląc kompetencje na:

- wyłączne, czyli leżące po stronie władzy centralnej,
- konkurencyjne, dające pole do rywalizacji pomiędzy poziomem centralnym i regionalnym, gdzie standardowym rozwiązaniem jest to, że władze centralne są odpowiedzialne za ustawodawstwo, dające pewne fundamenty, a władze regionalne odpowiadają za kwestie jego doprecyzowania,
- wspólne, wymagające współdziałania, czyli władze centralne w zakresie tych kompetencji odpowiadają za ustawodawstwo, a władze regionalne mają funkcję wykonawczą,
- niezdefiniowane, czyli takie, w których nie jest do końca widoczna nadrzędna rola, którejs z władz.

Do grupy „niezdefiniowanych” można było zaliczyć tylko kompetencje z zakresu kultury, aczkolwiek wątpliwości dotyczące pierwszeństwa zostały rozwiązane przez orzeczenie 11/1986 Trybunału Konstytucyjnego, który przyporządkował je do kompetencji konkurencyjnych (Sroka, 2008).

Z punktu widzenia tematyki artykułu warto więc przyjrzeć się dokładniej rozwiązaniu dotyczącemu kompetencji w zakresie stosunków międzynarodowych. Tradycyjnie, kompetencje dotyczące polityki zagranicznej były zarezerwowane dla władz centralnych, nawet w państwach federalnych, jako że konstytucyjnie zagwarantowana kompetencja w zakresie stosunków międzynarodowych miała służyć do realizacji ogólnonarodowych interesów (Michelmann, 2009). Tak samo jest w przypadku Hiszpanii. Zgodnie z art. 149.1.3. stosunki międzynarodowe są wyłączną kompetencją państwa. Jednak wyrok 165/1994 Trybunału Konstytucyjnego doprecyzował, że stosunki międzynarodowe nie oznaczają wszelakiej aktywności zagranicznej, co dało prawne uzasadnienie i umożliwiło wspólnotom autonomicznym Hiszpanii na podejmowanie działalności paradyplomatycznej (Tribunal Constitucional, 1994).

Instytucjonalizacja i instrumenty katalońskiej paradyplomacji

Katalońska paradyplomacja jest zaliczana do tzw. dyplomacji maksymalnej¹, jako że charakteryzuje się ona wysokim poziomem samodzielności, a jej celem, ze względu na tendencje separatystyczne regionu, jest uzyskanie jak największej autonomii względem rządu centralnego (Surmacz, 2015). Początkowo, tj. w pierwszym Statucie Autonomii kwestie odnoszące się do działań zewnętrznych nie zostały poruszone, aczkolwiek Statut z 2006 roku już szeroko obejmuje zakres kompetencji umożliwiających zagraniczną aktywność Katalonii (Lohmar Sainz de Vicuña, 2015). Tytuł V Statutu odnosi się ogólnie do instytucjonalnych relacji Generalitatu z innymi podmiotami. Opisane są relacje z władzą centralną i innymi wspólnotami autonomicznymi, a także, ważniejsze z perspektywy artykułu stosunki Generalitatu z Unią Europejską oraz zagraniczna działalność Katalonii (Statut Autonomii Katalonii, 2006).

Instrumenty działań paradyplomatycznych wykorzystywane przez władze regionalne Katalonii oraz umieszczone w Statucie wpisują się w te, opracowane przez teoretyków. Jeden ze sposobów klasyfikacji zaproponował propagator pojęcia paradyplomacji, Duchacek (1990), wymieniając 6 rodzajów instrumentów:

1. ustanawianie stałych przedstawicielstw w innych państwach,
2. wizyty zagraniczne odbywane przez regionalnych przywódców,
3. krótkoterminowe misje o charakterze eksperckim,
4. udział w międzynarodowych targach i pokazach,
5. ustanawianie specjalnych stref ekonomicznych,
6. udział w międzynarodowych konferencjach i/lub działalność w ramach placówek dyplomatycznych własnego państwa.

Inną systematyzację przedstawił Crikemans (2010), uwzględniając już te wymienione przez Duchacka, ale także uzupełniając o inne możliwe instrumenty wykorzystywane przez regiony w ramach działań paradyplomatycznych:

1. *Ius legationis* lub ustanawianie za granicą politycznych reprezentacji,
2. *Ius tractandi* lub prawo do zawierania traktatów,
3. Inne umowy o sformalizowanej naturze: deklaracje współpracy, wyrażanie intencji, kontakty transnarodowe i różnego rodzaju porozumienia i partnerstwa ds. kultury,
4. Rozwój własnych programów pomocowych, dzielenie się *know-how*: programy bilateralne, współpraca transgraniczna, ale także multilateralna,

¹ Wyróżniono cztery etapy zaawansowania działań paradyplomatycznych: „dyplomacja minimalna”, „dyplomacja mniejsza”, „dyplomacja większa” i „dyplomacja maksymalna” (Surmacz, 2015).

5. Inne formy uczestnictwa w strukturach wielostronnych i organizacjach,
6. Uczestnictwo w oficjalnych i nieoficjalnych sieciach,
7. Rozwój dyplomacji publicznej.

Zgodnie z Tytułem V, Rozdziałem III Statutu Autonomii Katalonii z 2006 roku, *Generalitat* wspiera aktywność zagraniczną Katalonii i promuje jej interesy w tym obszarze przy respektowaniu kompetencji państwa w zakresie polityki zagranicznej, a robi to poprzez wykorzystanie następujących instrumentów:

1. Biura zagraniczne
2. mowy o współpracy
3. Transgraniczna, międzyregionalna i rozwojowa współpraca
4. Uczestnictwo w międzynarodowych instytucjach
5. Międzynarodowa projekcja katalońskich organizacji

Oprócz wyżej wymienionych w Statucie jest także zawarty art. 196, dotyczący międzynarodowych traktatów i konwencji, który wyraźnie podkreśla nadrzędną rolę rządu centralnego w kwestii podpisywania traktatów, aczkolwiek zobowiązuje informowanie *Generalitatu* w przypadku, gdy czynność ta może mieć bezpośredni wpływ na władze regionalne. Ponadto, w takiej sytuacji *Generalitat* może zażądać, aby jego przedstawiciele byli w składzie państwowej delegacji, podejmującej negocjacje (Statut Autonomii Katalonii, 2006).

W praktyce Katalonia 15 przedstawicielstw m.in. przy Unii Europejskiej, w Niemczech, we Włoszech, ale także poza Europą – w Meksyku, w Argentynie czy w Tunezji. Dodatkowo jako swoistego rodzaju delegacje *Generalitatu* można wyróżnić m.in. następujące katalońskie organizacje ustanawiane za granicą: Wspólnoty Katalończyków za Granicą, delegacje Katalońskiej Agencji Współpracy i Rozwoju, biura *Catalonia Trade & Investment* oraz Centra Turystyczne (Departament d'Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència, n.d.). W zakresie promocji kultury warto podkreślić rolę dwóch Instytutów: Katalońskiego Instytutu Przemysłu Kulturalnego (*Institut Català de les Empreses Culturals*) i Instytutu Ramon Llull (*Institut Ramon Llull*). Pierwszy z nich bardziej koncentruje się na promocji katalońskiej sztuki audiowizualnej, muzycznej czy scenicznej, drugi zaś szczególnie promuje język kataloński (Departament d'Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència, n.d.; Criequemans, 2010).

Generalitat współpracuje z wieloma państwami. Jako przykład, dość nietypowy ze względu na położenie geograficzne można wskazać na ponad 10-letnią współpracę z Japonią, która skupia się przede wszystkim na 4 obszarach: biznesie, turystyce, badaniach na prowadzonych na uniwersytetach oraz kulturze. Podmioty, które zaangażowane są

we wzajemne stosunki to m.in. ze strony Katalonii: rząd, urząd miasta Barcelony czy Izba Handlu w Barcelonie, a ze strony Japonii: Konsulat Generalny Japonii w Barcelonie, Stowarzyszenie Japońskich Przedsiębiorców w Katalonii (*Suiyokai*) oraz Japońska Organizacja Handlu Zagranicznego (JETRO) (Government of Catalonia, 2019).

Ponadto, Katalonia uczestniczy w instytucjach współpracy z regionami sąsiadującymi, np. w Pirenejskiej Wspólnoty Pracy (*The Pyrenees Labour Community*, PLC) pod auspicjami Rady Europy, w której Wspólnota Autonomiczna jest już od 1983 roku (Government of Catalonia, 2015) oraz organizuje pomoc humanitarną i rozwojową dla regionów dotkniętych kryzysem. Za przykład może posłużyć wspólna pomoc pięciu katalońskich instytucji tj. rządu, Rady Miasta Barcelony, Rady Prowincji Barcelony, Barcelońskiego Obszaru Metropolitalnego oraz Katalońskiego Funduszy Współpracy dla Rozwoju, które w 2016 roku osiągnęły porozumienie, aby połączyć siły w niesieniu pomocy Libanowi, a ich kontrybucja wynosiła łącznie 1,6 milionów euro (Area Metropolitana de Barcelona, 2016).

W nawiązaniu do instrumentu, jakim jest uczestnictwo i zaangażowanie w organizacjach międzynarodowych to dla rządu Katalonii, co podkreślono w Statucie, szczególnie ważna jest Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Oświaty, Nauki i Kultury (UNESCO, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization), z którą *Generalitat* utrzymuje instytucjonalne stosunki już ponad 30 lat. Dodatkowo realizowane są inne inicjatywy m.in. zaangażowanie i współpraca z Radą Europy, OBWE, OECD i organizacjami w ramach systemu ONZ (Ministry of Foreign Action, Institutional Relations and Transparency, 2019).

Ponadto, ważnym polem do rozwoju katalońskiej paradyplomacji jest Unia Europejska, która stanowczo przyczyniła się do intensyfikacji działań zagranicznych tej Wspólnoty Autonomicznej. Prawo dotyczące aktywności zewnętrznej i relacji z UE w Tytule II, Rozdziale 1. zawiera ogólne postanowienia i założenia utrzymywania i polepszania stosunków na linii Katalonia - Unia Europejska. Mówi m.in. o tym, że *Generalitat* uczestniczy w delegacji Królestwa Hiszpanii do Unii Europejskiej, która w danym momencie zajmuje się kwestiami, w zakresie których Katalonia posiada władzę ustawodawczą. Może uczestniczyć także w trakcie formowania stanowiska hiszpańskiego rządu centralnego w sprawach dotyczących Katalonii i uwzględnionych w Statucie Autonomii (Law on External Action and Relations with the European Union, 2014).

Paradyplomacja Katalonii wykorzystuje też inne instrumenty, niebędące bezpośrednio wymienione w Statucie Autonomii, ale które zaznaczone zostały przez teo-

retyków, m.in. wizyty zagraniczne regionalnych liderów. Najdłużej urzędujący kataloński prezydent² Jordi Pujol traktował wizyty zagraniczne jako jeden z głównych i kluczowych instrumentów paradyplomacji (Duran, 2015). Tylko w 1994 roku odbyło się aż 50 wyjazdów katalońskich liderów. Ponadto, warto też zwrócić uwagę na najbardziej popularny kierunek wizyt prezydentów *Generalitatu*, a mianowicie Belgii. Zgodnie z danymi na rok 2019 na 396 wizyt zagranicznych, 144 zostały odbyte do stolicy tego państwa (El Triangle, 2019).

Katalonia używa także instrumentu paradyplomacji, jakim jest dyplomacja publiczna, której jest poświęcony cały rozdział w prawie odnoszącym się do zewnętrznej aktywności i relacji z Unią Europejską. Mowa w nim o wsparciu *Generalitatu* dla działań jednostek, grup czy stowarzyszeń, które są zgodne z założeniami zawartymi w strategii „polityki zagranicznej” Katalonii. W 2012 roku została powołana do życia Rada Dyplomacji Publicznej Katalonii (*DiploCat*), aby koordynować działania pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym. Ich celem, zgodnie z informacjami na oficjalnej stronie, jest popularyzacja katalońskich wartości wśród zagranicznej opinii publicznej (DiploCat, 2019). Wspólna narracja tworzona przez rząd, przedsiębiorstwa, uniwersytety, władze lokalne, a nawet sportowe kluby pozwala na komunikowanie spójnego przekazu za granicą, w które zaangażowana jest także katalońska diaspora (Lohmar Sainz de Vicuña, 2015).

W działania paradyplomatyczne Wspólnoty Autonomicznej Hiszpanii zaangażowanych jest wiele podmiotów, a najważniejszymi są parlament, prezydent, rząd, ministerstwo właściwe ds. działań zewnętrznych i relacji z UE. Ich podstawowe zadania i cele opisane są również w już wcześniej wspomnianym prawie o aktywności zewnętrznej i relacji z UE. Parlament Katalonii, przede wszystkim w zakresie paradyplomacji ma funkcje promującą i kontrolną. Oznacza to, jest odpowiedzialny za promowanie działalności zagranicznej oraz udziału obywateli w debacie publicznej, a także za kontrolowanie rządu realizującego konkretne projekty. Parlament sam również może prowadzić swoistego rodzaju paradyplomację parlamentarną, czyli współpracować ze swoimi odpowiednikami za granicą. Prezydent zaś jako najwyższy przedstawiciel, odpowiada za utrzymywanie i rozwój stosunków z innymi podmiotami na arenie międzynarodowej. Rząd ma najwięcej kompetencji związanych z obecnością Katalonii za granicą, szczególnie za pośrednictwem ministerstwa zajmującego się stricte paradyplomacją, czyli Ministerstwa Działań Zagranicznych, Stosunków

² Pierwsza kadencja Jordiego Pujola rozpoczęła się 29 kwietnia 1980 roku, urzędował przez 6 kadencji, aż do 18 grudnia 2003 roku (Government of Catalonia, 2020).

Instytucjonalnych i Transparentności (Law on External Action and Relations with the European Union, 2014).

Ministerstwo to jest odpowiedzialne za ustalanie kierunku działań zagranicznych, jak i ich koordynację. Tworzy także czteroletnią strategię, która nakreśla podstawowe założenia i priorytety pod względem geograficznym, sektorowym, jak i instytucjonalnym. Zatwierdzany jest on przez rząd regionalny oraz podlega kontroli parlamentu (Law on External Action and Relations with the European Union, 2014). Ostatni zaproponowany dokument strategiczny na lata 2019-2022 został uznany przez rząd centralny za niezgodny z Konstytucją, zawieszony i zaskarżony do Trybunału Konstytucyjnego (La Moncloa, 2019).

Podsumowanie

Wzrost liczby uczestników stosunków międzynarodowych i zmiany, które zaszły w strukturze podmiotowej dyplomacji spowodowały, że jednostki terytorialne także zaangażowały się w działalność na arenie międzynarodowej. Niektóre pozostają tylko przy nielicznych współpracach, najczęściej z sąsiadującymi regionami, inne zaś decydują się na zaawansowane działania paradyplomatyczne. Takim przykładem jest właśnie jedna ze Wspólnot Autonomicznych – Katalonia.

Katalonia od początku procesu tranżycji demokratycznej starała się uzyskać jak największy poziom autonomii. Paradyplomacja także jest wyrazem chęci zwiększenia zakresu swoich kompetencji. Jak zostało przedstawione w głównej części artykułu, aktywność zagraniczna Katalonii jest skierowana do władz centralnych innych państw, do innych jednostek terytorialnych, organizacji międzynarodowych, a także do obcych społeczeństw. Władze regionalne podejmują współpracę z wieloma podmiotami, ustalają priorytety geograficzne, sektorowe czy instytucjonalne. Liczne instrumenty paradyplomacji wykorzystywane przez Katalonię wpisują się w te przedstawione przez teoretyków. Ponadto, opisane wyżej instytucje pokazują, że region wykorzystuje podobne mechanizmy, co państwa prowadząc własną politykę zagraniczną.

Jednak praktyka uwidacznia, że paradyplomacja jednostek terytorialnych jest ograniczona, funkcjonuje równolegle i jest zjawiskiem wtórnym. Mimo tego, że *Generalitat* stara się, aby w jak największym stopniu rozszerzyć swoje kompetencje i realizować własne priorytety oraz interesy, to rząd centralny Hiszpanii kontroluje, reaguje, gdy są przekraczane granice kompetencyjne, pilnuje suwerenności swojego państwa oraz wyraża zgodę, za pomocą przekazania kompetencji, na wszelkie podej-

mowane aktywności.

Podsumowując, paradyplomacja Katalonii jest przykładem „dyplomacji” maksymalnej. Region ten stara się być obecny na świecie, dba o realizację swoje celów politycznych, ekonomicznych oraz kulturowych. Władze regionalne decydują się na szereg różnorodnych aktywności oraz opracowywane są strategie prowadzenia paradyplomacji. Przykład Katalonii jest o tyle ciekawy, że jej aktywność zagraniczna jest bardzo rozbudowana i wykorzystane są wszystkie dostępne możliwości w zakresie kompetencji Wspólnoty Autonomicznej. Ponadto, specyfika ustroju terytorialnego Królestwa Hiszpanii i problem z uznaniem tego państwa za unitarne czy federalne, powoduje, że przypadek ten nie jest typowy. Z racji „otwartej furtki” kompetencyjnej oraz tendencji nacjonalistycznych, dąży do ciągłego rozszerzania pól działania.

Bibliografia

- Area Metropolitana de Barcelona. (2016). *Five Catalan institutions have signed a cooperation agreement with the United Nations to act alongside NGOs in Lebanon*. Pobrane z: <https://www.amb.cat/en/web/amb/actualitat/sala-de-premsa/notes-de-premsa/detall/-/notaprensa/five-catalan-institutions-have-signed-a-cooperation-agreement-with-the/6035441/11696>. [dostęp: 12.12.2020].
- Cornago, N. (2010). On the Normalization of Sub-State Diplomacy. *The Hague Journal of Diplomacy*, nr 5, ss. 11-36. DOI: 10.1163/1871191x-05010102.
- Departament d'Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència, (n.d.). *Representació catalana a l'exterior*. Pobrane z: https://exteriors.gencat.cat/ca/ambits-dactuacio/afers_exteriors/representacio_catalana/. [dostęp: 15.12.2020].
- DiploCat*. (2019). About us. Pobrane z: <https://diplocat.cat/en/about-us/>. [dostęp: 23.12.2020].
- Duchacek, I. (1984). The International Dimension of Subnational Self-Government. *Publius*, Vol. 14, No. 4, ss. 5-31. Oxford: Oxford University Press.
- Duchacek, I. (1990). Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations. W: H. J. Michelmann, P. Soldatos (red.), *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford: Clarendon Press.
- Duran, M. (2015). *Mediterranean Paradiplomacies: The Dynamics of Diplomatic Re-territorialization*. Leiden: Brill Nijhoff.
- El Triangle*. (2019). El 30% de los viajes al extranjero del gobierno catalán han sido a Bruselas. Pobrane z: <https://www.eltriangle.eu/es/2019/12/26/noticia-es-104554/>. [dostęp: 10.12.2020].
- Government of Catalonia. (2015). *Secretary Albinyana: "Cross-border cooperation is a priority for the Catalan Government's Foreign Action"*. Dostęp: 10.12.2020, <https://catalangovernment.eu/catalangovernment/news/288767/secretary-albinyana-cross-border-cooperation-priority-catalan-governments-foreign-action>.
- Government of Catalonia. (2019). Japan Action Plan. Pobrane z: https://exteriors.gencat.cat/web/.content/saeue/afers_exteriors_cooperacio/04_arees_actuacio/Pla_Catalunya_Japo/diptic_pla_japo_en.pdf. [dostęp: 20.12.2020].
- Government of Catalonia. (2020). Presidents of the Generalitat. Pobrane z: <https://catalangovernment.eu/catalangovernment/government/presidents>. [dostęp: 20.12.2020].
- Husar, W. (2014) Decentralizacja niesymetryczna w Hiszpanii – implikacje polityczne i ustrojowe. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio K – Politologia*,

- Vol. 21, Nr 2, ss. 43-63.* DOI: 10.1515/curie-2015-0003.
- Keating, M. (1999). Regions and international affairs: Motives, opportunities and strategies. *Regional & Federal Studies*, 9:1, ss. 1-16. DOI: 10.1080/13597569908421068.
- Kincaid, J. (1990). *Constituent Diplomacy in Federal Politics and the Nation-State: Conflict and Co-Operation*. W: H. Michelmann, P. Soldatos (red.), *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*. Oxford: Oxford University Press.
- Konstytucja Hiszpanii*. (1978). Pobrane z: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/constitucion.html. [dostęp: 20.12.2020].
- Kukułka, J. (2003). *Wstęp do nauki o stosunkach międzynarodowych*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Kuznetsov A. (2015). *Theory and Practice of Paradiplomacy. Subnational governments in international affairs*, New York: Routledge.
- La Moncloa. Council of Ministers*. (2019). Government appeals against External Action Plan of Regional Government of Catalonia before Constitutional Court for violation of State jurisdiction. Pobrane z: <https://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/gobierno/councilministers/Paginas/2019/20191018council.aspx>. [dostęp: 12.12.2020].
- Law on External Action and Relations with the European Union*. (2014). Pobrane z: https://exteriors.gencat.cat/web/.content/00_DEPARTAMENT/plans/Llei_Accio_Exterior_EN.pdf. [dostęp: 20.12.2020].
- Lohmar Sainz de Vicuña, R. (2015). *Catalan Paradiplomacy, Secessionism and State Sovereignty: The Effects of the 2006 Statute of Autonomy and the Artur Mas Government on Catalan Paradiplomacy*. [Praca magisterska, Leiden University]. Pobrane z: <https://hdl.handle.net/1887/35323>. [dostęp: 20.12.2020].
- Łuszczuk, M. (2013). Zastosowanie pojęcia „paradyplomacja” w świetle ewolucji badań dyplomacji niesuwerennej. W: B. Surmacz (red.), *Nowe oblicza dyplomacji* (s. 121-135). Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Michelmann, H. (2009). Introduction. W: H. Michelmann (red.), *Foreign Relations in Federal Countries*, Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Ministry of Foreign Action, Institutional Relations and Transparency*. (2019). Involvement in international organisations. Pobrane z: https://exteriors.gencat.cat/en/ambits-dactuacio/afers_exteriors/afers-globals/organismes/index.html. [dostęp: 12.12.2020].
- Modzelewski, W. (2016). *Paradyplomacja regionów: Studium Województw Polski Wschodniej*. Olsztyn: Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazur-

- skiego w Olsztynie.
- Popiuk-Rysińska, I. (2006). *Uczestnicy stosunków międzynarodowych, ich interesy i oddziaływanie*. W: E. Haliżak, R. Kuźniar (red.), *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika* (s. 88-116). Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Raś, M. (2015). *Podejście transnarodowe*. W: R. Zięba, S. Bieleń, J. Zając (red.), *Teorie i podejścia badawcze w nauce o stosunkach międzynarodowych* (s. 67-86), Warszawa: Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.
- Raś, M. (2016). Aktywność międzynarodowa regionów (paradyplomacja) w ujęciu teoretycznym. *Stosunki Międzynarodowe, t. 52, nr 3, ss. 191-213*. DOI: 10.7366/020909613201611.
- Raś, M. (2018). *Aktywność międzynarodowa regionów Federacji Rosyjskiej*. Warszawa: Elipsa.
- Sending, O. J., Pouliot, V., Neumann, I. B. (2011). The future of diplomacy: Changing practices, evolving relationships. *International Journal, Vol. 66, No. 3, ss. 527-542*. DOI: 10.1177/002070201106600301.
- Sroka, A. (2008). *Hiszpańska droga do federalizmu*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Statut Autonomii*. (2006). Pobrane z: <http://web.gencat.cat/es/generalitat/estatut/>. [dostęp: 10.12.2020].
- Surmacz, B. (2013). Kto jest dziś dyplomata? W: B. Surmacz (red.), *Nowe oblicza dyplomacji* (s. 21-42). Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Surmacz, B. (2015). *Ewolucja współczesnej dyplomacji. Aktorzy, struktury, funkcje*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Tornos Mas, J. (1999). La delimitación constitucional de las competencias. Legislación básica, bases, legislación de desarrollo y ejecución. W: A. Hernández Laufente (red.), *El funcionamiento del Estado Autonomico*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Tribunal Constitucional*. (1994) "STC 165/1994." Pobrane z: <http://ocw.um.es/cc.-juridicas/instituciones-y-derecho-de-la-union-europea/practicar-1/stc-165-1994.pdf>. [dostęp: 19.12.2020].
- Unia Europejska. (n.d.) *Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ)*. Pobrane z: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/eas_pl. [dostęp: 20.12.2020].



Dyplomacja pozarządowa – rola NGO w polityce zagranicznej Polski

Non-governmental diplomacy - the role of the NGO
in the Polish foreign affair

Domicela Kucharska

ORCID: 0000-0003-3850-8814

e-mail: domicela.kucharska@wp.pl

Uniwersytet Jagielloński

Wydział Studiów Międzynarodowych i Politycznych

Instytut Rosji i Europy Wschodniej

The article briefly presents the direction of changes in Polish non-government organizations in recent years. It will be presented in the context of systematization, the cooperation between government administration (including the structures which coordinate the foreign policy) and NGO, the increase participation NGO in realization public tasks and the connections between NGO and public administration. There will also be described the identity of the main goals and actions of non-government organizations and the Ministry of the Foreign Policy when it comes to international activity. Therefore we can talk about another type of diplomacy – non-governmental and social diplomacy. What is more, the importance of the NGO in this field is high. Their activity influenced the Polish image abroad and others in Poland. There are many international conferences, exchanges and projects which make the integration and exchange of information deeper. As well as the promotion of Poland abroad.

Key words: NGO, non-governmental organizations, international affairs, international connections, diplomacy, non-governmental diplomacy, social diplomacy.

Na fali przemian społeczno-politycznych w Polsce w latach 80. XX w. można zaobserwować wzrost aktywności społeczeństwa i jego instytucjonalizacji w formie organizacji pozarządowych. W ślad za tym pojawiają się regulacje prawne normujące ich funkcjonowanie – w 1984 r. Ustawa o fundacjach i w 1989 r. Ustawa prawo o stowarzyszeniach. Dopiero jednak Ustawa z 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie definiuje pojęcie organizacji pozarządowej, buduje jej współpracę z administracją państwową (głównie z samorządem) oraz powołuje Radę Działalności Pożytku Publicznego, dzięki czemu NGO zostają włączone w procesy decyzyjne i doradcze. W 2015 r. pojawiła się nowelizacja Ustawy z 2003 r., która systematyzuje współpracę organizacji pozarządowych z administracją publiczną. Nakłada na poszczególne jej jednostki obowiązek tworzenia Programów współpracy z NGO. Przejmują one część jej zadań, w tym także te dotyczące polityki zagranicznej. Są one finansowane lub współfinansowane ze środków publicznych, ale często też prywatnych, przy wsparciu z sektora rynkowego. Rośnie również liczba powiązań personalnych z dwoma powyższymi, co wpływa na rozmywanie się granic między trzema sektorami – publicznym, rynkowym i pozarządowym – i wzrost roli tego ostatniego w relacjach międzynarodowych (Schmidt, 2010, ss. 66-68; Makowski, 2015, ss. 57-85).

