

JAGIELLOŃSKI PRZEGLĄD BEZPIECZEŃSTWA

5

2018

**Zakład
Bezpieczeństwa
Narodowego UJ**



JAGIELLOŃSKI PRZEGLĄD BEZPIECZEŃSTWA

The Jagiellonian Security Review

Jagielloński Przegląd Bezpieczeństwa jest recenzowanym czasopismem naukowym wydawanym przez Zakład Bezpieczeństwa Narodowego Instytutu Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie.

Zakład Bezpieczeństwa Narodowego został utworzony w 2015 r. Tworzą go naukowcy i praktycy o szerokiej wiedzy i doświadczeniu w zakresie bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego, konfliktów regionalnych, studiów strategicznych i prawnych aspektów współczesnego bezpieczeństwa.

Więcej informacji na stronie internetowej: <http://www.zbn.inp.uj.edu.pl/>

The Jagiellonian Security Review is a double-blind peer reviewed open access scholarly journal published by the Department of National Security at the Institute of Political Science and International Relations of Jagiellonian University in Krakow.

The National Security Department was established in 2015. It is constituted by the team of scholars with extensive expertise in national and international security, regional conflicts, strategic studies and legal affairs.

More information on the webpage: http://www.zbn.inp.uj.edu.pl/en_GB/

Redaktor naczelny / Editor in Chief – Artur Gruszczak

Sekretarz redakcji / Managing Editor – Piotr Bajor

Zespół redakcyjny / Editorial Board

Marek Czajkowski

Paweł Frankowski

Michał Matyasik

Arkadiusz Nyzio

Robert Siudak

Rada Programowa / Advisory Board:

Prof. Radosław Fiedler (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza)

Prof. Robert Kłosowicz (Uniwersytet Jagielloński)

Prof. Hubert Królikowski (Uniwersytet Jagielloński)

Prof. Andrzej Mania (Uniwersytet Jagielloński)

Prof. Bogdan Szlachta (Uniwersytet Jagielloński)

Dr Gabor Boldizsar (Narodowy Uniwersytet Służby Publicznej w Budapeszcie)

Prof. Oldřich Bureš (Uniwersytet Metropolitalny w Pradze)

Dr Harald Gell (Terezańska Akademia Wojskowa w Wiener Neustadt)

Prof. Vladan Holcner (Uniwersytet Obrony w Brnie)

Prof. Christian Kaunert (University of South Wales w Pontypridd)

Dr Nino Lapiashvili (Państwowy Uniwersytet w Tbilisi)

Dr Song Lilei (Tongji University w Szanghaju)

Prof. John Nomikos (Webster University w St. Louis)

Prof. Hryhoriy Perepelyca (Akademia Dyplomatyczna przy MSZ Ukrainy)

Prof. Mark Rhinard (Uniwersytet Sztokholmski)

Informacje dla Autorów

Zapraszamy pracowników naukowych i doktorantów oraz specjalistów i ekspertów z ośrodków naukowych i analitycznych w kraju i za granicą do składania oryginalnych, dotąd niepublikowanych i nierozpatrywanych w tym samym czasie przez inną redakcję artykułów naukowych oraz recenzji książek. Przyjmujemy artykuły napisane zarówno w języku polskim, jak i angielskim. Ostateczna decyzja Redakcji o przyjęciu artykułu do publikacji zależy od uzyskania pozytywnego wyniku anonimowego procesu recenzyjnego. Recenzenci są wyznaczani przez Redakcję spośród specjalistów zajmujących się daną dziedziną.

Wytyczne dla Autorów są dostępne na stronie internetowej: <http://www.przeglad.uj.edu.pl/dla-autorow>

Opinie, wnioski i zalecenia wyrażone przez Autorów lub związane z ich osobami niekoniecznie odzwierciedlają oficjalne stanowisko Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie.

Contributions

The Jagiellonian Security Review welcomes original submission of scholarly and scientific research from academic specialists, security policymakers and analysts from Poland and abroad.

Submission guidelines are available at: <https://przeglad.uj.edu.pl/for-authors>

Submit articles for consideration to the address below.

ISSN 2544-6274

Adres redakcji / Correspondence to: Jagielloński Przegląd Bezpieczeństwa, INPiSM UJ, ul. Reymonta 4, 30-059 Kraków; e-mail: jpb@uj.edu.pl.

Strona internetowa / Webpage: <http://www.przeglad.uj.edu.pl/>

Pierwotną formą czasopisma jest wersja elektroniczna.



Niniejsza publikacja ukazuje się na warunkach międzynarodowej licencji publicznej

Creative Commons 4.0 – uznanie autorstwa – na tych samych warunkach – użycie niekomercyjne.

This work is licensed under a [Creative Commons Attribution – NonCommercial – ShareAlike 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

Spis treści / Contents	1
Od redaktora	2
Editorial	3
Królestwo Szwecji – niemilitarne obszary aktywności na rzecz pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego	4
Ryszard M. Czarny	
Miejsce Ukrainy na geopolitycznej mapie Europy.....	24
Adrian Tyszkiewicz	
Australijski model polityki imigracyjnej jako przykład modelu pluralistycznego	42
Adam Filus	
Rola międzynarodowej współpracy gospodarczej w aspekcie budowania poczucia bezpieczeństwa ekonomicznego państwa	76
Bogdan Kosowski, Aneta Kułakowska, Ewa Frankowska	
Noty o autorach	96
Contributors	98

Od Redaktora

Ten numer „Jagiellońskiego Przeglądu Bezpieczeństwa” prezentuje aspekty polityki krajowej w odniesieniu do otoczenia międzynarodowego przejawiające się na płaszczyźnie bezpieczeństwa międzynarodowego, geopolityki, migracji i gospodarki. Postępująca dywersyfikacja współczesnego bezpieczeństwa skłania do poświęcenia większej uwagi sprawom kształtowania i realizowania formuły polityki zagranicznej odpowiadającej możliwościom realizacji postawionych celów oraz zdolnościom aktywnej odpowiedzi na dynamikę środowiska bezpieczeństwa. Immanentny związek między polityką wewnętrzną i sprawami zagranicznymi zaznacza się coraz mocniej w zetknięciu z ponadnarodowymi i globalnymi procesami.

W tym numerze związki między polityką krajową a otoczeniem międzynarodowym są prezentowane na przykładzie państw, które ugruntowały swoją pozycję na arenie międzynarodowej poprzez specyfikę aktywności w wybranym obszarze problemowym, mającym wymiar regionalny i globalny. Przykładem kraju, który uczynił wysiłki na rzecz pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego swoistą specjalnością, poprzez zaangażowanie dyplomatyczne, polityczne i ekonomiczne, jest Szwecja. Ryszard M. Czarny wyjaśnia, jak szwedzka polityka neutralności sprzyjała odgrywaniu przez to państwo roli mediatora w regionalnych i światowych konfliktach i kryzysach, choć jednocześnie wymagała sprawnego i profesjonalnego aparatu dyplomatycznego, aktywności w gremiach międzynarodowych i szczodrej pomocy rozwojowej dla państw dotkniętych skutkami konfliktów, w rozwiązanie których Szwecja mocno się angażowała.

Wzorce polityki i dyplomacji, tak mocno ugruntowane w przypadku Szwecji, można zestawić z uwarunkowaniami geograficznymi, politycznymi i kulturowymi Ukrainy, opisywanymi przez Adriana Tyszkiewicza. Odnosząc się do konwencji mapy geopolitycznej, Adrian Tyszkiewicz przekonuje, że nie pozwala ona na jednoznaczne przypisanie miejsca państwa w geopolitycznej przestrzeni. Autor zauważa, na przykładzie Ukrainy jako uczestnika stosunków międzynarodowych, że skrzyżowanie przynależności do świata o charakterze typowo morskim, nastawionym na pluralizm i przenikanie kultur, a jednocześnie trwania w tradycji związanej z autarkiczną, zamkniętą na zewnętrzne wpływy potęgą lądową, powoduje nieustanne zmagania z dylematem jednoznacznego zdefiniowania i kreowania podmiotowej roli w systemie międzynarodowym.

Kwestia oznaczenia eksponowanego miejsca na mapie globalnej jest wyraźnie zaznaczona w artykule Adama Filusa dotyczącym polityki imigracyjnej Australii. Autor rzeczowo i sugestywnie opisuje i wyjaśnia istotę modelu tej polityki oraz jego realizacji w ujęciu normatywno-instytucjonalnym, a także polityczno-społecznym. Podkreśla przy tym wymiar bezpieczeństwa, wpływający na restrykcyjne rozwiązania imigracyjne.

Bieżący numer zamyka artykuł Bogdana Kosowskiego, Anety Kułakowskiej i Ewy Frankowskiej syntetyzujący znaczenie bezpieczeństwa ekonomicznego jako terminu stosowanego w analizach politycznych, ekonomicznych i tych odnoszących się do bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego. Autorzy przekonują, że państwa skupiają się na realizacji własnych interesów gospodarczych, kierując się względami bezpieczeństwa ekonomicznego jako czynników o istotnym znaczeniu dla dobrobytu społeczeństwa i stabilności państwa.

„Jagielloński Przegląd Bezpieczeństwa” jako forum współczesnej debaty o bezpieczeństwie narodowym i międzynarodowym zaprasza do składania tekstów odnoszących się do kluczowym i aktualnych zagadnień bezpieczeństwa.

Artur Gruszczak
Redaktor Naczelny

Editorial

The present issue of the "Jagiellonian Review of Security" is focused on domestic politics in relation to the international environment, manifested in the realms of international security, geopolitics, migration and economy. The diversification of contemporary security means that more attention should be paid to the problems of the shaping and implementation of a foreign policy formula corresponding to possibilities of achieving the defined objectives and to the ability of an active response to the dynamics of the security environment. The inherent relationship between domestic politics and foreign affairs is exponential when faced with transnational and global processes.

In this issue, the relations between domestic politics and the international environment are presented on the example of countries which have strengthened their position on the international arena through a specific mode of activity which address a selected problem area having a regional or a global dimension. Sweden is an example of a country that made efforts for international peace and security the national specialty. Diplomatic, political and economic commitments played a key role in the achievement of such status. Ryszard M. Czarny explains how the Swedish policy of neutrality favoured the country's role as a mediator in regional and global conflicts and crises, although this required an efficient and professional diplomatic apparatus, activeness in international bodies and a generous development aid for countries affected by the consequences of conflicts in resolution of which Sweden was strongly engaged.

Patterns of politics and diplomacy, so well established in the case of Sweden, can be compared with the geographical, political and cultural determinants of Ukraine. Referring to the convention of the geopolitical map, Adrian Tyszkiewicz argues that it does not allow for an unambiguous assignment of the state's place in geopolitical space. The author notes, on the example of Ukraine as an actor in international relations, that the interconnection between belonging to a typically maritime world, focused on pluralism and the penetration of cultures, and at the same time the remaining in the tradition associated with an autarkic land power, resistant to external influences, results in the constant coping with the dilemma of an unequivocal definition and creation of a subjective role in the international system.

The objective of establishing an exponential position on the global map is clearly stated in Adam Filus's article on Australia's immigration policy. The author substantively and suggestively describes and explains the essence of the model of immigration policy and its implementation in normative and institutional terms, as well as political and social ones. At the same time, he puts the emphasis on the security dimension which entailed restrictive immigration solutions.

The last article by Bogdan Kosowski, Aneta Kułakowska and Ewa Frankowska offers a concise description of economic security as a term used in political, economic and national and international security analyses. The authors argue that states focus on the fulfillment of their own economic interests driven by the understanding of economic security as a factor of utmost importance for the welfare of society and stability of the state.

As a forum for contemporary debate on national and international security, "Jagiellonian Review of Security" invites you to submit texts relating to current security issues.

Artur Gruszczak
Editor in Chief

Ryszard M. Czarny 

Królestwo Szwecji – niemilitarne obszary aktywności na rzecz pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego

The Kingdom of Sweden – non-military areas of activity for peace and international security

Streszczenie:

W określonych obszarach i w oparciu o swoje tradycyjne wartości i interesy Królestwo Szwecji stara się realizować poza własnymi granicami interesującą koncepcję aktywności na rzecz pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego. Aktywna polityka w ramach ONZ oraz korzystanie przez wiele lat ze statusu państwa neutralnego wzmocniła międzynarodową pozycję Szwecji jako kraju nie szcedzącego środków na pomoc dla potrzebujących oraz będącego w stanie wesprzeć odbudowę danego regionu, także po ustaniu konfliktu. Na arenie międzynarodowej stworzyło też możliwość samokreacji własnego wizerunku jako państwa - bezstronnego mediatora w regionalnych i światowych konfliktach i kryzysach.

Słowa kluczowe: Szwecja • pokojowa koegzystencja • bezpieczeństwo • ograniczenie zbrojeń • dyplomacja prewencyjna • współpraca na rzecz rozwoju

Abstract:

In specific areas and based on its traditional values and interests, the Kingdom of Sweden has tried to implement an interesting concept of activities for international peace and security. Active policy within the UN and the long-standing status of a neutral state have strengthened the international position of Sweden as a country which spares no resources to help those in need and which is able to support the reconstruction of a given region, including the post-conflict rebuilding. It has also opened up in the international arena the possibility of self-creation of its own image as a state - impartial mediator in regional and global conflicts and crises.

Keywords: Sweden • peaceful coexistence • security • arms reduction • preventive diplomacy • cooperation for development



Niniejsza publikacja ukazuje się na warunkach międzynarodowej licencji publicznej Creative Commons 4.0 – uznanie autorstwa – na tych samych warunkach – użycie niekomercyjne.

This work is licensed under a [Creative Commons Attribution – NonCommercial – ShareAlike 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

1. Wprowadzenie

Obraz współczesnego świata i jego globalizacyjnych procesów oferuje nam z jednej strony pewną odmienną część północnej części Europy (Norden¹), zarazem potwierdzając tezę o wspólnej tożsamości wyrażającej się w szerokiej gamie różnorodności².

Między innymi ta zaiste intrygująca z poznawczego punktu widzenia kwestia stanowi rodzaj intelektualnego wyzwania do podjęcia próby umiejscowienia jednego z europejskich krajów północnych, największego z państw Norden, Szwecji – w kontekście aktualnych szans i równie wielkich niewiadomych. Rodzi tym samym chęć poruszenia szeregu istotnych wątków, jak choćby przybliżenia wybranych obszarów aktywności Królestwa Szwecji na rzecz pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego. Taki rodzaj egzemplifikacji prowadzi do ukazania aktywności tego kraju w skomplikowanym obszarze interakcji – współpracy i konkurencji – funkcjonujących w dynamicznym nurcie procesów globalizacyjnych.

Sygnalizowane wątki dotyczą głównie płaszczyzn politycznej oraz ekonomicznej, w których aktywność Królestwa Szwecji obejmuje również współpracę z organizacjami regionalnymi oraz projektami międzynarodowymi. Oznacza to w praktyce analizę rzeczywistych interesów tego państwa, a nie tylko jego politycznej retoryki. Tym bardziej, że Szwecja ma faktycznie istotny potencjał, jak i znaczący dorobek we wspomnianym zakresie.

Właśnie takiemu celowi służyć ma wskazanie nie tylko zjawisk i cech najbardziej charakterystycznych dla dynamiki aktywności Szwecji w obszarze pokoju i bezpieczeństwa, ale również stworzenie rodzaju możliwie aktualnego kompendium podstawowych informacji, nie tyle o faktach, ile przede wszystkim o mających swe polityczne, ekonomiczno-społeczne i formalno-prawne ramy procesach.

¹ Norden jest w równym stopniu kategorią geograficzną, co konstrukcją myślową. Odnosi się do zespołu podobnych, ale odrębnych jednostek. Oznacza przede wszystkim bliskość geograficzną, więzi historyczne i relatywna jednorodność kulturową państw tworzących ten region. W przeciwieństwie do *Skandinavien*, *skandinavisk*, ta kategoria pojęciowa odnosi się do gospodarczej, kulturalnej i społecznej – ale nie językowej czy etnicznej jednorodności, patrz: R. M. Czarny, „Razem jesteśmy silniejsi”. *Świat Norden w trzynastu odsłonach*, Kielce 2014, s.15-17.

² Szerzej na ten temat: R. M. Czarny, *A Modern Nordic Saga; Politics, Economy and Society*, Cham 2017, s. 1-22.

2. Bezpieczeństwo a łagodzenie sporów międzynarodowych

Ważnym elementem szwedzkiej aktywności na arenie międzynarodowej, wypracowanym na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych ubiegłego stulecia, była zdolność prowadzenia mediacji między stronami pozostającymi w konflikcie. Wynikało to zarówno z głębokiego przekonania samych Szwedów, że ich kraj dzięki swojej polityce neutralności jest w stanie zagwarantować bezstronność i sprawiedliwość w rozwiązywaniu sporów, jak i z analogicznego wizerunku Szwecji na arenie międzynarodowej. Sam Olof Palme³ uważał, że jego obowiązkiem jako premiera rządu jest budowanie porozumienia między Wschodem i Zachodem. Już w latach 1975-1976 Szwecja jako członek Rady Bezpieczeństwa ONZ oferowała często swoje „dobre usługi” i była aktywna w proponowaniu rozwiązań dotyczących takich kwestii, jak prawa człowieka, rozbrojenie, czy rozwój państw tzw. „Trzeciego Świata”. W ONZ Szwecja rozwijała robocze relacje z tymi państwami, by ułatwić promowanie ich interesów w tej organizacji. Wspomniane wysiłki miały dwa podstawowe cele. Z jednej strony budowały wiarygodny wizerunek aktywnej polityki neutralności, z drugiej wiązały się z sygnalizowanym już przekonaniem, że w interesie własnego bezpieczeństwa leży łagodzenie wszelkich międzynarodowych zdrażnień, które bez tego mogłyby niepotrzebnie się nasilać i z czasem bezpośrednio zagrozić Królestwu Szwecji⁴. Podobne przekonanie determinowało szwedzkie zaangażowanie w Konferencję Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie w ramach tzw. grupy N+N, skupiającej państwa neutralne i niezangażowane, która odegrała znaczącą rolę mediacyjną, proponując rozliczne rozwiązania kompromisowe⁵.

Szwecja nie ustawała także w wysiłkach na rzecz międzynarodowego rozbrojenia, co okazało się być istotnym elementem szwedzkiej polityki zagranicznej, wyraźnie definiującym państwo jako aktywny podmiot na arenie międzynarodowej⁶. Sztokholm był szczególnie zainteresowany ograniczeniem zbrojeń atomowych, gdyż uważał, że z uwagi na brak własnej militarnej zdolności nuklearnej, broń jądrowa stanowiłaby najpoważniejsze

³ Polityk szwedzki, w latach 1969-1976 i 1982-1986 premier, prowadzący aktywną politykę międzynarodową; autor wielu inicjatyw rozbrojeniowych i projektów dotyczących środków budowy zaufania i bezpieczeństwa w Europie, m.in. Komisji ds. Rozbrojenia i Bezpieczeństwa (tzw. Komisja Palmego); w latach osiemdziesiątych podjął się próby mediacji w konflikcie irańsko-irackim.

⁴ C. Agius, *The social construction of Swedish neutrality: Challenges to Swedish identity and sovereignty*, Manchester 2006, s. 110-111.

⁵ E. Karsh, *Neutrality and Small States*, London 1988, 129-130.

⁶ C. Agius, op. cit., s. 110.

zagrożenie w razie wybuchu wojny w Europie. Dlatego Szwecja jako członek Komitetu Rozbrojeniowego ONZ⁷ zgłaszała propozycje wprowadzenia zakazu testów dotyczących broni nuklearnej, która to inicjatywa powiodła się jedynie częściowo, a zakaz uzgodniony przez mocarstwa w 1963 r. pozostawał daleko poza szwedzkimi oczekiwaniami⁸. W tej sytuacji Szwedzi proponowali w latach 1965-1966 ustanowienie grupy krajów, które byłyby odpowiedzialne za wykrywanie za pomocą metod sejsmicznych podziemnych prób jądrowych⁹. Wprawdzie traktat zakazujący proliferacji broni masowego rażenia (*Nuclear Non-Proliferation Treaty* – NPT)¹⁰ został przyjęty w 1968 r., jednak nie zostały uwzględnione w nim szwedzkie postulaty, aby jednym porozumieniem objąć kwestie proliferacji, zakazu testów oraz ograniczenia produkcji materiałów mogących służyć do konstrukcji broni jądrowej. Jedynie, co udało się osiągnąć, to zobowiązanie mocarstw nuklearnych do podjęcia negocjacji w sprawie zakazu testów oraz redukcji ilości posiadanych głowic, w zamian za obietnicę, że pozostałe państwa nie będą rozwijać własnych arsenałów atomowych. Z czasem stało się jasne, że te elementy szwedzkiej polityki są skazane na porażkę, gdyż po obu stronach żelaznej kurtyny brakowało dobrej woli do podjęcia tego rodzaju negocjacji¹¹. W 1973 r. pojawiło się z kolei nowe zagrożenie dla szwedzkiego bezpieczeństwa w kontekście broni jądrowej. Mowa tu o taktycznej broni jądrowej, tzw. „mini-głowicach”. Gdyby mocarstwa odmówiły oficjalnego uznania ich za broń nuklearną, podważałoby to jeden z filarów szwedzkiej doktryny bezpieczeństwa mówiący o tym, że odosobniony atak nuklearny na Szwecję jest wysoce nieprawdopodobny. Dlatego Sztokholm zabiegał, by państwa posiadające broń jądrową oficjalnie uznały „mini-głowice” za część ich arsenału atomowego. Zarówno Związek Radziecki, jak i Stany Zjednoczone, a także Wielka Brytania uczyniły to do końca 1974 r. Skłonienie wielkich mocarstw do tego rodzaju deklaracji stanowiło spory sukces dyplomacji małego państwa. Biorąc pod uwagę jej znaczenie dla szwedzkiego

⁷ Pierwotnie był to *Eighteen-Nation Committee on Disarmament* – ENDC, następnie *Conference of the Committee on Disarmament* – CCD, później *Committee on Disarmament* – CD.

⁸ B.K.A. Huldt, *Dekada aktywności małych państw: zmiany w regionie Morza Bałtyckiego po zimnej wojnie*, [w:] R. Kuźniar, Z. Lachowski (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe czasu przemian*, Warszawa 2009, s. 51, 52-53.

⁹ H. Hakovirta, *East-West Conflicts and European Neutrality*, Oxford 1988, s. 223.

¹⁰ *The Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, powszechnie znany jako Układ o nierozprzestrzeleniu lub NPT, to międzynarodowy traktat, którego celem jest zapobieganie rozprzestrzeleniu broni jądrowej i technologii jądrowych, promowanie współpracy w pokojowym wykorzystaniu energii jądrowej oraz sprzyjanie celowi, jakim jest osiągnięcie rozbrojenia nuklearnego oraz powszechnego rozbrojenia.

¹¹ B.K.A. Huldt, op. cit., s. 51-52.

bezpieczeństwa, być może była to najważniejsza inicjatywa Sztokholmu w dziedzinie rozbrojenia¹².

Jednak w powyższym kontekście trudno jednoznacznie stwierdzić, w jakiej mierze inne postępy w tym obszarze polityki międzynarodowej były wynikiem mediacji państw neutralnych (w tym Szwecji), a w jakim stopniu wynikały z ogólnej atmosfery odprężenia przełomu lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX w. oraz z woli mocarstw przyjęcia odpowiedniego porozumienia. Fiasko szwedzkich wysiłków dotyczących całkowitego zakazu testów nad bronią nuklearną świadczy raczej o tym, że tylko inicjatywy całkowicie zgodne z interesami Moskwy i Waszyngtonu miały szansę powodzenia.

Przykładem może tu być misja mediacyjna Olofa Palmego, który jako specjalny przedstawiciel sekretarza generalnego ONZ miał pomóc w rozwiązaniu konfliktu iracko-irańskiego z 1980 r.¹³ Wprawdzie przyniosła ona umiarkowane rezultaty, niemniej jednak fakt wyznaczenia byłego szwedzkiego premiera do tej funkcji świadczył o faktycznym przekonaniu społeczności międzynarodowej, że Szwecja, jako państwo prowadzące politykę neutralności, ma szczególne predyspozycje do pokojowego rozwiązywania sporów.

Na początku ponownego okresu sprawowania urzędu premiera Szwecji, w 1982 r. O. Palme zaproponował utworzenie Niezależnej Komisji ONZ ds. Rozbrojenia i Bezpieczeństwa (tzw. „Komisja Palmego”). Komisja w swoim raporcie zaproponowała utworzenie stref bezatomowych w obszarze Skandynawii i Europy Środkowej. Pomysł ten spotkał się z chłodnym przyjęciem tak w NATO, jak i w szwedzkich kręgach eksperckich. Argumentowano, że wycofanie głowic nuklearnych z Europy Środkowej poważnie ograniczyłoby zdolność NATO do przyjęcia z pomocą krajom członkowskim Paktu: Norwegii i Danii¹⁴ (a w domyśle także Szwecji). O. Palme również w 1982 r. przedstawił w Zgromadzeniu Ogólnym ONZ koncepcję „zbiorowego bezpieczeństwa” (*common security*). Szwedzki premier wskazywał, że w epoce nuklearnej nie da się wygrać wojny między mocarstwami, gdyż bez względu na ilość posiadanych głowic atomowych, nie istnieje sposób skutecznej obrony przed bronią jądrową. Dlatego jedynym sposobem, aby zapewnić trwałą pokój (zgodnie z powyższym twierdzeniem) była wielostronna współpraca na rzecz rozbrojenia. Państwa powinny współdziałać w celu zapewnienia całemu światu możliwości przetrwania.

¹² Ibidem, s. 52.

¹³ G. Fredriksson, *Olof Palme and the role of small countries*, [w:] *Sweden at the UN*, Borås 2001, s. 52.

¹⁴ M. af Malmberg, *Neutrality and State-Building in Sweden*, Basingstoke 2001, s. 163.

Tym samym O. Palme odrzucał idee wzajemnego odstraszenia oraz wyścigu zbrojeń uważając je za zagrożenie dla międzynarodowego bezpieczeństwa¹⁵. Wobec poczucia zagrożenia spowodowanego obecnością obcych łodzi podwodnych u szwedzkich wybrzeży oraz w obliczu polityki „wyścigu zbrojeń” USA z lat osiemdziesiątych XX w., takie poglądy nie mogły spotkać się z przychylnym odzewem ani w Szwecji, ani w NATO (jedynie Związek Radziecki wyrażał swoje wsparcie dla tych koncepcji). Zmusiło to premiera do pewnego przesunięcia akcentów w szwedzkiej polityce bezpieczeństwa, co jednak generalnie nie zmieniło promowania przez O. Palme (do końca jego życia) rozbrojenia i praw człowieka¹⁶.

3. Formy i metody dyplomacji prewencyjnej - szwedzki model mediacji i dobrych usług

Nieporozumienia i spory dotyczą nie tylko sfery kontaktów międzyludzkich, ale są obecne również w stosunkach pomiędzy członkami wspólnoty międzynarodowej. Konflikty i wojny od zawsze towarzyszą wzajemnemu obcowaniu państw, są stałą częścią międzynarodowej układanki. Problem pokoju i jego braku od wieków zaprzętał głowy filozofów, historyków, polityków a także wyspecjalizowanych w tej dziedzinie naukowców. Skupiali się oni na opisie pozytywnych i negatywnych skutków wojen, dociekanii ich przyczyn, analizowaniu ich przebiegu i zachowań stron, sposobach unikania eskalacji, aż po próby zapobieżenia im po wsze czasy. Dla większości badaczy (oprócz apologetów wojny) pokój jawił się jako dobro najwyższe, nieosiągalne, empirycznie niedostępne¹⁷.

Spór między dwoma państwami, w zaostrozonym stadium mogącym doprowadzić do naruszenia pokoju i bezpieczeństwa, przestaje być wyłącznie sprawą tych państw. Następuje wówczas upublicznienie sytuacji, wzbudza ona zainteresowanie i niepokój innych aktorów sceny międzynarodowej. Dzieje się tak ze względu na możliwość destabilizacji danego regionu, której negatywne skutki mogą być odczuwalne w państwach na całym świecie. W erze globalizacji, może to skutkować na przykład turbulencjami w ekonomii światowej. „Jest paradoksem, że równocześnie z postępującą globalizacją, kwestie bezpieczeństwa międzynarodowego koncentrują się na sprawach wewnętrznych, lokalnych

¹⁵ G. Banks (red.), *Olof Palme speaking. Articles and speeches*, Stockholm 2006, s. 117.

¹⁶ *Ibidem*, s. 119, 164.

¹⁷ Z. Cesarz, E. Stadtmüller, *Problemy polityczne współczesnego świata*, Wrocław 2002, s. 44-49.

i regionalnych bardziej niż było to w czasach systemu dwubiegunowego.”¹⁸ Zagrożenie określonej grupy państw regionu albo całej społeczności międzynarodowej wytwarza presję ze strony opinii międzynarodowej. Z owej presji rodzi się potrzeba politycznej interwencji w sporze¹⁹.

Mimo że w przeszłości (od czasów Wikingów) ludy zamieszkujące wybrzeża Morza Śródziemnego, Wysp Brytyjskich i Ameryki Północnej mogły zaznać nordyckiej tężyzny, to już ich współcześni następcy przeszli rodzaj „cudownej przemiany”, która obecnie pozwala mieszkańcom państw nordyckich – w tym przede wszystkim Szwedom – uważać się za swoistych „dealerów pokoju”, „sumienie świata”, ludzi przewodzących w walce o świata tego humanitarny porządek. Nietrudno to zrozumieć, jeśli przypomnimy tak symboliczne postaci jak: Raoul Wallenberg²⁰, Folke Bernadotte²¹, Dag Hammarskjöld²², Olof Palme i Trygve Lie, którzy przeszli do historii jako nieustraszeni mediatorzy, płacący za odwagę nawet własnym życiem.

Przyjrzyjmy się bliżej szlachetnej instytucji mediacji, ułatwiającej zażegnanie bądź załagodzenie konfliktów zarówno wewnętrznych, jak i międzypaństwowych. Obecność Szwedów na międzynarodowym rynku pokojowego pośrednictwa jest równie widoczna, jak ich działania i przyświecające im intencje. Międzynarodowe mediacje i dobre usługi uchodzą za „towar eksportowy” państw północnej Europy, choć w istocie ograniczają się do trzech państw (mam na myśli Szwecję, Norwegię i Finlandię), „specjalizujących się”, a może raczej parających się dyplomacją prewencyjną, zażegnaniem konfliktów i działaniami prowadzonymi do utrzymania pokoju²³.

¹⁸ A.D. Rotfeld, J. Symonides, *Wstęp: System bezpieczeństwa oparty na współpracy i kultura pokoju*, [w:] *Zapobieganie konfliktom*, Warszawa 2000, s.22.

¹⁹ M. Iwanek, *Spory międzynarodowe*, Warszawa 1976, s. 157-162.

²⁰ Dyplomata szwedzki, od lipca 1944 roku sekretarz szwedzkiej ambasady w Budapeszcie, gdzie nadzorował pomoc Żydom węgierskim, co pozwoliło mu uratować od zagłady około 100 tys. osób; w 1945 r. aresztowany przez NKWD pod zarzutem szpiegostwa na rzecz USA i potajemnie wywieziony do Moskwy, gdzie słuch o nim zaginął; zmarł prawdopodobnie w 1947 r. w jednym z obozów na Syberii.

²¹ Szwedzki działacz humanitarny, członek rodziny królewskiej; aktywnie wspierał działalność Międzynarodowego Czerwonego Krzyża oraz proces wymiany jeńców podczas obydwu wojen światowych; w 1945 r. podjął próbę mediacji w sprawie kapitulacji Niemiec; w 1948 r. udał się do Palestyny jako mediator ONZ; zamordowany przez ekstremistów żydowskich podczas próby wynegocjowania zawieszenia broni.

²² Drugi w historii sekretarz generalny ONZ (1953-1961); w czasie podwójnego kryzysu wywołanego w 1956 r. przez radziecką interwencję na Węgrzech i brytyjsko-francusko-izraelską interwencję w rejonie Kanału Sueskiego, wykazał się neutralnością i pełnym godności spokojem; zginął w trakcie misji pokojowej w Kongo w 1961 r.; pośmiertny laureat Pokojowej Nagrody Nobla.

²³ Musimy równocześnie pamiętać o tym, że faktyczny przebieg negocjacji ze względu na delikatny i poufny ich charakter, rzadko podawany jest do powszechnej wiadomości, a tym bardziej publikowany. Szerzej na ten temat: R. M. Czarny, *A Modern Nordic...* op. cit., s. 259-278.

Pakt Ligi Narodów z 1919 roku powołując do życia tę organizację międzynarodową dopuszczał możliwość świadczenia dobrych usług bądź mediacji przez jej organy. W ślady swojej poprzedniczki poszła Organizacja Narodów Zjednoczonych. W wyniku wieloletniej praktyki osoba sprawująca urząd sekretarza generalnego ONZ postrzegana jest niczym naczelnym mediator narodów świata, od którego często wymaga się wręcz wyjątkowej aktywności w kwestii łagodzenia napięć międzynarodowych. Na taką opinię zapracowali sobie kolejni sekretarze, w tym m. in. Dag Hammarskjöld, sprawujący ową funkcję w latach 1953–1961.²⁴

Szwedzcy naukowcy z Wydziału Badań na Konfliktach i Pokojem Uniwersytetu w Uppsali (DPCR, *Department of Peace and Conflict Research*, Uppsala University)²⁵ sformułowali 18 zaleceń dla mediatorów, skupiając uwagę na trzech kluczowych kwestiach każdego procesu pokojowego: pojednaniu, podziale władzy i bezpieczeństwie publicznym²⁶. Swoje rekomendacje oparli na analizie konkretnych procesów pokojowych, zakończonych podpisaniem porozumień: w Bośni i Hercegowinie, w Liberii i w Sudanie. Oto one:

1. Przeanalizuj wszystkie poprzednie uzgodnienia i porozumienia między stronami i wyciągnij z nich wnioski;
2. Nie przedkładaj szybkiego zakończenia rozmów nad dopracowaniem szczegółów porozumienia (nawet pod wpływem ludzkich cierpień i zewnętrznej presji);
3. Zachowaj równowagę między lokalnymi potrzebami i oczekiwaniami, oraz międzynarodowymi standardami (np. w sprawach praw człowieka czy porozumień handlowych);
4. Pamiętaj o udziale przedstawicieli społeczeństwa (poza wojującymi stronami) i zachowaniu przejrzystości;
5. Zaangażuj w proces pokojowy kobiety (kobiety-mediatorów i organizacje kobiece);
6. Nie pozwól, by nieliczne jednostki zdominowały negocjacje;
7. Nie wszystkie problemy muszą być poruszane w trakcie rokowań (można odłożyć w czasie najbardziej kontrowersyjne kwestie lub zorganizować oddzielne spotkanie);

²⁴ Od roku 1992 Sekretarz Generalny ma do swojej dyspozycji Departament Spraw Politycznych (*Department of Political Affairs – DPA*) - specjalną komórkę odpowiedzialną za dyplomację prewencyjną ONZ, zob. <http://www.un.org/Depts/dpa/intro.html> (dostęp: 25.08.2017).