Na początku warto przyjrzeć się pojęciu dyplomacji. Występuje ona w stosunkach międzynarodowych jako technika pracy służby zagranicznej i uprawnionych podmiotów danego państwa, a zarazem jako zespół podejmowanych przez nie działań, czyli prowadzenie polityki zagranicznej. Realizowana jest za pomocą konkretnych narzędzi, posiada określone cele i zadania, jednak głównym i wspólnym dla wszystkich ją uprawiających jest budowanie i rozwijanie przyjaznych relacji z innymi podmiotami stosunków międzynarodowych. Dyplomację określa się jako *soft power* (miękką siłę) i stawia w opozycji do *hard power* (twardej siły), która do osiągnięcia swoich celów korzysta z rozwiązań siłowych i przemocy. W przeciwieństwie do tego dyplomacja stawia na dialog, negocjacje, okazywanie wzajemnego szacunku i uznawanie równości poszczególnych podmiotów. Pośród funkcji dyplomacji i misji dyplomatycznych wymienionych w Konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych znajduje się: „reprezentowanie państwa wysyłającego w państwie przyjmującym, ochrona w państwie przyjmującym interesów państwa wysyłającego i jego obywateli, w granicach ustalonych przez prawo międzynarodowe, prowadzenie rokowań z rządem państwa przyjmującego, zaznajamianie się wszelkimi legalnymi sposobami z warunkami panującymi w państwie przyjmującym i z rozwojem zachodzących w nim wydarzeń oraz zdawanie z tego sprawy rządowi państwa wysyłającego, opie-

ranie przyjaznych stosunków pomiędzy państwem wysyłającym a państwem przyjmującym oraz rozwijanie pomiędzy nimi stosunków gospodarczych, kulturalnych i naukowych” (Konwencja wiedeńska...). Co więcej, na stronie internetowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych (MSZ) można znaleźć dodatkowo informację o roli promocyjnej dyplomacji oraz budowaniu dobrego wizerunku Polski za granicą (*Dyplomacja publiczna*; Dobrzańska, Sitek, 2011, ss. 16-21, 27).

Kolejnym, ważnym dla tematu punktem, jest definicja Organizacji Pozarządowych (NGO). Są to stowarzyszenia i fundacje, realizują prawo obywateli do zrzeszania się, uczestnictwa w życiu publicznym, wyrażania swoich poglądów i zainteresowań. Działają na rzecz swoich członków bądź całego społeczeństwa – w tym drugim przypadku mogą otrzymać status organizacji pożytku publicznego (OPP), jeżeli dane działania stanowią realizację zawartych w ustawach zadań administracji publicznej. Co istotne, jedne jak i drugie opierają się na nieodpłatnej pracy członków (co nie oznacza, że nie mogą zatrudniać pracowników). Mogą mieć różne cele i zadania, które precyzują w swoich statutach, nie mogą jednak funkcjonować dla osiągnięcia korzyści finansowej (Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. ...; Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. ...; Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. ...). Pośród nich należy podkreślić ich główną funkcję – dać możliwość wspólnego, zinstytucjonalizowanego działania i osiągania celów. Poza nią można wymienić jeszcze funkcję rzeczniczą, ekspresyjną, usługową, charytatywną, integracyjną i edukacyjną (Makowski, 2015, ss. 57-85).

Jeśli chodzi o liczby, warto sięgnąć do ostatniego raportu na temat organizacji pozarządowych w Polsce sporządzonego przez GUS w 2018 r. Jak podaje, rejestrowych organizacji non-profit w Polsce jest ponad 88 tys. – o 10% więcej w porównaniu z 2010 r. Nie ma natomiast szczegółowych danych mówiących o tym, ile z nich zajmuje się działalnością międzynarodową. Takie informacje znaleźć można za to na stronie internetowej spis.ngo.pl, która podaje jednak większą liczbę działających, rejestrowych NGO (ponad 100 tys., możliwe, że ze względu na brak rozróżnienia na organizacje non-profit i te działające odpłatnie). Pod etykietą „działalność międzynarodowa” znajduje się ich ponad 5 tys. Warto też zwrócić uwagę na inne wymienione na stronie obszary działań NGO, takie jak: sport, turystyka, kultura, sztuka, tradycja, edukacja, wychowanie, ochrona zdrowia, pomoc społeczna, rozwój lokalny, ekologia, prawa człowieka, demokracja, prawo, aktywizacja zawodowa, religia itd. Wskazują one, jak szerokim wachlarzem dziedzin zajmują się organizacje pozarządowe i jak bardzo rozwinęła się ich aktywność na wielu polach, zwłaszcza jeśli spojrzeć na obszary działalności sprzed 20 lat – „Jedne z pierwszych badań poświęconych trzeciej

mu sektorowi z 2000 r. wskazały, że główne pola działalności organizacji to: pomoc społeczna i działalność charytatywna (17%), edukacja, oświata i wychowanie (16%) i ochrona zdrowia i rehabilitacja (20%)” (*Raport 2000*; Makowski, 2015).

Wprowadzona w 2015 r. nowelizacja do Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nakłada na organy administracji rządowej obowiązek tworzenia Programów Współpracy (co nie znaczy, że wcześniej takowe w ogóle nie funkcjonowały, jednak nie wszędzie i niejednolicie). Program może obejmować rok lub szersze ramy czasowe. Powinien zawierać m.in. cele, sposób realizacji, zasady i formy współpracy oraz planowane na jego realizację fundusze. Taki program uchwalany jest po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi. Po upływie wyznaczonego na realizację czasu należy przeprowadzić ewaluację, a następnie raporty z wnioskami podsumowującymi opublikować w Biuletynie Informacji Publicznej. Obowiązek ten funkcjonuje zarówno w odniesieniu do ministerstw, urzędów wojewódzkich jak i jednostek samorządu terytorialnego (Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. ...).

Jeśli chodzi o MSZ, to do tej pory powstały trzy Programy współpracy – na lata 2016-17, 2018-20 oraz na lata 2021-2025¹. Celem ogólnym przyszłego Programu jest współpraca z NGO przy realizacji niektórych zadań MSZ i budowanie świadomości społecznej w obszarze polskiej polityki zagranicznej. Cele szczegółowe można podzielić na dwie grupy. W pierwszej działania skierowane są do społeczeństwa – podejmowane są wysiłki na rzecz mobilizacji społeczeństwa do zabierania głosu na temat polskiej polityki zagranicznej oraz wzrostu akceptacji dla tejże. Druga zakłada bezpośrednie zaangażowanie NGO – w budowanie pozytywnego obrazu kraju za granicą, krzewienie idei demokracji i ochrony praw człowieka, włączenie organizacji pozarządowych w dysputę nad kierunkami polskiej polityki zagranicznej pomoc rozwojową, humanitarną itp. oraz we wspieranie polskiego biznesu za granicą. Osobno wyszczególnione są także obszary współpracy niefinansowej – konsultacje wzajemnych kierunków działań i ich harmonizacja, możliwości opiniowania realizacji zadań publicznych indywidualnie przez organizacje, jak i w ramach zespołów opiniodawczo-doradczych funkcjonujących obecnie czy też nowo tworzonych (Program współpracy Ministra spraw zagranicznych z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na lata 2021-2025).

Opisane jest także, jak MSZ widzi realizację ww. celów przez NGO w praktyce – tzw. środki realizacji. Mianowicie chodzi o reprezentację stanowiska Polski za

¹ Stan na dzień 28.11.2020 r.

granicą, walkę ze stereotypami na temat Polski i Polaków, popularyzowanie wiedzy o kraju, jego kulturze, historii, języku itp. na zewnątrz, podkreślanie jak ważne są dla nas wartości takie jak wolność, równość, demokracja, tolerancja, jak duży wkład wnosimy w europejską kulturę i tożsamość oraz jak dużą ofiarę ponieśliśmy podczas II WŚ dla obrony tych wartości. W Programie jest też mowa o tym, że współpracę z NGO mogą również podejmować polskie placówki dyplomatyczne. Mogą pomagać im nawiązywać kontakty ze swoimi odpowiednikami za granicą i same bezpośrednio włączać się w projekty realizowane przez organizacje.

W Programie podana też jest kwota, którą MSZ planuje przeznaczyć na realizację wymienionych w nim działań, głównie na drodze otwartego konkursu, z zaznaczeniem, że nie jest on skierowany tylko do NGO, ale także do innych podmiotów, w zależności od charakteru poszczególnych zadań. Przyglądając się poprzednim Programom, można zauważyć, że treść nie różni się znacząco, jednak warto zauważyć, że istotnie zwiększają się środki przeznaczane na współpracę z NGO – w 2016 r. było to nieco ponad 60 mln, w 2018 r. ponad 86 mln, a w 2021 r. ponad 360 mln. Faktem jest, że pierwszy program został uchwalony w środku roku, ale nie wiemy, czy środki zostały zsumowane i podane całorocznie, czy tylko na tę drugą połowę roku (Program współpracy Ministra spraw zagranicznych z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na lata 2021-2025; Program współpracy Ministra spraw zagranicznych z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na lata 2018-2020; Program współpracy Ministra spraw zagranicznych z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na lata 2016-2017).

Przy okazji tematu finansowania organizacji nie sposób nie wspomnieć o zjawisku, jakim jest grantozja. Granty i różnego rodzaju dotacje stanowią nieraz główne źródło utrzymania dla organizacji pozarządowych. NGO startują w konkursach organizowanych przez podmioty administracji pozarządowej, aby otrzymać fundusze na finalizację swoich projektów. Jeśli chcą się rozwijać, zatrudniać pracowników lub realizować większe przedsięwzięcia, często jest to jedyna opcja. Branie udziału w wielu konkursach dotacyjnych i wykonywanie zadań zleczanych w ten sposób przez administrację, bądź inne podmioty, powoduje dostosowywanie profilu swojej działalności do oczekiwań i potrzeb tychże. Ze względu na to NGO mogą nie mieć czasu, pieniędzy i możliwości na realizację własnych pomysłów i projektów. W związku z tym zmie-

niają się także ich funkcje – na pierwszy plan wysuwa się usługowa, a reszta staje się raczej dodatkiem (Makowski, 2015, s. 61).

Innym dokumentem dotyczącym polityki zagranicznej, który wspomina o NGO jest Strategia Polskiej Polityki Zagranicznej 2017-2020. Mówi on o tym, jak duży potencjał drzemie w NGO i innych podmiotach, znajdujących się poza administracją rządową. Zaznacza, że na polską politykę zagraniczną ma wpływ wiele więcej organów niż MSZ czy placówki dyplomatyczne, a pomyślność w tej sferze gwarantować ma ich zaangażowanie w zachodzące na arenie międzynarodowej procesy i współpraca (Strategia Polskiej Polityki ...). Znaczenie NGO podkreśla także Rządowy Program Współpracy z Polonią i Polakami za granicą w latach 2015-2020. Tu wydają się one szczególnie ważne, ze względu na to, że polskie skupiska żyjące za granicą grupują się właśnie w organizacje, które to są podmiotami polskiej polityki zagranicznej. Państwo często je wspiera, ponieważ realizują zadania publiczne polskiej polityki zagranicznej – są ostoją dla języka, popularyzują kulturę, opiekują się polskimi cmentarzami itp. Poza tym, głos Polonii jako grupy dzięki organizacjom ma szansę stać się bardziej słyszalny, przemawiać w jej wspólnym interesie i może stanowić jej siłę. Dzięki temu mogą pełnić rolę ośrodków opiniotwórczych – być źródłem wiedzy o Polsce i jej mieszkańcach dla społeczności lokalnych, przez co mieć kluczowe znaczenie dla jej wizerunku za granicą (Rządowy Program Współpracy z Polonią ...).

Przy okazji tematu Polonii nie sposób nie wspomnieć o Stowarzyszeniu „Wspólnota Polska”. Stowarzyszenie zostało powołane w 1990 r. z inicjatywy marszałka Senatu prof. Andrzeja Stelmachowskiego, który kilka lat później został jego prezesem. Działa ono pod patronatem Senatu Rzeczypospolitej i współpracuje z Ministerstwem Spraw Zagranicznych. Czytając cele statutowe widać jasno, że wpisują się w funkcje dyplomacji i obszary współpracy NGO z MSZ. Są to w szczególności:

1. „inspirowanie, wspomaganie i prowadzenie wszechstronnej współpracy Polonii oraz Polaków z zagranicy z Ojczyzną w dziedzinach: oświaty, nauki, kultury, religii, gospodarki, turystyki i sportu;
2. propagowanie, wspieranie i prowadzenie nauczania języka polskiego oraz podtrzymywania jego znajomości wśród Polonii i Polaków mieszkających za granicą;
3. upowszechnianie w środowiskach polonijnych wiedzy o kulturze polskiej i współczesnych zjawiskach w życiu społecznym, gospodarczym i politycznym kraju;
4. działanie na rzecz polskiego dziedzictwa kulturowego poza granicami kraju;

5. wspieranie dążeń emigracji i środowisk polonijnych do umacniania swych pozycji społeczno-ekonomicznych w krajach osiedlenia” (*Statut Stowarzyszenia „Wspólnota Polska”*).

Tutaj przy okazji warto zwrócić uwagę na zjawisko jakim jest GONGO – *government-organized non-government organization/ government-sponsored non-government organizations*. Chodzi o organizacje czy też think tanki tworzone przez polityków, partie polityczne, osoby powiązane z administracją publiczną, przez nie finansowane i działające na ich zlecenie. Bywają to jawne związki – jak w przypadku „Wspólnoty Polskiej” – bądź nieco subtelniejsze, nieoficjalne. To zjawisko niesie ze sobą pewne zagrożenia. Po pierwsze odbiera – całkowicie lub po części – takim organizacjom niezależność działania i ogranicza pluralizm w życiu publicznym. Można też podejrzewać ich faworyzowanie przynajmniej w niektórych przetargach i grantach. Mogą grać jednak dużą rolę w budowaniu wizerunku państwa za granicą, w promocji i nawiązywaniu sieci kontaktów. Mechanizm ten jest szeroko wykorzystywany zwłaszcza w bogatszych państwach. Za przykład może posłużyć sieć Instytutów Konfucjusza, którą tworzą organizacje non-profit powoływane w celu popularyzacji chińskiej kultury, nauczania języka, fundują także obozy letnie i wyjazdy do Chin (Naim; *Historia...*). W Polsce działa też koordynowana przez MSZ sieć Regionalnych Ośrodków Debaty Międzynarodowej. Są one prowadzone przez różne ośrodki i organizacje w 16 miastach w Polsce, współpracują z wieloma ogólnokrajowymi i lokalnymi NGO, a ich celem można określić – patrząc na Program współpracy – uświadamianie i włączanie społeczeństwa w debatę na temat polityki międzynarodowej (w tym polskiej) i ułatwienie zrozumienia zachodzących na świecie procesów (*Regionalne Ośrodki Debaty Międzynarodowej*).

Wiele NGO (niezależnie od powiązań bądź ich braku) chce się włączać w dyplomację w ramach dostępnych środków oraz możliwości i ujmuje tego typu zapisy w swoich statutach. Można w nich znaleźć punkty, które według podejmowanych tematów można podzielić na kilka grup:

- integracja różnych narodowości, członków społeczeństw, budowanie pozytywnych relacji dobrosąsiedzkich i tych dalszych;
- edukacja na temat naszego kraju, walka ze stereotypami, promocja Polski i jej kultury, ale też zdobywanie i popularyzowanie wiedzy na temat obcych państw;
- działalność na rzecz Polonii, wspieranie organizacji polonijnych w Polsce

i za granicą, ich dążeń i pozycji w krajach zamieszkiwania;

- organizacja bądź promowanie różnego rodzaju wyjazdów i stypendiów zagranicznych, wolontariatu międzynarodowego i wymiany doświadczeń.

Ostatnią wyróżnioną przeze mnie grupą są tu ambicje organizacji pozarządowych wpływania na międzynarodową politykę i jej kształt, bezpośrednio ujęte. Oto kilka przykładowych zapisów ze statutów: wzmocnianie roli organizacji pozarządowych w tworzeniu i realizacji polskiej polityki zagranicznej, działania na rzecz integracji europejskiej, oddziaływanie na relacje Polski z innymi państwami, pomoc humanitarna i rozwojowa, budowanie współpracy na różnych płaszczyznach pomiędzy obywatelami, organizacjami, instytucjami i firmami polskimi z ich zagranicznymi odpowiednikami (*Dokumenty; Silk Road. O nas; Fundacja Polonia Union; Polskie Towarzystwo Badań nad Australią i Nową Zelandią; O nas; Spis organizacji. Fundacja „Polskie Centrum Pomocy Międzynarodowej”*; Фундація ПАУСІ).

Podsumowując, cele organizacji pozarządowych na płaszczyźnie działalności międzynarodowej i ich działania pokrywają się z zadaniami MSZ i stanowią kolejny rodzaj dyplomacji – ze względu na podmioty się nią zajmujące oraz specyfikę ich działania – dyplomację pozarządową lub też społeczną. Co więcej, ich rola na tym polu jest znacząca. Ich działalność wpływa na postrzeganie Polski za granicą, ale i innych narodowości u nas. Dzięki międzynarodowym konferencjom, wymianom, projektom rośnie integracja społeczeństw i wymiana informacji, za tym idzie również promocja państwa za granicą. Oprócz rosnącego znaczenia organizacji pozarządowych w dyplomacji, mamy do czynienia z systematyzacją współpracy z administracją (w tym z ośrodkami prowadzącymi politykę zagraniczną), wzrostem uczestnictwa NGO w realizacji zadań publicznych oraz powiązań tychże z jednostkami administracji rządowej.

Bibliografia

- Dobrzańska, B., Sitek, M. (2011). *Mini leksykon dyplomatyczny*. Józefów: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi.
- Forum Młodych Dyplomatów*. (2020). Dokumenty. Pobrane z: <http://www.diplomacy.pl/pl/o-nas/dokumenty>. [dostęp: 10.11.2020].
- Fundacja Polonia Union*. Pobrane z: <https://rejestr.io/krs/251150/fundacja-polonia-union>. [dostęp: 10.11.2020].
- Fundacja Współpracy Polsko-Niemieckiej*. (2020). O nas. Pobrane z: <https://fwpn.org.pl/fundacja/o-nas>. [dostęp: 10.11.2020].
- Instytut Konfucjusza*. (2020). Historia Instytutu Konfucjusza w Krakowie. Pobrane z: <http://www.instytutkonfucjusza.uj.edu.pl/historia> [dostęp: 09.11.2020].
- Konwencja wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych, sporządzona w Wiedniu z dnia 18 kwietnia 1961 r., Dz. U. 1965 Nr 37, poz. 232*.
- Makowski, G. (2015). Rozwój sektora organizacji pozarządowych w Polsce po 1989 r. *Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, nr 4(44) 2015, ss. 57-85*.
- Naim, M. (2009). What Is a GONGO? How government-sponsored groups masquerade as civil society. *Foreign Policy*. Pobrane z: <https://foreignpolicy.com/2009/10/13/what-is-a-gongo/>. [dostęp: 09.11.2020].
- ngo.pl*. (2020). Spis organizacji. Pobrane z: <https://spis.ngo.pl/>. [dostęp: 09.11.2020].
- ngo.pl*. (2020). Spis organizacji. Fundacja „Polskie Centrum Pomocy Międzynarodowej”. Pobrane z: <https://spis.ngo.pl/156118-fundacja-polskie-centrum-pomocy-miedzynarodowej>. [dostęp: 10.11.2020].
- Polskie Towarzystwo Badań nad Australią i Nową Zelandią*. (2020). Statut. Pobrane z: http://wa.amu.edu.pl/pasanz/articles_pl.html. [dostęp: 10.11.2020].
- Program współpracy Ministra spraw zagranicznych z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na lata 2021-2025*. Pobrane z: <https://www.gov.pl/attachment/1396dc10-6506-4124-949f-8457cb96ff13>. [dostęp: 07.11.2020].
- Program współpracy Ministra spraw zagranicznych z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na lata 2018-2020*. Pobrane z: <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzienniki-resortowe/program-wspolpracy-ministra-spraw-zagranicznych-z-organizacjami-35432621>. [dostęp: 07.11.2020].
- Program współpracy Ministra spraw zagranicznych z organizacjami pozarządowymi*

- mi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na lata 2016-2017*. Pobrane z: <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzienniki-resortowe/program-wspolpracy-ministra-spraw-zagranicznych-z-organizacjami-35096979>. [dostęp: 07.11.2020].
- Raport 2000, *Stowarzyszenie Klon/Jawor*, Warszawa 2000.
- Rządowy Program Współpracy z Polonią i Polakami za granicą w latach 2015-2020*.
Pobrane z: https://www.gov.pl/documents/1149181/1150183/Rzadowy_program_wspolpracy_z_Polonia_i_Polakami_za_granica_2015-2020.pdf/455f0e29-5823-4f49-da9f-c57d1f4b1035. [dostęp: 08.11.2020].
- Serwis Rzeczypospolitej Polskiej*. (2020). Dyplomacja publiczna. Pobrane z: <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/dyplomacja-publiczna>. [dostęp: 07.11.2020].
- Serwis Rzeczypospolitej Polskiej*. (2020). Regionalne Ośrodki Debaty Międzynarodowej. Pobrane z: <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/rodm>. [dostęp: 09.10.2020].
- Schmidt, J. (2010). *Zasoby ludzkie w rozwoju organizacji pozarządowych w gospodarce rynkowej w Polsce. Rozprawa doktorska*. Poznań: Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu.
- Silk Road*. (2020). O nas. Pobrane z: <https://silkroad.org.pl/o-nas/>. [dostęp: 10.11.2020].
- Stowarzyszenie „Wspólnota Polska”*. (2017). Statut Stowarzyszenia „Wspólnota Polska”. <http://wspolnotapolska.org.pl/stowarzyszenie/statut.php>. [dostęp: 08.11.2020].
- Strategia Polskiej Polityki Zagranicznej 2017-2021*. Pobrane z: <https://www.gov.pl/attachment/8196524f-687b-40e6-aca8-82c53ff8e6db>. [dostęp: 08.11.2020].
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Dz. U. 2003 Nr 96, poz. 873.
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach*, Dz. U. 1984 Nr 21, poz. 97.
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach*, Dz. U. 1989 Nr 20, poz. 104.
- Фундація ПАУСІ*. Pobrane z: <https://pauci.org/ua/foundation>. [dostęp: 10.11.2020].



Alcumena

Pismo Interdyscyplinarne
Interdisciplinary Journal

Nr 4(4)/2020



DOI: 10.34813/psc.4.2020.4

www.alcumena.fundacjapsc.pl

Dyplomacja publiczna jako narzędzie kreowania wizerunku państwa za granicą na przykładzie Stanów Zjednoczonych Ameryki

Public diplomacy as a tool for creating the image of a country abroad
on the example of the United States of America

Adam Jankowiak

ORCID: 0000-0002-1497-9294

e-mail: adajan2@st.amu.edu.pl

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa

Magdalena Michalak

ORCID: 0000-0001-8636-0039

e-mail: magmic6@st.amu.edu.pl

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa

The image of the state currently affects many levels of its functioning, therefore it is very important for states. The growing importance of soft power in the modern world has resulted in the emergence of new types of diplomacy. One of the tools used to create the desired image is public diplomacy. This article presents the activities undertaken by the United States as part of broadly understood public diplomacy.

Key words: public diplomacy, country image, United States.

Wstęp

Państwa zawsze budowały swój wizerunek. Chciały być postrzegane jako potężne mocarstwa, które stanowią zagrożenie dla innych lub silne na tyle, by inni nie chcieli ich atakować. Wykorzystywano do tego armie, dokonywano podbojów terytorialnych i podporządkowywano siłą pokonane ludy. Wszystkie te działania obecnie można zaliczyć do *hard power*. Postępująca współcześnie globalizacja sprawiła, że na znaczeniu zyskały narzędzia zaliczane do *soft power*. Państwa coraz częściej starają się wpływać na decyzje innych poprzez oddziaływanie na ich społeczeństwa. Wykorzystują w tym celu działania, prowadzone w ramach dyplomacji publicznej, która staje się ważnym narzędziem, używanym przez państwa do kreowania pożądanego przez siebie wizerunku.

Celem niniejszego artykułu jest przeanalizowanie sposobu, w jaki jest wykorzystywana dyplomacja publiczna przez Stany Zjednoczone do kreowania swojego wizerunku na świecie. W tym celu dokonano analizy literatury przedmiotu [autorstwa m.in. Eytana Gilboa, Marka Leonarda i Beaty Ociepki] oraz źródeł internetowych, które przedstawiają wybrane działania podejmowane przez amerykańskie władze w celu kreowania pozytywnego wizerunku. W artykule wykorzystano metodę opisową, która pozwoliła przedstawić najważniejsze pojęcia [wizerunek państwa, dyplomacja publiczna] oraz analizę treści w celu zbadania amerykańskiej aktywności w ramach dyplomacji publicznej.

Pojęcie „dyplomacja publiczna” jest bardzo szerokie i dlatego też w niniejszym artykule udało się ukazać ją tylko pod kątem wykorzystania do kreowania wizerunku państwa. Jest to tylko pewien przyczynik do dalszych, pogłębionych badań, gdyż dyplomacja publiczna cały czas się rozwija i zaczyna wykorzystywać nowe narzędzia.