²⁵ Patrz: DPCR oraz UCDP Database, <http://www.ucdp.uu.se/database> (dostęp: 25.08.2017).

²⁶ P. Wallensteen, M. Ericsson, *Negotiating Peace. Lessons from Three Comprehensive Peace Agreements*, Uppsala 2009.

8. Rozważ, czy nadszedł właściwy czas na powołanie sądów do spraw zbrodni wojennych, komisji prawdy i pojednania itp. (lepiej nie podnosić kwestii rozliczenia krzywd jako warunku wstępnego);
9. Miej na uwadze status prawny porozumienia pokojowego (traktat jest mieszanką politycznych kompromisów i danych warunków prawnych, więc musi spełniać wymagania stron i być zgodnym z aktami nadrzędnymi – konstytucją, traktatami międzynarodowymi itp.);
10. Zastanów się, czy tworzone porozumienie ma być dokumentem poruszającym wszystkie sporne kwestie, czy tylko część z nich (kompleksowe rozwiązanie czy metoda małych kroków);
11. Uważaj, by nie pominąć ważnych poziomów i wymiarów przy podziale władzy (wspieraj transparentność i rozwiązania prowadzące do równoważenia się władz);
12. Działania związane z bezpieczeństwem publicznym ukierunkowuj na poprawę sytuacji zwykłych obywateli;
13. Wspieraj powojenne pojednanie;
14. Podczas tworzenia traktatu pokojowego kieruj się pragmatyzmem (postaw na funkcjonalność, unikaj zbyt dużej ilości szczegółów);
15. Miej społeczność międzynarodową po swojej stronie, lecz uważaj, by państwo lub grupa państw nie realizowała własnych interesów, wpływając na mediację;
16. Staraj się uzyskać wsparcie organizacji międzynarodowych i regionalnych;
17. Zaangażuj te organizacje w kontrolowanie procesu implementacji porozumienia;
18. W trakcie rokowań staraj się odwoływać do wspólnych wartości, podzielanych przez obydwie skonfliktowane strony (sprawiedliwość, uczciwość, rozwój ekonomiczny, wzrost wzajemnego dobrobytu itp.)²⁷.

2.1. Orędownicy pokojowej koegzystencji

Należy też przypomnieć, że historia państw skandynawskich od początków ich dziejów to okres wojen i podbojów. Liczne niepokoje wewnętrzne, tak charakterystyczne dla państw europejskich w wiekach średnich, też ich nie omijały. Losy poszczególnych krajów nordyckich od zawsze były ze sobą mocno powiązane. Na przykład początek państwowości

²⁷ Szerzej zob. *Freds och konfliktforskning*, http://www.pcr.uu.se/pcr_doc/other_pub/Negotiating%20Peace.pdf (dostęp: 12.03.2009)

fińskiej przypada na połowę XII wieku i pierwszą krucjatę Szwedów wymierzoną w pogańskie ludy Finów i Karelów, które dość szybko zostały podporządkowane. Z kolei rywalizację o prymat na północy pod koniec XIV wieku zdominowało Królestwo Danii, które po szyl-dem Unii Kalmarskiej uzależniło od siebie Szwecję i Norwegię²⁸.

W latach 20. XVI wieku na niezależność wybiła się Szwecja, szybko tworząc zręby swojej przyszłej hegemonii w regionie. Przez kolejne trzy wieki spokoju i pokoju na Północy zaznawano rzadko. „Szwecja stała się potęgą na skalę europejską, wojny szwedzko-duńskie były zjawiskiem bez mała stałym, a Norwegia też bywała w nie bezpośrednio wciągana wówczas, gdy królowie Szwecji dążyli do rozszerzania swych posiadłości i wpływów.”²⁹ Norwegia wyłamała się spod zwierzchnictwa duńskiego dopiero w 1814 roku, lecz połączona została unią personalną ze Szwecją, trwającą do 1905 roku. Finlandia, będąca do 1809 roku integralną częścią Królestwa Szwecji, została włączona do Imperium Rosyjskiego jako Wielkie Księstwo Finlandii. Cieszyło się ono pewnym zakresem autonomii, aż do momentu ogłoszenia niepodległości w grudniu 1917 roku³⁰.

Wartym podkreślenia jest pokojowy sposób, w jaki poszczególne kraje uzyskiwały niepodległość. Szwecja oddała Finlandię Rosji bez walki. Decyzja norweskiego parlamentu ogłaszająca niepodległość, potwierdzona w referendum, nie spotkała się ze zbrojną odpowiedzią Sztokholmu. To cywilizowane rozwiązanie unii pomiędzy dwoma państwami stało się kamieniem węgielnym pokojowej koegzystencji państw nordyckich w latach późniejszych³¹.

W okresie międzywojennym państwa skandynawskie świeciły przykładem jeśli chodzi o pokojowe rozwiązywanie sporów międzypaństwowych w swoim gronie. Dobrym wzorcem może zrealizowanym przez Szwedów może być kwestia Wysp Ålandzkich (1920 r.) powierzona odpowiednim organom Ligi Narodów³².

Od początku istnienia Organizacji Narodów Zjednoczonych Królestwo Szwecji było aktywnym jej członkiem. Mało tego, przez wiele lat wiodło prym wśród członków wykazując zainteresowanie światem przejawiające się w nieznajdującym sobie równych, nieproporcjonalnym do wielkości państwa zaangażowaniu w sprawy międzynarodowe. „Wystąpienia na arenie międzynarodowej były niejednokrotnie tak energiczne

²⁸ U. Varjo, W. Tietze, *Norden. Man and Environment*, Stuttgart 1987, s. 3-19.

²⁹ A. Bereza-Jarociński, *Królestwo Norwegii*, Warszawa 1984, s. 23.

³⁰ Zob. T. Cieślak, *Historia Finlandii*, Wrocław 1983.

³¹ U. Varjo, W. Tietze, *Norden...*, op. cit., s. 3-19.

³² Ibidem.

i stanowcze, że o kraju tym zaczęto mówić jako o „sumieniu świata”, a jest to pojęcie, którego używano w znaczeniu zarówno pochlebnym, jak i krytycznym.”³³ W ich własnym mniemaniu walczyli o sprawiedliwość i poprawę wizerunku świata, za sprawą takich postaci, jak Raoul Wallenberg, Folke Bernadotte, Dag Hammarskjöld, Olof Palme czy Hans Blix³⁴. Tego obrazu nie zaciemnił nawet udział Szwedów w handlu bronią³⁵.

Neutralność i bezstronność są kluczowymi cechami mediatorów, dzięki którym mogą podjąć się rozjemstwa pod warunkiem zaistnienia takiej woli wśród zwaśnionych stron. Szwecja od początku XX wieku przywiązywała szczególną wagę do neutralności. Udało się ją zachować podczas „Wielkiej Wojny” (1914-1918), kiedy czerpała korzyści z handlu z obydwoma stronami³⁶. Podczas II wojny światowej kraj ten (jako jedyny z grona państw skandynawskich) zdołał obronić status państwa neutralnego, choć była to neutralność o dość specyficznym charakterze³⁷ (m.in. rząd szwedzki pod naciskiem Hitlera zgodził się na tranzyt wojsk niemieckich przez swoje terytorium w celu podtrzymania okupacji Norwegii, o czym Norwegowie nie zapomnieli do dziś)³⁸.

2.2. Zainteresowanie świadczeniem dobrych usług i działalnością mediacyjną

Powszechnie wiadomo, iż kultura, w której ludzie przechodzą proces socjalizacji, warunkuje szereg zjawisk wpływających na stosunki społeczne. Istnieje wiele badań, które dostarczyły wiarygodnych dowodów na to, że społeczne przejawy agresji i reakcje na nie w pewnym stopniu warunkowane są kulturowo. Można śmiało założyć, iż społeczeństwa państw skandynawskich wytworzyły na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci wzorce zachowań potępiających agresję i przemoc jako formę rozstrzygnięcia konfliktów.

Jestem przekonany, że owa awersja do agresji w połączeniu z „północnym temperamentem” i szczerym zainteresowaniem losami świata, tworzy podstawę do podejmowania działań na rzecz pokojowej koegzystencji narodów. Ponadto, zgodnie z obiegowymi opiniami krążącymi nie tylko w Europie, warto też pamiętać o wszystkich łączących ich

³³ R. M. Czarny, *Szwecja w Unii Europejskiej. Studium polityczno-prawne*, Kielce 2002, s.12.

³⁴ Szwedzki polityk i dyplomata; minister spraw zagranicznych w latach 1978-79, wieloletni dyrektor generalny Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej (IAEA); do czerwca 2003 r. przewodniczył komisji poszukującej broni masowego rażenia w Iraku; laureat Nagrody im. Olofa Palmego.

³⁵ Zob. P. Berlin, *Poradnik ksenofoba - Szwedzi*, Warszawa 1997.

³⁶ A. Bereza-Jarociński, *Królestwo...*, op. cit., s.73-93.

³⁷ Szerzej na ten temat: R. M. Czarny, *Die Neutralitätspolitik als Sicherheitsproblem des Königreiches Schweden*, Kielce 1988.

³⁸ P. Berlin, op. cit., s. 8-10, zob. również: *Ibidem*, s. 50-67.

elementach. Jest to „...masa podobieństw w charakterach, usposobieniach i mentalności, jest wiele wspólnego w historycznych losach, jest bardzo dużo autentycznego, wzajemnego zainteresowania i sympatii (...)”³⁹. Dodać należy do tego jeszcze wspólnotę religijną i językową⁴⁰ (z wyjątkiem Finów, których język należy do grupy ugrofińskiej⁴¹). Powtarzając za profesorem Raymondem Cohenem, Skandynawowie z natury są nastawieni na kompromis i uznawani przez inne narody za niezwykle uczciwych⁴². Na ten wizerunek pracowali latami. W corocznych rankingach *Transparency International* kraje skandynawskie nieodmiennie znajdują się w czołówce najmniej skorumpowanych państw na świecie. I tak w 2019 r. państwa te zajmowały następujące miejsca: 1. Dania, 3. Finlandia, 4. Szwecja, 7. Norwegia⁴³. Transparentność i prawo do informacji odgrywają kluczową rolę zarówno w sferze publicznej, jak i prywatnej. Przykładowo każde zeznanie podatkowe może zostać poddane publicznej analizie, a większość dokumentów urzędowych rangi państwowej jest ogólnie dostępna. Zasłanianie się biurokracją czy innymi powodami natury nie do końca formalnej przez ważne osobistości jest źle widziane. Obywatel Szwecji ma prawo wglądu do oficjalnej skrzynki e-mailowej premiera i często z niego korzysta⁴⁴.

Zgodnie z międzynarodowym przewodnikiem negocjatora autorstwa Lothara Katza⁴⁵, Skandynawowie również przy stole negocyjacyjnym mają ze sobą wiele wspólnego. Norwescy, fińscy i szwedzcy biznesmeni, zwłaszcza przedstawiciele młodego pokolenia, są doświadczeni i otwarci w robieniu interesów z przedstawicielami odmiennych kultur. Są też ludźmi dumnymi, krytycznie podchodzącymi do informacji spoza ich kręgu

³⁹ A. Bereza-Jarociński, op. cit., s. 7.

⁴⁰ Języki skandynawskie (języki nordyckie, nordyjskie, północnogermańskie) – północna grupa języków germańskich, którymi posługuje się blisko 18 mln mówiących, zamieszkujących Europę Północną, konkretnie takie kraje jak: Szwecja, Dania, Norwegia, Islandia oraz Wyspy Owcze. Zespół języków skandynawskich jest jednym z trzech głównych zespołów języków germańskich, obok wschodnio- i zachodniogermańskich. W okresie między 400 p.n.e. a 100 p.n.e. doszło do rozróżnienia dwóch podstawowych gałęzi: wschodnio-nordyckiej (później duński i szwedzki) i zachodni-nordyckiej (później norweski, farerski i islandzki). Znaczące zróżnicowanie w ramach dialektów skandynawskich nastąpiło około 800 r. n.e.

⁴¹ Język fiński – język należący do podgrupy języków bałtyckofinńskich, zaliczanej do podrodziny języków ugrofińskich z rodziny uralskiej.

⁴² M. Rębała, *Siła Pokoju*, „Newsweek Polska” 2007, nr 24.

⁴³ *Corruption Perceptions Index 2019*, <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/index/nzl> (dostęp: 9.03.2020); Por. *The perceived levels of public sector corruption in 177 countries/territories around the world*, Transparency International’s Annual Report 2013, http://issuu.com/transparencyinternational/docs/cpi2013_brochure_single_pages?e=2496456/5813913 (dostęp: 31.05.2014).

⁴⁴ *Happy family?* “The Economist”, 21.01.1999, http://www.economist.com/surveys/displaystory.cfm?story_id=E1_TRNJGT, (dostęp: 15.06.2010).

⁴⁵ L. Katz, *Negotiating International Business - The Negotiator’s Reference Guide to 50 Countries Around the World*, wyd. 2, Charleston, S.C. 2007.

kulturowego. Społeczeństwa skandynawskie cenią sobie egalitaryzm, także w miejscu pracy. Podległość służbowa nie ma z reguły charakteru autorytarnego, a szef jest postrzegany bardziej jako członek zespołu, niż dominujący lider. Dlatego też szef zespołu negocjacyjnego niekoniecznie musi mieć ostatnie zdanie – finalne decyzje mogą zapadać gremialnie. Relacje biznesowe istnieją zarówno na szczeblu firmowym, jak i interpersonalnym, choć nawiązanie bliższych kontaktów osobistych wymaga czasu. Język angielski jest językiem powszechnie używanym i przetłumaczenie niezbędnych materiałów czy kart wizytowych na języki narodowe nie jest konieczne, choć zaleca się unikania żargonu i slangu.

Profesor Bernard Piotrowski definiuje Szwedów, a właściwie wszystkich Skandynawów, jako ludzi Północy, którzy rzadko okazują emocje i są bardzo cierpliwi. Zanim cokolwiek powiedzą, muszą dokładnie wszystko przemyśleć i upewnić się, że mają rację. Poza tym mówią to, co myślą i starają się nie stosować sztuczek prawnych. Nie mają także obsesji historycznej, wolą patrzeć w przyszłość, niż rozpamiętywać minione czasy. Mimo iż Szwedzi w XVII wieku rozdawali karty w niemal całej Europie Północnej, nie odwołują się do monarchistycznej przeszłości. Sami postrzegają swój kraj jako mało znaczący na arenie międzynarodowej.

Jako negocjatorzy cenią sobie punktualność, mówią w sposób spokojny, opanowany, cierpliwy, uważając chwile ciszy za naturalny czas na zebranie myśli. Otwarta konfrontacja nie jest mile widziana, gdyż z reguły unikają stosowania agresywnych i podchwytliwych technik manipulacyjnych. Jako że podstawową wartością jest wzajemne zaufanie między stronami, negocjacyjne techniki oparte na emocjach nie cieszą się ich uznaniem. Wierzą, iż wszystkie strony negocjacji mogą wyjść z nich na tarczy (konceptcja win-win) a odpowiedzialność za końcowe porozumienie rozkłada się po równi na obydwie strony⁴⁶.

Szwedzi, podobnie jak negocjatorzy z innych państw nordyckich, wyznają zasadę, iż dzielenie się informacjami jest najlepszym sposobem budowania zaufania, a zatem dobrych relacji na przyszłość. Nie oznacza to, iż każdą informację należy przekazywać partnerowi, lecz utajenie kluczowych faktów przed jedną ze stron nie zwiastuje końcowego sukcesu. Pośpiech nie jest wskazany przy stole negocjacyjnym, a kolejne kwestie powinny być omawiane według z góry ustalonego harmonogramu. Przy podejmowaniu decyzji kierują się częściej pryncypiami, niż potrzebami konkretnej sytuacji. Empirycznie namacalne dowody,

⁴⁶ Ibidem.

logiczne argumenty i obiektywne fakty przedkładają nad intuicję i subiektywne doświadczenia. Szwedzi bywają skłonni do podejmowania umiarkowanego ryzyka, uznając np. porozumienia dżentelmeńskie za mające swoją wartość, choć nie wiążące w równym stopniu, co umowy na piśmie⁴⁷.

Charakter narodowy to pojęcie używane częściej w mowie potocznej czy publicystyce, niż w wywodach naukowych. Jednak powyższe rozważania prowadzą do swoistego imperatywu pozwalającego postawić pytanie, jakie cechy obywateli Szwecji powodują zainteresowanie polityków i dyplomatów świadczeniem dobrych usług i działalnością medialną. Mam przy tym pełną świadomość, iż poniższa, nawet skrótowa próba analizy w jakimś stopniu oparta jest na funkcjonujących stereotypach, czyli jednostronnych, uogólnionych, syntetycznych lub uproszczonych poglądach, przejawianych na temat danych grup, dotyczących zwłaszcza ich cech psychicznych i osobowościowych⁴⁸.

Zdaniem Szwedów odmienności kultury i charakteru narodowego w Skandynawii są równie jaskrawe, co odmienności z pozoru tylko podobnych języków. Uważają siebie za połączenie tego, co w skandynawskiej duszy najlepsze: duńskiej skłonności do zabawy, norweskiej otwartości i fińskiego refleksyjnego wycofania⁴⁹.