Pojęcie dyplomacji publicznej

Geneza dyplomacji publicznej sięga lat 60. XX wieku. Wtedy też podjęto próbę stworzenia kompleksowej definicji, wyjaśniającej, co kryje się pod nowym terminem. Pierwotnie skoncentrowano się na aspekcie komunikacji z odbiorcami poza granicami kraju przy wykorzystaniu narzędzi dyplomacji kulturalnej. Rola nowego typu dyplomacji zyskała na znaczeniu po zamachach z 11 września 2001 roku. Główny wpływ miały na to amerykańskie kampanie telewizyjne, mające poprawić wizerunek

kraju, nadszarpnięty wojnami w Afganistanie i Iraku oraz spopularyzowanie podejścia marketingowego w komunikacji z odbiorcami (Ociepka, 2008, ss. 12-13)

Pojęcie dyplomacji publicznej jest trudne do zdefiniowania. Część badaczy stosunków międzynarodowych postrzega ją jako element dyplomacji kulturalnej, czyli „promowania danego kraju za granicą głównie w postaci prezentowania osiągnięć kultury danego kraju” (cyt. Ławniczak, 2008, s. 7). Eytan Gilboa uważa, że pojęcie to jest często mylone z międzynarodowymi *public relations*, wojną psychologiczną, propagandą i sprawami publicznymi. Niektórzy badacze utożsamiają dyplomację publiczną z *soft power*, uznając, że skutki działań podejmowanych w jej ramach należy mierzyć za pomocą badań opinii społecznej oraz treści przekazów medialnych (Gilboa, 2008, s. 56).

Autorzy skoncentrowali się na dwóch definicjach, określających przedmiot niniejszego artykułu. Zdaniem Beaty Ociepki dyplomacja publiczna to „dwustronna, dialogowa forma politycznego komunikowania międzynarodowego, skierowana do publiczności za granicą, realizowana dzięki pośrednictwu środków przekazu i poprzez kanały bezpośrednie. Jej celem jest kształtowanie lub wspieranie pozytywnego wizerunku kraju, społeczeństwa za granicą, w tym – przez wpływanie na opinię publiczną – kształtowanie pozytywnych postaw wobec kraju nadawcy” (cyt. Ociepka, 2008, s. 12). Warto przytoczyć także definicję Joanny Nowak, która uważa, że dyplomacja publiczna to „wszystkie działania, które podejmuje państwo w celu kreowania swojego wizerunku. Dodatkowo działania te mają podkreślić możliwość wpływania na sytuację na świecie przez to państwo” (cyt. Nowiak, 1998, s. 88).

Według Marka Leonarda dyplomacja publiczna odbywa się w trzech wymiarach: budowania długoterminowych relacji, aktywnego tworzenia agendy informacyjnej oraz reagowania na pojawiające się informacje. Różnią się one pomiędzy sobą perspektywą czasową – budowanie relacji wymaga wieloletnich działań, by przyniosły one oczekiwane efekty, natomiast reakcja na informacje wymaga podjęcia działań w ciągu kilku godzin (Leonard i in., 2002, s. 11). Warto zaznaczyć także, że komunikacja w ramach dyplomacji publicznej odbywa się na trzech poziomach: monologu [np. komunikaty], dialogu [pomiędzy jednostkami] i współpracy [podejmowanie międzynarodowych projektów] (Cowan, Arsenault, 2008, ss. 11-12).

Wizerunek państwa oraz determinanty wpływające na niego

Wizerunek to efekt dekodowania przez odbiorcę komunikatu nadanego przez jednostkę w sytuacji kontaktu z innymi. W efekcie odbiorca tworzy sobie pewne wyobrażenie o nadawcy (Gad, 2016, s. 16). Wizerunek nie jest wyłączny dla jednostek, posiadają go także państwa, dla których największym kapitałem, jaki mogą posiadać, jest pozytywny wizerunek, ponieważ ma on konkretny wpływ na ich interesy. Zdaniem Felixa Stocka istnieją cztery główne powody, dla których państwa powinny dbać o to, by ich wizerunek był jak najlepszy. Są to: promowanie turystyki, przyciąganie zdolnych jednostek, dodawanie wartości produktom wytwarzanym w danym kraju oraz przyciąganie inwestycji zagranicznych (Hakala i in., 2013, s. 540). Korzystny dla danego państwa wizerunek „odgrywa strategiczną rolę, jest wymierną wartością – ma znaczenie dla rozwoju gospodarczego i poszerzania politycznych wpływów” (cyt. Maćkowska, 2012, s. 189). Warto także zaznaczyć, że państwom jest tym łatwiej wpływać na swój wizerunek, im większy mają wpływ na media międzynarodowe (Maćkowska, 2012, s. 189).

W literaturze znajdziemy wiele definicji wizerunku państwa, co wynika z faktu, iż dziedziną tą zajmuje się wiele dyscyplin naukowych, cechujących się odmiennymi perspektywami. Katharina P. Roth i Adamantios Dimantopoulos proponują podział definicji ze względu na ich domenę. Pierwszą wyróżnioną grupą są wyjaśnienia, które skupiają się na wizerunku kraju, który jest wrażeniem lub wyobrażeniem na temat danego państwa posiadanych przez osoby i organizacje. Definicje zaklasyfikowane do drugiej grupy skupiają się na wizerunku państwa oraz jego produktach. W ostatniej grupie znajdują się definicje skupiające się na towarach pochodzących z danego państwa (Roth, Diamantopoulos, 2009, s. 727).

Można wyróżnić trzy podstawowe części składające się na wizerunek państwa: wizerunek narodu, jednostki reprezentującej dane państwo oraz samego kraju jako systemu lub struktury (Stępińska, 2009, s. 160). Wizerunek państwa powstaje w procesie komunikowania, w którym ważnych jest wiele czynników. Jako jedne z najważniejszych można wymienić m.in. aktywność polityków, agend rządowych, przekazy medialne, bezpośrednie doświadczenia z obywatelami i przedstawicielami danego państwa oraz przeżycia obcokrajowców podczas wizyty w danym państwie. Nie należy bagatelizować wpływu, jaki ma organizacja imprez międzynarodowych, dzięki którym można promować pożądany wizerunek (Ociepka, 2002, s. 210; Maćkowska, 2012, s. 182).

Badacze wymieniają cztery podstawowe kategorie wizerunku państwa. Po pierwsze, wizerunek lustrzany prezentuje, w jaki sposób postrzegane jest państwo przez jego rząd, instytucje z tak zwanego otoczenia wewnętrznego oraz obywateli. Dowiedzieć się o nim można m.in. z zawartości krajowych mediów i badań opinii publicznej. Po drugie, wizerunek rzeczywisty, który odzwierciedla opinie, które istnieją na temat danego państwa w zagranicznych przekazach medialnych, także opinie pojedynczych osób. Po trzecie, wyróżnić można wizerunek pożądaný, czyli ten, jaki państwo chciałoby posiadać. Uważany jest on za niemożliwy do osiągnięcia z uwagi na złożoność czynników wpływających na kształtowanie wizerunku, jednak należy do niego dążyć. Po czwarte, wizerunek optymalny, który najprościej można scharakteryzować jako godzący w siebie założenia wyżej wymienionych kategorii (Stępińska, 2009, s. 161).

Państwa zazwyczaj budują swój wizerunek wykorzystując tak zwaną strategię autoprezentacyjną. Opiera się ona na ukrywaniu lub rekompensowaniu braku jakiś cech oraz promowaniu wyłącznie pozytywnych aspektów. Budowany wizerunek warto dostosowywać do oczekiwań podmiotów, z którymi prowadzi się interakcję, rzeczywistych cech posiadanych przez państwo oraz jego własnych celów (Stępińska, 2009, s. 161).

Jako pierwszą determinantę wpływającą na wizerunek kraju można wymienić tradycyjną dyplomację rozumianą jako działalność uprawnionych do tego organów, które realizują cele polityki zagranicznej państwa i dbają o jego interesy oraz obywateli. Liczą się kompetencje dyplomatów a także ich aktywność na arenie międzynarodowej i dostęp do materiałów promocyjnych i informacyjnych (Maćkowska, 2012, s. 182).

Simon Anholt wymienia sześć kanałów, za pomocą których państwa wysyłają komunikaty kreujące wizerunek, czyli turystykę, politykę zagraniczną i wewnętrzną, markowy eksport, ludzi, inwestycje oraz kulturę (Maćkowska, 2012, s. 183). Najbardziej widocznym z kanałów jest prawdopodobnie turystyka, ponieważ często działania związane z jej promowaniem są najlepiej finansowane. Dodatkowo jest ona stosunkowo łatwym w przekazie elementem wizerunku państwa (Hereźniak, 2011, s. 111).

Markowy eksport polega na promowaniu kraju i budowaniu jego wizerunku przez pryzmat produktów z nim kojarzonych. Aby znane marki stały się ambasadorami państwa, powinno ono opracować strategię wspierania rodzimych przedsiębiorstw, by stymulować ich rozwój międzynarodowy. Dzięki temu można stworzyć lub pogłębić „efekt kraju pochodzenia”. Dodatkowo państwa powinny dbać o strukturę eksportu, w którym produkty markowe powinny mieć duży udział (Hereźniak, 2011, s. 135).

Napływ inwestycji zagranicznych i przyciąganie zdolnych obcokrajowców zależy od oceny wizerunku państwa. Im lepsze opinie o nim, tym więcej inwestycji

i obcokrajowców przyciągnie do siebie. Dlatego w przypadku tego kanału ważne są działania informujące np. o zasadach prowadzenia działalności gospodarczej czy przedstawiające ułatwienia dla zagranicznych inwestorów (Maćkowska, 2012, s. 184; Hereźniak, 2011, s. 124).

Simon Anholt rozumie kulturę jako organizowanie wydarzeń promujących niematerialny dorobek cywilizacyjny danego państwa oraz ocenę wpływu jego *soft power*. W tym wymiarze ważne jest umiejętne prowadzenie polityki międzynarodowej poprzez dyplomację kulturalną. Pozwala to na wykreowanie pożądanego wizerunku, który ułatwi podejmowanie innych działań. Zadania związane z kulturą są uznawane za jeden z najlepszych sposobów walki ze stereotypami, które negatywnie wpływają na postrzeganie kraju (Szondi, 2008, s. 75). Z kolei pod pojęciem „ludzie” rozumie on znane osoby z danego państwa, posiadające autorytet i rozpoznawalność, jednak wpływ na wizerunek kraju ma każdy obywatel. To jak te osoby zachowują się przebywając za granicą kształtuje sposób postrzegania ich ojczyzny (Maćkowska, 2012, s. 185).

Dyplomacja publiczna na przykładzie Stanów Zjednoczonych

W postrzeganiu danego państwa na arenie międzynarodowej ważną rolę odgrywa coraz częściej jego wizerunek i związane z nim kwestie szeroko pojętego *soft power*. Stany Zjednoczone, pomimo aktywności w ramach dyplomacji publicznej, najczęściej postrzegane są przez pryzmat potęgi militarnej, jednakże jest to ogromne nadużycie. Prawdopodobnie żadne państwo na świecie nie ma tak silnej pozycji, zarówno w sferach *hard* i *soft power*, a także nie jest lepiej przygotowane do tego niż USA. W ramach administracji federalnej istnieje szereg instytucji odpowiedzialnych za dyplomację publiczną, na czele z podsekretarzem ds. dyplomacji publicznej w Departamencie Stanu (Stankiewicz, 2012, s. 106, 110; Zaborowski, 2016). Oprócz instytucji rządowych również ważne są silne „marki narodowe”, które kojarzone są z danym państwem. W przypadku USA są to głównie firmy z branży technologicznej, takie jak Facebook, Google, Netflix. Jako elementy dyplomacji publicznej, będące częściami składowymi „marki narodowej” można uznać również sfery kultury i sportu, w których USA również mają znaczącą pozycję, dzięki Hollywood, lidze koszykówki NBA oraz SuperBowl (Zaborowski, 2016). Stany Zjednoczone często korzystały z działań w ramach dyplomacji publicznej i dzięki temu skutecznie realizowały swoje interesy, czego przykładem jest Plan Marshalla (Zaborowski, 2016), którego sukces potwierdza fakt, że działania w ramach *soft power* czasem przynoszą lepsze i długotrwałe efekty. Jednakże bywały okresy

w historii, kiedy to amerykańskie władze ignorowały potencjał, którym dysponowały na rzecz polityki opartej na *hard power* (Zaborowski, 2016). Przykładem mogą być rządy prezydentów George'a W. Busha (Stankiewicz, 2012, s. 107, 112-113) i Donalda Trumpa (Burack, 2020), których działania spowodowały obniżenie poziomu zaufania do USA i wzrost nastrojów antyamerykańskich. Przeciwnieństwem polityki wyżej wymienionych prezydentów były działania administracji Baracka Obamy (Stankiewicz, 2012, s. 106). Można wysunąć wniosek, że prezydenci, wywodzący się z Partii Demokratycznej, kładą większy nacisk na dyplomację publiczną niż Republikanie.

Wybrane dziedziny aktywności Stanów Zjednoczonych w ramach dyplomacji publicznej

Pierwszą sferą jest edukacja, ze szczególnym uwzględnieniem uczelni wyższych. Amerykańskie uniwersytety są uznawane za jedne z najlepszych na świecie, a USA plasują się w światowej czołówce pod względem nakładów na naukę oraz szeroko pojęte badania i rozwój. Jednak co łączy edukację z dyplomacją publiczną? Programy wymiany naukowej oraz stypendia. Większość państw wykorzystuje je nie tylko w celach czysto edukacyjnych. Ukrytym motywem jest zbudowanie w dyskretny sposób swojego pozytywnego wizerunku wśród studentów i naukowców, kształcących się na zagranicznej uczelni i prowadzących badania, którzy w ten sposób stają się nieformalnymi ambasadorami współpracy z uczelnią w danym państwie. Beneficjenci programów wymiany mogą też mieć realny wpływ na politykę państwa, jeżeli osiągną ważne stanowiska w administracji publicznej i tym samym rozszerzą zakres współpracy ze Stanami Zjednoczonymi. Takim systemem wymiany, realizowanym przez USA, jest program Fulbrighta, będący największym tego typu przedsięwzięciem na świecie. Powstał w 1946 roku z inicjatywy senatora Williama J. Fulbrighta i miał na celu „promowanie dobrej woli” w ramach wymiany studentów oraz współpracy kulturowej. Obecnie program ten podlega Departamentowi Stanu i jest przez niego finansowany. Według szacunków, od 1946 roku skorzystało z niego ponad 360 tysięcy osób w 160 krajach, w tym Polsce (Stankiewicz, 2012, s. 117; Zaborowski, 2016)

Kolejną sferą są media. Stany Zjednoczone nadal utrzymują z budżetu federalnego różne środki masowego przekazu, których zadaniem jest promowanie amerykańskich wartości, głównie w krajach niedemokratycznych. Główną rolę odgrywa w tym przypadku The Broadcasting Board of Governors [BBG], agencja rządowa utworzona w 1999 roku, której zadaniem jest nadzór nad mediami aktywnymi w dyplomacji publicznej,

takimi jak np. rozgłośnie Głos Ameryki i Radio Wolna Europa oraz telewizja Alhurra (Glinka, 2011, s. 126-135; Zaborowski, 2016). Ich zasięg obejmuje niemal cały świat, jednakże w ostatnich latach ich siła oddziaływania maleje, (Glinka, 2011, s. 126, 136) w przeciwieństwie do mediów komercyjnych, których pozycja na globalnym rynku medialnym jest niezagrożona. Prywatne podmioty, takie jak telewizja CNN, nie są powiązane z władzami ani nie podlegają im, jednakże z punktu widzenia dyplomacji publicznej są użytecznym narzędziem kreowania pozytywnego wizerunku USA na świecie oraz amerykańskich wartości.

Następną dziedziną jest branża filmowa. Stany Zjednoczone nadal utrzymują w niej dominującą pozycję. Większość największych wytwórni i najpopularniejszych aktorów na świecie pochodzi z USA (Zaborowski, 2016), a Hollywood do tej pory nie zostało zdetronizowane przez żadnego zagranicznego konkurenta. Niemal od samego początku branży filmowej w Stanach Zjednoczonych miała ona większe lub mniejsze powiązania z amerykańskimi władzami (Fic, 2020; Konar, 2020). Obecnie nie tworzy się filmów stricte propagandowych, jednakże w popularnych produkcjach można „przemycać” wątki gloryfikujące USA. Najlepszym przykładem mogą być filmy akcji i fantastyczne. Zazwyczaj przedstawiają bohaterów amerykańskich żołnierzy, którzy uzbrojeni w wyprodukowaną w USA broń i wysokie morale, pokonają każdego możliwego przeciwnika. Nawet jak Stany Zjednoczone ponoszą w filmie klęskę, to i tak z czasem znajdują sposób na odniesienie zwycięstwa i wyzwolenie reszty świata. W branży filmowej szczególnie aktywna jest amerykańska armia, która dba o swój pozytywny wizerunek (Sirota, 2011). Departamentowi Obrony podlega specjalny wydział, odpowiedzialny za pośrednictwo w kontaktach między wojskiem a Hollywood. System współpracy jest prosty: siły zbrojne ułatwiają filmowcom dostęp do swojego sprzętu, obiektów i żołnierzy, ale w zamian za możliwość wglądu i wprowadzania zmian w scenariuszu oraz procesie produkcji (Konar, 2020; Zaborowski, 2016; Zemło, 2017). W efekcie duża część filmów ze wspomnianych wcześniej gatunków nie powstałaby bez wsparcia wojska, co skutkuje przedstawieniem w nich armii amerykańskiej w sposób jednoznacznie pozytywny. Modelowym przykładem takiego filmu jest *Top Gun*, który stał się opisywanym fenomenem, ponieważ w krótkim czasie spowodował zmianę postrzegania amerykańskiej armii zarówno w kraju, jak i za granicą, a także spowodował upowszechnienie się modelu kooperacji filmowców z wojskiem (Konar, 2020; Michałek, Wrona, 2017). Produkcji, które ukazują armię USA w sposób mniej lub bardziej negatywny jest stosunkowo niewiele, ponieważ ze względu na wyższe koszty, spowodowane brakiem wsparcia amerykańskiego wojska, ich produk-

cja jest utrudniona. Produkcje, które armia uznaje za „niewspółpracujące” nie mogą liczyć na jakiekolwiek wsparcie, przy czym nie dotyczy ono tylko filmów wojennych. Siły zbrojne oraz służby specjalne współpracują z filmowcami przy produkcjach różnych gatunków, więc wytwórnie z założenia muszą być w dobrych relacjach z tymi podmiotami (Zemło, 2017). Ciekawostką jest fakt, że kooperacja z branżą filmową przynosi korzyści wojsku nie tylko w postaci wykreowania pozytywnego wizerunku, bo armia również inspirowana jest filmami w swoich projektach rozwojowych, mających na celu stworzenie nowych typów broni i wyposażenia. Przykładem mogą być plecaki amunicyjne, wzorowane na filmie *Predator* (Dura, 2020; Zemło, 2018). Model kreowania pozytywnego obrazu wojska, jaki funkcjonuje w Hollywood, próbują skopiować inne państwa w rodzimych produkcjach, jednakże nadal najbardziej efektywne i docierające do masowej wyobraźni są produkcje amerykańskie.

Ostatnim przykładem są gry komputerowe. Stany Zjednoczone również mają silną pozycję w tej branży (Zaborowski, 2016), a większość wytwórni to firmy amerykańskie, których produkcje zdobywają popularność na całym świecie. Mechanizm promocji Stanów Zjednoczonych jest tutaj podobny do branży filmowej, czyli promowana jest głównie armia amerykańska i uzbrojenie *Made in USA*, szczególnie w grach typu FPS, czyli popularnych „strzelankach” (Szymański, 2016, s. 149), takich jak np. serie *Call of Duty*, *Medal of Honor*, *Battlefield* (Czajka, 2019; Olszewski, 2011, s. 171; Sieja, 2019). Właśnie w tej kategorii gier widać bardzo mocno wyeksponowany przekaz pozytywny, a krytyka jest w nich nieobecna (Sieja, 2019). Stany Zjednoczone oczywiście promowane są w innych gatunkach gier, czego przykładem jest obecność samochodów amerykańskich producentów w grach wyścigowych, takich jak *Need for Speed*, *Forza*, *Gran Turismo*, a w sportowych amerykańskie drużyny i ich zawodnicy, np. serie *FIFA* i *NBA*, jednakże w powszechnej świadomości, co można zaobserwować, najbardziej „zaangażowane” w promocję Stanów Zjednoczonych na świecie są „strzelanki” (Olszewski, 2011, s. 175, 177).

Dyplomacja publiczna, a rywalizacja USA-Chiny. Podsumowanie

Obecnie w sferze dyplomacji publicznej sytuacja jest bardzo napięta. Coraz więcej państw zamierza zwiększyć swoją aktywność w tej sferze i tym samym wypromować siebie za pomocą instrumentów *soft power*. Przykładem może być Korea Południowa, która w ostatnich latach dzięki swojej kulturze, głównie muzyce z gatunku k-pop, przestała być kojarzona tylko z zaawansowanymi technologiami, a spopularyzowała

rodzimą kulturę. Fakt, że kolejne państwa zwiększają swoje wysiłki na aktywność w ramach dyplomacji publicznej oznacza, że będzie rosła między nimi konkurencja, a Stany Zjednoczone będą tylko jednym z uczestników, którego pozycja ulega osłabieniu na rzecz innych podmiotów. Jednocześnie nowe amerykańskie władze próbują zwiększyć swoją aktywność w wymiarze *soft power*, by odzyskać zaufanie i odbudować wizerunek, które zostały nadszarpnięte rządami Donalda Trumpa, który w swojej polityce kierował się twardą siłą i interesami. Jednakże w sferze dyplomacji publicznej, podobnie jak w przypadku *hard power*, głównym konkurentem Stanów Zjednoczonych będą Chiny, które rozwinęły szereg instrumentów, z których najbardziej spektakularnym jest silna pozycja w branży filmowej. Państwo Środka od kilku lat intensywnie rozwija swoje wpływy w tej dziedzinie. Obecnie przedsiębiorstwa z ChRL są jednymi z ważniejszych koproducentów hollywoodzkich produkcji i nie mają oporów, by wykorzystywać swoją pozycję do umieszczania w filmach pozytywnych treści, dotyczących Chin lub usuwania negatywnych. W ostatnich latach można zaobserwować, że rywalizacja między USA i ChRL przeniosła się do sfery kultury, czego przejawem są kontrowersje związane z przejmowaniem amerykańskich studiów przez chińskie firmy oraz aktorską wersją filmu *Mulan*, któremu zarzucano nie tylko gloryfikację Chin, ale też wybranie na plan zdjęciowy prowincji Xinjiang, w której dochodzi do prześladowań muzułmańskiej mniejszości Ujgurów ze strony chińskich władz (Tomaszewicz, 2020). Fakt, że Amerykanie zaczynają zwracać uwagę na wpływy Chin w branży filmowej (Druś, 2020) oznacza, że kultura staje się kolejnym polem rywalizacji mocarstw.

Podsumowując, Stany Zjednoczone są państwem, które wykorzystuje dyplomację publiczną do promocji swojego wizerunku na świecie, jednakże są okresy większej i mniejszej aktywności w jej ramach. Potencjał, którym USA dysponują nie zawsze jest wykorzystywany w przemyślny sposób, a nawet jest osłabiany, jak w okresie rządów George'a W. Busha i Donalda Trumpa. Sfera *soft power*, na którą nacisk będzie kładł nowy prezydent Joe Biden, będzie kluczowa dla poprawy wizerunku Ameryki na świecie oraz do ograniczenia wpływu innych państw, głównie Chin, które będą próbowały stworzyć swoją „markę” i wypromować swoje wartości, wchodząc na kurs kolizyjny z USA. Paradoksalnie w obecnych czasach dyplomacja z *soft* staje się coraz bardziej *hard*.

Bibliografia

- Burack, C. (2020). Cztery lata America First. Jak Trump zmienił politykę międzynarodową. *Deutsche Welle*. Pobrane z: <https://p.dw.com/p/3k9aq>. [dostęp: 20.11.2020].
- Cowan, G., Arsenault, A. (2008). Moving from Monologue to Dialogue to Collaboration: The Three Layers of Public Diplomacy. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 616, ss. 10-30. DOI: 10.1177/0002716207311863.
- Czajka, Ł. (2019). Filozofia i estetyka wojny w świecie gier z serii Call of Duty: Modern Warfare. W: M. Kłosiński, K. M. Maj (red.), *Dyskursy gier wideo* (ss. 443-467). Pobrane z: <https://depot.ceon.pl/handle/123456789/17314>. [dostęp: 21.11.2020].
- Druś, M. (2020). Prokurator generalny USA zarzuca Hollywood i gigantom IT uległość wobec Chin. *Puls Biznesu*. Pobrane z: <https://www.pb.pl/prokurator-generalny-usa-zarzuca-hollywood-i-gigantom-it-uleglosc-wobec-chin-997004>. [dostęp: 20.11.2020].
- Dura, M. (2020). Plecak z „Predatora” w US Navy i US Army. *Defence24*. Pobrane z: <https://www.defence24.pl/plecak-z-predatora-w-us-navy-i-us-army>. [dostęp: 22.11.2020].
- Fic, M. (2020). Top Gun (1986) i jego wpływ na popkulturę. *New Wayferer*. Pobrane z: <https://newwayfarer.pl/top-gun-wplyw-na-popkulture/>. [dostęp: 21.11.2020].
- Gad, K. (2016). *Polska e-marka narodowa. Spoty promocyjne Polski w Internecie jako element brandingu narodowego*. Kraków: Instytut Dziennikarstwa, Mediów i Komunikacji Społecznej, Uniwersytet Jagielloński.
- Glinka, K. (2011). Radio, telewizja i Internet jako instrumenty prowadzenia dyplomacji publicznej Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej. *In Gremio. Studia nad Historią, Kulturą i Polityką*, t. 5:2011, ss. 125-137.
- Gilboa, E. (2008). Searching for a Theory of Public Diplomacy. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 616, ss. 55-77. DOI: 10.1177/0002716207312142 .
- Hakala, U., Lemmetyinen, A., Kantola, S-P. (2013). Country image as a nation-branding tool. *Marketing, Intelligence & Planning*, vol. 31, no. 5, ss. 538-556. DOI:10.1108/MIP-04-2013-0060.
- Hereźniak, M. (2011). *Marka narodowa: jak skutecznie budować wizerunek i reputację kraju*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Konar P. (2020). „Kulturacje”: Subtelna siła Hollywood. Fabryka Snów w świecie polityki. *Holistic*. Pobrane z: <https://holistic.news/subtelna-sila-hollywood-jak-fabryka-snow-i-polityka-zywia-sie-nawzajem/>. [dostęp: 21.11.2020].
- Ławniczak, R. (2008). Słowo wstępne. W: B. Ociepka (red.), *Dyplomacja publiczna*

- (s. 7-9). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Leonard, M., Stead C., Smewing C. (2002). *Public Diplomacy*. Londyn: The Foreign Policy Centre.
- Maćkowska, R. (2012). Kształtowanie wizerunku Polski w krajach Unii Europejskiej. *Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych AMW, nr 2, ss. 179-190*.
- Michalek, M., Wrona, T. M. (2017). Przyczajony tygrys ratuje świat, ukryty smok pożera Hollywood. *TVN24*. Pobrane z: <https://tvn24.pl/magazyn-tvn24/przyczajony-tygrys-ratuje-swiat-ukryty-smok-pozera-hollywood,101,1901>. [dostęp: 21.11.2020].
- Nowiak, J. (1998). Czym jest polityka zagraniczna. W: W. Malendowski, Cz. Mojsiewicz (red.), *Stosunki międzynarodowe* (s. 75-90). Wrocław: Atla 2.
- Ociepka, B. (2002). *Komunikowanie międzynarodowe*. Wrocław: Wydawnictwo ASTRUM.
- Ociepka, B. (2008). Dyplomacja publiczna jako forma komunikowania międzynarodowego. W: B. Ociepka (red.) *Dyplomacja publiczna* (s. 11-35). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Olszewski, P. (2011). Polityzacja gier wideo. Ewolucja od niezobowiązującej rozrywki do zideologizowanego medium. *Homo Ludens, 1(3), ss. 167-180*.
- Potocka J. (2020). „Le Monde”: Pandemia koronawirusa poważnym ciosem dla wizerunku USA. *RMF24.pl*. Pobrane z: <https://www.rmf24.pl/raporty/raport-koronawirus-z-chin/najnowsze-fakty/news-le-monde-pandemia-koronawirusa-powaznym-ciosem-dla-wizerunku,1Id,4513878>. [dostęp: 21.11.2020].
- Roth, K. P., Diamantopoulos, A. (2009). Advancing the country image construct. *Journal of Business Research, no. 62, ss. 726-740*. DOI: 10.1016/j.jbusres.2008.05.014.
- Sieja B. (2019). Gry komputerowe a propaganda. Twórcy manipulują historią od lat, ale... dlaczego tak się dzieje?. *Komputer Świat*. Pobrane z: <https://www.komputer-swiat.pl/gamezilla/artykuly/gry-komputerowe-a-propaganda-tworcy-manipuluj-historia-od-lat-ale-dlaczego-tak-sie/k62nhbh>. [dostęp: 20.11.2020].
- Sirota D. (2011). „Top Gun”, czyli jak pokochać wojnę. *Onet.pl*. Pobrane z: <https://wiadomosci.onet.pl/kiosk/top-gun-czyli-jak-pokochac-wojne/c3vz0>. [dostęp: 21.11.2020].
- Stankiewicz, W. (2012). Dyplomacja publiczna — amerykański punkt widzenia. *Historia i Polityka, 7(14), ss. 101-121*.
- Stępińska, A. (2009). Wizerunek państwa – działania PR nie tylko w okresie prezydentury. W: Z. Czachór, M. J. Tomaszuk (red.), *Przewodnictwo państwa w Radzie Unii Europejskiej – doświadczenia partnerów, propozycje dla Polski* (s. 159-169). Poznań: Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM.
- Szondi, G. (2008). Dyplomacja publiczna w Europie Wschodniej. W: B. Ociepka (red.),

- Dyplomacja publiczna* (s. 59-86). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Szymański, M. (2016). Amerykańska filozofia w grach komputerowych. *Studia Krytyczne/Critical Studies*, 2/2016, ss. 148-160.
- Tomaszewicz, Z. (2020). Miał być świetny remake, a jest skandal. Nowa wersja „Mulan” jest skrojona pod chińską propagandę. *naTemat.pl*. Pobrane z: <https://natemat.pl/319785,skandal-wokol-mulan-film-krecono-w-regionie-gdzie-sa-obozy-dla-ujgurow>. [dostęp: 22.11.2020].
- Zaborowski, J. (2016). Jak Ameryka zdobywa przyjaciół. *Rzeczpospolita*. Pobrane z: <https://www.rp.pl/Plus-Minus/303189989-Jak-Ameryka-zdobywa-przyjaciol.html>. [dostęp: 20.11.2020].
- Zemło, J. (2018). US Army: w poszukiwaniu nowych broni do Hollywood. *Konflikty.pl*. Pobrane z: <https://www.konflikty.pl/aktualnosci/wiadomosci/us-army-w-poszukiwaniu-nowych-broni-do-hollywood/>. [dostęp: 21.11.2020].
- Zemło, J. (2017). Hollywoodzkie hity filmowe cenzurowane przez Pentagon?. *Konflikty.pl* Pobrane z: <https://www.konflikty.pl/aktualnosci/wiadomosci/hollywoodzkie-hity-filmowe-cenzurowane-przez-pentagon/>. [dostęp: 21.11.2020].



Dyplomacja morska jako nowy wymiar dyplomacji publicznej Unii Europejskiej

Maritime diplomacy as a new dimension
of public diplomacy in the European Union

Jowita Sosnowska

ORCID: 0000-0003-1371-4611

e-mail: jowita.sosnowska@opoczta.pl

Akademia Katolicka w Warszawie – Collegium Bobolanum

Sea areas are essential for the security of the European Union, given their geographical location as well as the EU's Integrated Maritime Policy.

The EU is taking action to ensure security in the seas and oceans and promoting international cooperation on maritime policy in line with the strategic priorities set out in the European Union's Global Foreign Policy Strategy. However, in order to strengthen its position in the international arena, it aims to create a space that will guarantee the integrity of sectoral and national maritime strategies, as well as to deepen civil or military cooperation between member states.

The European Union's diplomatic activities and initiatives, which were focused on dialogue with third countries, made the Maritime Force of this organization, apart from the systems supporting the EU diplomatic service, an instrument of maritime diplomacy in the EU's foreign policy.

Key words: maritime diplomacy, European Union, EU foreign policy, EU naval forces.

Unia Europejska jako organizacja międzynarodowa, obok państw i innych uczestników prawa międzynarodowego oraz tych nieposiadających osobowości międzynarodowej, jest podmiotem stosunków międzynarodowych, prowadzi politykę zagraniczną, a jej większą spójność, a także skuteczność działań zewnętrznych, które mają doprowadzić do zwiększenia jej znaczenia na arenie międzynarodowej, zapewnia utworzona w 2009 roku Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ) z Wysokim Przedstawicielem do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa na czele. Należy nadmienić również, że dzięki przepisom traktatowym UE posiada całkowitą swobodę działania na poziomie międzynarodowym. Unia Europejska nie jest jednak jednolitym podmiotem w stosunkach zewnętrznych, jest zbiorem 27 państw, które kierują się wspólnymi wartościami. „W polityce zagranicznej UE oraz państwa członkowskie dążą do wpływania na innych uczestników stosunków międzynarodowych” (Niedźwiecki, 2017).

UE swą rolę na arenie międzynarodowej określiła w traktatach założycielskich. W Traktacie o Unii Europejskiej art. 3 ust. 5 stanowi, iż „W stosunkach zewnętrznych Unia umacnia i propaguje swoje wartości i interesy oraz wnosi wkład w ochronę swoich obywateli. Przyczynia się do pokoju, bezpieczeństwa, trwałego rozwoju Ziemi, do solidarności i wzajemnego szacunku między narodami, do swobodnego i uczciwego handlu, do wyeliminowania ubóstwa oraz do ochrony praw człowieka, w szczególności praw dziecka, a także do ścisłego przestrzegania i rozwoju prawa międzynarodowego, w szczególności zasad Karty Narodów Zjednoczonych” (TUE art. 3, ust. 5). Koncepcja bezpieczeństwa realizowana przez Unię Europejską od początku jej istnienia, czyli od 1993 roku, posiada dychotomiczny charakter, polega na dbałości o wewnętrzne bezpieczeństwo, zarazem podkreślając, iż stosunki zewnętrzne UE mają kluczowe znaczenie, albowiem działania podejmowane w wymiarze zewnętrznym w dużej mierze wpływają na sytuację wewnętrzną danego obszaru, a więc państw członkowskich. W rezultacie Unia Europejska podejmuje szereg działań, które obejmują terytoria spoza UE i które dotyczą rozwijania oraz utrzymywania stosunków dyplomatycznych, nawiązywania współpracy z kluczowymi podmiotami stosunków międzynarodowych i strategicznymi partnerami, a także wspieranie i budowanie silnych sojuszy w zasadniczych z perspektywy unijnych interesów dziedzinach. Zasadniczą dla polityki UE sferą są bezspornie obszary morskie, które mają newralgiczne znaczenie dla bezpieczeństwa Unii Europejskiej, z uwagi na położenie geograficzne, a także unijną zintegrowaną politykę morską.

W 2014 roku Unia nakreśliła swoje propozycje dotyczące zapewnienia bezpieczeństwa na morzu we „wspólnym komunikacie Komisji Europejskiej oraz Wysokiej Przed-

stawiciel Unii Europejskiej ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa C. Ashton do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie otwartego i bezpiecznego światowego obszaru morskiego: elementy strategii Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa morskiego” (Parlament Europejski, Rada, 2014). W komunikacie przedstawione zostały sugestie działań dla państw członkowskich w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) oraz transportu, w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom na morzu. UE w zgodzie z normami traktatowymi, zgodnie ze swoimi kompetencjami i odpowiednimi działaniami zmierza do osiągnięcia zamierzonych rezultatów. Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady z 2014 roku zawiera zapis, iż istnieje bezpośrednie powiązanie pomiędzy elementami zewnętrznymi, jak i wewnętrznymi w zakresie bezpieczeństwa morskiego, dlatego też zaistniała potrzeba, aby działania wszelkich organizacji i instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo na morzu zostały poddane koordynacji, a także by je unormowano celem wypracowania integralności polityk państwowych z sektorowymi. Konieczne stało się również zapewnienie możliwości kooperacji opartej na skoordynowanych procedurach reagowania na zagrożenia przez instytucje wojskowe oraz cywilne (Parlament Europejski, Rada, 2014). Unia Europejska, obok NATO jest jedną z kluczowych instytucji stojących na straży europejskiego bezpieczeństwa morskiego.

UE podejmując działania mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa na morzach i oceanach, promuje współpracę międzynarodową w zakresie polityki morskiej, zgodnie ze strategicznymi priorytetami, które zostały określone w globalnej strategii Unii Europejskiej w dziedzinie polityki zagranicznej. Strategia ta określa pięć priorytetów:

1) „Bezpieczeństwo samej Unii – intensyfikacja działań w zakresie obronności, bezpieczeństwa cybernetycznego, zwalczania terroryzmu oraz w zakresie energii i strategicznej komunikacji

2) Sąsiedztwo – inwestowanie w odporność państw i społeczeństw leżących na wschód i południe od UE – odporność zdefiniowano jako zdolność państw i społeczeństw do reformowania się, a tym samym do zwalczania kryzysów

3) Zintegrowane podejście do sytuacji konfliktowych (wojna i kryzys) – bezzwłoczne reagowanie, działania zapobiegawcze, inwestowanie w stabilizację

4) Wspieranie stabilnych porządków regionalnych opartych na współpracy na całym świecie (regiony jako kluczowa przestrzeń ładu)

5) Skuteczne globalne rządzenie w XXI wieku – działania na rzecz globalnego ładu opartego na prawie międzynarodowym, zapewniające poszanowanie praw człowieka, zrównoważony rozwój oraz trwały dostęp do globalnych wspólnych dóbr” (Rada Europejska, 2016).

Natomiast by wzmocnić swą pozycję na arenie międzynarodowej, Unia dąży do stworzenia przestrzeni, która zagwarantuje integralność sektorowych oraz narodowych strategii morskich, jak również do pogłębienia współpracy cywilnej czy wojskowej państw członkowskich.

Działania i inicjatywy dyplomatyczne Unii Europejskiej, które ukierunkowane zostały na dialog z państwami trzecimi, sprawiły, iż Siły Morskie tej organizacji, obok systemów wspomagających unijną służbę dyplomatyczną, takich jak Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa czy Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności, stały się instrumentem dyplomacji morskiej w polityce zagranicznej UE. Obecnie dyplomacja morska ułatwia obniżanie napięć, przejmowanie kontroli nad kryzysem, jak również rozwiązywanie konfliktów (Bryśiewicz, 2017). Działania prowadzone na obszarach morskich obejmują wiele istotnych aspektów, przede wszystkim dotyczą takich kwestii, jak przeciwdziałanie konfliktom, a także ich łagodzenie, zagwarantowanie ładu prawnego oraz bezpieczeństwa na morzu, rozwijanie i utrzymywanie wysokiej gotowości mobilizacyjnej i bojowej w celu realizacji zadań, krzewienie partnerstwa i współpracy międzynarodowej, dbałość o interesy ekonomiczne, rozwijanie i utrzymywanie sojuszy, jak również pomoc humanitarna.

UE realizując cele i zadania z zakresu polityki zagranicznej, promuje wartości demokratyczne oraz pokojowe rozwiązywanie sporów międzynarodowych. Angażuje się w newralgiczne sprawy o charakterze międzynarodowym, współpracuje ze służbami dyplomatycznymi państw członkowskich i partnerskich, organizacjami międzynarodowymi oraz największymi potęgami światowymi. Dlatego też postanowiła skoncentrować się także na wspólnych problemach, rozwiązaniach i działaniach strategicznych z zakresu dyplomacji morskiej, która coraz częściej przybiera postać międzynarodowej pomocy na morzu.

Przykładem działań z zakresu dyplomacji morskiej i pierwszą misją morską UE, a zarazem jednym z zasadniczych przedsięwzięć dla dyplomacji unijnej jest niewątpliwie rozpoczęta w 2008 roku EUNAVFOR „Operacja Atalanta” (eunavfor.eu).

UE zdecydowała się na przeprowadzenie misji, aby podnieść poziom bezpieczeństwa na obszarze kluczowym dla globalnego handlu, jak również ze względu na eskalację piractwa somalijskiego.

Do głównych celów tej operacji należą: ochrona jednostek morskich Światowego Programu Żywnościowego, a także innych jednostek morskich, które przepływają przez obszar, na którym znajdują się jednostki Atalanty, nadzór nad obszarami mor-

skimi w regionie Somalii. Siły Morskie UE mają również za zadanie zatrzymywać i przekazywać osoby, które są podejrzane o popełnienie aktów piractwa w celu przeprowadzenia postępowania sądowego, ich celem jest także wzmacnianie współpracy z organizacjami, podmiotami i państwami, które działają na tym obszarze na rzecz walki z aktami piractwa czy rozboju u wybrzeży Somalii (Niwczyk, 2014).

Należy nadmienić, iż Rada UE przedłużyła mandat operacji EUNAVFOR „Atalanta” w Somalii do 31 grudnia 2020 roku. Od 29 marca 2019 roku dowództwo operacji zostało przeniesione z Northwood w Wielkiej Brytanii do Roty w Hiszpanii, natomiast Centrum Bezpieczeństwa Morskiego Dotyczącego Rogu Afryki (MSCHOA) umieszczono w Breście we Francji (Rada Europejska, 2018).

Istotne jest także to, iż dane, które zostały zgromadzone od 2008 roku, pokazują, że operacja ta w walce z piractwem jest bardzo skuteczna, a wysiłki zmierzające do tego, by przekonać przemysł morski i społeczność o znaczeniu środków samoobrony, zmniejszyły wskaźnik powodzenia przeprowadzanych ataków. „W szczytowym okresie somalijskiego piractwa w styczniu 2011 r. piraci przetrzymywali 736 zakładników i 32 statki” (eunavfor.eu). Od października 2016 roku liczba ta spada.

W 2015 roku po kolejnej katastrofie statku u wybrzeży Lampedusy, w której zginęło ponad 800 osób (Cusumano, 2019), Unia Europejska zdecydowała, aby wzmocnić operację agencji Frontex - „Tryton”, morską operacją wojskową EUNAVFOR MED „Sophia”, która została uruchomiona w odpowiedzi na działalność przemytniczą oraz pogorszenie kryzysu humanitarnego. Jednocześnie jej misja odnosi się do drugiego punktu Planu działania UE w zakresie migracji, który dotyczy dążenia do przechwytywania i niszczenia statków używanych przez przemytników (European Commission, 2015). We wrześniu 2019 roku Rada przedłużyła mandat operacji do 31 marca 2020 roku (Rada Europejska, 2019).

Do głównych zadań operacji należało wspieranie Unii Europejskiej w zakłócaniu działalności przemytniczej migrantów, a także handlarzy ludźmi w południowo-środkowym rejonie Morza Śródziemnego (Rada Europejska, 2019). Natomiast do innych zadań należało także szkolenie libijskiej straży przybrzeżnej, marynarki wojennej, jak również monitorowanie długoterminowej efektywności szkoleń oraz przyczynianie się do egzekwowania na pełnym morzu u wybrzeży Libii embarga na broń, które ONZ nałożyło na to państwo (Rada Europejska, 2019). Celem operacji było wspieranie działań Unii w kwestii przywrócenia stabilności oraz bezpieczeństwa w Libii, a także bezpieczeństwa morskiego.

Natomiast 31 marca 2020 roku Rada UE uruchomiła operację wojskową EUNAVFOR MED IRINI, by egzekwować embargo na broń wobec Libii. Rada zdecydowała, że mandat operacji będzie trwał do 31 marca 2021 roku (Rada Europejska, 2020). Państwa człon-

kowskie Unii Europejskiej sprawują nad nią ścisłą kontrolę. Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa, który działa pod kierunkiem Rady i Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa sprawuje kontrolę polityczną, gwarantuje strategiczne kierownictwo, a także podejmuje odpowiednie decyzje (Rada Unii Europejskiej, 2020).

Do najważniejszych zadań operacji należy m.in.: egzekwowanie nałożonego przez ONZ embarga na broń, z wykorzystaniem zasobów morskich, przyczynianie się do tworzenia zdolności i szkolenia libijskiej straży przybrzeżnej i marynarki wojennej w zadaniach związanych z egzekwowaniem prawa na morzu (Rada Europejska, 2020).

Należy również zaznaczyć, że unijny komponent sił morskich formowany jest z dobrowolnych wkładów sił zbrojnych państw członkowskich (Kozłowski, Ligęza, 2009, ss. 63).

Podsumowując, należy stwierdzić, że współpraca w ramach basenów morskich stanowi element kluczowy dla rozwoju Unii Europejskiej, a strategiczne znaczenie obszarów morskich jest nieprzecenione dla jej bezpieczeństwa.

Nowy wymiar dyplomacji publicznej tej organizacji, działania podejmowane przez unijne Siły Morskie na morzach i oceanach, bez wątpienia można nazwać działaniami z zakresu dyplomacji morskiej. Działania te mają zagwarantować spójność i bezpieczeństwo na obszarach morskich, mają za zadanie pogłębić współpracę cywilną i wojskową państw członkowskich, a także współpracę z państwami trzecimi, co w rezultacie przyczynia się do wzmacniania pozycji Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej.

Bibliografia

- Brysiewicz J. (2017). *Strategiczna Koncepcja Bezpieczeństwa Morskiego Rzeczypospolitej Polskiej*. Pobrane z: <https://www.bbn.gov.pl/>. [dostęp: 21.11.2020].
- Cusumano E. (2019). Migrant rescue as organized hypocrisy: EU maritime missions offshore Libya between humanitarianism and border control. *Cooperation and Conflict, Vol.54, ss. 3-24*. DOI: 10.1177/0010836718780175.
- European Commission. (2015). *Joint Foreign and Home Affairs Council: Ten point action plan on migration*. Pobrane z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_15_4813. [dostęp: 20.11.2020].
- Kozłowski, D., Ligęza, K. (2009). Budowanie zasobów i zdolności w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. *Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej, nr 1, ss. 55-70*.
- Niedźwiecki S. (2017). Unia Europejska w świecie: soft power, hard power, czy może smart power? *Przegląd Europejski, nr 3, ss. 78-94*. DOI: <https://doi.org/10.31338/1641-2478pe.3.17.4>.
- Niwczyk A. (2014). Działania Unii Europejskiej ukierunkowane na przeciwdziałanie piractwu morskiemu w Rogu Afryki i zwalczanie tego zjawiska. *Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego, nr 11, ss. 151-165*.
- Parlament Europejski. (2020). Zintegrowana Polityka Morska Unii Europejskiej. Pobrane z: <https://www.europarl.europa.eu/>
- Rada Europejska. (2016). Globalna strategia UE w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa wg stanu na 29.11.2016. Pobrane z: <http://oide.sejm.gov.pl/>. [dostęp: 21.11.2020].
- Rada Unii Europejskiej. (2020). Decyzja Rady w sprawie operacji wojskowej Unii Europejskiej na Morzu Śródziemnym (EUNAVFOR MED IRINI). Pobrane z: <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2020/03/31/eu-launches-operation-irini-to-enforce-libya-arms-embargo/>. [dostęp: 21.11.2020].
- Rada Unii Europejskiej. (2020). Operacja EUNAVFOR „Atalanta”: decyzja Rady o nowej siedzibie i nowym dowódcy. Pobrane z: <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2018/07/30/eunavfor-somalia-operation-atalanta-council-decides-on-new-headquarters-and-new-head-of-operation/>. [dostęp: 21.11.2020].
- Rada Unii Europejskiej. (2020). Operacja EUNAVFOR Med Sophia: mandat przedłużony do 31 marca 2020 r. Pobrane z: <https://www.consilium.europa.eu/>

eu/pl/press/press-releases/2019/09/26/eunavfor-med-operation-sophia-mandate-extended-until-31-march-2020/. [dostęp: 20.11.2020].

Rada Unii Europejskiej. (2020). UE uruchamia operację IRINI, by egzekwować embargo na broń wobec Libii. Pobrane z: <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2020/03/31/eu-launches-operation-irini-to-enforce-libya-arms-embargo/>. [dostęp: 20.11.2020].

Strona internetowa EU Naval Force - Somalia Operation ATALANTA. (2020). <https://eunavfor.eu/mission/>

Traktat o Unii Europejskiej. Dz.U.2004.90.864/30 - tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony.



Alcumena

Pismo Interdyscyplinarne
Interdisciplinary Journal

Nr 4(4)/2020



DOI: 10.34813/psc.4.2020.6

www.alcumena.fundacjapsc.pl

Wykorzystanie alternatywnych metod rozwiązywania sporów (ADR) w kształtowaniu stosunków międzynarodowych w XXI w.

Use of alternative dispute resolution (ADR) in shaping international relations in the 21st century

Kamil Olzacki

ORCID: 0000-0003-4180-9001

e-mail: kamil.olzacki@im.edu.pl

Uniwersytet Gdański

The main aim of diplomacy of the future is to settle various international disputes effectively and safely. In this paper, the author has selected and analyzed crucial sources of international law to refer to the meaning, genesis, and legal context of the principle of peaceful settlement of international disputes to illustrate its influence on modern diplomacy. Furthermore, the author endeavored to name and to characterize the main alternative dispute resolution (ADR) methods, which are being used to form modern international relationships. In the final part of the paper, the author tries to determine the main political, cultural, technological, and sociological factors that may soon affect the way, in which policymakers and diplomats are resolving global disputes as well as shaping international relations.

Key words: Diplomacy, international dispute, the principle of peaceful settlement of international disputes, alternative dispute resolution, international relations.

Wprowadzenie

Dyplomacja odgrywa bez wątpienia ogromną rolę w kształtowaniu stosunków między państwami, w sposób bezpośredni wpływając na rozkład geopolitycznych sił. Funkcjonując w tak wysoce zglobalizowanym społeczeństwie, państwa prawdopodobnie nie byłyby w stanie skutecznie troszczyć się o swoje interesy (a tym samym zaspokajać podstawowych potrzeb własnych obywateli) bez sprawnie funkcjonującej służby dyplomatyczno-konsularnej i wysoce rozwiniętego aparatu organizacyjnego w postaci licznych misji dyplomatycznych na całym świecie. Jednocześnie, galopujący wręcz postęp technologiczny oraz liczne zmiany społeczno-ekonomiczne, zachodzące w wielu krajach nie tylko naszego regionu, ale i całego świata sprawiają, iż zadaniem dyplomaty jest nieprzerwane poszerzanie swojej wiedzy oraz kompetencji.

Choć przyszłość w sposób oczywisty stanowi dla nas wielką niewiadomą, naukowcy już dziś nie mają wątpliwości co do tego, iż dwudziesty pierwszy wiek przyniesie ludzkości szereg wyzwań: ekonomicznych, społecznych, technologicznych, zdrowotnych, edukacyjnych oraz klimatycznych. Stulecie, w którego trzecią dekadę aktualnie wkraczamy, będzie kluczowe dla dalszego rozwoju globalnej społeczności. W obliczu takiej sytuacji absolutnie koniecznym jest, by światowi decydenci nie tylko potrafili z wyprzedzeniem identyfikować wszelkie możliwe kierunki geopolitycznych zmian, ale przede wszystkim – umieli ze sobą rozmawiać i konstruktywnie współpracować.

W pierwszej części niniejszego wywodu autor, wykorzystując metodę dogmatyczno-prawną oraz analizę orzecznictwa, przedstawił znaczenie zjawiska „sporu” międzynarodowego oraz zarysował dyrektywy postępowania, jakie prawo międzynarodowe nakłada na państwa znajdujące się w takim sporze. Następnie, wychodząc z założenia, iż kwintesencją dyplomacji jest „siła argumentu, nie argument siły” autor, w oparciu o analizę literatury przedmiotu, wymienił i scharakteryzował najważniejsze tzw. alternatywne metody rozwiązywania sporów (metody ADR, ang. *alternative dispute resolutions*) wykorzystywane w stosunkach dyplomatycznych, zwracając przy tym uwagę na uniwersalny charakter niektórych z nich. Na koniec niniejszego wywodu, autor postarał się przedstawić szereg kluczowych czynników, które w jego ocenie już w niedalekiej przyszłości wpłynąć mogą na prowadzenie rokowań i rozwiązywanie geopolitycznych sporów na arenie międzynarodowej.