To stereotypy, o których muszę jednak wyraźnie powiedzieć, że to właśnie one są źródłem dobrej opinii, jaką cieszą się szwedzcy rozjemcy (podobnie jak Finowie i Norwegowie) na arenie międzynarodowej. Zdaniem B. Piotrowskiego, mimo iż wszystkie nacje skandynawskie cierpią na kompleks małych narodów, to jednak dzięki temu jako mediatorzy są bardziej akceptowalni (w tym również przez kraje postkolonialne), niż przedstawiciele byłych lub obecnych imperiów⁵⁰.

Bez podważania altruizmu Szwedów, jak i pozostałych Skandynawów, należy stwierdzić, iż pozycja międzynarodowego rozjemcy jest także opłacalna⁵¹.

Po pierwsze, świadczenie dobrych usług wzmacnia bezpieczeństwo kraju, z którego pochodzą pośrednicy. Dzięki swojej bezstronności, uczciwości i wytrwałemu dążeniu do osiągnięcia pokoju mało kto uważa ich za wrogów⁵².

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ M. Tabernacka, *Stereotypy a negocjacje i mediacje*, [w:] M. Tabernacka (red.), *Negocjacje i mediacje w sferze publicznej* Warszawa 2009, s. 155-158.

⁴⁹ P. Berlin, op. cit., s. 5-8.

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ M. Rębała, op. cit.

⁵² Ibidem.

Po drugie, istnieją realne korzyści ekonomiczne. Aktywność w regionach występowania konfliktów można bowiem porównać do wstępnego rozpoznania terenu, jakie prowadzą duże korporacje, zanim wejdą na nowy rynek. Szwedzi już dawno postawili na rywalizację ekonomiczną i doskonale zrozumieli, że ekspansja na trudne rynki Azji i Afryki, ze względu na znaczne różnice kulturowe, poprzedzona musi być ekonomicznym, geograficznym i społecznym rozeznaniem terenu. W takiej sytuacji i przy tym nastawieniu dobry wizerunek kraju jest w takich przypadkach bezcenny.

Trzecią korzyścią jest prestiż. Dla stosunkowo niewielkiego narodu jakim są Szwedzi, międzynarodowe mediacje wydają się być idealną okazją do zaistnienia w świecie. Nie będąc mocarstwem, mogą dbać o wzmocnienie własnej pozycji na arenie międzynarodowej, aktywnie uczestniczyć w zażegnaniu wojen i sporów, przy okazji promując własny kraj⁵³.

Kolejnym profitem są setki miejsc pracy dla młodych ludzi, chcących udzielać się na rzecz instytucji, pomagających krajom w potrzebie. Pod egidą ONZ działa wiele organizacji afiliowanych na terenach występowania konfliktów, potrzebujących pracowników i wolontariuszy dla realizacji takich programów jak choćby: *Programme In Peacemaking and Conflict Prevention*⁵⁴ czy *Conflict Prevention and Peace Forum*⁵⁵.

3. Pomoc międzynarodowa - współpraca na rzecz rozwoju

W latach sześćdziesiątych ubiegłego stulecia Szwecja znacznie rozszerzyła kwoty pomocy rozwojowej na rzecz państw południowej półkuli, co czyniło i – jak się okazuje – nadal czyni Szwecję jednym z najhojniejszych dawców pomocy międzynarodowej na świecie. Warto też zaznaczyć, iż tzw. „komponent aktywny” szwedzkiej polityki w latach sześćdziesiątych oraz siedemdziesiątych znacznie przeobraził politykę zagraniczną Szwecji rodząc szereg wątpliwość i znaków zapytania co do ówczesnej linii neutralności w polityce zagranicznej⁵⁶. W czasie, kiedy premierem był Olof Palme, wydatki pomocowe z budżetu narodowego zwiększyły się znacząco. W latach sześćdziesiątych średnio przeznaczano na pomoc rozwojową około 60 mln dolarów. W 1970 r. było już to około 117 mln, a w 1976 r., kiedy

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ Zob. UNITAR United Nations Institute for Training and Research, <http://www.unitar.org/pmcp/> (dostęp: 25.08.2017).

⁵⁵ Zob. Conflict Prevention and Peace Forum, <http://www.ssrc.org/programs/cppf/> (dostęp: 2.07.2016).

⁵⁶ Szerzej na ten temat: R.M. Czarny, *Ewolucja neutralności Szwecji w XX wieku*, Scandinavium, Kielce 2017, s. 159-240.

Palme odchodził ze stanowiska szefa rządu, aż 608 mln⁵⁷. Widzimy zatem, że w latach 1970-1976 wydatki te zwiększyły się niemal sześciokrotnie, a w stosunku do lat sześćdziesiątych niemal dziewięciokrotnie. W 1974 r. pomoc rozwojowa stanowiła 0,7% PNB, co oznaczało wypełnienie celu ustanowionego przez ONZ dla państw rozwiniętych⁵⁸. Natomiast w 1976 r. osiągnięto poziom 1% PNB, który z kolei został założony już w ustawie nr 100 z 1962 r. ustanawiającej szwedzki program pomocowy⁵⁹. Dane te zdają się wskazywać, że założenia, które legły u podstaw stworzenia tego programu, w latach siedemdziesiątych nie straciły na znaczeniu oraz że w dalszym ciągu uznawano, iż stabilność i dobrobyt w odległych częściach świata są ważne z punktu widzenia szwedzkiego interesu narodowego.

Szwecja oraz jej skandynawscy sąsiedzi to światowa czołówka w zakresie współpracy rozwojowej. Od dawna, przekazując znaczące środki na pomoc dla krajów rozwijających się, nie tylko dbają o jakość oferowanego wsparcia, ale starają się również unikać jego upolitycznienia⁶⁰. „Na uwagę zasługują dwie główne cechy charakterystyczne skandynawskiej współpracy rozwojowej – silne poczucie solidarności międzynarodowej oraz zaangażowanie w walkę z ubóstwem i w działania na rzecz poprawy warunków życia ludzi w krajach słabiej rozwiniętych. Konsekwencją tego nastawienia jest wspólna państwom nordyckim, większa niż w wypadku innych dawców, troska o potrzeby partnerów.”⁶¹

Szwecja podobnie jak Norwegia, w mniejszym nieco stopniu Dania i Finlandia, unika wiązania świadczeń na rzecz krajów rozwijających się z własnymi interesami. Cechą charakterystyczną tego zaangażowania jest też otwartość i elastyczność w stosunku do nowych form pomocy, koncentracja na walce z ubóstwem oraz ciągłość współpracy niezależnie od koniunktury gospodarczej. Należy też odnotować, że jej „klasa polityczna” jest zgodna co do określonego „przyzwoitego” poziomu wsparcia⁶². W 2009 roku Center for Global Development przedstawił wyniki rankingu *Commitment to Development Index*,

⁵⁷ L. Rudebeck, *Nordic Policies Toward the Third World*, [w:] B. Sundelius (red.), *Foreign Policies of Northern Europe*, Boulder 1982, s. 156.

⁵⁸ C. Agius, op. cit., s. 112.

⁵⁹ S.L. Holmberg, op. cit., s. 135.

⁶⁰ Np. Deklaracja paryska z 2005, wskazując redukcję biedy jako główny cel współpracy rozwojowej, zobowiązuje donatorów do niewiązania pomocy z korzyściami gospodarczymi (tj. nieudzielania pomocy pod warunkiem, że beneficjent użyje jej do zakupienia dóbr i usług od dostawców pochodzących z krajów będących donatorami) oraz do poprawy spójności polityk na rzecz rozwoju.

⁶¹ P. Bagiński, K. Czaplicka, współpraca: J. Klepacka, *Doświadczenia współpracy rozwojowej krajów nordyckich – wnioski dla Polski*, II Raport Częstkowy, www.developmentstudies.eu (dostęp: 20.07.2014).

⁶² Dane dotyczące udziału pomocy rozwojowej w GDP poszczególnych krajów kształtują następujący ranking: miejsce 2: Szwecja – 0,99%; 3: Norwegia – 0,93%; 4: Dania – 0,84%; 7: Finlandia – 0,53% i 17: Islandia – 0,22%, <http://www.oecd.org/dac/stats/aidtopoorcountrieslipsfurtherasgovernmentstightenbudgets.htm>, (dostęp: 14.08.2014).

w którym przeanalizowano politykę 22 najbogatszych państw świata pod kątem tego, w jakim stopniu sprzyja ona rozwojowi krajów najbiedniejszych. „Zaangażowanie na rzecz rozwoju” (*commitment to development*) państw uprzemysłowionych analizowano w następujących dziedzinach: pomoc rozwojowa, handel, inwestycje, migracje, ochrona środowiska, bezpieczeństwo i technologie. W rankingu tym Szwecja zajęła pierwsze miejsce⁶³, natomiast w roku 2015 miejsce drugie⁶⁴, tuż za Danią.

Autorzy raportu odnotowali następujące pozytywne aspekty tak rozumianej polityki rozwojowej:

- nordycki program pomocy zagranicznej jest jednym z najlepszych na świecie, zarówno pod względem ilościowym (przy uwzględnieniu rozmiarów państwa), jak i jakościowym⁶⁵;
- w sytuacjach katastrof humanitarnych kraje te (głównie Szwecja i Norwegia) biorą na siebie znaczny ciężar w postaci przyjmowania uchodźców;
- rządy tych państw nie uzależniają udzielania pomocy rozwojowej od przeznaczania przekazanych środków na zakup ich dóbr i usług (co jest niestety dość często spotykaną praktyką w zakresie polityki rozwojowej);
- ponieważ Skandynawowie bardzo często angażują się w inicjatywy pokojowe w wielu punktach zapalnych na świecie i pełnią funkcje neutralnych mediatorów, także w tej dziedzinie wyraźne jest silne akcentowanie przez ich rządy roli demokracji i poszanowania praw człowieka w zapobieganiu i rozwiązywaniu konfliktów⁶⁶.

Szczególnie korzystnie prezentuje się program finansowej pomocy rozwojowej realizowany przez Szwecję, która pokrywa koszty realizacji stosunkowo małej liczby dużych projektów, dzięki czemu rządy państw rozwijających się nie są przeciążone nadmierną ilością realizowanych przedsięwzięć. Jej polityka rozwojowa (jak również – szerzej – cała

⁶³ D. Roodman, C. Prieto, E. Lazarus, Sweden. *Commitment to Development Index 2009*, Washington 2009, s. 4.

⁶⁴ Center for Global Development, *The Commitment to Development Index 2015*, <http://www.cgdev.org/cdi-2015>, (dostęp: 23.12.2016).

⁶⁵ Jak podaje [Commitment to Development Index 2013](#) „The top performers on the aid component all give large quantities of aid as a share of GDP (Norway 0.99 percent, Sweden 0.98 percent, and Luxembourg 0.97 percent).” Zob. D. Roodman, C. Prieto, E. Lazarus, op.cit.

⁶⁶ W raporcie wskazuje się również na słabe punkty szwedzkiej polityki rozwojowej: „W dziedzinach inwestycji, bezpieczeństwa i technologii wyniki Szwecji zaniżane są przez stosunkowo niekorzystne (z punktu widzenia państw rozwijających się) rozwiązania w zakresie inwestycji, wysoki poziom eksportu broni do ubogich i niedemokratycznych państw oraz słabe wsparcie dla upowszechniania technologii” (Sweden. *Commitment to...*, op. cit., s. 1). Kwestia eksportu broni do państw niedemokratycznych to istotna rysa na wizerunku szwedzkiej polityki międzynarodowej jako wzorcowej w zakresie realizacji humanitarnych ideałów.

polityka zagraniczna) znajduje odzwierciedlenie w oficjalnym dokumencie rządowym, w którym czytamy: „Proponuje się, by całą sferę polityki rozwojowej oprzeć na dwóch perspektywach: perspektywie praw (opartej na międzynarodowych traktatach i konwencjach dotyczących praw człowieka) oraz perspektywie ubogich”⁶⁷. Ta druga zasada oznacza, że warunki życia, potrzeby, interesy oraz perspektywy ubogich kobiet, mężczyzn i dzieci mają być podstawą tworzenia i implementacji globalnej polityki rozwojowej. Z kolei ta pierwsza wyraźnie podkreśla, że wolności, prawa i możliwości działania jednostek stanowią zarówno cel rozwoju, jak i środek do rozwoju prowadzący.

Według stanowiska, które stanowi podstawę kształtowanej przez Szwecję współpracy rozwojowej, ubóstwo nie oznacza jedynie określonego stanu socjoekonomicznego czy też braku zabezpieczenia materialnego, ale również brak uprawnień politycznych jednostki i niezdolność obywateli do oddziaływania na istotne dla nich decyzje polityczne. Dlatego właśnie promowanie demokracji i umacnianie systemów ochrony praw człowieka w krajach rozwijających się jest fundamentem szwedzkiej polityki rozwojowej⁶⁸.

W tym nurcie działań można umieścić renomowany Sztokholmski Międzynarodowy Instytut Badań nad Pokojem (*Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI*). Wspierany finansowo przez szwedzki rząd, prowadzi wiele badań dotyczących konfliktów zbrojnych, handlu bronią, zbrojeń itd. Wraz z osiemnastoma innymi państwami Szwecja finansuje i wspiera aktywność sztokholmskiego instytutu International IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance)⁶⁹.

4. Podsumowanie

Szwecja jest państwem, które nie odgrywa pierwszoplanowej roli na arenie międzynarodowej. Mimo to, w określonych obszarach i w oparciu o swoje tradycyjne wartości i interesy stara się realizować poza własnymi granicami interesującą koncepcję aktywności na rzecz pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego. Aktywna polityka w ramach ONZ oraz posiadanie od dziesiątek lat statusu państwa neutralnego dały Królestwu Szwecji bardzo ważną korzyść: wzmocniły jego międzynarodową pozycję i stworzyły na arenie

⁶⁷ *A Global Agenda for Freedom: Democracy and Human Rights in Swedish Development Cooperation Policy and Practice*, Stockholm 2007, s. 9–10.

⁶⁸ *Ibidem*, s. 9–10.

⁶⁹ Jednym z zadań IDEA jest prowadzenie badań nad demokratycznymi metodami zapobiegania i rozwiązywania konfliktów zbrojnych.

międzynarodowej możliwość kształtowania oraz promowania własnego wizerunku jako bezstronnego moderatora w regionalnych oraz światowych konfliktach i kryzysach. Dodatkowo – kraju nie szczędzącego środków na pomoc dla potrzebujących oraz będącego w stanie wesprzeć odbudowę danego regionu, także po ustaniu konfliktu.

Należy jednak pamiętać, że dyplomatyczne środki rozwiązywania sporów nie są cudownym panaceum na wojny i cierpienia ich ofiar. Bez dobrej woli i gotowości stron do wszczęcia procesu pokojowego nie ma mowy o rozpoczęciu dialogu, a tym bardziej o znalezieniu pokojowego rozwiązania. Gdy już uda się doprowadzić odwiecznych często wrogów lub zwaśnione strony do stołu rozmów, nie oznacza to, iż mediacja musi zakończyć się wypracowaniem kompromisu. A nawet jeśli kompromis zostanie osiągnięty, a porozumienie pokojowe podpisane, jego implementacja może okazać się bardzo trudna, jeśli w ogóle możliwa. Osiągnięcie pokoju i jego utrzymanie to wielotorowy i długotrwały proces, na którego kolejnych etapach czyhają pułapki, mogące zniweczyć dotychczasowy wysiłek. Dobry mediator jest w stanie wspierać strony przy ich omijaniu. Dzięki polityce swego państwa oraz własnym osiągnięciom, mediatorzy rodem ze Szwecji należą we współczesnym świecie do grona najlepszych, choć ich także nie ominęły niepowodzenia.

Szwedzi dają również szereg dowodów na szczere przeświadczenie o przynależności do „wspólnoty światowej”, z którego wynika nakaz dzielenia się własnym dobrobytem z mniej zamożnymi i pomoc w zakończeniu konfliktów tam, gdzie pokoju od dawna nie zaznano. Ich troska o dobro świata nie umniejsza oczywiście korzyści, jakie niesie za sobą świadczenie mediacji i dobrych usług wszędzie tam, gdzie pojawi się na nie zapotrzebowanie.

Nawet tak skrótowa analiza szwedzkiego zaangażowania na rzecz niemilitarnego wymiaru działań na rzecz pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego pozwala zauważyć, że uprawiana przez ten kraj polityka zagraniczna – aczkolwiek w warstwie ideologicznej uzasadniana przesłankami altruistycznymi i humanitarnymi – może być odbierana jako wygodna formuła realizowania interesu narodowego. Tym bardziej gdy ostatnie trendy we współpracy rozwojowej wskazują, że w mniejszym stopniu jest to działalność charytatywna, a w większym – obopólnie korzystna relacja. Kiedy donatorowi udaje się dzięki pomocy wzmocnić własny wizerunek („miękką siłą”), a jednocześnie osiągnąć bardziej wymierne pożytki, można mówić o realizacji inteligentnej strategii (*smart power*).