Pokojowe rozwiązywanie sporów w świetle prawa międzynarodowego

Różnego rodzaju spory oraz konflikty, tak pomiędzy całymi grupami społecznymi, jak i wewnątrz konkretnych wspólnot, towarzyszyły naszemu gatunkowi od zarania dziejów. Poszukując powodów takiego stanu rzeczy, należy wyodrębnić szereg czynników, które w długiej historii ludzkości nieustannie motywowały do eskalacji napięć zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Do katalogu źródeł napięć pomiędzy określonymi wspólnotami zaliczyć należy w szczególności: (1) występowanie różnic o charakterze religijnym, etnicznym oraz kulturowym, (2) brak poszanowania dla praw mniejszości i praw człowieka, (3) przesłanki emocjonalne (chęć zemsty) oraz (4) uprzedzenia ideologiczne, (5) postępujące próby centralizacji władzy i rozszerzenie wpływów w regionie, (6) występowanie ubóstwa i różnego rodzaju nierówności o charakterze społeczno-ekonomicznym, a także (7) kwestie związane z bezpieczeństwem terytorialnym, (8) wydobywaniem surowców, (9) roszczeniami terytorialnymi innych państw oraz (10) zewnętrznym wpływem podmiotów trzecich (Douma, 2003; Jackson, Morelli, 2011; Kragiel, 2017). W literaturze przedmiotu wskazuje się także na bezpośrednie powiązanie zjawiska sporu międzynarodowego z często sprzecznymi interesami natury politycznej, gospodarczej lub też o podłożu ideologicznym aktorów biorących udział w sporze (Ehrlich, 1958, s. 356; Kragiel, 2017, s. 98).

Rozprawiając o prawnym charakterze sporu międzynarodowego, nie sposób nie przytoczyć orzeczeń, które przyczyniły się do dookreślenia prawnej definicji tego pojęcia. Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej już w wyroku z dnia 30 sierpnia 1924 r. w sprawie *Mavrommatisa* (PCIJ, Seria A, Nr 2, s. 11) wskazał, iż „spór polega na rozbieżności w kwestii prawa lub faktu, konflikcie poglądów prawnych lub interesów między dwoma osobami”. W procesie dookreślania zakresu znaczeniowego „sporu” w prawie międzynarodowym prawnicy często odwołują się do treści opinii doradczej Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z 1950 r. w sprawie interpretacji traktatów pokoju z Bułgarią, Węgrami i Rumunią, w której Trybunał ten określił „spór” jako „sytuację, w której punkty widzenia dwóch stron są wyraźnie przeciwstawne” (Bierzanek, Symonides, 2004, s. 337).

Prowadzenie dalszych rozważań wymaga poczynienia pewnych ustaleń terminologicznych. W systemie prawa międzynarodowego desygnaty wyrażen: „sytuacja”, „spór” oraz „konflikt” znacznie się od siebie różnią. Karta Narodów Zjednoczonych (KNZ) już w art. 1 wyraźnie rozróżnia „sytuację” od „sporu” międzynarodowego, nakazując Narodom Zjednoczonym dążenie do utrzymywania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowe-

go poprzez w szczególności załatwianie lub rozstrzyganie „sporów międzynarodowych albo sytuacji”, które mogłyby doprowadzić do zakłócenia pokoju. Art. 34 tego samego aktu przyznaje natomiast Radzie Bezpieczeństwa ONZ kompetencje do zbadania każdego „sporu albo sytuacji”, które mogłyby „doprowadzić do tarć międzynarodowych albo wywołać spór (...)”. Użycie w obu przytoczonych powyżej regulacjach spójnika „albo”, wprowadzającego alternatywę rozłączną, implikuje konieczność założenia, iż mowa w tych przepisach o dwóch, niezależnych od siebie pojęciowo, zjawiskach.

Od „sytuacji” oraz „sporu” należy także rozróżnić pojęcie „konfliktu” międzynarodowego. Wskazuje się, iż oznacza on „stan rzeczy, w którym uświadomione interesy zaangażowanych stron wzajemnie się wykluczają”, a jego zasięg znaczeniowy „jest nieporównywalnie szerszy i angażuje szereg płaszczyzn społecznych” (Lorenc, 2003, s. 34). W literaturze przedmiotu wyodrębnia się nawet więcej form eskalacji sprzeczności w stosunkach międzynarodowych, wskazując na właściwe dla zjawiska zaostrzenia tychże sprzeczności postaci: kryzysu, konfliktu zbrojnego oraz regularnej wojny (Lorenc, 2003, ss. 26-27). W związku z faktem, iż niniejsza praca poświęcona została w całości tematyce wykorzystania alternatywnych metod rozwiązywania sporów w kształtowaniu stosunków międzynarodowych, autor zdecydował się zawęzić dalsze rozważania wyłącznie do zjawiska sporu międzynarodowego.

Postępująca kodyfikacja norm prawa międzynarodowego oraz ogólnoświatowy zwrot na stronę humanitaryzmu i poszanowania praw człowieka zmusiły społeczność międzynarodową do stworzenia regulacji kształtujących normatywnie dyrektywy postępowania w przypadku zaistnienia różnicy interesów na arenie międzynarodowej. Na mocy Konwencji haskiej o pokojowym rozwiązywaniu sporów międzynarodowych, podpisanej 29 lipca 1899 r. oraz Konwencji haskiej (o tej samej nazwie), podpisanej 18 listopada 1907 r., do kanonu zasad prawa międzynarodowego wprowadzona została zasada pokojowego rozstrzygnięcia sporów międzynarodowych. Oba przywołane powyżej akty prawa międzynarodowego już w art. 1 obligowały Mocarstwa Umawiające się do używania „wszelkich wysiłków celem zapewnienia pokojowego rozstrzygnięcia sporów międzynarodowych” celem zapobieżenia uciekania się do siły w stosunkach pomiędzy państwami.

Aktualnie, zasada pokojowego rozstrzygnięcia sporów międzynarodowych znajduje swój prawny wymiar w szczególności w przytoczonych powyżej: konwencjach haskich oraz w postanowieniach Karty Narodów Zjednoczonych. Art. 2 ust. 3 KNZ obliguje wszystkich członków do załatwiania swych sporów międzynarodowych przy pomocy środków pokojowych w taki sposób, by ani pokój międzynarodowy, ani bezpieczeństwo, ani sprawiedli-

wość nie były wystawione na niebezpieczeństwo. Z kolei ogólny katalog podstawowych metod rozwiązywania sporów w prawie międzynarodowym określa art. 33 ust. 1 KNZ, wskazując, iż „strony w sporze, którego dalsze trwanie może narazić na niebezpieczeństwo utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, powinny przede wszystkim dążyć do jego rozstrzygnięcia w drodze (1) rokowań (negocjacji), (2) badań, (3) pośrednictwa (mediacji), (4) koncyliacji, (5) arbitrażu, (6) postępowania sądowego, (7) odwołania się do organów lub porozumień regionalnych, albo (8) innymi sposobami pokojowymi stosownie do swego wyboru”. Wykładnia tego przepisu nakazuje zakładać, iż państwa będące w sporze przy jego rozstrzygnięciu nie są zobligowane do korzystania wyłącznie z jednej z metod wymienionych *expressis verbis* w treści art. 33 KNZ. Mogą one wybrać również inną metodę, niewskazaną wprost w treści analizowanego przepisu, byleby ta metoda prowadziła do pokojowego rozstrzygnięcia danego sporu.

Przyjmując powyższe wnioski za swoisty punkt wyjścia do dalszych rozważań, wskazać należy, iż w literaturze przedmiotu środki pokojowego załatwiania sporów w prawie międzynarodowym najogólniej dzieli się na: (1) dyplomatyczne (*termed diplomatic means*), do których zaliczyć należy w szczególności: negocjacje (rokowania bezpośrednie), mediacje, (także dobre usługi), komisje badań oraz koncyliacje oraz (2) sądowe (*legal means of settlement*), wśród których wymienić należy arbitraż i postępowanie sądowe. Swoistym *differentia specifica* środków dyplomatycznych jest fakt, iż w ich przypadku „państwa uczestniczące w sporze współdziałają w załatwieniu sporu, zachowują dla siebie, aż do ostatniej fazy trwania sporu, możliwość podjęcia ostatecznej decyzji” (Bierzanek, Symonides, 2004, s. 342). Stosowanie środków sądowych polega natomiast na oddaniu sporu pod rozstrzygnięcie pewnemu zewnętrznemu podmiotowi lub organowi, a orzeczenie wydane w toku takiego postępowania jest wiążące dla stron. (Bierzanek, Symonides, 2004, s. 342; Merrills, 2005, s. 91; Klein, 2005).

Wykorzystanie alternatywnych metod rozwiązywania sporów w dyplomacji

Mianem „alternatywnych metod rozwiązywania sporów” określa się całą paletę różnego rodzaju metod, postępowania i działań, których wspólnym czynnikiem jest dążenie do zakończenia istniejącego między stronami sporu w procedurze pozasądowej, często w sposób polubowny. Wskazać należy, iż metody te wykorzystywane są powszechnie nie tylko w dyplomacji, znajdując zastosowanie w wielu dziedzinach życia codziennego. Warunkiem *sine qua non* zaliczenia danej metody rozwiązywania sporów do ADR jest jej pozasądowy charakter. To implikuje, iż do grupy tej w praktyce zaliczać się będzie wiele,

mniej lub bardziej opisanych metod postępowania, takich jak w szczególności: negocjacje, mediacje, koncyliacje oraz arbitraż (stanowiące najbardziej popularne metody ADR; zob. Mnookin, 1998; Block, 2016-2017), ale także: poddanie sporu pod ocenę specjalnej komisji (*Dispute Review Board*, DRB), analiza motywów sporu przez osobę trzecią pod kątem ich zgodności ze stanem faktycznym (*neutral fact-finding*), czy też przeprowadzenie symulacji rozprawy sądowej (*mini-trial*) w celu przedstawienia swoich racji (Agarwal, Owasanoye, 2001; Block, 2016-2017; Calvert, 1991). Alternatywne metody rozwiązywania sporów charakteryzują się w szczególności: uproszczoną i skróconą procedurą, większym zakresem kontroli stron nad procesem, przejrzystością i elastycznością procesu oraz wyższym stopniem poufności. Z drugiej jednak strony, próba rozwiązania sporu w procedurze pozasądowej może stwarzać ryzyko wywierania pewnych nacisków przez silniejszą ze stron (Barcik, Srogosz, 2014, s. 518).

Nawet pobieżna analiza przywołanego powyżej art. 33 KNZ nakazuje stwierdzić, iż katalog stosowanych powszechnie środków pokojowego załatwiania sporów w prawie międzynarodowym, w przeważającym zakresie odwołuje się do różnego rodzaju metod ADR. Wyjątek w tym zakresie stanowić będzie wyłącznie rozstrzygnięcie sporu na mocy postępowania sądowego. W tym zakresie poczynić należy dwie zasadnicze uwagi: po pierwsze, prawo międzynarodowe obliguje państwa do rozwiązywania sporów w pierwszej kolejności przy użyciu środków pokojowych, nie wskazując przy tym *expressis verbis*, iż muszą to być wyłącznie metody zaliczane do ADR. W ujęciu logicznym, pojęcie „środki pokojowe” odznacza się szerszym zakresem znaczeniowym, niż wyrażenie „alternatywne metody rozwiązywania sporów”, gdyż zawiera w sobie również wskazane w art. 33 KNZ postępowanie sądowe.

Po drugie, zakresu zastosowania metod powszechnie zaliczanych do ADR w prawie międzynarodowym nie należy zawężać wyłącznie do problematyki rozstrzygnięcia sporów *per se*. Trzeba bowiem pamiętać, iż również w procesie nawiązywania szeroko pojętej współpracy pomiędzy układającymi się stronami może pojawić się pewna różnica zdań lub konflikt interesów, które w konsekwencji skłonią je do sięgnięcia po jedną z omawianych na łamach niniejszej pracy metod. Choć większość z praktyk w zakresie stosowania tego typu środków w ujęciu międzynarodowym wykształcona i wypracowana została na potrzeby sprawnego i pokojowego rozwiązywania różnego rodzaju napięć, to przynajmniej część z opisywanych w dalszej części metod znajdzie swoje zastosowanie również w innych celach. Dla przykładu, międzynarodowe negocjacje oraz mediacje wykorzystywane są w codziennej pracy dyplomatów również podczas: (1) nawiązywania ponadnarodowej współpracy w zakresie stosunków gospodarczych i finansów; (2) reali-

zacji inwestycji o charakterze transgranicznym; (3) prowadzenia projektów kulturalnych, społecznych i naukowych, (4) transgranicznej ochrony środowiska, czy też podczas (5) akcesji do różnego rodzaju organizacji międzynarodowych. Choć niniejszy wywód skupia się w przeważającym względzie na problematyce rozwiązywania sporów, warto mieć na uwadze, iż *gros* opisywanych na łamach tej pracy czynników wpływać będzie również na procedury postępowania w sprawie nawiązywania szeroko pojętej międzynarodowej współpracy.

Podstawowym, najbardziej popularnym, a przy tym najbardziej skutecznym środkiem rozwiązywania sporów, znajdującym zastosowanie również w przypadku nawiązywania współpracy na poziomie międzynarodowym, są negocjacje, zwane także rokowaniami bezpośrednimi (Barcik, Srogosz, 2014, s. 517; Potocka, 2010, s. 152). Stanowią one pewien dobrowolny rodzaj interakcji między stronami, mającej na celu definiowanie i kształtowanie wzajemnych stosunków lub też usunięcie pewnych różnic zdań i zażegnanie sporu w drodze wymiany poglądów (Tabernacka, 2018, s. 21; Bierzanek, Symonides, 2004, s. 342). Co istotne, proces negocjacyjny cechuje się daleko idącą samodzielnością stron, tak w zakresie „określania i wyrażania swojego stanowiska, jak i postulatów partnerów w negocjacjach” (Jabłońska-Bonca, Zeidler, 2016, s. 208). W zakresie celu prowadzenia negocjacji międzynarodowych wyróżnić należy: negocjacje służące rozwiązywaniu sporów, negocjacje służące nawiązywaniu współpracy oraz tzw. negocjacje akcesyjne, których celem jest akcesja państwa do danej wspólnoty międzynarodowej. Przyjmując za kryterium wielość podmiotów biorących udział w samym procesie negocjacji, rokowania bezpośrednie podzielić należy na: dwustronne, wielostronne oraz wielo-dwustronne. Te ostatnie znajdują szczególne zastosowanie w postępowaniu w sprawie dołączania do organizacji międzynarodowej, gdzie po jednej stronie występować będzie państwo przystępujące, a po drugiej – organizacja międzynarodowa, negocjująca w warunkach „silnych i wielokierunkowych nacisków”, wywieranych przez państwa wchodzące w skład tejże organizacji (Barcik, Srogosz, 2014, s. 518; Tabernacka, 2018, ss. 24-25).

Kolejną, równie istotną metodę ADR wykorzystywaną w dyplomacji międzynarodowej, stanowią mediacje (pośrednictwo), czyli dobrowolne rokowania przeprowadzane z udziałem obiektywnego, bezstronnego oraz niezależnego od stron mediatora, którym w stosunkach międzynarodowych może być: państwo (lub grupa państw), organizacja międzynarodowa, osoba fizyczna (z reguły o dużym autorytecie w środowisku międzynarodowym), konkretna instytucja lub też inna zorganizowana grupa osób (Tabernacka, 2018, s. 33; Barcik, Srogosz, 2014, s. 519). Co istotne, funkcji mediatora nie należy mylić z funkcją arbitra. Podczas gdy ten drugi posiada kompetencje do wydania wiążącego

orzeczenia, rola mediatora sprowadza się jedynie do moderowania dyskusji i pośredniczenia między stronami w procesie osiągnięcia wzajemnego porozumienia. Wspiera on strony w nawiązaniu wzajemnego kontaktu, przyjmuje i analizuje ich stanowiska, doradza w zakresie posiadanej przez niego wiedzy oraz pomaga w sformułowaniu finalnych wniosków (Tabernacka, 2018, ss. 33-51).

Mediacje odróżnić należy od dobrych usług. Choć te drugie nie zostały *expressis verbis* wskazane w katalogu środków określonym przez art. 33 KNZ, w literaturze przedmiotu wskazuje się, iż „wymieniona tam mediacja obejmuje także dobre usługi” (Bierzanek, Symonides, 2004, s. 346). Różnice między tymi dwoma metodami są nieznaczące i sprowadzają się wyłącznie do roli osoby trzeciej. Świadczący dobre usługi jedynie pomaga w doprowadzeniu stron do stołu rokowań. W przeciwieństwie do mediatora, nie bierze on aktywnego udziału w dalszym procesie (Barcik, Srogosz, 2014, s. 519).

W procesie rozwiązywania sporów międzynarodowych dochodzi niekiedy do sytuacji, w której obie strony nie są w stanie porozumieć się co do zaistniałego stanu faktycznego. W takiej sytuacji możliwe jest powołanie komisji badań (komisji śledczej, ang. *fact-finding mission*), której zadaniem sprawdzać się będzie do przeprowadzenia szczegółowej analizy wszystkich wydarzeń i okoliczności w celu opracowania niewiążącego sprawozdania (*report*) dla stron (Tutuianu, 2014). Celem działania komisji badań jest więc ustalenie obiektywnego przebiegu zdarzeń będących przyczynkiem do różnicy zdań między państwami. Nieco odmienną formę rozstrzygnięcia sporów międzynarodowych stanowią concyliacje. Metoda ta zakłada powołanie specjalnej komisji pojednawczej o rozszerzonych – w stosunku do przedstawionej powyżej komisji badań – kompetencjach, której zadaniem, obok ustalenia stanu faktycznego, jest ponadto zaproponowanie warunków ugody między stronami. Wskazać przy tym należy, iż propozycja ta nie jest wiążąca dla stron znajdujących się w sporze (Merrills, 2005).

Ostatnią z przedstawionych na łamach niniejszej pracy metod ADR, wykorzystywanych w prawie międzynarodowym, stanowi arbitraż (rozjemstwo), będący formą rozstrzygnięcia sporów, w której arbiter (lub grupa arbitrów), działając na podstawie uprzedniego (*ante hoc*) lub następczego (*post hoc*) upoważnienia analizuje stan faktyczny, by następnie na jego podstawie wydać wiążące strony orzeczenie (Nowaczyk, Syp, 2013). Co istotne, na postępowanie arbitrażowe strony zawsze muszą wyrazić zgodę. Jak wskazuje się w doktrynie przedmiotu, „arbitraż odróżnia od stałego sądownictwa międzynarodowego fakt, iż strony sporu mają możliwość uregulowania zasad proceduralnych oraz mogą wybrać arbitrów” (Barcik, Srogosz s. 552). W praktyce arbitrażu międzynarodowego wyróżnić należy dwa modele: (1) „europejski”, w którym spór przekazywany jest do rozstrzygnięcia gło-

wie państwa trzeciego oraz (2) „amerykański”, w ramach którego organem uprawnionym do orzekania jest tzw. komisja mieszana (*joint comission*), złożona z równej liczby arbitrów oddelegowanych przez państwa będące w sporze oraz, zazwyczaj, jednego neutralnego superarbitra, powołanego za obopólną zgodą stron (Bierzanek, Symonides, 2004, s. 354).

Dyplomacja przyszłości. Szanse i zagrożenia dla międzynarodowych rokowań

Postępująca globalizacja, rozwój nowych technologii, głębokie zmiany społeczno-ekonomiczne, dający o sobie znać kryzys klimatyczny, a od niedawna również pandemia koronawirusa SARS-CoV-2 już dziś odgrywają ważną rolę w globalnej polityce. Z dużą dozą prawdopodobieństwa stwierdzić można, iż trend ten zapewne nie odwróci się w najbliższej przyszłości. To z kolei wymusza na osobach odpowiedzialnych za kształtowanie kierunków polityki zagranicznej państw konieczność odpowiedniego przystosowania się do wszelkiego rodzaju wyzwań, z jakimi już dziś mierzy się nasze społeczeństwo. W dalszej części niniejszej pracy autor postarał się przytoczyć szereg aspektów, które w jego ocenie w sposób istotny wpłynąć mogą na sposób oraz charakter rozwiązywania międzynarodowych sporów oraz prowadzenie szeroko pojętych rokowań pomiędzy globalnymi aktorami.

W powyższym przedmiocie warto zwrócić uwagę na wzrost znaczenia międzynarodowej współpracy na poziomie lokalnym i regionalnym. Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, sporządzona w Madrycie dnia 21 maja 1980 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 287; dalej: EKR), już w art. 1 zobligowała każdą z Umawiających się Stron do ułatwiania i wspierania współpracy transgranicznej pomiędzy wspólnotami i władzami terytorialnymi podlegającymi właściwości sygnatariuszy. Państwa, które konwencję podpisały, nie tylko nie powinny utrudniać nawiązywania przez jednostki samorządu terytorialnego współpracy transgranicznej, ale zobligowane są ponadto podejmować rzeczywiste starania na rzecz zawarcia odpowiednich porozumień. W myśl teź konwencji, za współpracę transgraniczną uważa się każde wspólne podjęte działanie, mające na celu umocnienie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi (...) stron, jak również zawarcie porozumień i przyjęcie uzgodnień koniecznych do realizacji takich zamierzeń (art. 2 ust. 1 EKR). Kolejnym istotnym aktem prawa międzynarodowego, wprowadzającym normatywne podstawy nawiązywania transgranicznej współpracy na szczeblu samorządowym jest Europejska Karta Samorządu Lokalnego (EKSL) sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm.). Akt ten w szczególności przyznaje społecznościom lokalnym prawo zrzeszania się w międzyna-

rodowych stowarzyszeniach (art. 10 ust. 2 EKSL) oraz uprawnia je do współpracy ze społecznościami innych państw na warunkach przewidzianych prawem (art. 10 ust. 3 EKSL).

W literaturze przedmiotu wskazuje się na stale postępujący wzrost znaczenia transgranicznej współpracy na szczeblu samorządowym, w szczególności w zakresie prowadzenia wspólnej polityki rozwoju regionalnego (Gadea-Rivas, 2019, ss. 222-243; Sirb i in. 2009, ss. 61-78). Zjawisko to może w przyszłości doprowadzić do sytuacji, w której dyplomaci, prowadząc różnego rodzaju rokowania na szczeblu międzynarodowym, poza uwzględnieniem interesów poszczególnych państw, będą musieli brać pod uwagę – często odmienne – stanowiska i potrzeby przedstawicieli władz regionalnych. Bezsprzecznym jest, iż przedstawione powyżej metody znajdują szerokie zastosowanie zarówno w procesie nawiązywania współpracy transgranicznej na poziomie samorządowym, jak i podczas rozwiązywania wszelkiego rodzaju sporów, które mogą pojawić się na różnych etapach realizowania wspólnych przedsięwzięć. Jak zauważa M. Tabernacka (2018, s. 114), tego typu rozmowy prowadzone powinny być „w reżimie prawa krajowego i muszą przebiegać w sposób zgodny z polityką zagraniczną państwa i jego zobowiązaniami”.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, iż postępująca globalizacja, daleko idąca międzynarodowa integracja oraz bieżące zmiany geopolityczne przyczynią się do wielowymiarowych zmian: ekonomicznych, infrastrukturalnych, polityczno-prawnych oraz społeczno-kulturalnych (Awdel i in., 2020, ss. 998-1000), znacząco wpływając przy tym na rozkład sił w globalnej polityce. W szczególności uwagę zwrócić należy na rosnące znaczenie wpływów Chińskiej Republiki Ludowej na arenie międzynarodowej oraz coraz to śmielsze spekulacje, jakoby kraj ten miał niedługo przejąć rolę lidera światowej gospodarki (Zhao, 2016, ss. 13-21; Ratha, Mahapatra, 2020, ss. 1164-1173). Niezależnie od prognozowanego rozkładu globalnych sił politycznych w niedalekiej przyszłości, jedno jest pewne – przy obecnym natężeniu oraz tempie zmian, utrzymanie geopolitycznego *status quo* nie będzie możliwe. To z kolei przyczyni się do wzrostu znaczenia wielokulturowości w stosunkach międzynarodowych. Wpływ innych kultur na światową dyplomację oznacza natomiast nowe wyzwania dla podmiotów uczestniczących w międzynarodowych rozmowach. Rozstrzygnięcie sporów lub nawiązywanie współpracy w ujęciu międzykulturowym sprawia bowiem, iż globalni aktorzy zmuszeni są stale dostosowywać się do środowiska, uwzględniając nowe zasady i niejako „ucząc się” w procesie prowadzonych rozmów wpływu różnic kulturowych, ideologicznych oraz politycznych, a także często nieznanych wcześniej: zasad biurokracji, systemu prawnego oraz wewnętrznej organizacji zagranicznych podmiotów (Salacuse, 1994).

Kolejnym aspektem, na który warto zwrócić uwagę podczas analizowania potencjalnych kierunków rozwoju w zakresie stosowania metod ADR w prawie międzynarodowym,

jest rosnąca popularność rozwiązywania sporów przy użyciu technologii oraz narzędzi do porozumiewania się na odległość (*online dispute resolution*, ODR) „zarówno w czasie rzeczywistym, w tym w formie telekonferencji, jak i jako rozłożony w czasie proces, poprzez maile lub komunikatory” (Tabernacka, 2018, s. 26). Choć pojęcie ODR często utożsamiane jest wyłącznie z procesem mediacji, nic nie stoi na przeszkodzie, by zakresem znaczeniowym ODR objąć również inne metody rozstrzygania sporów, w tym w szczególności: negocjacje, komisje badań, koncyliacje oraz arbitraż, tak długo, jak w ich procesie strony wykorzystywać będą środki do porozumiewania się na odległość (UNCITRAL, 2017).

Rozwiązania ODR stale zyskują na swojej popularności – również w międzynarodowej dyplomacji. Dzieje się tak w szczególności z dwóch powodów. Po pierwsze, postępujący rozwój technologii umożliwia wykorzystanie coraz to nowych specjalistycznych narzędzi w procesie kształtowania relacji między państwami. Po drugie, pandemia koronawirusa SARS-CoV-2 zmusiła wielu polityków i przedstawicieli państw do korzystania z rozwiązań, które nie narażają nikogo na uszczerbek na zdrowiu. Choć szerokie wykorzystywanie najnowszych technologii w procesie rozstrzygania sporów i nawiązywania współpracy z pewnością pozwoli usprawnić cały proces rozmów, znacznie skracając przy tym długość postępowania, należy zwrócić uwagę na szereg niebezpieczeństw, które wiązać się mogą z tak szeroko zakrojonym korzystaniem z rozwiązań nowych technologii. W czasach, gdy liczba cyberataków rośnie z roku na rok, a ogólnoświatowy kryzys związany z wybuchem pandemii jedynie potęguje ten niepożądany efekt cyberprzestępczości, wykorzystanie różnego rodzaju nowych technologii w dyplomacji *sensu largo* rażąco zwiększa ryzyko cyberataku oraz kradzieży ściśle strzeżonych danych i informacji. INTERPOL przewiduje, iż najbliższa przyszłość prawdopodobnie przyniesie dalszy wzrost internetowej przestępczości, co nie napawa optymizmem (INTERPOL, 2020). Wykorzystując technologię w celu podejmowania kontaktów dyplomatycznych, należy zwracać szczególną uwagę nie tylko na odporność danego programu na ataki, ale również politykę prywatności przedsiębiorstw zarządzających wprowadzonymi do programu danymi.

Autor w niniejszej pracy pragnie zwrócić uwagę na jeszcze jedno istotne zagrożenie dla światowej dyplomacji. Nawet pobieżna analiza aktualnej sytuacji społeczno-ekonomicznej wystarczy, by stwierdzić, iż społeczeństwa państw zachodnich są dziś wyjątkowo podzielone. Niemalże każdy temat, który trafia na pierwsze strony gazet, w mgnieniu oka zyskuje swoich oddanych zwolenników, jak i zdecydowanych przeciwników. Efekt ten potęgowany jest dodatkowo przez głęboki kryzys informacyjny, wywołany przez powielanie w społeczeństwie tzw. *fake-newsów* (przedstawionych w perswazyjny sposób fałszywych informacji). Niespodziewanie silna fala populizmu, przelewająca się aktualnie przez

wysoko rozwinięte społeczeństwa Europy i Ameryki Północnej (Pakulski, 2016), w połączeniu z postępującą dychotomizacją społeczeństwa, często będącą następstwem wpływu *fake-newsów* oraz stosowania strategii „dziel i rządź” przez czołowych decydentów i spin doktorów (Posner, Spier, Vermeule, 2009), znacznie utrudniają poszukiwanie konstruktywnych rozwiązań podczas prowadzonych rozmów na szczeblu międzynarodowym.

Szczególne zagrożenie dla międzynarodowej dyplomacji pojawić się jednak może, gdy przedmiot rozmów wchodzi w zakres tzw. dóbr nienegocjowalnych, do których zaliczyć należy w szczególności szereg wartości o charakterze abstrakcyjnym: idee, moralność, wartości religijne oraz poglądy prywatne (Tabernacka, 2018, s. 23). W czasach, gdy czołowi światowi decydenci nie mają oporów, by dla własnych korzyści politycznych publicznie podważać ideę państwa prawa, znaczenie demokracji, czy przyrodzonych praw człowieka, globalny dyskurs jak nigdy dotąd stoi przed obliczem konieczności prowadzenia rozmów w warunkach, w których dojście do konstruktywnego kompromisu zwyczajnie nie będzie możliwe.

Zakończenie

Przedstawione na łamach niniejszej pracy metody alternatywnego rozwiązywania sporów stanowią narzędzie powszechnie wykorzystywane w pracy każdego dyplomaty. Choć ich umiejętne wykorzystanie może odegrać kluczową rolę w kształtowaniu międzynarodowych relacji, to uzależnione jest również od szeregu istotnych aspektów o nieco innym charakterze. O ile bowiem ich pożądaný efekt w ujęciu międzynarodowym zawsze sprowadza się do stosunków pomiędzy wielkimi aktorami światowej polityki, pamiętać należy, iż rozmowy te mają swoje źródło w stosunkach międzyludzkich. Umiejętne wykorzystywanie metod ADR w światowej dyplomacji sprowadza się więc nie tylko do sprawnego analizowania złożonych czynników geopolitycznych i ekonomicznych, ale także do zrozumienia wielu kwestii natury socjologicznej i psychologicznej.

Przyszłości nie da się przewidzieć. Chcąc jednak odpowiednio przygotować się na nieuchronne zmiany w światowej polityce, dyplomaci, bardziej niż przedstawiciele innych profesji, zmuszeni są z wyprzedzeniem identyfikować wszelkie czynniki, mogące wywrzeć wpływ nie tylko na bezpośrednie relacje między globalnymi aktorami, ale także na kształtowanie się zwyczajów oraz nastrojów społecznych w różnych regionach świata. To wymaga od nich stałego analizowania kierunków zmian: technologicznych, ekonomicznych, kulturalno-społecznych oraz polityczno-prawnych.

Przedstawione w niniejszym artykule czynniki: polityczne, kulturowe, technologiczne oraz socjologiczne, w ocenie autora odgrywać będą kluczową rolę w najbliższej przyszłości dyplomacji, implikując konieczność znacznej modyfikacji zasad i procedur prowadzenia rozmów na szczeblu międzynarodowym. Jego zdaniem odpowiednia identyfikacja i szczegółowa analiza wymienionych czynników może pomóc, choć w najmniejszym stopniu, przygotować się na wyzwania nadchodzących dziesięcioleci.

Bibliografia

- Agarwal, V., Owasanoye, M. B. (2001). *Alternative Dispute Resolution Methods*. Paper written following a UNITAR Sub-Regional Workshop on Arbitration and Dispute Resolution (Harare, Zimbabwe 11 to 15 September 2000).
- Awdel, Z. M., Odel, N. M., Saadi, W. F. (2020). The rise of the globalisation and its effect on the autonomy of state and political economy. *Journal of Critical Reviews, Vol. 7, Issue 6, ss. 998-1000*.
- Barcik, J., Srogosz, T. (2014). *Prawo międzynarodowe publiczne*. Warszawa: C.H. Beck.
- Bierzanek, R., Symonides, J. (2004). *Prawo międzynarodowe publiczne*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Block, M. J. (2017). The benefits of alternative dispute resolution for international commercial and intellectual property disputes. *Rutgers Law Record, Vol. 44*.
- Calvert, M. D. (1991). Out with the Old, in with the New: The Mini-Trial Is the New Wave in Resolving International Disputes. *Journal of Dispute Resolution, Vol. 1991, Issue 1, ss. 111-125*.
- Douma, P. S. (2003). *The Origins of Contemporary Conflict. A Comprison of Violence in Three World Regions*, Netherlands Institute of International Relations „Clinfendael”.
- Ehrlich, L. (1958). *Prawo międzynarodowe*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze.
- Gadea-Rivas, M. D., Gómez-Loscos, A., Leiva-Leon, D. (2019). Increasing linkages among European regions. The role of sectoral composition. *Economic Modelling, Vol. 80, ss. 222-243*. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2018.11.009>.
- IBM Security. Cost of a Data Breach Report*. Pobrane z: https://www.ibm.com/downloads/cas/ZBZLY7KL?_ga=2.148238199.1762516747.1577395260-1128561362.1577395260. [dostęp: 24.11.2020].
- INTERPOL. Cybercrime: COVID-19 Impact, France 2020*. Pobrane z: <https://www.interpol.int/News-and-Events/News/2020/INTERPOL-report-shows-alarming-rate-of-cyberattacks-during-COVID-19>. [dostęp: 23.11.2020].
- Jackson, M. O., Morelli, M. (2011). The Reasons for Wars: An Updated Survey. W: C. J. Coyne, R. L. Mathers (red.), *The Handbook on the Political Economy of War*, Chapter 3, Edward Elgar Publishing.
- Klein, N. (2014). *Litigating International Law Disputes: Weighing the Options*, New York: Cambridge University Press.
- Kragiel, E. (2017). Rozstrzygnięcie sporów międzynarodowych a rozstrzygnięcie umiędzynarodowionych sporów krajowych. W: I. Kraśnicka, W. Hryniewicka-Filipkowska (red.), *Umiędzynarodowienie krajowego obrotu prawnego*, T. 2. Białystok: Wydawnictwo Prawo i Partnerstwo.

- Lorenc, M. (2003). Formy eskalacji sprzeczności w stosunkach międzynarodowych – analiza pojęciowa. *Środkowoeuropejskie Studia Polityczne, Nr 3, ss. 25-42*. DOI: <https://doi.org/10.14746/ssp.2003.2.02>.
- Merrills, J (2005). *Conciliation In International Dispute Settlement*. Cambridge University Press.
- Merrills, J. G. (2005). *International Dispute Settlement*. Cambridge University Press.
- Mnookin, R. (1998). *Alternative Dispute Resolution. Harvard: Economics and Business Discussion Paper Series. Paper 232, Harvard Law School*.
- Nowaczyk, P., Syp, S. (2013). Arbitraż a prawo konkurencji - wybrane zagadnienia teoretyczne i praktyczne. *Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny, nr 5(2), ss. 81-89*.
- Number of U.S. residents affected by health data breaches from 2014 to 2019. Pobrane z: <https://www.statista.com/statistics/798564/number-of-us-residents-affected-by-data-breaches/>. [dostęp: 24.11.2020].
- Pakulski, J. (2016). Ruchy populistyczne i degeneracja elit przywódczych - analiza weberska. *Zoon Politikon 7, 2016, ss. 57-74*. DOI: 10.19247/ZOON201603.
- Posner, E.A., Spier, K., Vermeule, A. (2009). Divide and conquer, *Journal of Legal Analysis, Volume 2, Issue 2, Fall 2010, ss. 417-471*. DOI: <https://doi.org/10.1093/jla/2.2.417>.
- Potocka, E. (2010). *Negocjacje w świetle prawa międzynarodowego i różnic kulturowych*. Lublin: Teka Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych O.L. PAN.
- Ratha, K. Ch., Mahapatra, S. K. (2014). Rising China: Trajectory of an Emerging Global Power. *Vision 2020, Sustainable Growth, Economic Development, and Global Competitiveness, ss. 1164-1175*. DOI: 10.13140/2.1.4298.8808.
- Salacuse, J. (1994). *Negocjacje na rynkach międzynarodowych*. Warszawa: PWE.
- Sirb, N. M., Otiman, P. I., Mateoc, T., Gavrilesco, C., Gosa, V., Manescu, C. (2009). The Importance of regions in the regional development of the European Union. *Agricultural Economics and Rural Development, New Series, Year VI, no. 1, ss. 61-78*.
- Tabernacka, M. (2018). *Negocjacje i mediacje w sferze publicznej*, Warszawa: Wolters Kluwer.
- Tutuianu, I-S. (2014). *Role of fact-finding mission in crisis management*, Gandirea Militara Romaneasca.
- UNCITRAL. Technical Notes on Online Dispute Resolution. Pobrane z: https://www.uncitral.org/pdf/english/texts/odr/V1700382_English_Technical_Notes_on_ODR.pdf. [dostęp: 24.11.2020].
- Zhao, S. (2016). China as a Rising Power Versus the US-led World Order. *Rising Powers Quarterly, Vol. 1, Issue 1, ss. 13-21*.



Dyplomacja publiczna Ukrainy: aspekty instytucjonalne i programowe

Ukraine's public diplomacy: institutional and program aspects

Marharyta Blyzniuk

ORCID: 0000-0002-5613-4265

e-mail: m.blyzniuk@student.uw.edu.pl

Uniwersytet Warszawski

Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych

The paper analyzes the essence of public diplomacy as an instrument of foreign policy. Attention is drawn to the institutional aspects of the implementation of public diplomacy in Ukraine, in particular to governmental and non-governmental initiatives in this area.

In the conditions of the Ukraine crisis, Ukrainian public diplomacy is intensifying. In particular, Ukraine has established the Ukrainian Institute, the Ukrainian brand (UkraineNow) has been approved for the first time since independence, and the Department of Public Diplomacy was established at the Ukrainian Ministry of Foreign Affairs.

The paper also considers the program dimension of Ukrainian public diplomacy, its historical traditions, its contemporary role and significance. It is established that in modern conditions, public diplomacy not only ensures a positive perception of the state by the international community, but also plays an important role in ensuring national security.

Key words: public diplomacy, Ukraine, promotion, culture, image.

Współcześnie w prowadzeniu dyplomacji zachodzą istotne przemiany. Niemal we wszystkich sferach życia publicznego procesy globalizacji nasilają się, stwarzając istotne wyzwania w zakresie polityki zagranicznej i zmuszając państwa, do poszukiwania nowych form, metod i narzędzi interakcji oraz oddziaływania informacyjno-komunikacyjnego. Na to jest ukierunkowana dyplomacja publiczna, której celem jest promowanie interesów państwa i zapewnienie jego bezpieczeństwa narodowego poprzez badanie zagranicznej opinii publicznej, informowanie zewnętrznych odbiorców o własnej polityce i wpływanie na kształtujących tę opinię. Dyplomacja publiczna ma kilka wymiarów, które obejmują także obszary budowania wizerunku państwa i marki narodowej oraz działania skierowane na walkę z dezinformacją (Iwanowa, 2017, s. 122).

W przypadku Ukrainy konieczność realizacji określonych form dyplomacji publicznej wiąże się z kilkoma czynnikami. Po pierwsze, po odzyskaniu niepodległości Ukraina, podobnie jak inne były republiki radzieckie, stanęła przed zadaniem ukształtowania swojej tożsamości i zapewnienia sobie rozpoznawalności, ponieważ Ukraina jako niepodległe państwo faktycznie się odrodziła. Dla Ukrainy zadanie polegało głównie na oddzieleniu się od Rosji, z którą często identyfikowano i nadal utożsamia kraje ZSRR na Zachodzie. Innymi słowy, należało dostarczyć zagranicznym odbiorcom pewnych podstawowych informacji o Ukrainie, które mogłyby dać taki efekt, że pewne wzmianki o Ukrainie uruchomią określone schematy w umysłach, wywołają określone skojarzenia, w związku z tym zwrócą uwagę we właściwym kierunku i będą mieli wpływ na interpretację informacji o Ukrainie i reakcję na te informacje.

Po drugie, realizacja strategii dyplomacji publicznej mogłaby też wesprzeć wśród międzynarodowej publiczności działania Ukrainy w zakresie polityki zagranicznej, co jest szczególnie istotne w kontekście polityki eurointegracji Ukrainy i aktualnego konfliktu na wschodzie kraju.

Główną metodą badawczą, którą posłużono się do utworzenia danego artykułu, jest analiza dostępnych materiałów źródłowych. Wykorzystano literaturę stosowną oraz aktualną, co jest ważne dla artykułu. Zachowując obiektywizm i rzetelność, starano się skupić się na jak najbardziej bieżącej informacji. Podczas pracy nad artykułem sięgano do różnych źródeł: jak dokumentów oraz artykułów naukowych, tak i do stron internetowych oraz artykułów prasowych. Skorzystano też z metody historycznej, która została zastosowana do analizy genezy i procesu rozwoju dyplomacji publicznej Ukrainy.

Ukraina odziedziczyła po ZSRR klasyczną koncepcję współpracy kulturalno-humanitarnej, którą traktowano jako odrębny obszar stosunków międzynarodowych

(Procyuk, 2016, s. 22). Skutkowało to brakiem od dłuższego czasu aktywnej informacyjno-komunikacyjnej polityki mającej na celu promowanie interesów narodowych państwa za granicą. Procesy te odbywały się sporadycznie, miały w większości charakter reakcyjny i nieustannie cierpiały z powodu błędów rządowych i skandali, zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych.

Należy zauważyć, że de facto konieczność realizacji elementów dyplomacji publicznej na poziomie oficjalnym została dostrzeżona w 2006 roku. Wtedy Dekretem Prezydenta Ukrainy z dnia 20.02.2006 nr 142/2006 „O ośrodku kulturalno-informacyjnym w ramach zagranicznej placówki dyplomatycznej Ukrainy” (Prezydent Ukrainy, 2006) ustanowiono takie ośrodki w ramach zagranicznych misji dyplomatycznych. Do głównych zadań ośrodków należało: wspieranie rozwoju międzynarodowej współpracy Ukrainy z krajem przyjmującym w dziedzinie kultury, oświaty, nauki i techniki, turystyki, kultury fizycznej i sportu; rozpowszechnianie informacji o Ukrainie w kraju przyjmującym; zapoznanie obywateli państwa przyjmującego z historią i kulturą Ukrainy, popularyzacja nauki języka ukraińskiego na terytorium tego państwa; utrzymywanie więzi z Ukraińcami za granicą, pomoc w zaspokajaniu ich potrzeb kulturowych, językowych, informacyjnych i innych; upowszechnianie informacji o możliwościach turystycznych i atrakcyjności Ukrainy, promocja współpracy z krajem przyjmującym w branży turystycznej.

Organizację ośrodków kulturalno-informacyjnych powierzono nie tylko Ministerstwu Spraw Zagranicznych, ale także Ministerstwu Kultury, Ministerstwu Edukacji i Nauki, Ministerstwu Młodzieży i Sportu oraz Państwowej Komisji Telewizji i Radiofonii. Jednak taka ilość odpowiedzialnych instytucji nie przekładała się na skuteczność działania ośrodków. W nocie analitycznej Narodowego Instytutu Studiów Strategicznych „Optymalizacja wzmocnienia obecności kulturowej Ukrainy w Europie” podsumowującej prace ośrodków kulturalno-informacyjnych Ukrainy za granicą w latach 2011-2013, autorzy zarysowują następujące trendy (Narodowy Instytut Studiów Strategicznych, 2014): mała kadra i brak specjalistów z zarządzania kulturą komplikuje prezentację kultury narodowej i jej promocję na arenie międzynarodowej; wśród działań ośrodków w krajach europejskich przeważają te, które ograniczają się do rozpowszechniania informacji o Ukrainie i nie dają perspektyw współpracy kulturalnej; rozpowszechniane informacje o Ukrainie dotyczą głównie przeszłości narodu ukraińskiego i jego tradycyjnej kultury; nie bierze się pod uwagę rozwoju współczesnej kultury i społeczeństwa obywatelskiego; w większości przypadków umowy dyplomatyczne obejmują środki czysto formalne związane z wymianą delegacji, których nieuzasadnioną dużą

część stanowią urzędnicy służb dyplomatycznych lub ministerstw; stwarza to jedynie pozór działania, poddaje w wątpliwość jego treść i ogólnie celowość.

Warto odnotować, że do 2014 r. w dyskursie naukowym i eksperckim praktycznie nie było treści koncepcyjnych dyplomacji publicznej. Impulsem do intensyfikacji ukraińskiej dyplomacji publicznej było przeciwdziałanie rosyjskiej agresji zbrojnej i wojnie informacyjnej, poszukiwanie przez Ukrainę zagranicznego wsparcia oraz proces euroatlantyckiej integracji Ukrainy.

W latach 2015 - 2019 nastąpił przełom w dyplomacji publicznej Ukrainy, która nadal jest stosunkowo nowym instrumentem ukraińskiej polityki zagranicznej. Z pojedynczych inicjatyw kierunek ten został zinstytucjonalizowany i powoli nabiera systemowego charakteru. Sprzyjało temu powołanie i aktywna praca Departamentu Dyplomacji Publicznej w Ministerstwie Spraw Zagranicznych oraz powołanie i uruchomienie Instytutu Ukraińskiego.

Głównym ośrodkiem rozwoju i wdrażania dyplomacji publicznej na Ukrainie jest powołany w 2015 roku Departament Komunikacji i Dyplomacji Publicznej Ministerstwa Spraw Zagranicznych (Uradowy portal, 2015). Do głównych zadań Biura należy: rozwój relacji ze społecznością, organizacjami pozarządowymi i mediami innych państw i Ukrainy; realizacja projektów wizerunkowych, kulturalnych i informacyjnych Ukrainy za granicą; koordynacja działań innych organów wykonawczych w tych obszarach. W skład Departamentu wchodzi następujące wydziały: wydział dyplomacji kulturalnej, wydział projektów wizerunkowych i wydział relacji z mediami.

Warto zwrócić uwagę na to, że wśród działań podejmowanych przez ukraiński MSZ na rzecz promocji Ukrainy i kształtowania jej wizerunku istotną rolę odgrywa dyplomacja cyfrowa. Niewątpliwie ważnym krokiem w kontekście dyplomacji publicznej Ukrainy pod auspicjami Ministerstwa Spraw Zagranicznych była prezentacja na przełomie listopada i grudnia 2015 r. internetowej kampanii promującej kraj za granicą w ramach serwisu „Moja Ukraina to” (Moya Ukrayina – ce, 2015). Strona www.myukraineis.org jest efektem współpracy Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Ministerstwa Polityki Informacyjnej i StratCom.UA. Witryna jest platformą informacyjną dla obcokrajowców o współczesnej Ukrainie i jej historii. #MyUkraineIs to hashtag kampanii. Jednak osobliwością serwisu jest to, że od momentu uruchomienia stał się platformą z treściami generowanymi przez samych użytkowników. Każdy zainteresowany Ukrainiec lub obcokrajowiec może przedstawić swoje fakty na temat Ukrainy i znanych Ukraińców w sekcji „Dodaj swoją historię”. Projekt opiera się na idei wyzwolenia z istniejących stereotypów dotyczących Ukrainy.

Oprócz tego w latach 2017-2018 Ministerstwo Spraw Zagranicznych z sukcesem przeprowadziło kampanie informacyjne: na temat Eurowizji-2017, London Reform Conference, mistrzostw FIFA 2018, #CorrectUA (o transliteracji ukraińskich toponimów), kampanie na rzecz ukraińskich jeńców wojennych, deokupacji Krymu #CrimeaIsBleeding, bezwizowego reżimu z UE itp. W wyniku kampanii internetowej #CorrectUA transliteracja nazw stolicy i innych miast Ukrainy została zmieniona przez szereg międzynarodowych holdingów medialnych, przewoźników lotniczych i lotnisk oraz organizacje międzynarodowe. Łączny zasięg kampanii prowadzonych przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych to ok. 14 mln obcokrajowców (Portal zovnishnoyi politiki, 2019).

Wzorem British Council, Instytutu Goethego, Instytutu Francuskiego, Instytutu Polskiego itp. na Ukrainie w 2017 r. powstała państwowa instytucja Instytut Ukraiński (Kabinet Ministriv Ukrainy, 2017). Jego celem jest promocja kultury ukraińskiej na świecie i kształtowanie pozytywnego wizerunku Ukrainy za granicą. Instytut należy do sfery kierownictwa Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Pełnoprawną działalność rozpoczęła latem 2018 roku, po powołaniu na stanowisko Dyrektora Generalnego Władimira Szejka, w wyniku otwartego konkursu i powołania zespołu specjalistów.

Do głównych zadań Instytutu należy: podniesienie rozpoznawalności Ukrainy za granicą poprzez upowszechnianie wiedzy o Ukrainie; budowanie dialogu międzynarodowego poprzez wspieranie wymian międzynarodowych, zapewnienie udziału Ukrainy w projektach współpracy z zakresu kultury, edukacji, nauki, gospodarki i innych dziedzin; upowszechnianie ukraińskich doświadczeń w zakresie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, przywiązania do wartości wolności, demokracji, jedności narodowej; popularyzacja języka i kultury ukraińskiej za granicą. Działalność Instytutu Ukraińskiego podzielona jest na sektory: kino, muzyka, sztuki wizualne, literatura, sztuki performatywne, projekty i programy akademickie, projekty i programy wizerunkowe, rozwój dyplomacji kulturalnej i badania.

W 2019 roku Instytut Ukraiński zrealizował kilka projektów z dziedziny kultury. W ramach Roku Kultury Ukraina-Austria 2019 odbyło się 35 projektów kulturalnych i artystycznych, m.in. wystawa sztuki współczesnej „Ukraina między ogniem a ogniem. Ukraińska sztuka współczesna”, festiwal muzyki elektronicznej i sztuk wizualnych „Ukraińska noc” itp. Delegacja ukraińskich muzyków po raz pierwszy wzięła udział w największym wydarzeniu współczesnego przemysłu muzycznego Austrii Waves Vienna, a ukraiński street art został zaprezentowany na międzynarodowym festiwalu estetyki miejskiej Calle Libre Festival. Zorganizowano ponad 30

wydarzeń promujących ukraińskie kino za granicą, w tym w ramach Festiwalu Filmowego w Cannes oraz Międzynarodowego Festiwalu Filmowego w Toronto i Hajfie. Ukraińskie stoisko działało podczas 69. Międzynarodowego Festiwalu Filmowego w Berlinie (7-17 lutego). Ukraińskie projekty teatralne prezentowane były na dwóch festiwalach teatralnych w Polsce (sierpień) i Niemczech (październik). Ukraińska delegacja odwiedziła Milan Design Week (8-14 kwietnia) i Hybrid Art Fair 2019 w Madrycie (13-28 września). Stoiska ukraińskie prezentowane były na międzynarodowych wystawach i targach książki, w szczególności w Londynie (12-14.03), Paryżu (14-18.03), Bolonii (1-4.04), Abu Zabi (22-26.04), Pradze (9-12.05), Warszawie (23-26.05), Wiedniu (6-10.11), Frankfurtu (16-20.10), Montrealu (20-25.11), Sofii (10-15.12). Trwały prace nad inicjatywą „Przewodniki audio w języku ukraińskim w czołowych muzeach świata”. Pojawiły się audioprzewodniki w języku ukraińskim w Muzeum Narodowym w Polsce, Austriackiej Galerii Belweder, Muzeum Historii Żydów Polskich POLIN, Zamkach Królewskich w Warszawie i na Wawelu (Portal zovnishnoyi politiki, 2019).

Przechodząc do analizy normatywnych aspektów dyplomacji publicznej Ukrainy, należy przede wszystkim zauważyć, że jako odrębny wektor strategii polityki zagranicznej nigdy nie była wyróżniona. Ale jednocześnie w dokumentach programowych państwa dotyczących problemów kształtowania pozytywnego wizerunku Ukrainy obecne były elementy dyplomacji publicznej. Do zadań Państwowego programu zapewnienia pozytywnego międzynarodowego wizerunku Ukrainy na lata 2003-2006 należały (Kabinet Ministriv Ukrainy, 2003): „promowanie i rozpowszechnianie informacji o dorobku kultury ukraińskiej; promocja wymiany kulturalnej, turystyki międzynarodowej” oraz prowadzenie kompleksowej polityki informacyjnej w celu zapewnienia pozytywnego biznesowego i inwestycyjnego wizerunku Ukrainy. Do zadań kolejnego programu - Państwowego programu docelowego do kształtowania pozytywnego międzynarodowego wizerunku Ukrainy do 2011 roku - należy „kształtowanie wizerunku Ukraińców jako wysoko wykształconego narodu europejskiego o głębokich korzeniach historycznych, uznanych światowych osiągnięciach w dziedzinie edukacji, nauki, kultury i sportu” (Kabinet Ministriv Ukrainy, 2009).