Chociaż brak jest w tej sprawie oficjalnych oświadczeń czy dokumentów, gotów jestem zaryzykować stwierdzenie, że Szwecja (podobnie jak i pozostałe kraje nordyckie) uznaje współpracę rozwojową, obok dyplomacji i obronności, za ważny element swojego bezpieczeństwa. Dlatego nie próbując odbierać Szwedom należnego im szacunku i uznania, warto też pamiętać, że współczesnemu światu nieobca jest kategoria interesu. Stąd jedynie krok do dość mocno uzasadnionego podejrzenia, że np. wspomniana pomoc rozwojowa – *de facto* rozumiana jako aktywność altruistyczna – to rodzaj swoistego, choć równocześnie chwalebne mitu, choćby z uwagi na to, że w rzeczywistości nigdy nie przestaje on służyć interesom dawców wsparcia.

Z uwarunkowań tych zdają sobie również sprawę architekci tej polityki. W jednym z rządowych dokumentów czytamy: „W związku z wizerunkiem Szwecji jako altruistycznego lidera w zakresie współpracy rozwojowej można dodać, że przyjmowanie takiej właśnie roli w polityce międzynarodowej było jak najbardziej w interesie narodowym Szwecji.”⁷⁰ Ale fakt, że jest to zarazem bardzo skuteczny sposób realizowania przez nie swojego interesu narodowego, nie przekreśla niewątpliwych sukcesów notowanych przez to państwo na arenie międzynarodowej.

Jednak w odróżnieniu od większości krajów używających pomocy rozwojowej do realizacji „twardych” interesów (gospodarczych, strategicznych czy bezpieczeństwa), Szwecja od lat stara się skupiać na wyeliminowaniu biedy. I choć traktuje tę działalność jako instrument „miękkiej siły” pozwalający wzmacniać międzynarodową wiarygodność kraju⁷¹, to trzeba przyznać, że prowadzona w myśl zasady *doing well by doing good* polityka międzynarodowa państwa ma wyraźnie nakreślone podstawy etyczne, które rząd stara się upowszechniać. Szwedzi potrafią dzielić się swoim dobrobytem, zarówno na własnym podwórku, jak i poza granicami swego kraju.

⁷⁰ *Images of Sweden Abroad. A Study of the Changes, the Present Situation and Assessment Methods*, Stockholm 2005, s. 11.

⁷¹ P. Kugiel, *Współpraca rozwojowa jako instrument „inteligentnej siły”*: wnioski dla Polski, „Biuletyn PISM” nr 128 (1104), 2 grudnia 2013, http://www.pism.pl/files/?id_plik=15687 (dostęp: 4.04.2014).

Adrian Tyszkiewicz 

Miejsce Ukrainy na geopolitycznej mapie Europy

Ukraine's position on the geopolitical map of Europe

Streszczenie:

Zagadnienie pozycjonowania geopolitycznego stanowi istotny czynnik współczesnych studiów strategicznych szczególnie w odniesieniu do założeń o charakterze ontologicznym, odnoszących się do geografii oraz sfery cywilizacyjno-kulturowej. Tworzenie map geopolitycznych, opierających się zarówno na aspektach geofizycznych, jak i – w szczególności – na kontekście polityczno-społecznym stanowi podstawę przypisywania danemu ośrodkowi siły miejsca i roli w systemie międzynarodowym. Analizowany przypadek Ukrainy stanowi wyrazisty przykład zastosowania paradygmatu geopolitycznego, czego wynikiem jest odmienne postrzeganie tego państwa zarówno w lokalnym, jak i regionalnym oraz światowym kontekście. Sytuacja taka ma oczywisty wpływ na intensywną cyrkulację sił powodującą brak stabilności i występowanie problemów rozwojowych.

Słowa kluczowe: geopolityka • Ukraina • mapa geopolityczna • koncepcje geopolityczne

Abstract:

The issue of geopolitical positioning is an important factor in contemporary strategic studies, especially with regard to the ontological assumptions concerning geography, civilization and culture. The creation of geopolitical maps, based both on geophysical aspects and, particularly, on the political and social context, is the basis for the assignment to a given center of its position and role in the international system. The analyzed case of Ukraine is a clear example of the application of the geopolitical paradigm, which results in a different perception of that state in the local, regional and global contexts. Such situation has an obvious and overwhelming impact on the increased circulation of forces, bringing about instability and various obstacles to development.

Keywords: Geopolitics • Ukraine • Geopolitical Map • Geopolitical Ideas



Niniejsza publikacja ukazuje się na warunkach międzynarodowej licencji publicznej Creative Commons 4.0 – uznanie autorstwa – na tych samych warunkach – użycie niekomercyjne.

This work is licensed under a [Creative Commons Attribution – NonCommercial – ShareAlike 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

1. Pozycjonowanie geopolityczne – konwencja mapy

Zarówno w polityce podstawowej jednostki systemu międzynarodowego – państwa, jak i w relacjach multilateralnych oraz w sferze informacyjnej i kulturowej stosowanie symboli odnoszących się do przestrzeni geograficznej i jej podyktowanej czasem zmiany jest praktyką o wielowiekowej tradycji. Wynika ona z naturalnej tendencji do syntezy obserwacji i danych wywodzących się z dostępnej empirycznie rzeczywistości oraz przedstawiania ich w sposób będący podstawą podejmowania decyzji oraz proponowania alternatywnych wersji możliwych rozwiązań.

Takie podejście, w pierwotnej formie zastosowane już około 5 tys. lat temu w starożytnej Mezopotamii, gdzie odnaleźć można pierwsze ślady materialnego odzwierciedlenia otoczenia naturalnego, stało się składnikiem procesu rozwoju cywilizacyjnego polegającego na tworzeniu i stosowaniu konwencji mapowania czy odzwierciedlenia (*mapping*) rzeczywistości. Rezultatem tego jest kształtowana i doskonalona przez wieki teoria i metodologia tworzenia map (kartografia), rozliczne dzieje jej stosowania oraz zaznaczający się w każdym czasie – szczególnie w okresach nasilonego postępu – czynnik innowacji technologicznych. Stosowanie nowinek we wskazanym zakresie (np. *Global Positioning System* – GPS czy *Geographic Information System* – GIS) w sposób zasadniczy wzbogaciło możliwość tworzenia zarówno podstawowych odwzorowań globu, jak i kolejnych kategorii: map podstawowych (*representative map*) oraz tematycznych (*thematic map*).

Pierwszy ze wskazanych rodzajów kartowania odwzorowuje pojedynczą cechę, bądź zespół cech, związaną z powierzchnią Ziemi w sposób jak najdokładniejszy i najbardziej szczegółowy – jednym słowem, tak bliski rzeczywistości, jak pozwala na to proces skalowania. Kolejny, tematyczny rodzaj mapy skupia się na cesze czy cechach, które nie wynikają z coraz bardziej technicznie zaawansowanej możliwości odzwierciedlenia struktury powłoki ziemskiej, lecz są wynikiem obecności czynnika ludzkiego (*human factor*) w rzeczywistości czasoprzestrzennej. Stąd sąsiedztwo coraz dokładniejszych map fizycznych (np. hydrograficznych) i map migracji, gospodarczego wykorzystania terenu czy struktury etnicznej mapowanego obszaru¹.

¹ Por. H. de Blij, *Why Geography Matters More Than Ever*, Oxford 2012, s. 33-34.

Mapa polityczna, którą usytuować należy w grupie obrazowań tematycznych, jest szczególnym rodzajem materialnego wytworu. Stanowi rodzaj hybrydy powyższej konwencji, gdzie na ogólnie rozpoznawalne i uznawane symbole, odnoszące się do rzeczywistości geofizycznej i geograficznej, nanoszone są dane związane z aktywnością polityczną społeczeństw oraz (lub) intencjonalne projekty polityczne (wyobrażenia, projekty, plany). Mamy zatem do czynienia z kreacją mapy politycznej i geopolitycznej, która akumuluje zarówno podstawowe dane wykorzystywane na przykład przez demografię i geografię polityczną, jak i ich szczególną, politycznie motywowaną interpretację i formę, ujętą w konwencji geopolityki.

W klasycznym ujęciu geografii politycznej mapa rozpatruje podstawowe (państwa) i wtórne (inne) jednostki polityczne (quasi-państwa, terytoria zależne i inne, np. neutralne czy eksterytorialne siedziby organizacji międzynarodowych) w kontekście zajmowanej przez nie przestrzeni. Podstawowymi kategoriami analitycznym są tutaj elementy związane z tzw. morfologią państwa, czyli zajmowany obszar – terytorium (państwa światowe, wielkie, średnie, małe i mikroskopijne), kształt terytorium (jednolite, niejednolite i ich pochodne, odpowiednio np. wydłużone czy penekontynentalne), położenie (matematyczno-astronomiczne, związane z ukształtowaniem terenu, dostępem do morza czy oceanu, a także z sąsiedztwem), czy wreszcie czynnik tzw. naporu politycznego, wynikający odpowiednio z ilościowej relacji ludności państw otaczających do liczby ludności rodzimej oraz stosunku łącznej powierzchni jednostek sąsiadujących do wielkości terytorium własnego państwa. Czynnikiem o charakterze *stricte* wewnętrznym jest kwestia wydzielenia w każdej jednostce elementu rdzenia oraz peryferii, mających zasadnicze znaczenie dla kondycji jednostki i jej położenia w otoczeniu polityczno-przestrzennym².

Wskazane powyżej czynniki, uzupełnione o kwestię klasyfikacji polityczno-prawnej jednostek (systemy polityczne), stają się przedmiotem interpretacji geopolitycznej, tzn. zestawiane są wedle woli decydenta z punktu widzenia przyjętych przez niego założeń, zwyczaj wywodzących się ze sfery myśli i koncepcji politycznych oraz interesów i celów politycznych (wewnętrznych i zewnętrznych). Mapa geopolityczna staje się zatem narzędziem odzwierciedlającym sformułowane i realizowane bądź zakładane działania w obrębie planów, strategii oraz taktyki w polityce wewnętrznej i zagranicznej. Tym samym jest subiektywnym obrazem autoidentyfikacji w kontekście zajmowanego przez jednostkę

² Por. M. Sobczyński, *Państwa i terytoria zależne. Ujęcie geograficzno-polityczne*, Toruń 2006, s. 170-207.

miejsca – obszaru (terytorium) oraz okalającej przestrzeni, tej bliższej (bezpośrednie sąsiedztwo) oraz tej dalszej (region, strefa, system międzynarodowy).

Oczywisty czynnik subiektywny, zestawiony z ogólnie akceptowalnymi elementami identyfikacji i kategoryzacji otoczenia geograficznego (np. morza i lądy; długość i szerokość geograficzna) sprawia, iż mapa geopolityczna nie tylko nie spełnia kryterium obiektywności, ale także przejawiają się w niej tendencje propagandowe, ocierające się często o manipulację czy oczywiste kłamstwo.

Mapa geopolityczna nie jest zatem jedynie odwzorowaniem tematycznym, skoncentrowanym na osiągnięciu założonego celu, ale także tzw. mapą mentalną czy kognitywną (*mental or cognitive map*). Stanowi wyobrażony, podzielany przez członków danej wspólnoty, np. narodu, model środowiska przestrzennego złożony z kształtów, obszarów, odległości, kierunków, konwencji dostępności itd. Stanowi subiektywną interpretację zbioru zjawisk uznanych za obiektywne³.

Obrazowanie mentalne sprowadza się do istnienia zbioru konwencji rzeczywistości zwanego polem bądź strefą postrzegania. W dużej mierze zależy on od uwarunkowań kulturowych oraz normatywnych związanych z m.in. z postrzeganiem, motywacją i celami. Dlatego też wespół z kategoriami o charakterze obiektywnym, dotyczącymi położenia, odległości czy kierunku, równoległe można mówić także o ich względnych, subiektywnych odpowiednikach⁴. Dla przykładu, położenie w sensie obiektywnym wyraża długość i szerokość geograficzna, natomiast kategoria obiektywna zostaje utworzona poprzez odniesienie położenia względem otoczenia, na podstawie zbioru przekonań. Stąd dla jednych Zagłębie Donieckie będzie obszarem położonym we wschodniej Ukrainie, w bezpośredniej bliskości granicy z Federacją Rosyjską, dla innych kluczowym rejonem ukraińskiej ekumeny, dostarczającej lwią część ogólnokrajowego PKB i dlatego nieodzownym dla istnienia i rozwoju państwa, a jeszcze dla innych obszarem z istotnym odsetkiem ludności rosyjskojęzycznej, co uzasadnia rosyjską politykę ograniczania prozachodnich aspiracji władz państwowych w Kijowie.

Szczególnym rodzajem geopolitycznego kartowania są mapy propagandowe, istniejące często w postaci sugestywnych obrazów⁵, z wykorzystaniem quasi-

³ Por. M.I. Glassner, Ch. Fahrner, *Political Geography* wyd. 3, Hoboken, NJ 2004, s. 18.

⁴ Ibidem, s. 19.

⁵ Znakomitą analizę wysiłku propagandowego USA czasów II wojny światowej, dyskredytującego dorobek niemieckiej szkoły geopolitycznej za pomocą m.in. kinematografii, przedstawił G. Ó Tuathail w znanym

kartograficznych elementów, takich jak symbole postaci ludzi i zwierząt; opatrzone nazwami, sugestywne kursory; odpowiednio dobrana, bogata albo dychotomiczna kolorystyka, hasła propagandowe itp.). Skierowane są m.in. na mobilizację własnej społeczności, wykreowanie pozytywnego albo negatywnego obrazu danej jednostki czasoprzestrzennej, czy wprowadzenie w błąd przeciwnika⁶.

Zatem obok studiów nad potęgą państw, sojuszów czy związków polityczno-gospodarczych (potęgonomia) odwołujących się poprzez odpowiednie kategorie analityczne (potęgometria – modelowanie i pomiar potęgi)⁷ m.in. do teorii realizmu w stosunkach międzynarodowych i jej współczesnych odmian, to właśnie kreacja obrazów w postaci geopolitycznych map tematycznych, będących wynikiem agregacji czynników obiektywnych i subiektywnych, składa się na proces pozycjonowania geopolitycznego danej jednostki czasoprzestrzennej. W praktyce możemy zatem równolegle otrzymać:

- a) ilościową, potęgometryczną wykładnię miejsca danej jednostki w systemie międzynarodowym (multilateralnym układzie sił);
- b) jakościowy obraz (konwencję) umiejscowienia danej jednostki w węższym, lokalnym i regionalnym, oraz szerszym, światowym kontekście.

W niniejszym szkicu przedmiotem zasadniczego zainteresowania jest druga z powyższych kategorii. Głównym celem podjętego wysiłku badawczego jest próba wskazania na kategorie, dzięki którym Ukraina stanowi istotny czynnik międzynarodowego układu sił zarówno w ujęciu wewnętrznym (narodowym) jak i zewnętrznym (międzynarodowym).

W badaniu zastosowano podejście genetyczne w naukach o polityce, polegające tu na sekwencyjnym, historycznym przedstawieniu najbardziej konstytutywnych faz rozwojowym ukraińskiego ośrodka siły zestawionych z geopolitycznymi i geocywilizacyjnymi, głównie kulturowymi, ujęciami miejsca Ukrainy w przestrzeni stosunków międzynarodowych.

opracowaniu zatytułowanym *Critical Geopolitics. The Politics of Writing Global Space*, Minneapolis, MN 1996, s. 75-111.

⁶ Z tego powodu mapy/ryciny propagandowe są stałym elementem wojny informacyjnej (psychologicznej), zorientowanej na maksymalizację efektu w postaci m.in osłabienia zwartości, mobilizacji i ducha oporu przeciwnika przy minimalizacji użycia klasycznych zasobów stosowanych do prowadzenia konfliktu zbrojnego (ludzie, materiały pędne, techniczne środki walki). Szerzej na ten temat np. K. Surdyk, *Konflikt ukraiński w rozgrywkach geopolitycznych*, Warszawa 2017, s. 93-109.

⁷ Szerzej na ten temat: M. Sułek, *Potęga państw. Modele i zastosowania*, Warszawa 2013.

2. Ukraińska geopolityka - pomiędzy geografiami a historią

Problem geopolitycznego usytuowania Ukrainy w XXI wieku wiąże się z dwiema zasadniczymi konwencjami – wewnętrzną, wynikającą z autoidentyfikacji narodowej i terytorialnej samych Ukraińców, oraz zewnętrzną, związaną ze ścieraniem się ośrodków sił o znaczeniu wychodzącym poza relacje lokalne z państwami ościennymi, a ujmującą rywalizację głównie pomiędzy państwami zachodnimi a Rosją.

Jednakże elementem spajającym te podejścia i jednocześnie poszerzającym perspektywę jest kontekst środowiska naturalnego ujęty wedle klasycznego paradygmatu geopolitycznego zaproponowanego przez Leszka Moczulskiego, gdzie na niezmienniej przestrzeni geograficznej dokonuje się dziejowy proces cywilizacyjno–kulturowy oraz wynikający z niego cykl dążeń i rozstrzygnięć politycznych⁸. W ramach tej ogólnej platformy teoretyczno–empirycznej można usytuować każdą zorganizowaną jednostkę przestrzenną, która wchodzi w skład tzw. naturalnego obszaru geopolitycznego. Wynika to z podstawowej zasady mówiącej o hierarchicznej strukturze przestrzeni, której poszczególne elementy zbudowane są wedle identycznych kryteriów fizycznych. Wachlarz naturalnych obiektów przestrzennych jest szeroki⁹ i przy podejściu geopolitycznym, uwzględniającym ingerencję człowieka, daje podstawę do wyróżniania krain, makroregionów, regionów czy subregionów, które rozdzielane są przez bariery (granice) naturalne, a łączone poprzez drogi naturalne. Wpływ czynnika społecznego na interpretację przestrzeni w kategoriach jej łączenia i podziału wskazuje na obecność kontekstu geopolitycznego. Tutaj podstawowym ujęciem przestrzeni staje się zastosowanie dychotomicznego podziału na sferę morską i lądową. Ma to swoje rozliczne konsekwencje, obok geograficznych i społecznych, także teoretyczno–metodologiczne¹⁰. Niemniej jednak wskazywanie na komplementarne, łączne stosowanie kategorii hydrograficznych, gdzie działy wodne uznawane są za naturalne bariery, a rzeki za łączniki, oraz orograficznych (lądowych), gdzie uwzględnia się podziały naturalne, oparte na rzeźbie terenu, oraz warunki klimatyczne, staje się wyróżnikiem badań geopolitycznych. W ich wyniku stosuje się regionalną

⁸ L. Moczulski, *Geopolityka. Potęga w czasie i przestrzeni*, Warszawa 2000, s. 75, 140.