Z bardziej współczesnych dokumentów jedynie w Doktrynie Wojennej od 2015 r. zawarte jest bezpośrednie odniesienie do dyplomacji publicznej jako elementu komunikacji strategicznych (Prezydent Ukrainy, 2015). Promocja Ukrainy na świecie i jej interesów w globalnej przestrzeni informacyjnej oraz kreowanie marki „Ukraina” zostały omówione w Strategii Stałego Rozwoju „Ukraina - 2020” od 2015 r. (Prezi-

dent Ukrainy, 2015). Ponadto zadania dyplomacji publicznej znajdują odzwierciedlenie w Koncepcji popularyzacji Ukrainy w świecie i promocji interesów Ukrainy w światowej przestrzeni informacyjnej od 2016 r. (Kabinet Ministriv Ukrainy, 2016) i w Doktrynie bezpieczeństwa informacyjnego Ukrainy od 2017 r. (Kabinet Ministriv Ukrainy, 2017). Zawarte tam są cele popularyzacji Ukrainy w światowych zasobach informacyjnych, kształtowanie pozytywnego wizerunku Ukrainy oraz wzrost atrakcyjności turystycznej i inwestycyjnej Ukrainy.

Dodatkowym elementem ukierunkowanym na popularyzację Ukrainy na świecie i podniesienie poziomu ogólnej świadomości społeczności międzynarodowej na temat Ukrainy i jej poszczególnych regionów jest marka narodowa Ukrainy UkraineNOW zatwierdzona Gabinetem Ministrów w 2018 r. (Kabinet Ministriv Ukrainy, 2018). Koncepcja z logo została opracowana przez agencję kreatywną Banda Agency w celu ukształtowania ukraińskiej marki na świecie, przyciągnięcia inwestycji do kraju oraz zwiększenia potencjału turystycznego. Logo jest aktywnie wykorzystywane przez agencje rządowe i firmy ukraińskie.

Przy wsparciu rządu brytyjskiego przeprowadzono badanie dotyczące postrzegania Ukrainy za granicą. Zgodnie z jego wynikami, trzy najpopularniejsze skojarzenia z Ukrainą to „korupcja”, „rewolucja” i „wojna”. Ludzie, którzy nigdy nie byli na Ukrainie, uważają Ukraińców za zamkniętych, agresywnych i nietolerancyjnych. Ten obraz powstaje głównie z tego, co widzą i słyszą w wiadomościach. Dlatego nowa marka ma pokazać Ukrainę jako otwarty, nowoczesny kraj, w którym teraz dzieją się wszystkie najciekawsze rzeczy. Marka UkraineNOW, zdaniem twórców, jest symbolem czegoś nowego, co przykuwa uwagę. A na Ukrainę naprawdę warto teraz zwrócić uwagę. Dlatego teza główna nowej marki Ukrainy: „Teraz jest najlepszy czas na podróżowanie, inwestowanie czy »przyjeżdżanie« z własnym biznesem na Ukrainę” (Trofimenko, 2018, s. 276).

Nie można zapominać o dużej ukraińskiej diasporze, którą należy uznać za potencjalnie znaczącą pomoc w realizacji dyplomacji publicznej Ukrainy. Na przykład z inicjatywy ukraińskiej pianistki Natalii Pasiczyk i solistki Opery Warszawskiej Olgi Pasiczyk powstał Instytut Ukraiński w Szwecji, który rozpoczął pracę 24 sierpnia 2014 roku. Celem jego działalności było „otwarcie kultury Ukrainy na świat, odkrycie Ukrainy jako kraju utalentowanych muzyków, artystów, poetów, pisarzy, aktorów, reżyserów itp.”, zaś misją - umieszczenie Ukrainy w kulturalnej przestrzeni Szwecji poprzez szereg wydarzeń artystycznych i charytatywnych (Ukraiński Instytut u Szwecji, 2014).

Ponadto ukraińska diaspora powołała też fundację Global Ukraine (Global Ukraine, 2015), której głównym celem jest zjednoczenie twórczych, intelektualnych i finansowych zasobów Ukraińców na całym świecie, aby ułatwić im tworzenie eksterytorialnej ukraińskiej przestrzeni, w której czołowe ukraińskie organizacje, niezależni liderzy i eksperci dbają o interesy Ukrainy na poziomie globalnym. Organizacja tworzy platformę komunikacyjną dla Ukraińców ze Stanów Zjednoczonych, Kanady, Australii, Japonii, UE, Azji i świata arabskiego.

Podsumowując powyższe, można powiedzieć, że ukraińska dyplomacja publiczna jest dopiero na początkowym stadium. Aby nadać jej większej skuteczności, potrzebne jest szczegółowe badanie stosowania najlepszych przykładów globalnych praktyk komunikacyjnych innych państw. Polityczne przywództwo Ukrainy, społeczność naukowa i społeczeństwo obywatelskie stoją przed zadaniem dalszego zróżnicowania sposobów, metod i środków pełnego wykorzystania całego arsenału narzędzi dyplomacji publicznej. Ich sukces będzie zależał od synergii sektora publicznego i prywatnego, rządu i społeczeństwa, organizacji rządowych i pozarządowych.

Bibliografia

- Kabinet Ministriv Ukrainy. (2003). *Derzhavna programa zabezpechennya pozitivno-go mizhnarodnogo imidzhu Ukrayini na 2003 — 2006 roki*. Pobrane z: <https://www.kmu.gov.ua/npas/3145664>. [dostęp: 21.11.2020].
- Kabinet Ministriv Ukrainy. (2009). *Derzhavna cilova programa formuvannya pozitivnogo mizhnarodnogo imidzhu Ukrayini na period do 2011 roku*. Pobrane z: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554-2009-%D0%BF#Text>. [dostęp: 21.11.2020].
- Kabinet Ministriv Ukrainy. (2016). *Koncepcja popularyzacji Ukrainy u sviti ta prosuvannya interesiv Ukrainy u svitovomu informacijnomu prostori*. Pobrane z: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/739-2016-%D1%80#Text>. [dostęp: 21.11.2020].
- Kabinet Ministriv Ukrainy. (2016). *Postanowa „Deyaki pytania formi znaka (brenda) Ukrainy”*. Pobrane z: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/416-2018-%D0%BF/conv#Text>. [dostęp: 21.11.2020].
- Kabinet Ministriv Ukrainy. (2017). *Rozporiadzhennia „Pro utvorennia derzhavnoi ustanovy »Ukrainskyi instytut«”*. Pobrane z: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/430-2017-%D1%80>. [dostęp: 21.11.2020].
- Narodowy Instytut Studiów Strategicznych. (2014). *Optymalizacja wzmocnienia obecności kulturowej Ukrainy w Europie*. Pobrane z: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/gumanitarniy-rozvitok/optimizaciya-posilennya-kulturnoi-prisutnosti-ukraini-v-evropi>. [dostęp: 22.11.2020].
- Prezydent Ukrainy. (2006). *Ukaz „Pro kulturno-informacijnij centr u skladi zakonodonnoyi diplomachnoyi ustanovi Ukrainy”*. Pobrane z: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142/2006#Text>. [dostęp: 20.11.2020].
- Prezydent Ukrainy. (2015). *Strategia stalogo rozwytku „Ukraina – 2020”*. Pobrane z: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text>. [dostęp: 21.11.2020].
- Prezydent Ukrainy. (2015). *Wojenna Doktryna Ukrainy*. Pobrane z: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555/2015#Text>. [dostęp: 21.11.2020].
- Prezydent Ukrainy. (2017). *Doktryna informacijnoi bezpeky Ukrainy*. Pobrane z: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/47/2017#Text>. [dostęp: 20.11.2020].
- Uradowyj portal. (2015). *U MZS stvoreno samostijnij strukturnij pidrozdil - Upravlinnya publichnoyi diplomatiyi*. Pobrane z: <https://www.kmu.gov.ua/news/248724390>. [dostęp: 22.11.2020].
- Iwanowa, N. (2017). Publichnaya diplomatiya kak effektivnyi mehanizm vneshnei politiki gosudarstva. *Visnik HNU imeni V. N. Karazina, seriya Pitannya politologii, No. 32, s. 121-126*.

- Procyuk, M. (2016). Publiczna ta kulturna diplomatiya jak zasib „m'yakoyi sili” Ukraini: zapozicheni modeli, realni kroki ta strategichni prioritety. *Zovnishnya politika i diplomatiya: tradyciyi, trendi, dosvid, No. 22, ss. 21-28.*
- Trofimenko, M. (2018). Instytucjonalizacja publicznoi diplomatii Ukrainy. *Visnik Mariupolskogo Derzhavnogo Universitetu, No. 22, ss. 267-282.*
- Global Ukraine, 2015.* Pobrane z: <https://www.global-ukraine.org/>. [dostęp: 20.11.2020].
- Moya Ukrayina – ce, 2015.* Pobrane z: <https://myukraineis.org/>. [dostęp: 22.11.2020].
- Portal zovnishnoyi politiki (2019). *Publiczna diplomatiya. Ocinka ukrayinskoyi politiki u 2019 roci.* Pobrane z: http://fpp.com.ua/zagalna_info/publiczna-diplomatiya/. [dostęp: 22.11.2020].
- Ukrainski Instytut u Szwecji, 2014.* Pobrane z: <https://ukrainskainstitutet.se/ua/>. [dostęp: 22.11.2020].



Dwutorowe podejście społeczności międzynarodowej do programu nuklearnego Iranu jako przykład dyplomacji koersywnej

The two-track approach of the international community to Iran's nuclear program as an example of coercive diplomacy

Monika Stachon

ORCID: 0000-0002-0679-9621

e-mail: ma.stachon@uw.edu.pl

Uniwersytet Warszawski

Szkoła Doktorska Nauk Społecznych

In 2002 information that the Islamic Republic of Iran was secretly developing nuclear technologies was released. Actions taken by the ayatollah's regime were contrary to the agreement on the peaceful use of nuclear energy (1957). Since then, the nuclear program has become the main determinant of the relationship between Iran and the international community. Steps taken to prevent Iran from becoming a nuclear state are an example of the use of coercive diplomacy, known as threatening diplomacy. The tactic used mainly by three entities in the international arena (USA, UN, EU) is described as the „carrot and stick” method and consists of the simultaneous use of coercive tools (economic sanctions, time pressure or the threat of using military forces) and a system of incentives and promises. In this paper, the author considers the theoretical aspects related to coercive diplomacy and presents the steps taken towards Iran by the international community. She also tries to answer the question about the effectiveness of the solutions applied in the context of the 2015 JCPOA agreement.

Key words: diplomacy, Iran, sanctions, USA, UN, EU, JCPOA.

Wstęp

Ciągły rozwój stosunków i zależności między państwami, pojawianie się nowych zagrożeń i wyzwań wymusza na aktorach państwowych i pozapaństwowych poszukiwanie nowych metod i środków prowadzenia działań na arenie międzynarodowej. Państwa dążą do zachowania bezpieczeństwa i utrzymania stabilnego środowiska międzynarodowego, które zapewniłoby optymalne warunki ich rozwoju. Związane jest to z ogólnym celem zapobiegania konfliktom zbrojnym oraz zakończenia już trwających, za którego realizację ma odpowiadać dyplomacja.

Jedną z najbardziej intrygujących i powszechnych praktyk realizacji stosunków międzypaństwowych, ucieleśniających istotę i funkcje dyplomacji jest dyplomacja koersywna. Stanowi pośrednią drogę między negocjacjami a użyciem środków wojskowych. Daje ona możliwość osiągnięcia celów politycznych przy stosunkowo niskich kosztach dla państwa i bez konieczności wykorzystania siły militarnej. Warto jednak mieć na uwadze, że dyplomacja koersywna może nieść za sobą poważne konsekwencje i mieć odwrotny od zamierzonego skutek, doprowadzając do przyspieszenia eskalacji działań na arenie międzynarodowej i – w ostateczności – rozpoczęcia działań wojennych na danym obszarze.

Jednym z celów stosowania przez społeczność międzynarodową tego rodzaju dyplomacji jest jej dążenie do utrzymania bezpieczeństwa i niedopuszczenie do pojawienia się nowych zagrożeń, które negatywnie wpłynęłyby na rozwój państw. Taką też misję obrały trzy podmioty – Organizacja Narodów Zjednoczonych, Unia Europejska i Stany Zjednoczone – kiedy po raz pierwszy ujawniona została informacja, że Islamska Republika Iranu potajemnie wzbogaca uran, buduje infrastrukturę i prowadzi prace badawcze w celu wejścia w posiadanie broni jądrowej. Od 2002 roku społeczność międzynarodowa podejmuje kroki w celu zapobieżenia stania się przez Iran państwem nuklearnym. Działania te, na które składają się zachęty i obietnice oferowane podczas negocjacji dyplomatycznych oraz groźby i żądania, stanowią przykład wykorzystania dyplomacji koersywnej.

Artykuł został podzielony na dwie części – teoretyczną, dotyczącą głównych aspektów związanych z samą dyplomacją koersywną, a także studium przypadku, obejmujące wykorzystanie metody „kija i marchewki” wobec irańskiego programu nuklearnego. W podsumowaniu Autorka spróbuje odpowiedzieć na pytanie o skuteczność zastosowanych narzędzi w kontekście podpisania Wspólnego Kompleksowego Planu Działania (*Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA*) w 2015 roku.

Dyplomacja koersywna – podstawowe aspekty

Dyplomacja koersywna, zwana również dyplomacją przymusową lub dyplomacją gróźb, to jedna z najciekawszych praktyk działań państw na arenie międzynarodowej. Uosabia ona istotę sztuki dyplomacji: osiąganie celów politycznych i wspieranie narodowego interesu państwa bez prowadzenia wojny. Samą dyplomacją definiuje się jako narzędzie polityki zagranicznej, służące rozwiązywaniu problemów występujących w stosunkach z innymi państwami lub grupami państw za pomocą rozmów, rokowań, korespondencji i zawierania umów (Pietkiewicz, 1986). Bardziej precyzyjne określenie tego pojęcia proponuje Julian Sutor, twierdząc, że termin ten można rozumieć na trzy sposoby. Po pierwsze, jako „oficjalną działalność organów państwowych w sferze stosunków międzynarodowych, głównie przedstawicieli dyplomatycznych realizujących zewnętrzne funkcje państwa, służące utrzymaniu stosunków między państwami, zapewniające ochronę praw i interesów państwa i jego obywateli za granicą”. Po drugie, jako „zespół metod i środków oraz sztukę osiągania celów polityki zagranicznej państwa, prowadzenia i utrzymywania stosunków między państwami, a przede wszystkim prowadzenia rokowań i zawierania traktatów”. Trzecie ujęcie natomiast odnosi się do innego aspektu dyplomacji, definiując ją jako „dysponujący odpowiednimi kwalifikacjami zespół ludzi, określanym mianem służby zagranicznej, oraz system organizacyjny (...) realizujący cele i zadania polityki zagranicznej, stanowiący wyodrębnioną służbę państwową, wchodzącą w skład naczelnej administracji państwowej” (Sutor, 2003).

Należy zauważyć, że dyplomacja koersywna, jako jeden z rodzajów dyplomacji, również jest prowadzona po to, by dane państwo mogło osiągnąć cele swojej polityki zagranicznej. Doprecyzowuje się tutaj natomiast środki i metody, jakimi te interesy są realizowane. Robert J. Art. i Patrick Cronin definiują dyplomację koersywną jako próbę osiągnięcia celu, jakim jest zmiana niepożądanego zachowania państwa, grupy (lub grup) w państwie lub aktora niepaństwowego poprzez groźbę użycia siły lub faktyczne użycie ograniczonej siły (Art, Cronin, 2003). Peter Viggo Jakobsen podobnie określa czym jest dyplomacja koersywna, pisząc, że należy rozumieć to pojęcie jako strategię zarządzania kryzysowego w sytuacji, gdy zawiedzie próba perswazji. [Dyplomacja koersywna] stanowi strategię oddziaływania, która prowadzi do podporządkowania sobie przeciwnika bez jego wcześniejszego pokonania (uniknięcie lub ograniczone użycie siły) (Jakobsen, 2015).

Dyplomacja przymusowa stanowi alternatywę dla prowadzenia działań wojskowych. Najczęściej opiera się nie na wykorzystaniu siły, ale na groźbie jej użycia, sto-

sowanej w celu zmuszenia danego państwa do podjęcia lub zaniechania określonych działań. Jeśli jednak strona stosująca ten rodzaj dyplomacji zdecyduje się na użycie siły, przybiera ona ograniczoną postać i stanowi składnik polityczno-dyplomatycznej strategii, mającej na celu przekonanie przeciwnika do ustąpienia. Groźba i wykorzystanie siły militarnej połączone są z jasnymi komunikatami, które mają na celu uświadomić adwersarza na temat zamiarów i motywacji działań koersera (George, 1994).

Dyplomację koersywną należy odróżnić od innych metod stosowanych przez państwa w celu osiągnięcia określonych zamierzeń na arenie międzynarodowej, takich jak strategię zastraszania (*blackmail*) i odstraszenia (*deterrence*). Pierwszą z nich uznaje się za strategię ofensywną (w przeciwieństwie do uznawanej za strategię defensywną dyplomacji przymusowej), w której w celu zmuszenia podmiotu do rezygnacji z jakiegoś działania wykorzystuje się szantaż. Dyplomację przymusową rozgranicza się również od odstraszenia, tj. metody wykorzystującej groźbę, aby odwieść przeciwnika od działań, które nie zostały jeszcze zainicjowane (George, 1991). Alexander George i William Simons wskazują, że dyplomację koersywną powinno się również rozdzielić od strategii zmuszania (*compellence*). Według wspomnianych autorów, w dyplomacji przymusowej wykorzystywany jest cały wachlarz instrumentów, w tym łączenie gróźb z obietnicami i zachętami, w przeciwieństwie do strategii zmuszania, która wiąże się wyłącznie z poleganiem na zagrożeniach militarnych (George, Simons, 1994).

W literaturze wyróżnia się różne formy dyplomacji koersywnej. Najczęściej podaje się cztery najbardziej popularne rodzaje: ultimatum (czasami wskazuje się jeszcze na ultimatum milczące), podejście „spróbuj i zobacz”, stopniowe podkręcanie śruby oraz metodę „kija i marchewki”. Pierwsze z nich polega na przedstawieniu szczegółowego i bezwarunkowego żądania, które jest poparte sztywnym terminem. Drugie ma miejsce w sytuacji, gdy koerser podejmuje wobec adwersarza jedno działanie i następnie czeka na jego reakcję. Kolejne kroki mają miejsce w zależności od zachowania przeciwnika. Trzeci rodzaj zakłada systematyczne wykonywanie działań, które są coraz bardziej dotkliwe dla danego państwa. Z kolei ostatnia forma często utożsamiana jest ogólnie z pojęciem dyplomacji koersywnej i polega na równoczesnym stosowaniu gróźb oraz zachęt i obietnic (Lauren, 1972; George, 1991).

Jak zostało wspomniane wcześniej, stosowanie dyplomacji przymusu może obejmować cały wachlarz różnego rodzaju działań i narzędzi, które mają doprowadzić do osiągnięcia przez koersera założonych celów. Stosowane są one w momencie, gdy nie ma możliwości osiągnięcia kompromisu w prowadzonych negocjacjach. Pierwszym z nich jest żądanie. Niedostosowanie się do niego nie niesie za sobą żadnych sformuło-

wanych wcześniej konsekwencji. Najczęściej żądanie dotyczy powstrzymania się przez adwersarza od prowadzenia konkretnie sformułowanych działań, bądź też cofnięcia ich skutków. Drugim narzędziem tego rodzaju dyplomacji jest groźba. W przeciwieństwie do żądania wiąże się ona z określonymi skutkami dla państwa, które nie podporządkuje się nakazom sformułowanym przez koersera. Groźba powinna powodować u adwersarza poczucie zagrożenia, gdyż jej spełnienie wiązałoby się z dużymi kosztami, np. materialnymi czy wizerunkowymi. Trzecim używanym instrumentem jest presja czasu, która może być stosowana obok żądania i groźby. Celem wprowadzenia ostatecznego terminu realizacji żądań koersera jest, obok chęci szybkiego zakończenia negocjacji, uwiarygodnienie groźby i tym samym zmuszenie adwersarza do postąpienia zgodnie z wolą podmiotu prowadzącego dyplomację koersywną (Sauer, 2007).

Osobnym rodzajem używanych narzędzi są sankcje. Są one uważane za jeden z najbardziej efektywnych środków osiągania zamierzonych celów, ponieważ dotykając często newralgicznych sektorów gospodarki danego państwa, powodują trudności w jej funkcjonowaniu, co przekłada się na problemy adwersarza zarówno w sferze wewnętrznej, jak i zagranicznej. Do najczęściej wdrażanych rodzajów sankcji zalicza się embargo, czyli ograniczenie nałożone na import i eksport określonych towarów. Działaniem węższym jest bojkot, czyli ignorowanie na światowych rynkach produktów pochodzących z danego państwa. Oprócz tego często stosuje się również sankcje kapitałowe i finansowe, które obejmują np. ograniczenie lub zawieszenie pożyczek oraz inwestycji państwa-adwersarza (Gorzakowicz, 2019).

Trzeba również nadmienić, że państwo stosujące dyplomację koersywną, może osiągnąć bardzo różne cele. Najprostszym do zrealizowania i najbardziej ograniczonym jest zmuszenie koersera wyłącznie do przerwania podjętej już akcji. Bardziej ambitny dotyczy niejako odwrócenia zrealizowanych działań, tzn. dane państwo zobowiązane jest nie tylko do zaprzestania jakichś czynności, ale również do rezygnacji z korzyści wcześniej osiągniętych w ich wyniku (George, 1994). Bruce Jentleson zauważa, że jednym z najtrudniejszych celów do osiągnięcia jest wpływ na skład rządu koersera lub doprowadzenie do zmiany panującego tam reżimu politycznego (Jentleson, 1994).

Analizując aspekty teoretyczne związane z dyplomacją koersywną warto również zadać pytanie o warunki skuteczności jej zastosowania. Peter Jakobsen wymienia trzy czynniki, które mogą wpłynąć na jej efektywność: przekonującą groźbę, która minimalizuje koszty braku zgodności działania koersera z adwersarzem; wiarygodną groźbę, mającą wywołać w danym podmiocie przekonanie, że niespełnienie warun-

ków koersera doprowadzi do użycia przez niego siły militarnej; a także wiarygodną obietnicę, dzięki której przeciwnik będzie wiedział, że nie zostaną wobec niego wysunięte nowe żądania, jeśli spełni wcześniejsze (Jakobsen, 2015, Gorzkowicz, 2019).

Ilario Schettino wymienia z kolei inne determinanty efektywnego wykorzystania dyplomacji przymusu. Przede wszystkim wskazuje na jasne określenie celu stosowanych działań, sprawne komunikowanie zamiarów i interesów koersera, a także informacje obu zaangażowanych stron na temat chęci i możliwości eskalacji. Dodatkowo zaznacza, że dyplomacja koersywna jest skuteczna wtedy, gdy państwo ją stosujące posiada silne przywództwo, a także jest motywowane pilnością danej sprawy i jej wagą dla społeczności międzynarodowej. Za istotne czynniki uznaje również odpowiednie wsparcie krajowe dla czynności podejmowanych przez koersera oraz wcześniejszą izolację na arenie międzynarodowej jego przeciwnika. Schettino uważa jednak, że kluczową przyczyną skutecznego wykorzystania narzędzi dyplomacji przymusu, jest przewaga sił na korzyść państwa stosującego ten rodzaj działań. Ogromne możliwości materialne koersera uwiarygadniają wystosowaną przez niego groźbę i powodują, że adwersarz jest bardziej skłonny do wycofania się ze względu na realność zagrożenia (Schettino, 2009).

***Case study* – wykorzystanie dyplomacji koersywnej w przypadku irańskiego programu nuklearnego**

Reprezentatywny przykład wykorzystania dyplomacji koersywnej stanowią działania, które podjęły Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ), Stany Zjednoczone i Unia Europejska (UE) w celu niedopuszczenia do stania się przez Iran państwem nuklearnym.

Rozwój irańskiego programu jądrowego sięga roku 1957, kiedy USA i Iran podpisały porozumienie w zakresie pokojowego wykorzystania energii atomowej. Dziesięć lat później na terenie Teheranu został wybudowany pierwszy badawczy reaktor jądrowy, a w tym samym roku powstał także Teherański Ośrodek Badań Nuklearnych. *Boom* naftowy z połowy lat 70. spowodował niespodziewane pojawienie się dodatkowych środków finansowych, które szach przeznaczył na rozwój programu. Po krótkim okresie zawieszenia rozwoju technologii jądrowych spowodowanym rewolucją, prace w tym zakresie ponownie podjęto w czasie wojny iracko-irańskiej. Wyciągając wnioski z fiaska programu jądrowego w sąsiednim Iraku, władze irańskie zdecydowały się na budowanie instalacji nuklearnych rozproszonych na

terytorium całego kraju, ukrywając je pod ziemią lub pośród gór, dodatkowo je zabezpieczając (Furgacz, 2014).

Program nuklearny i niebezpieczeństwo proliferacji broni masowego rażenia stały się głównym wyznacznikiem relacji między Iranem a społecznością międzynarodową na szeroką skalę od 2002 roku, kiedy Islamska Republika została umieszczona przez administrację Georga Busha na amerykańskiej liście państw tzw. „osi zła”. Jednym z powodów takiego kroku było ujawnienie, że Teheran potajemnie rozwija technologie jądrowe i buduje laboratoria badawcze oraz zakłady produkcji. Podejrzenia potwierdziły się wraz z wizytą Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej (MAEA) w Iranie w lutym 2003 roku. W tym samym czasie irańskie władze przyznały się, że w latach 80. prowadziły prace nad konwersją uranu w celu rozpoczęcia produkcji paliwa do reaktora jądrowego (Genard, Marcinkowska, 2014).

W marcu 2003 roku na forum Unii Europejskiej rozpoczęto prace nad dokumentem, który miał doprecyzować stanowisko UE wobec proliferacji broni masowego rażenia, w wyniku których powstała *Strategia o Nierozprzestrzenianiu Broni Masowego Rażenia*. Pod koniec roku Unia podjęła również bardziej znaczące kroki w celu powstrzymania potajemnego rozwijania programu nuklearnego przez Iran. W październiku 2003 roku sformowana została tzw. grupa E3 (Francja, Niemcy, Wielka Brytania), która przystąpiła do negocjacji w tej sprawie z irańską administracją (Genard, Marcinkowska, 2014).