⁹ Chodzi o lądy, oceany, wyspy, kotliny, dorzecza, pustynie, obszary polarne czy strefy klimatyczne. Tamże, s. 89.

¹⁰ Wspomina o tym L. Sykulski, wskazując na stosowanie w badaniach geopolitycznych tzw. paradygmatu binarnego, opierającego się na wyróżnianiu sprzeczności pomiędzy światami: morskim i lądowym, skutkującej uznawaniem wyższości potęgi typu lądowego (tellurokracja) albo morskiego (talassokracja). L. Sykulski, *Geopolityka czyli pochwała realizmu. Szkice teoriopoznawcze*, Warszawa 2011, s. 102.

segmentację przestrzeni – regionalizację, pozwalającą nie tylko na pogłębioną deskrypcję otaczającej sfery naturalnej, ale także na próby jej interpretacji w konwencji przyjętych założeń.

W interesującym nas kontekście zasadniczym, podstawowym elementem usytuowania przestrzennego Ukrainy jest wyróżnienie jej położenia w zlewisku¹¹ Oceanu Atlantyckiego, co wskazuje na potencjał ciążenia ku zachodniej części półwyspowej Eurazji (Europie). Natomiast z orograficznego punktu widzenia Ukraina znajduje się na obszarze naturalnej fortecy lądowej (*Heartland*), gdzie do XX w. dominowały trzy imperia – staroturckie (turkuckie), mongolskie oraz rosyjskie¹². Ten czynnik z kolei wskazuje na przewagę presji sił o charakterze eurazjatyckim. Stąd można zasadniczy wniosek: warunki naturalne i proces cywilizacyjno–dziejowy (geopolityczny) wyznacza Ukrainie położenie przejściowe – pomostowe, pomiędzy siłami morskim a lądowymi.

W ramach położenia przejściowego Ukraina stanowi część makroregionu europejskiego zwanego Nizem Europejskim, wchodzącego w skład międzymorskiego megaregionu Europy (*Intermaris*) zwanego także Europą Środkowo–Wschodnią.

Powyższa identyfikacja wzmacnia przesłankę położenia przejściowego czy buforowego, gdyż akumuluje wpływy sił eurazjatyckich oraz drugiego, morskiego megaregionu Europy. Stąd nawet pobieżny wgląd w kontekst historyczno–kulturowy ujawnia zaangażowanie różnych czynników siły wpływających na kształtowanie się państwa ukraińskiego. Mowa z jednej strony o prapoczątkach organizacji państwowej, które przypisuje się normańskiemu plemieniu Waregów, a z drugiej strony o naporze sił z głębi Eurazji, głównie Mongołów.

O ile początki formowania się Ukrainy w formule Rusi Kijowskiej nie budzą zasadniczych wątpliwości, już bowiem w IX w. podboje bądź też interesy handlowe miały zaprowadzić Normanów¹³ na obszar pomiędzy Dnieprem, Dniestrem i Bohem, to inne wątki

¹¹ Zlewisko rozumiane jako obszar zamknięty wzniesieniami, pośród których występują większe i mniejsze niecki tworzące zlewiska i dorzecza. Por. L. Moczulski, op. cit., s. 94.

¹² Ibidem, s. 111-112.

¹³ Normanie Waregowie mieli opanować szlaki wodne biegnące od Bałtyku po Morze Czarne i zyskać tym samym dostęp do obszaru handlowego Bizancjum, co zostało wzmocnione wskutek wypraw książąt kijowskich na Konstantynopol. W IX w. normański książę Ruryk miał doprowadzić do zjednoczenia plemion wschodniosłowiańskich, zwanych przez słynnego historyka Michajłę Hruszewskiego „ukraińsko–ruskimi”, które dały początek, odpowiednio, narodom: ukraińskiemu i białoruskiemu. Zob. K. Grunberg, B. Sprengel, *Trudne sąsiedztwo. Stosunki polsko–ukraińskie w X–XX w.*, Warszawa 2005, s. 10-11; W. Mokry, *Dzieje narodu i państwa ukraińskiego we współczesnej historiografii*, [w:] I. Stawowy–Kawka (red.), *Obrazy konfliktów między narodami słowiańskimi w XIX i XX wieku w historiografii*, Kraków 2007, s. 32.

geopolityczne, szczególnie kulturowo–cywilizacyjne, są kwestią zdecydowanie bardziej złożoną. Z jednej strony, poprzez przyjęcie chrztu i wprowadzenie chrześcijaństwa rytu bizantyjskiego jako religii państwowej, a także domniemane szczególnie przez badaczy rosyjskich genetyczne związki Kijowa z kulturą Rusi Włodzimiersko–Suzdalskiej, wskazuje się na kierunek wschodni jako zasadniczy dla rozwoju i przynależności cywilizacyjnej Ukrainy. Natomiast argumentacja o kierunku zachodnim jako zasadniczym w kształtowaniu idei nowoczesnej państwowości oraz cywilizacyjnego matecznika zyskuje wsparcie na przykładach funkcjonowania m.in.: Rusi Halicko–Wołyńskiej (XIII w.), zorganizowanej w XVII w. w ramach Rzeczypospolitej Obojga Narodów Kozaczyzny oraz Królestwa Galicji i Lodomerii jako części monarchii habsburskiej na przełomie XIX i XX w.

Powyższe procesy oraz koncepcje miały fundamentalny wpływ na kształtujący się szczególnie w XIX i XX w. stan nowoczesnej świadomości narodowej Ukraińców oraz koncepcje geopolityczne formułowane przez środowiska naukowe i intelektualne¹⁴. Po pierwsze, artykułowanie koncepcji Rusi Kijowskiej jako równoległej kolebki Księstwa Moskiewskiego i następujących kolejno form państwowości – aż po Federację Rosyjską, wpłynęło na ukształtowanie poglądów o koniecznej jedności narodów słowiańskich, tworzących samoistną kulturę, z głównym kierowniczym udziałem Rosjan oraz o faktycznej jedności Słowian Wschodnich, sztucznie podzielonych na „Wielkorusinów” (Rosjan) oraz „Małorusinów” (głównie Ukraińców). Wskazana argumentacja, przybierająca także formę oficjalnych programów (panslawizm) oraz działań państwowych (np. formalna likwidacja narodowej ukraińskiej cerkwi greckokatolickiej w 1946 r.), wraz z wielowiekową egzystencją ziem ukraińskich w ramach państwa rosyjskiego przyczyniły się do ukształtowania poczucia zagrożenia ze strony prawosławnej imperialnej cywilizacji rosyjskiej, wymierzonej zarówno w koncepcje terytorialne, jak i odrębność kulturowo–polityczną ukraińskiej nacji.

Po drugie, brak – poza epizodami: średniowiecznym, kozackim oraz krótkim okresem istnienia Zachodnioukraińskiej Republiki Ludowej i Ukraińskiej Republiki Ludowej (1918–1921) – formuły własnej niezależnej państwowości przyczynił się do kreowania koncepcji nie tylko niezależnego, narodowego tworu państwowego, ale także państwa narodowego w jak najszerszych, etnicznych granicach. Realizacja takiej formuły stanowiłaby

¹⁴ Sylwetki twórców ukraińskiej geopolityki oraz ich koncepcji (politycznych, demograficznych, terytorialnych, geopolitycznych) nakreślił P. Eberhardt w publikacji *Słowiańska geopolityka. Twórcy rosyjskiej, ukraińskiej i czeskosłowackiego geopolityki oraz ich koncepcje ideologiczno-terytorialne*, Kraków 2017, s. 98-128.

istotny argument osłabiający napór narodów ościennych – Polaków, Rosjan, Węgrów, Słowaków i Rumunów.

Po trzecie wreszcie, ustanowienie cerkwi greckokatolickiej (unickiej) instytucją współtworzącą i wspierającą identyfikację narodową – wbrew prawosławiu¹⁵, które niejednokrotnie było wykorzystywane przez Rosję jako narzędzie polityki wynaradawiania oraz przywracania Ukraińców na łono wielkorosyjskiego narodu, oraz tradycja związków kulturowych i państwowych z Zachodem (m.in. Galicja jako „ukraiński Piemont”) zwracały w znacznej mierze interes geopolityki ukraińskiej w stronę dziedzictwa rzymsko-łacińskiego.

Pojawiające się od połowy XIX w. koncepcje polityczno-terytorialne, które można nazwać geopolitycznymi, łączy pewien ogólna zasada. Pierwociny programów wskazywały na wątek państwowański oraz postulat autonomii w ramach większego, eurazjatyckiego bytu państwowego (imperium Romanowów), by wraz z rozwojem kulturowo-narodowym Ukraińców ewoluować ku wizji nowoczesnego państwa narodowego, jednoczącego w swych granicach wszystkie, arbitralnie uznane za etniczne, ziemie ukraińskie. Program ten został w dużej mierze zrealizowany w XX i XXI, jednakże nie za sprawą polityki ukraińskiej. Paradoks polegał w tym przypadku na oktrojowaniu przez obce siły, w istocie nieprzychylne przeciw idei niepodległej Ukrainy, formuły federacyjnej z udziałem reprezentacji ukraińskiej (ostatni program reformy Monarchii Austro-Węgierskiej z 1918 r.) czy republiki sowieckiej w ramach państwa związkowego (Ukraińska Socjalistyczna Republika Rad). Ostateczny jednak sukces koncepcji państwa narodowego, która wsparła się początkowo na rozwiązaniach instytucjonalno-prawnych epoki sowieckiej, wiązał się z rozpadem ZSRR i uchwaleniem przez Radę Najwyższą USRR w dniu 24 sierpnia 1991 r. deklaracji niepodległości potwierdzonej następnie w grudniu tegoż roku ponad 90-procentowym poparciem obywateli biorących udział w niepodległościowym referendum.

Obecna formuła geopolitycznej, *stricte* europejskiej autoidentyfikacji Ukrainy wynika wprost z klasycznych wizji twórców geopolityki tego państwa, które powstały na przestrzeni kilkudziesięciu lat poprzedzających wybuch II wojny światowej. Przy okazji należy podkreślić, że pierwszy okres sowiecki, właściwy dla istnienia Ukrainy w okrojonej formule terytorialnej, który można datować na okres od powołania pierwszego komunistycznego

¹⁵ W 2019 roku patriarcha Konstantynopola Bartłomiej I wydał postanowienie o nadaniu ukraińskiej cerkwi prawosławnej statusu kościoła autokefalicznego formalnie kończąc tym samym jego wielowiekową podległość patriarchatowi moskiewskiemu.

surogatu rządu w 1917 r. w Charkowie do agresji niemieckiej w czerwcu 1941 roku, oraz kolejna, zimnowojenna faza egzystencji USRR nie przyczyniły się z oczywistych względów do wypracowania niezależnych programów geopolitycznych. Przeciwnie, obciążyły dążenie do realizacji idei nowoczesnego państwa i społeczeństwa spuścizną imperialną i totalitarną. Jak pod koniec zeszłego stulecia oceniał znany ukraiński badacz z ośrodka lwowskiego, prof. Jarosław Hrycak, sowieckie imperialne dziedzictwo zostało tylko częściowo przewyciężone za sprawą utworzenia państwa narodowego. Natomiast jedność narodowa oraz budowa demokracji i gospodarki rynkowej stanowią nadal spore i trudne wyzwanie¹⁶. Potwierdzają to wydarzenia ostatniej dekady związane m.in. z umiarkowanym skutkiem reform społeczno-gospodarczych oraz konfliktem z Federacją Rosyjską skutkującym tymczasowym, jak się obecnie wydaje, zastopowaniem drogi Ukrainy do Unii Europejskiej i NATO oraz utratą części terytorium (rosyjska aneksja Krymu oraz utworzenie w Donbasie dwóch quasi-państw zwanych „Noworosją” tzn. Ługańskiej i Donieckiej Republiki Ludowej).

Na pierwotny, XIX-wieczny ukraiński program geopolityczny składają się koncepcje postulujące narodową niezależność w panslawistycznym wielostronnym tworze zwanym Unią Słowiańską, która wykluczając Rosję jako element pozaeuropejski, wschodni, rozciągałaby się od Litwy i Polski przez całą etniczną Ukrainę oraz obszar doński aż po Mołdawię, Besarabię i Serbię. Twórcą tego programu był Mykoła Kostomarow, członek tajnego Bractwa Cyryla i Metodego. W duchu opartej o kryterium etniczne autonomii w federacyjnym państwie rosyjskim wypowiedział się Mychajło Drachomanow, krytykujący zdecydowanie podział ziem ukraińskich pomiędzy Rosję i Austro-Węgry. Jednoznacznym rzecznikiem idei narodowej, pojętej jako wspólnota kulturowo-polityczna, niezależna od Habsburgów i Romanowów, był Julian Baczyński, dla którego niepodległa Ukraina to element spodziewanej, egalitarnej wspólnoty międzynarodowej.

Dla Mychajły Hruszewskiego poddającego oglądowi sytuację na początku XX w. głównym konfliktem rysującym się na firmamencie jedności narodowej był podział religijny na grekokatolików oraz prawosławnych. Obie społeczności powinna połączyć idea Wielkiej Ukrainy, która poprzez główne centra cywilizacyjno-kulturowe: Kijów i Lwów, stworzy naród z jednolitą wizją historii, zinstytucjonalizowany w państwie przekształcającym peryferyjne dotąd zakątki Polski i Rosji w nowoczesny byt narodowy.

¹⁶ Por. J. Hrycak, *Historia Ukrainy 1772-1999*, Lublin 2000, s. 339-341.

Przed wybuchem „Wielkiej Wojny” w myśli geopolitycznej zaznaczył się rys ukraińskiego nacjonalizmu. Za prekursora nurtu uznawany jest XIX-wieczny prawnik i polityk Mykoła Michnowski, autor hasła „Ukraina dla Ukraińców”, który w tomie pt. *Niepodległa Ukraina* postulował oparcie działań państwowotwórczych na stanowisku antyrosyjskim wynikającym jego zdaniem z fundamentalnie groźnej polityki asymilacyjnej caratu. Oś terytorialna: Ruś Halicka – Ruś Kijowska – Kozaczyzna powinna stać się trzonem kształtu terytorialnego państwa. Podobne terytorialne argumenty wysuwał tuż przed wybuchem światowego konfliktu Stepan Rudnicki, którego plan względem nie tylko ziem z przewagą ludności ukraińskiej¹⁷, ale i obszarów mieszanych narodowościowo przybierał oblicze maksymalistyczne i rewizjonistyczne (wschodnia granica Ukrainy miała sięgać Kaukazu, natomiast na kierunku zachodnim kosztem Polski postulowano inkorporację wschodniej części Kraju Nadwiślańskiego oraz Chełmszczyznę).

Podejście ikony ukraińskiego, ofensywnego i integralnego nacjonalizmu, Dmytro Doncowa na pierwszy plan wysunęło nie tyle koncepcje terytorialne, co motywowane szowinizmem i rasizmem koncepcje walki z ludnością rosyjską, polską, żydowską i innymi, dla których nie widział Doncow miejsca w powstającym na gruncie wojny państwie. Apoteoza ekskluzywności narodowej Ukraińców oraz przemocy, walki zbrojnej i bezkompromisowego podejścia w polityce, a nade wszystko różnicowania grup ze względu na przynależność etniczną wyprowadziło jego koncepcję poza ramy geopolityki, ku programowi totalitarnego, hegemonicznego narodu i państwa w środku Europy.

Warto wreszcie wspomnieć, szczególnie w kontekście wydarzeń końca XX w., o koncepcji, którą w czasie II wojny światowej wyartykułował Jurij Łypa wieszcząc rozpad ZSRR, którego rosyjska część miałaby przetrwać w granicach Księstwa Moskiewskiego z czasów Iwana Groźnego, natomiast południowa część byłego państwa sowieckiego weszłaby w skład Wielkiej Ukrainy, nowego europejskiego mocarstwa¹⁸.

Przytoczone powyżej uwarunkowania, uzupełnione o demograficzne studia i postulaty Wołodymyra Kubijowicza, legły u podstaw współczesnego obrazowania własnej pozycji geopolitycznej przez samych Ukraińców. Wedle analizy P. Eberhardta, można wymienić kilka charakterystycznych cech, ukraińskich studiów geopolitycznych. Należą do nich:

¹⁷ P. Eberhardt, op. cit., s. 223.

¹⁸ Ibidem, s. 220-230.