Rozmowy E3 z Iranem opierały się o stosowaną przez Francję, Niemcy i Wielką Brytanię metodę „kija i marchewki”. Państwa europejskie zachęcały Teheran do zawieszenia programu wzbogacania uranu w zamian za możliwość przystąpienia do różnego rodzaju umów handlowych czy wstąpienia do Światowej Organizacji Zdrowia (WHO). Iran zgodził się na proponowane rozwiązania i podpisanie w październiku 2003 roku *Porozumienia Teherańskiego*, które przyznawało mu prawo do pokojowego korzystania z energii atomowej oraz zobowiązywało go do porzucenia prac nad wzbogacaniem uranu. Jednak już kilka miesięcy później Teheran zaczął naruszać jego postanowienia (Sauer, 2007). Unia Europejska zdecydowała się bardziej włączyć w działania na rzecz uregulowania irańskiego programu nuklearnego, w efekcie czego koordynację prac grupy E3 powierzono Przedstawicielowi ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (Genard, Marcinkowska, 2014). Po raz kolejny UE wystosowała wtedy następne żądania, a w ostateczności – ultimatum nakazujące współpracę na linii Teheran – MAEA. Narzędzie to również okazało się nieskuteczne, gdyż irańskie władze ponownie rozpoczęły prace nad konwersją uranu (Sauer, 2007).

Kolejnym narzędziem dyplomacji koersywnej, użytym w przypadku irańskiego programu nuklearnego było ostrzeżenie, zawarte w rezolucji przyjętej przez MAEA we wrześniu 2005 roku. Zgodnie z nim niedostosowanie się Teheranu do zapisów wspomnianej rezolucji będzie skutkowało przekazaniem kwestii programu jądrowego pod obrady Rady Bezpieczeństwa ONZ (RB ONZ). Kolejne negocjacje grupy E3 w tym samym roku zakończyły się fiaskiem. W efekcie sprawa została skierowana do RB ONZ, a do rozmów negocjacyjnych przystąpiły także Stany Zjednoczone, Chiny i Rosja, formułując grupę P5+1 (E3+3)¹ (Gorzkowicz, 2019). Niedługo później ponownie podjęto próbę przekonania irańskiego *establishementu* do rezygnacji z rozwijania programu nuklearnego w zamian za obietnicę współpracy gospodarczej między państwami europejskimi, Stanami Zjednoczonymi i Iranem. Pierwsza oferta grupy P5+1 stawiała jednak warunek całkowitego porzucenia przez Islamską Republikę działalności związanej ze wzbogacaniem uranu i jej przystąpienie do protokołu dodatkowego do NPT (Kaniewska, 2014). Propozycja ta w sierpniu 2006 roku została jednak odrzucona przez stronę irańską, która przedstawiła w zamian własne warunki (Official Proposals, 2020).

Od tego momentu ONZ konsekwentnie stosowała podejście dwutorowe. Starła się kontynuować strategię dyplomatyczną, prowadząc z Teheranem rozmowy, w których oferowała różnego rodzaju ustępstwa, a równocześnie zdecydowała się podjąć bardziej radykalne kroki. W lipcu 2006 roku Rada Bezpieczeństwa przyjęła bowiem pierwszą rezolucję, w której zawarto nakaz zaprzestania prowadzenia programu nuklearnego przez Iran, a także informację, że w przypadku braku realizacji tych zapisów zostaną na to państwo nałożone sankcje (Gorzkowicz, 2019). Ten rodzaj działań wdrożonych przez Organizację Narodów Zjednoczonych i inne podmioty na arenie międzynarodowej zostanie omówiony w dalszej części artykułu.

W 2008 roku Grupa P5+1 ponownie przedstawiła ofertę negocjacyjną, w której zawarła korzyści oferowane dwa lata wcześniej. Pakiet obejmował również jeszcze inne obietnice, takie jak wsparcie technologiczne i finansowe i normalizację relacji

¹ W 2006 roku, po skierowaniu przez MAEA kwestii programu nuklearnego Iranu do Rady Bezpieczeństwa ONZ, ciężar negocjacji, spoczywający do tej pory na Unii Europejskiej, przeniesiony został wyraźnie na szersze forum – na grupę państw mających realne możliwości w zakresie egzekwowania prawa międzynarodowego poprzez nakładanie sankcji w ramach RB ONZ. Sama grupa, składająca się z trzech mocarstw europejskich: Wielkiej Brytanii, Francji i Niemiec oraz trzech państw uzupełniających skład członków stałych RB ONZ: USA, Chin i Rosji, nie była jednolita, co widoczne jest w podwójnym nazewnictwie. Dla UE była to kontynuacja prowadzonych wcześniej negocjacji w ramach „Wielkiej Trójki” (stąd E3+3), natomiast Stany Zjednoczone podkreślają, że jest to inicjatywa stałych członków Rady Bezpieczeństwa ONZ, wsparta przez Niemcy (P5+1).

gospodarczych z Islamską Republiką. Jednak brak ustępstw w sprawie programu nuklearnego doprowadził do ponownego fiaska rozmów, wznowionych rok później (Kaniewska, 2014). Nowa runda negocjacji obejmowała nieco inne kwestie. Koncentrowała się bowiem wokół „propozycji wymiany paliwa”, która zobowiązywała Iran do eksportu 80% nagromadzonego zapasu nisko wzbogaconego uranu (LEU) w zamian za dostarczenie przez państwa ONZ paliwa wspomagającego prace irańskiego medycznego reaktora badawczego (Official Proposals, 2020). Pomimo że Teheran zaakceptował zapisy porozumienia (Iran’s Proposed LEU Deal, 2010), państwa Grupy P5+1 oskarżały go o opóźnianie jego realizacji i wznowienie wzbogacania uranu, co było sprzeczne z ustaleniami. W efekcie umowa nie weszła w życie, ponieważ została zablokowana przez Francję, Rosję i Stany Zjednoczone (Official Proposals, 2020).

Ciekawym i wartym zauważenia pomysłem, wpisującym się w założenia dyplomacji koersywnej, była propozycja wystosowana przez Federację Rosyjską w lipcu 2011 roku. Obejmowała ona bowiem stopniowe wprowadzanie realizacji ustaleń poprzednich pakietów negocjacyjnych ONZ, stanowiąc tym samym przykład użycia metody krok po kroku. Pierwszym etapem miało być jedynie ograniczenie wzbogacania uranu przez Iran wyłącznie w jednym ośrodku jądrowym oraz zobowiązanie do zaniechania instalacji nowych wirówek. W drugim kroku Teheran zostałby zobligowany do ograniczenia wzbogacania uranu jedynie do 5% i podjęcia większej współpracy z Międzynarodową Agencją Energii Atomowej. Trzeci etap zmuszał Islamską Republikę do przyjęcia Protokołu Dodatkowego do NPT, a czwarty i zarazem ostatni – do całkowitego odejścia od wzbogacania uranu. W zamian Rosja proponowała stopniowe znoszenie wszystkich nałożonych przez społeczność międzynarodową sankcji ekonomicznych, które paraliżowały irańską gospodarkę. Ostatecznie jednak oferta ta nie została wdrożona (Official Proposals, 2020).

Do kolejnej rundy negocjacji doszło w Stambule w kwietniu 2012 roku. Została ona poprzedzona deklaracjami ustępstw z obu stron. Zarówno Grupa P5+1, jak i Iran wyrażały gotowość do wypracowania kompromisu, a nie stawiania twardych warunków. Negocjatorzy ONZ po raz pierwszy w historii rozmów nie przedstawili wstępnego wymagania zawieszenia przez Teheran wzbogacania uranu i wyrazili zgodę na zaproponowaną przez stronę irańską ofertę prowadzenia negocjacji krok po kroku. Deklaracje wzajemnych ustępstw zostały jednak porzucone w trakcie kolejnych rund rozmów, które odbyły się kolejno w Bagdadzie i Moskwie. Prawdopodobnie wynikało to z wzajemnego niezrozumienia obu stron. Teheran uważał, że państwa Grupy P5+1 zdecydowały się odejść od wcześniejszego nieprzejednanego stanowiska,

by nie dopuścić do konfliktu zbrojnego na Bliskim Wschodzie. Z kolei druga strona przekonana była, że Islamska Republika zmieniła stosowaną retorykę ze względu na skuteczność zastosowanych sankcji (Kaniewska, 2014).

Dopiero w 2013 roku pojawiła się szansa na dyplomatyczne rozwiązanie problemu irańskiego programu nuklearnego. Stanowisko prezydenta Islamskiej Republiki Iranu objął bowiem mający poparcie ugrupowań reformatorskich Hasan Rouhani. Deklarował on w swoich przemówieniach dążenie do zniesienia międzynarodowych sankcji nałożonych na Islamską Republikę i gotowość do ustępstw podczas negocjacji w sprawie programu jądrowego (Hassan Rouhani takes over, 2013). Skutkiem zmiany rządu w Iranie był zwrot w stosowanej retoryce i wznowienie negocjacji z grupą P5+1, które ostatecznie zakończyły się podpisaniem porozumienia nazwanego *Joint Plan of Action*, JPA (What might a nuclear deal, 2013). Zapisano w nim, że w ciągu sześciu miesięcy obie strony wdrożą szereg działań i równocześnie będą kontynuować negocjacje w celu wypracowania stałego rozwiązania kwestii irańskiego programu nuklearnego. Iran zobowiązał się do m.in. niewzbogacania uranu ponad osiągnięte 20%, niebudowania nowych wirówek, oraz niezasilania paliwem reaktora jądrowego w Araku. Zgodnie z JPA Iran miał również zaprzestać prowadzenia dalszych badań w tym zakresie, a także zezwolić inspektorom MAEA na przeprowadzanie kontroli w instalacjach jądrowych na terenie kraju. Z kolei druga strona zobowiązywała się do stopniowego znoszenia sankcji ekonomicznych oraz nienakładania nowych, wypłacenia w ratach części przychodów z eksportu irańskiej ropy naftowej czy udzielenia pomocy humanitarnej (Iran nuclear deal, 2014; Joint Plan of Action, 2014).

Sankcje ekonomiczne – jedno z najbardziej skutecznych narzędzi dyplomacji koersywnej

Jak zostało wspomniane wcześniej, Organizacja Narodów Zjednoczonych konsekwentnie stosowała wobec Teheranu politykę dwutorową: po pierwsze prowadziła wielostronne negocjacje, po drugie zaś w okresie od 2006 roku nałożyła na Iran szereg sankcji ekonomicznych. Do 2012 roku Rada Bezpieczeństwa ONZ przyjęła w sprawie Iranu sześć rezolucji, wśród których cztery zawierały sankcje. Pierwszy pakiet został przyjęty w rezolucji nr 1737, przegłosowanej 23 grudnia 2006 roku i obejmował zakaz dostarczania Iranowi materiałów, wyposażenia, sprzętu lub technologii, które mogłyby zostać wykorzystane do rozwoju infrastruktury atomowej. Dokument zobowiązywał także państwa członkowskie ONZ do zamrożenia aktywów podmiotów związanych z irańskim programem nuklearnym (Resolution 1737, 2006).

Kolejna rezolucja (1747), przyjęta 24 marca 2007 roku wprowadzała dwustronne embargo na broń i sprzęt wojskowy, taki jak pojazdy opancerzone, śmigłowce bojowe, czy systemy artyleryjskie. Dodatkowo wezwano w niej członków ONZ do nieudzielania pożyczek czy innych form pomocy finansowej rządowi Iranu, z wyjątkiem tych przeznaczonych na pomoc humanitarną (Resolution 1747, 2007).

W związku z dalszymi pracami nad wzbogacaniem uranu i rozwojem infrastruktury jądrowej 3 marca 2008 roku Rada Bezpieczeństwa ONZ przegłosowała rezolucję (1803), która zastrzała sankcje w odniesieniu do importu i eksportu materiałów mogących zostać wykorzystanych do produkcji broni masowego rażenia. W dokumencie wzywano również państwa członkowskie do ograniczenia udzielania wsparcia finansowego swoim obywatelom lub podmiotom zaangażowanym w handel z Islamską Republiką (Resolution 1803, 2008).

Ostatni pakiet sankcji został przyjęty przez Radę Bezpieczeństwa ONZ 9 czerwca 2010 roku w ramach Rezolucji 1929, która m.in. zastrzała embargo na broń i sprzęt wojskowy, poszerzała listę osób, które objęte zostały zakazem handlu i wjazdu do państw członkowskich ONZ oraz wprowadzała zakaz otwierania poza Iranem nowych biur lub przedstawicielstw banków lub instytucji finansowych (Resolution 1929, 2010).

Iran został objęty także oddzielnymi sankcjami nałożonymi przez Unię Europejską. Dotyczyły one przede wszystkim czterech obszarów: handlu niektórymi towarami, sektora finansowego, sektora transportu oraz indywidualnych ograniczeń nakładanych na osoby i posiadane przez nie aktywa. Pierwszy rodzaj sankcji obejmował m.in. zakaz eksportowania do Iranu broni, produktów podwójnego zastosowania oraz towarów mogących posłużyć do wzbogacania uranu; zakaz sprzedaży i dostarczania sprzętu kluczowego dla sektora energetycznego; a także zakaz importowania z Iranu ropy naftowej, gazu ziemnego i produktów ropopochodnych. Drugi obszar dotyczył m.in. zamrożenia mienia Irańskiego Banku Centralnego (*Bank-e Markazi-je Dżomhuri-je Eslami-je Iran*), czy ustanowienia mechanizmu zgłaszania i autoryzowania transferu funduszy powyżej pewnej kwoty do irańskich instytucji finansowych. Sankcje obejmowały również np. brak dostępu dla irańskich lotów towarowych do lotnisk znajdujących się na terenie Unii Europejskiej oraz zakaz serwisowania i obsługi irańskich samolotów na terenie państw unijnych (Unijne sankcje wobec Iranu).

Obostrzenia w kontaktach gospodarczych z Iranem wprowadziły także Stany Zjednoczone. Pierwsze sankcje, nałożone niedługo po rewolucji islamskiej z 1979 roku i kryzysie w ambasadzie amerykańskiej w Teheranie, obejmowały restrykcje wobec większości kontaktów handlowych między USA a Iranem, a także uderzały w irański

sektor energetyczny. W kolejnych latach stopniowo zastrzano sankcje, wprowadzając między innymi zakaz podejmowania inwestycji w irański przemysł naftowy przez firmy amerykańskie, a także nakładając obostrzenia dotyczące sektora finansowego (FACTBOX: Sanctions, 2009). Jednakże największy skutek dla irańskiej gospodarki miały restrykcje wprowadzone w 2012 roku. W tym czasie Stany Zjednoczone nałożyły sankcje na Irański Bank Centralny oraz wprowadziły zakaz przeprowadzania transakcji związanych z ropą naftową, a Unia Europejska ogłosiła embargo na ten surowiec. UE zastrzyła także sankcje w handlu i sektorze bankowym. Pakiet zakazywał jakichkolwiek transakcji z irańskimi bankami i instytucjami finansowymi, a także wprowadzał embargo na irański gaz ziemny (Timeline: Sanctions, 2012).

Joint Comprehensive Plan of Action

Przyjęcie w 2013 roku Wspólnego Planu Działań (JPA) nie zakończyło negocjacji. Zarówno Iran, jak i Grupa P5+1 dążyły do osiągnięcia kompleksowego porozumienia, które regulowałoby irański program nuklearny, normalizowałoby stosunki Islamskiej Republiki ze społecznością międzynarodową i gwarantowało jej bezpieczeństwo. W listopadzie 2013 MAEA i Iran uzgodniły również Ramy Współpracy (*Framework for Cooperation*, FFC) zobowiązujące obie strony do dalszej współpracy „w zakresie działań weryfikacyjnych, które MAEA podejmie w celu rozwiązania wszystkich obecnych i przeszłych problemów”. Sprzeczne interesy obu stron nie pozwoliły jednak na szybkie zawarcie porozumienia. Dopiero 14 lipca 2015 roku w Wiedniu Grupa P5+1 i Iran podpisały Wspólny Kompleksowy Plan Działania (*Joint Comprehensive Plan of Action*, JCPOA). Pomimo sprzeciwu zarówno irańskiego Madżlesu, jak i amerykańskiego Kongresu, Plan został zatwierdzony przez oba parlamenty. 20 lipca 2015 roku Rada Bezpieczeństwa ONZ przyjęła rezolucję RB ONZ nr 2231 zatwierdzającą porozumienie (NTI: Iran, 2020).

Wraz z umową został uzgodniony harmonogram jej wdrożenia. 14 lipca 2015 stanowił Dzień Finalizacji, zmuszający Iran i Stany Zjednoczone do rozpoczęcia krajowych przeglądów postanowień JCPOA. Od tego momentu Teheran został również zobowiązany do udzielania MAEA wszelkich niezbędnych informacji. Na 18 października 2015 roku wyznaczono Dzień Przyjęcia JCPOA przez wszystkich jego sygnatariuszy, który wymuszał na nich podjęcie odpowiednich kroków w celu wypełnienia postanowień zapisanych w umowie. 16 stycznia 2016 określono jako Dzień Implementacji. Do tego czasu miał zostać sporządzony raport Międzynarodowej

Agencji Energii Atomowej, w którym potwierdzono by, że Iran podjął kroki w celu ograniczenia swojego programu nuklearnego. Raport ten skutkowałby złagodzeniem sankcji nałożonych przez ONZ, UE i USA. Osiem lat po Dniu Przyjęcia, w październiku 2023 roku miał mieć miejsce Dzień Tranzycji – stosownie do kolejnych ustaleń MAEA stopniowo znoszone miały być kolejne sankcje i ograniczenia. Natomiast w październiku 2025 roku, w Dniu Zakończenia miało nastąpić oficjalne zamknięcie rozpatrywanej przez Radę Bezpieczeństwa ONZ sprawy irańskiego programu nuklearnego (ACA: The Joint Comprehensive Plan of Action, 2020).

JCPOA miał kompleksowo regulować kwestię programu jądrowego Islamskiej Republiki Iranu i obejmował kilka najważniejszych kwestii. Wśród grup tematycznych, na jakie można podzielić zapisy umowy, wyróżnia się: ograniczenia dotyczące wzbogacania uranu, zasobów tego pierwiastka czy prowadzenia zaawansowanych badań i rozwoju wirówek. Oprócz tego osobne artykuły objęły poszczególne obiekty infrastruktury jądrowej w Iranie, m.in. zakład wzbogacania paliw w Fordou (*Fordow Fuel Enrichment Plant*, FFEP) oraz reaktor w Araku. Oddzielną grupę postanowień stanowiły te nakładające obowiązek wyrażenia przez Teheran zgody na prowadzenie systematycznego monitoringu infrastruktury jądrowej przez MAEA. Powołano również wspólną komisję, która miała za zadanie nadzorować wdrażanie postanowień JCPOA. Największym sukcesem osiągniętym przez Islamską Republikę dzięki podpisaniu opisywanego porozumienia było jednak zobowiązanie Organizacji Narodów Zjednoczonych, Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych do zniesienia wszystkich sankcji, które zostały nałożone w związku z irańskim programem nuklearnym (Joint Comprehensive Plan of Action, 2015).

Podsumowanie

Pomimo że niecałe trzy lata po podpisaniu JCPOA, 8 maja 2018 roku Stany Zjednoczone unilateralnie wycofały się z porozumienia i ponownie nałożyły wszystkie sankcje na Iran, umowę tę niewątpliwie należy uznać za sukces dyplomacji koersywnej. Wydaje się, że głównym czynnikiem, który wpłynął na irańską chęć osiągnięcia kompromisu, było dążenie do zniesienia sankcji i poprawy sytuacji gospodarczej kraju. Konsekwentne stosowanie przez społeczność międzynarodową metody „kija i marchewki”, czyli proponowania ustępstw i obiecywania określonych korzyści w połączeniu ze stosowaniem gróźb i ultimatum, osiągnęło zamierzony skutek.

Oczywiście sukces JCPOA należy rozważyć również w kontekście zmiany na stanowisku irańskiego prezydenta w 2013 roku. Można jednak założyć, że nie stanowiła ona przyczyny rozwiązania problematycznej kwestii, a jedynie go ułatwiła. Jak zauważył Schettino, skuteczność dyplomacji koersywnej zależy także od tego, czy na czele państwa-adwersarza stoi racjonalny polityk, który potrafi dostrzec niebezpieczeństwo płynące z gróźb koersera i tym samym zdecydować się na złagodzenie swojego stanowiska.

Należy zatem wnioskować, że działania podejmowane przez Organizację Narodów Zjednoczonych, Unię Europejską i Stany Zjednoczone w kontekście irańskiego programu nuklearnego, będące przejawem stosowania dyplomacji przymusu, były skuteczne. Podpisanie JCPOA w lipcu 2015 roku stanowi przykład, jak korzystne może być użycie tej techniki w negocjacjach międzynarodowych. Wycofanie się administracji Donalda Trumpa ze wspomnianego porozumienia nie umniejsza jego znaczenia. JCPOA, jako efekt końcowy negocjacji, podczas których stosowano metodę „kija i marchewki”, należy bowiem rozpatrywać niezależnie od jego dalszych losów.

Bibliografia

- Arms Control Association: The Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) at a Glance*, (2020). Pobrane z: <https://www.armscontrol.org/factsheets/JCPOA-at-a-glance>. [dostęp: 18.11.2020].
- FACTBOX: Sanctions against Iran*. Pobrane z: <https://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear-sanctions-factbox-sb/factbox-sanctions-against-iran-idU-STRE59C22020091013>. [dostęp: 18.11.2020].
- Furgacz, P. (2014). Stabilizacja czy destabilizacja regionu? Program nuklearny Islamskiej Republiki Iranu. Geneza, rozwój, perspektywy. W: A. Malantowicz, Ł. Smalec, (red.), *Stabilizacja czy destabilizacja? Społeczność międzynarodowa wobec programu nuklearnego Iranu* (s. 39-46). Warszawa: Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW.
- Genard, Q., Marcinkowska, B. (2014). Unia Europejska wobec ambicji nuklearnych Iranu. Wspólna strategia czy różnorodność opinii? W: A. Malantowicz, Ł. Smalec, (red.), *Stabilizacja czy destabilizacja? Społeczność międzynarodowa wobec programu nuklearnego Iranu* (s. 97-115). Warszawa: Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW.
- George, A. L. (1991). *Forceful Persuasion. Diplomacy as an Alternative to War*, Washington D.C.
- George, A., Simons, W. (1994). *The Limits of Coercive Diplomacy*, San Francisco and Oxford.
- Gorzkowicz, A. (2019), Dyplomacja koersywna w kontekście bezpieczeństwa międzynarodowego – nowy rodzaj dyplomacji czy ukryte narzędzie przymusu?. *Roczniki Studenckie Akademii Wojsk Lądowych, nr 3, ss. 7-21*.
- Hassan Rouhani takes over as Iran president* (2013). Pobrane z: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-23557673>. [dostęp: 18.11.2020].
- Iran nuclear deal: Key point* (2014), Pobrane z: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-25080217>. [dostęp: 18.11.2020].
- Iran's Proposed LEU deal: Skeptical but Awaiting Clarification*, Institute for Science and International Security (2010). Pobrane z: <https://isis-online.org/isis-reports/detail/irans-proposed-leu-deal-skeptical-but-awaiting-clarification/>. [dostęp: 18.11.2020].
- Jakobsen, P. V. (2015). Coercive Diplomacy: Countering War-Threatening Cruises and Armed Conflicts. W: A. Collins (red.), *Contemporary Security Studies*, Oxford.

- Jentleson B (2006). *Coercive Diplomacy: Scope and Limits in the Contemporary World*, The Stanley Foundation: Policy Analysis Brief. Pobrane z: <https://www.stanleyfoundation.org/publications/pab/pab06CoerDip.pdf>. [dostęp: 19.11.2020].
- Joint Comprehensive Plan of Action* (2015). Pobrane z: <https://2009-2017.state.gov/e/eb/tfs/spi/iran/jcpoa/index.htm>. [dostęp: 18.11.2020].
- Joint Plan of Action* (2013). Pobrane z: <http://panys.org/WordPress/wp-content/uploads/2014/06/Joint-Plan-of-Action-Fast-Facts.pdf>. [dostęp: 19.11.2020].
- Kaniewska, M. (2014). Między kijem a marchewką – Organizacja Narodów Zjednoczonych wobec programu nuklearnego Iranu. W: A. Malantowicz, Ł. Smalec, (red.), *Stabilizacja czy destabilizacja? Społeczność międzynarodowa wobec programu nuklearnego Iranu* (s. 55-67). Warszawa: Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW.
- Laub, Z., Robinson, K. (2020). *What Is the Status of the Iran Nuclear Agreement?*. Pobrane z: <https://www.cfr.org/backgrounder/what-status-iran-nuclear-agreement>. [dostęp: 18.11.2020].
- Lauren, P. (1972). Ultimata and Coercive Diplomacy. *International Studies Quarterly*, 16(2), ss. 131-165. doi:10.2307/3013977.
- Levy, J. S. (2008). Deterrence and Coercive Diplomacy: The Contributions of Alexander George. *Political Psychology*, 29(4), ss. 537-552.
- Pietkiewicz, E. (1986). *Protokół dyplomatyczny*, Warszawa.
- Resolution 1737 (2006) adopted by the UN Security Council on 23 December 2006*. Pobrane z: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1737%282006%29. [dostęp: 20.11.2020].
- Resolution 1747 (2007) adopted by the UN Security Council on 24 March 2007*. Pobrane z: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1747%282007%29. [dostęp: 20.11.2020].
- Resolution 1803 (2008) adopted by the UN Security Council on 3 March 2008*. Pobrane z: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1803%282008%29. [dostęp: 20.11.2020].
- Resolution 1929 (2010) adopted by the UN Security Council on 9 June March 2010*. Pobrane z: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1929%282010%29. [dostęp: 20.11.2020].
- Sauer, T. (2007). Coercive Diplomacy by the EU: The Iranian Nuclear Weapons Crisis. *Third World Quarterly*, 28(3), ss. 613-633.
- Schettino, I. (2009). *Is Coercive Diplomacy a Viable Means to Achieve Political Ob-*

jectives?. Pobrane z: https://www.e-ir.info/2009/06/29/is-coercive-diplomacy-a-viable-means-to-achieve-political-objectives/#_ftnref11. [dostęp: 19.11.2020].

Sutor, J. (2003). *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa.

Timeline: Sanctions on Iran. A look at the major sanctions levied on Iran since 1979, many of which aim to derail its nuclear development. *Al Jazeera*. Pobrane z: <https://www.aljazeera.com/news/middleeast/2012/10/20121016132757857588.html>. [dostęp: 19.11.2020].

Unijne sankcje wobec Iranu. Pobrane z: <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/sanctions/iran/#>. [dostęp: 18.11.2020].