- a) Przekonanie o zajmowaniu pozycji łączącej cywilizację zachodnią i wschodnią (koncepcja „mostu”).
- b) Wynikające z powyższego przeświadczenie o predyspozycji do twórczej syntezy dorobku dwóch cywilizacji oraz – przeciwnie – obawa przed destrukcyjnym wpływem eklektyzmu cywilizacyjnego na konsolidację państwa i narodu, objawiającym się w południkowym podziale na Ukrainę europejską z symbolicznym centrum w „zachodnim” Lwowie i posowiecką, wschodnią z odnośną pozycją Doniecka.
- c) Jednoznaczne przeświadczenie o stałym dążeniu Rosji do zaboru ziem z istotnym odsetkiem ludności przyznającej się do kultury rosyjskiej, co zainicjowane zostało w 2013 roku i częściowo zakończyło się sukcesem Federacji Rosyjskiej (Krym, „republiki” donbaskie, próby rewolt w Odessie i Charkowie).
- d) Formułowanie tezy o niepokrywaniu się obecnych granic państwowych Ukrainy (*status quo* sprzed destabilizacji Donbasu i zaboru Półwyspu Krymskiego) z zasięgiem ukraińskiego obszaru etnicznego¹⁹.

Powyższy katalog należy uzupełnić o wątek szczególnej pozycji geopolitycznej na kontynencie europejskim, którą swobodnie można przyrównać do polskiego stereotypu „tarczy chrześcijaństwa” opierającej się wpływom obcej, wschodniej cywilizacji i tym samym odgrywającej kluczową rolę dla ochrony wielowiekowego dorobku cywilizacyjnego. Daje temu jednoznaczny wyraz przywołany już w niniejszym tekście J. Hrycak w twierdzeniu:

„Jedno jest całkowicie pewne: kwestia ukraińskiej niezależności ma znaczenie nie tylko dla samej Ukrainy. Historycy zachodniej cywilizacji zwracają uwagę, że losy całej kultury europejskiej zależały od rezultatu wojny grecko-perskiej w V w. p.n.e. Gdyby tę wojnę wygrali Persowie, nie wiadomo, co stałoby się z kołyską Europy. Ten przykład przekonuje, że to, co z punktu widzenia teraźniejszości wydawałoby się sprawą lokalną na dłuższą metę może mieć epokowe znaczenie dla całej Europy (...) Losy Europy będą zależały od tego, co dzieje się obecnie w jej środkowej i wschodniej części. Geopolityczne położenie Ukrainy czyni z niej jedną z głównych figur na tej szachownicy. Przeszła ona taką drogę, jak pionek przemierzający całą szachownicę i obecnie ma się wyjaśnić, jaka będzie jej właściwa siła. Wolna, silna Ukraina daje szansę istnienia stabilnej Europy.”²⁰

¹⁹ Ibidem, s. 234-242.

²⁰ J. Hrycak, op. cit., s. 342.

Niewątpliwie, nawet przy założeniu pewnej przesady zawartej w powyższym osądzie, nie sposób nie dostrzec w konstatacjach Jarosława Hrycaka logicznej kontynuacji zachodniego, atlantyckiego spojrzenia na pozycję geopolityczną państwa leżącego w umownej przeciwieństwie, środkowej części Europy. Inne spojrzenie na rolę i pozycję Ukrainy cechują koncepcje rosyjskie, dążące do przywrócenia ładu opartego o decyzję kilku światowych mocarstw, odmawiając tym samym pełnej niezależności mniejszym jednostkom.

3. Spojrzenie z zewnątrz – *Middle Tier*²¹ a imperialny *Heartland* (Rosja)

W 1919 roku, a więc dokładnie w początkach formowania nowego porządku światowego zwanego łaodem wersalskim, słynny brytyjski geopolityk, autor koncepcji geopolitycznej osi historii, zwanej następnie *Heartlandem*, sir Halford John Mackinder dokonał znaczących obserwacji, które ukształtowały aż do współczesności zachodnie spojrzenie na rolę jednostek przestrzennych pomiędzy dwoma głównymi ośrodkami sił w Europie – Niemcami i Rosją. W wydanym wtedy opracowaniu zatytułowanym *Democratic Ideals and Reality* Mackinder wysunął fundamentalny postulat dotyczący stabilizacji Europy Wschodniej w okresie przeobrażeń terytorialnych. Chodzi o utworzenie bloku państw na tzw. środkowym poziomie²² (*the middle tier*), rozdzielającego kraje niemieckie (Austrię, Prusy i resztę obszaru byłej II Rzeszy) oraz niwelującego ewentualność niemiecko-rosyjskiego starcia. Sojusz składający się ówczasie z grupy państw słowiańskich (Polska, Czechy, Słowacja, Chorwacja, Serbia, Słowenia) oraz Węgier i Grecji, cechujący się w ocenie Brytyjczyka potencjałem 60-milionowej populacji, wsparty był na trzech filarach, tzn.:

- a) formule kooperatywnego bezpieczeństwa, zabezpieczającej najbardziej narażoną na napór północną część bloku (Polska, Czechy, Słowacja);
- b) utworzeniu sieci linii komunikacyjnych pomiędzy Bałtykiem, Adriatykiem a Morzem Czarnym umożliwiającej współpracę oraz dostęp do tzw. Wyspy Światowej (*World Island*), zdominowanej przez mocarstwa zachodnie oraz zinstytucjonalizowanej w ramach Ligi Narodów;

²¹ H. J. Mackinder, *Democratic Ideals and Reality*, Washington, DC 1942, s. 115-116.

²² Był to zapewne eufemizm terminu „Europa Środkowa”, ostatecznie spopularyzowanego przez dyplomację amerykańską po upadku komunizmu.

- c) roli stabilizującej (buforowej) na rzecz czasowo zdeorganizowanej Rosji, co zabezpieczałoby ją przed ewentualnymi niemieckimi zamierzeniami w przyszłości²³.

Mackinder w swoich konstatacjach nie wspomina dosłownie o Ukrainie, niemniej jednak na jednej z rycin zaznacza jej odrębność w ramach granic Rosji. Mogło to oznaczać uznanie dla rozpoznawalnych ówczesnie postulatów oraz działań ukraińskich (np. proklamowanie ZURL w Galicji Wschodniej), świadomość występowania odrębności co najmniej kulturowej czy założenie o spodziewanym sukcesie procesu państwowotwórczego. Niezależnie od motywów oczywistym jest fakt dostrzeżenia bytności i roli Ukrainy jako podmiotu geopolitycznego układu sił w Europie Środkowej, którego podstawowym zadaniem jest łagodzenie napięcia pomiędzy głównymi potęgami²⁴.

Zdecydowanie o kluczowej roli Ukrainy w kształtującym się pod koniec XX w. pozimnowojennym układzie sił w Eurazji wspomina Zbigniew Brzeziński propagując koncepcję tzw. Eurazjatyckich Bałkanów, czyli grupy ośmiu niesłowiańskich państw byłego ZSRR oraz Afganistanu z potencjalnym udziałem Turcji i Iranu. Obszar ten, bogaty w surowce naturalne oraz pełen konfliktów i napięć narodowościowo-religijnych, pełni zasadniczą rolę w rozgrywce tzw. graczy geopolitycznych (USA, Rosja, Chiny, Indie, Niemcy, Francja) zmierzającej do wypełnienia pustki geopolitycznej powstałej w Azji Środkowej po rozpadzie systemu sowieckiego. Ukraina zajmuje w kontekście wspomnianej sytuacji jedno z naczelných miejsc, wynikające z kluczowego, flankowego względem środkowoazjatyckiej strefy położenia, stąd Brzeziński sytuuje pozycję Kijowa w kategorii tzw. sworzni geopolitycznego, czyli jednostki, od której zależy rozwój wypadków oraz potęga (bądź słabość) głównych graczy. Dokładniej, zarówno potencjał demograficzny Ukrainy, jej struktura narodowościowo-religijna, jak i dziedzictwo wcześniejszego bytowania w ramach ZSRR sprawiają, iż owo państwo stanowi dla Rosji podmiot niezbędny dla procesu pomyślniej restauracji

²³ Niebawem okazało się, iż klęska sił antybolszewickich oraz wspierających ich zachodnich interwentów przeobraziły geostrategiczną rolę krajów Europy Środkowej w swoisty „kordon sanitarny”, zabezpieczającą Zachód przed rozniecaniem żywiołu rewolucyjnego.

²⁴ Nawiązania czy wręcz kontynuacje pomysłu Mackindera można dostrzec m.in. w: koncepcji tzw. III Europy forsowanej w latach 1936-1938 przez płk. Józefa Becka, programie budowy federacji północnej oraz południowej nakreślonym i realizowanym do 1943 roku przez gen. Władysława E. Sikorskiego i Henryka Strasburgera, czy koncepcji „ULB” Jerzego Giedroycia i Juliusza Mieroszewskiego. Reminiscencje koncepcji odnajdujemy w szeregu regionalnych inicjatyw u schyłku okresu zimnowojennego i po upadku bloku wschodniego (np. Inicjatywa Środkowoeuropejska czy Grupa Wyszehradzka) oraz inicjatywach związanych z polityką UE (np. Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej).

imperium kontynentalnego, dzięki któremu Moskwa mogłaby przewyciężyć część wewnętrznych słabości²⁵ (np. permanentną zapaść demograficzną) oraz zastopować proces wzmacniania wpływów islamu, obecny na obszarze Azji Środkowej, a szczególnie w rejonie Kaukazu²⁶.

Do koncepcji istotnej roli Ukrainy nawiązuje także twórca teorii regionalizmu wielobiegunowego Saul B. Cohen²⁷. Wedle jego rozumowania dotyczącego się okresu zimnowojennego Ukraina pierwotnie przynależała do strefy wpływów Rosji w obrębie regionu geopolitycznego *Heartlandic Russia and the Periphery* (śródkontynentalna Rosja z peryferiami). Wraz z upadkiem systemu dwubiegunowego Cohen dostrzegł wieloaspektowy proces zmian geopolitycznych zachodzący w tzw. eurazjatyckiej strefie konwergencji (*Eurasian Convergence Zone*), grupującej przede wszystkim byłe państwa komunistyczne, a w niej subregion Europy Wschodniej z Ukrainą. Ewolucja układu geopolitycznego uwzględniała aktywność Ukrainy, która wyrażając jasno swoje proeuropejskie i proatlantyckie aspiracje podejmowała działania dośrodkowe – z punktu widzenia własnych interesów – oraz odśrodkowe, gdyż zagrażały trwałości terytorialnej kształtowanego przez Rosję regionu geopolitycznego oraz oznaczały wzmacnianie rosyjskiego antagonizmu wobec państw zachodnich. Sukces tzw. pomarańczowej rewolucji z 2004 r. oznaczał wedle Cohena rozdarcie Ukrainy pomiędzy Europą Półwyspowa (Zachodnią) a obszarem postradzieckim. Stąd ostatecznie zastosował on formułę obszaru przejściowego (*Gateway*), który czasowo łącząc wpływy różnych sił i korzystając z wymiany ludzi, idei, dóbr może albo umocnić swoją pomostową rolę, albo aspirować i dążyć ostatecznie do zmiany kategorii na regionalną, w tym przypadku jak wiemy poprzez dążenie do wejścia w skład Unii Europejskiej i NATO.

Rozwój wydarzeń z drugiej dekady XXI wieku być może tymczasowo umocnił ukształtował status Ukrainy jako strefy zdeorganizowanej konfliktami: regionalnym (*Compression Zone*) oraz pomiędzy głównymi mocarstwami systemu międzynarodowego (*Shatterbelt*). Wedle wskazanej interpretacji Ukrainę destabilizuje lokalny konflikt z Federacją Rosyjską oraz ścieranie się na jej terytorium wpływów rosyjskich oraz świata zachodniego, w tym USA, Unii Europejskiej i NATO.

²⁵ W tym kontekście bardzo ciekawe rozważania zaproponował T. A. Kisielewski w publikacji pt. *Schyłek Rosji*, Poznań 2007.

²⁶ Por. Z. Brzeziński, *Wielka szachownica*, Warszawa 1999, s. 30-47, 104, 124-152.

²⁷ Por. S. B. Cohen, *Geopolitics. The Geography of International Relations*, Lanham, MD 2009, s. 50-53, 235-237.

Przeciwną do atlantyckiej formułę pozycjonowania Ukrainy jako elementu układu międzynarodowego zaproponowali rosyjscy geopolitycy: Igor Panarin oraz Aleksander Dugin. Ci reprezentanci neoeurazjatyckiego kierunku rosyjskiej myśli strategicznej zakładają reorganizację systemu światowego poprzez podważenie światowej dominacji USA będącej wynikiem mobilizacji państw i zasobów tzw. biednego Południa, odwrócenia systemu sojuszy (głównie Niemcy, Francja i Japonia) oraz nawiązania strategicznych relacji z wyłaniającymi się na przełomie XX i XXI w. nowymi mocarstwami (Chiny, Indie). Głównym elementem proponowanej formuły relacji międzynarodowych jest stworzenie osi stabilizacji, która koncentrowałaby się na Rosji jako mateczniku alternatywnego, antyliberalnego i wspólnotowego modelu cywilizacyjnego. Strategiczna współpraca Moskwy z Berlinem, Teheranem i Tokio, tworząca podstawową konstrukcję tzw. Eurazjatyckiego Imperium, wypchnęłaby Stany Zjednoczone poza znaczną część Eurazji wraz z regionem Azji Południowo-Wschodniej. W rezultacie większa część obszarów lądowych – światowej ekumeny, zorganizowana zostałaby w trzech strefach: euro-afrykańskiej, pan-eurazjatyckiej, Pacyfiku – Dalekiego Wschodu, tworzących układ trilateralny, zamykający współpracę angloamerykańską w zachodniej hemisferze połączonej oceanicznie z Wyspami Brytyjskimi oraz Australią i Nową Zelandią²⁸.

Powodzenie powyższego programu uzależnione jest w pierwszym rzędzie od reintegracji obszaru i strefy wpływów byłego ZSRR. Wzmożenie tendencji dośrodkowych, opierających się na tworzeniu tzw. wewnętrznych osi współpracy na linii Moskwa – jej partnerzy, warunkuje zainicjowanie tzw. pierwszej fazy oporu przeciw euroatlantyckiej światowej dominacji. W tym kontekście Ukraina stanowi kluczowy element procesu. Wzmacnianie niepodległości tego kraju i jego więzi z Zachodem postrzegane jest wprost jako zagrożenie dla rosyjskiego planu integracji eurazjatyckiego *Heartlandu*. Rozwiązaniem kwestii Ukrainy postrzeganej jako fragment „kordonu sanitarnego państw” oddzielającego Rosję od Niemiec polega na doprowadzeniu do likwidacji pełnej suwerenności i rozbitcia terytorialnego na trzy jednostki przestrzenne: Ukrainę Zachodnią pozostającą nadal częścią Europy Środkowej, ale z zasadniczym wpływem Rosji, Ukrainę Wschodnią wchodzącą w skład Federacji Rosyjskiej oraz Ukrainę Centralną z Kijowem i Krymem tworzących

²⁸ L. Sykulski, *Integracja polityczna Eurazji we współczesnej, rosyjskiej myśli geopolitycznej*, [w:] P. Eberhardt (red.), *Studia nad geopolityką XX w.*, Warszawa 2003, s. 252-257. Patrz także: A. Dugin, *Osnovy gieopolitiki*, Moskwa 2000, s. 348-349, 377-383, 796-803

tw. Małorosję²⁹. W tym konkretnym przypadku wydarzenia związane z łamiącą prawo międzynarodowe militarną agresją rosyjską, dotyczącą dwóch wschodnich obwodów Ukrainy, Półwyspu Krymskiego oraz Cieśniny Kerczeńskiej stanowiły swoisty *modus operandi*, mający powstrzymać proeuropejskie aspiracje społeczeństwa ukraińskiego. Prócz tego faktyczna, nielegalna okupacja części ukraińskich terytoriów lądowych i morskich w wyraźny sposób wzmocniła pozycję geostrategiczną Rosji w rejonie czarnomorskim, szczególnie w kontekście postulowanego przez A. Dugina odzyskania kontroli nad północnymi wybrzeżami wspomnianego akwenu³⁰.

4. Wnioski końcowe

Geopolityczne umiejscowienie Ukrainy wykazuje kilka istotnych, stałych tendencji. Po pierwsze, w kontekście wewnętrznym uznaje się, iż Ukraina stanowi zwarty narodowy byt z wykazywaniem potencjalnych tendencji do dalszej integracji obszarów pokrewnych etnicznie.

Po wtóre, państwo-dziedzic Rusi Kijowskiej, Rusi Halicko-Wołyńskiej oraz epizodów: kozackiego oraz republik ludowych z lat 1918-1921 tworzy terytorialną wspólnotę, która jednak dzieli się wedle kryterium wpływu kultur: bizantyjskiej (Ukraina Wschodnia) i łańskiejskiej (Ukraina Zachodnia). Ten ostatni fakt w połączeniu z dziedzictwem porosyjskim i posowieckim stanowi element odśrodkowy, utrudniający zarówno wzmocnienie świadomości narodowej, jak i przeprowadzanie koniecznych reform.

Po trzecie, w kontekście regionalnym Ukraina jako jednostka przynależna do regionu Europy Wschodniej jest częścią tzw. pomostu bałtycko-czarnomorskiego, który jest elementem potencjalnej, gospodarczej i społecznej integracji części państw postsowieckich.

Po czwarte, państwo ze stolicą w Kijowie stanowi przedmiot gry sił światowych, zmagających się o dominację w Eurazji. W tym kontekście Ukrainę można postrzegać jako obszar przejściowy, ogniskujący zasadniczy wpływ Federacji Rosyjskiej, Unii Europejskiej, NATO oraz USA, jednakże od 2013 r. wykazujący wiele cech strefy niestabilności

²⁹ A. Ingram, *Alexander Dugin: geopolitics and neo-fascism in post-Soviet Russia*, „Political Geography” 2001, t. 20, nr 8, s. 1038-1043; Patrz także: D. Shlapentokh, *Dugin, Eurasianism, and Central Asia*, „Communist and Post-Communist Studies” 2007, t. 40, nr 2, s. 143-156.

³⁰ Patrz szerzej: A. Dugin, op. cit.

wynikających ze starcia sił o charakterze regionalnym (Rosja przeciw Ukrainie) oraz światowym (Rosja przeciw USA i NATO).

Wskazane powyżej kategorie wyznaczają główne tendencje w postrzeganiu Ukrainy jako znaczącego elementu wewnątrzjednostkowego (państwowego), a także regionalnego i światowego układu sił. Państwo to w kontekście cywilizacyjnym jest areną współistnienia i ścierania się dwóch zasadniczych formacji kulturowych – łańskiejskiej i bizantyjskiej, co ma swoje skutki w wymiarze politycznym. Najważniejszym jest niemożność jednoznacznego, niekontestowanego wyboru modelu rozwoju, co z kolei wpływa na częste uprzedmiotowienie w relacjach międzynarodowych³¹. W wyniku tej zależności w kontekście stosunków regionalnych dostrzegalny jest związek z dziedzictwem porosyjskim i posowieckim przy jednoczesnym wykazywaniu tendencji modernizacyjnej transformacji w stylu zachodnim. W sferze relacji szerszych, multilateralnych, Ukraina jest istotnym uczestnikiem procesu równoważenia sił pomiędzy liberalnym światem wartości indywidualistycznych i wolnej wymiany, kojarzonych z demokracjami zachodnimi, a autokratycznym modelem koncentracji władzy i zasobów, w tym czynnika demograficznego, tożsamym z neoeurazjatycką, rosyjską cywilizacją.

Analiza wielopoziomowego ujmowania Ukrainy jako uczestnika relacji międzynarodowych nie pozwala zatem na jednoznaczne przypisanie miejsca w geopolitycznej przestrzeni symbolizowanej przez wynik kartowania, czyli mapę. Z jednej strony bowiem Ukraina przynależy do świata o charakterze typowo morskim, nastawionym na pluralizm i przenikanie kultur, a z drugiej znacząco tkwi w ujęciu tradycji związanej z autarkiczną, zamkniętą na wpływy potęgą lądową. Z tego też powodu państwo ukraińskie, mimo iż formalnie niepodległe i suwerenne zмага się nieustannie z problemem zdefiniowania i kreowania swojej podmiotowej roli w systemie międzynarodowym. W istocie zatem mamy do czynienia z procesem geopolitycznej, wielopoziomowej i wielowektorowej transformacji państwa ukraińskiego, która powinna być przedmiotem dalszych, wielodyscyplinarnych badań.

³¹ Por. P. Eberhardt, *Koncepcja granicy między cywilizacją zachodniego chrześcijaństwa a bizantyjską na kontynencie europejskim*, [w] Idem, *Rozwój światowej myśli geopolitycznej. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2016, s. 288.

Adam Filus

Australijski model polityki imigracyjnej jako przykład modelu pluralistycznego

The Australian model of immigration policy as an example of the pluralist model

Streszczenie:

Nielegalne migracje stanowią poważny problem nie tylko w przypadku Unii Europejskiej. W debatach często porusza się przypadek Australii, która skutecznie rozwiązała ten problem. Niniejszy artykuł ma na celu ukazanie oryginalności rozwiązań systemu migracyjnego Australii. W tym celu opisano teoretyczne założenia modelu pluralistycznego polityki migracyjnej autorstwa Stephena Castlesa oraz Marka Okólskiego. Przedstawiono w nim proces tworzenia systemu pluralistycznego w Australii, którego zwieńczeniem jest obecnie obowiązująca polityka wielokulturowości. Opisano założenia aktualnego systemu wraz z wykorzystywanymi instrumentami i mechanizmami oraz przeanalizowano ich skuteczność. W podsumowaniu podjęto próbę oceny możliwości implementacji australijskich rozwiązań w innych częściach świata.

Słowa kluczowe: polityka migracyjna • uchodźca • Australia • system wizowy • obóz detencyjny • wielokulturowość

Abstract:

Illegal migration is a serious problem not only for the European Union. Discussions are focused on the mitigation of negative effects of excessive migration and the possibility of applying Australian solutions in other parts of the world, e. g. in Europe. This article aims to show the uniqueness of Australia's migration system. To this end, theoretical assumptions of the pluralist model of migration policy developed by Stephen Castles and Marek Okólski are presented. That model serves as a reference to the process of the making a pluralistic system in Australia, which has reached its culmination in the present multiculturalism policy. The bases of the current system are described together with the instruments and mechanisms and their effectiveness. In the conclusions, a tentative assessment of the possibility for implementing the Australian solutions in other parts of the world is made.

Keywords: migration policy • refugee • Australia • visa system • detention camp • multiculturalism • boat people



Niniejsza publikacja ukazuje się na warunkach międzynarodowej licencji publicznej Creative Commons 4.0 – uznanie autorstwa – na tych samych warunkach – użycie niekomercyjne.

This work is licensed under a [Creative Commons Attribution – NonCommercial – ShareAlike 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

1. Wprowadzenie

Migracje są nieodłącznym elementem życia w XXI wieku. Stały się wyzwaniem dla państw starających się zagwarantować bezpieczeństwo swoim obywatelom. Problem mogą stanowić imigranci przybywający zarówno legalnie, jak i nielegalnie. Taka sytuacja powoduje, że władze poszczególnych państw muszą być przygotowane na przyjmowanie cudzoziemców będących imigrantami ekonomicznymi, jak również uchodźców szukających schronienia przed prześladowaniami i innymi niebezpieczeństwami. Z tego powodu państwa ustalają i realizują polityki migracyjne obejmujące procedury mające zabezpieczyć je przed chaosem wynikającym z niekontrolowanego napływu imigrantów. Stanowi to duży problem dla wielu krajów, m.in. państw Unii Europejskiej (UE) oraz Australii. W UE zwiększony napływ imigrantów w połowie drugiej dekady XXI wieku został nazwany kryzysem migracyjnym, któremu państwa członkowskie organizacji starają się przeciwdziałać i łagodzić jego skutki.

O podobnym zjawisku mówi się także w kontekście Australii, jednak tam odmienna polityka rządów Australijskiej Partii Pracy i Liberalnej Partii Australii doprowadziła do ograniczenia napływu nielegalnych imigrantów¹. Osoby chcące dostać się do Australii i zamieszkać w niej muszą przejść procedurę składającą się z wielu instrumentów sprawdzających ich sytuację życiową, tożsamość oraz przeszłość. Ma to na celu zagwarantowanie bezpieczeństwa obywateli Australii. Od 2015 r. w Europie pojawiają się opinie o potrzebie skopiowania pomysłów australijskich w celu ograniczenia napływu nielegalnych imigrantów oraz zachęcenia do korzystania z legalnych sposobów umożliwiających dotarcie do UE na wzór rozwiązań zastosowanych w Australii.

Celem artykułu jest przedstawienie oryginalności modelu polityki migracyjnej stosowanego w Australii. Autor zadał kilka pytań badawczych: jakie działania podejmują władze Australii, aby przeciwdziałać niekontrolowanemu napływowi migrantów? Czy australijskie sposoby ograniczania napływu migrantów i kontroli napływu sprawdzą się

¹ Pierwsza fala osób dopływających do Australii prowizorycznymi łodziami (*boat people*) datowana jest na lata 1976-1981 (przyłynęło 2 059 osób). Druga fala to lata 1989-1998 (w tym czasie dopłynęły 3 124 osoby). W latach 1982-1988 nie odnotowano niekontrolowanego napływu osób, ponieważ działał w tym okresie zorganizowany program rozmieszczania uciekinierów z Indochin w Australii; J. Phillips, M. Klapdor, *Migration to Australia since federation: a guide to the statistics*, strona internetowa Parliament of Australia, s. 13, <https://www.aph.gov.au/binaries/library/pubs/bn/sp/migrationpopulation.pdf> (dostęp: 14.05.2019).

w innych państwach? W jakim stopniu australijskie narzędzia stanowią oryginalne rozwiązania na tle innych modeli polityk migracyjnych?

Celem tych pytań jest zweryfikowanie dwóch hipotez: 1) australijska polityka migracyjna wyróżnia się na tle innych systemów oryginalnością instrumentów mających powstrzymać przybywanie nielegalnych imigrantów; 2) australijski system regulowania statusu cudzoziemców, z uwagi na złożoność i uwarunkowania instytucjonalne, nie przekona innych państw do wdrażania tych samych rozwiązań.

W pierwszej części tego artykułu przedstawione zostaną założenia modeli polityk migracyjnych według Stephena Castlesa oraz Marka Okólskiego, ze szczególnym uwzględnieniem modelu pluralistycznego, charakterystycznego dla Australii. Wyszczególnione zostaną elementy tego modelu, stanowiące o jego oryginalności na tle innych modeli stosowanych na świecie. W drugiej części opisano definicje pojęć wykorzystywanych przez władze Australii do precyzyjnego określania kategorii imigrantów. Natomiast w trzeciej części przedstawiona zostanie struktura systemu imigracyjnego, na którą składa się system wizowy oraz sposoby kontroli napływu imigrantów.

W artykule wykorzystano jakościową strategię badawczą, implikującą zastosowanie metody historycznej, metody analizy treści oraz metody porównawczej. Podstawowym narzędziem stosowanym w prezentowanych badaniach była interpretacja oraz krytyczna analiza źródeł pierwotnych: dokumentów, wypowiedzi polityków, a także komunikatów prasowych, uzupełniona przez wybraną literaturę przedmiotu.

2. Modele polityk migracyjnych według Stephena Castlesa oraz Marka Okólskiego

Analizując narodowe polityki migracyjne wybranych państw można zaobserwować podobieństwa i różnice mające wpływ na postrzeganie cudzoziemców w danym kraju. Rządy państw tworzą zasady i procedury postępowania wobec imigrantów bazując na swoich doświadczeniach – reagują na wewnętrzną sytuację w państwie oraz zmiany w środowisku międzynarodowym. W wyniku wspomnianych działań powstają modele prowadzenia polityki migracyjnej². Istnieje wiele klasyfikacji polityk migracyjnych. W niniejszym artykule kluczowa jest ta opracowana przez Stephena Castlesa, która zakłada cztery

² P. Kaczmarczyk, M. Okólski (red.), *Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczenia bezrobocia*, Warszawa 2008, s. 15-17.

modele: całkowita ekskluzja, wykluczenie różnicowe, asymilacja i pluralizm³. Według innego podziału zaproponowanego przez Marka Okólskiego należy wyróżnić model komplementarnej polityki migracyjnej, kolonialno-humanitarny, rezydualnej polityki migracyjnej, nowych państw imigracyjnych oraz model wielokulturowej polityki migracyjnej⁴. Porównując typologie polityk migracyjnych zaproponowane przez Castlesa i Okólskiego można zaobserwować pewne podobieństwa mimo odmiennego nazewnictwa.

W kontekście Australii, najważniejszym modelem jest model pluralistyczny (*pluralism*). Zakłada on akceptację imigrantów, jako mniejszości etnicznych, w państwie przyjmującym wraz z ich kulturą, językiem i sposobem zachowania. Zakłada przyznanie cudzoziemcom takich samych praw jak obywatelom. Nie oczekuje się porzucenia własnych przekonań na rzecz kultury dominującej, a jedynie zgodności z pewnymi podstawowymi wartościami i prawem państwowym. Istnieją dwa warianty modelu pluralistycznego. Podejście *laissez-faire* zakłada tolerowanie różnic kulturowych. Rolą państwa nie jest wspieranie kultur etnicznych. Drugi wariant to polityki wielokulturowe, które oznaczają gotowość grupy większościowej do zaakceptowania różnic kulturowych oraz do odpowiedniej zmiany zachowań społecznych i struktur instytucjonalnych. Prowadzi do uczestnictwa imigrantów w życiu politycznym poprzez łatwy dostęp do praw obywatelskich i politycznych, zakłada naturalizację. Modele wielokulturowe oferują najlepsze warunki dla imigrantów. W Australii do lat 60. XX wieku obowiązywała polityka asymilacji imigrantów, która okazała się nieskuteczna. Charakteryzowała się włączaniem imigrantów do społeczeństwa poprzez jednostronny proces adaptacji. Rolą państwa było zapewnienie warunków do poznania i nauczenia się obowiązujących reguł, wartości i kultury poprzez m.in. zachęcanie (a często nakazywanie) do używania obowiązującego języka. Od cudzoziemców oczekiwano porzucenia własnej kultury i przestrzegania wzorców państwa przyjmującego. Jednak organizowali się oni w grupy, w których kultywowali własne tradycje, używali ojczystych języków. Dlatego porzucono politykę asymilacji na rzecz polityki integracji⁵. Od lat 70. XX wieku model pluralistyczny zaczęto wprowadzać w państwach nazywanych klasycznie imigracyjnymi tj. Australii, USA oraz Kanadzie⁶. W tym przypadku można

³ S. Castles, *How nation-states respond to immigration and ethnic diversity*, „Journal of Ethnic and Migration Studies” 1995, t. 21, nr 3, s. 293-294, <https://doi.org/10.1080/1369183X.1995.9976493> (dostęp: 1.05.2019).

⁴ P. Kaczmarczyk, M. Okólski (red.), op. cit., s. 15-18.

⁵ S. Castles, op. cit., s. 297-298.

⁶ Ibidem, s. 301.

zaobserwować największe różnice w typologii polityk migracyjnych Castlesa i Okólskiego. Castles uważa, że między państwami klasycznie imigracyjnymi nie występują różnice. Okólski twierdzi natomiast, że USA są przykładem modelu wielokulturowej polityki migracyjnej, w której imigranci mają do czynienia ze stanem ciągłej konkurencji (między przedstawicielami różnych grup kulturowych). W kwestii uzyskania prawa do zamieszkania kluczowe jest państwo pochodzenia⁷. Według Okólskiego Australia jest przykładem jeszcze jednego modelu – komplementarnej polityki migracyjnej. Zgoda na imigrację do Australii ma być uzależniona od możliwości znalezienia pracy, ponieważ imigrantów postrzega się przez pryzmat gospodarki narodowej. Umożliwia to monitorowanie rynku pracy. Wykluczeniu ulega niekontrolowana imigracja. System punktowy ma selekcjonować cudzoziemców pod kątem korzyści dla państwa przyjmującego oraz możliwości szybkiej integracji. Najważniejsze są umiejętności imigranta – pochodzenie ma drugorzędne znaczenie⁸.

3. Australia – proces kształtowania pluralistycznego modelu polityki migracyjnej

Zgodnie z podziałem Stephena Castlesa działania rządu australijskiego stanowią przykład tworzenia modelu pluralistycznego. Australia uznawana jest za państwo imigrantów, ponieważ społeczeństwo australijskie istnieje dzięki napływowi cudzoziemców na przestrzeni 200 lat⁹. Kolonizacja Australii przez Brytyjczyków rozpoczęła się w 1788 r., kiedy wraz z Pierwszą Flotą James Cook dopłynął do terenów dzisiejszej Nowej Południowej Walii (*New South Wales, NSW*)¹⁰. W połowie XIX wieku wraz z odkryciem złóż złota w Australii zaczęła się „gorączka złota”, która sprowadziła wielu poszukiwaczy tego kruszcu z całego świata. Najbardziej jednak obawiano się napływu obywateli Chin, stanowiących tanią siłę roboczą. Ze względu na strach m.in. przed dominacją na rynku pracy oraz przed napływem znacznej liczby imigrantów obcych kulturowo, także z terenów wysp Pacyfiku, wprowadzono politykę „białej Australii”¹¹. W 1901 r. po powstaniu Związku Australijskiego stworzono dokument regulujący tę politykę. Był nim *The Immigration Restriction Act*, pierwszy akt federalny dotyczący polityki imigracyjnej. Celem tego dokumentu było ograniczenie

⁷ P. Kaczmarczyk, M. Okólski (red.), op. cit., s. 15-18.

⁸ Ibidem.

⁹ *Speech to the United Nations General Assembly*, oficjalna strona internetowa Malcolma Turnbulla, <https://www.malcolmturnbull.com.au/media/speech-to-the-united-nations-general-assembly> (dostęp: 18.07.2019).

¹⁰ W. Olszewski, *Historia Australii*, Wrocław 1997. s. 63-64.

¹¹ Ibidem, s. 136-153.

emigracji osób będących przedstawicielami rasy innej niż biała (zwłaszcza z Azji) do Australii, aby zachować „brytyjski” charakter kolonii¹². Poprzez przyjęcie tego dokumentu formalnie zatwierdzono wdrażanie polityki „białej Australii”. Wynikało to ze strachu przed napływającą ludnością, charakteryzującą się obcą kulturą, językiem, odmienną rasą i wyznaniem¹³. Z tego względu wprowadzono obowiązek sprawdzenia znajomości języka angielskiego. W latach 1901-1958 imigranci chcący osiedlić się w Australii byli zobowiązani do napisania dyktanda w języku angielskim. Jeżeli kandydat nie potrafił tego zrobić, nie mógł zamieszkać w Australii¹⁴.

Na podstawie *The Immigration Restriction Act* można było także wydaląć cudzoziemca¹⁵. Działania wynikające z tego aktu prawnego miały zagwarantować asymilację ludności przybywającej do Australii z jej mieszkańcami. Zakładano, że pomocne w tym procesie będą bliskość kulturowa i językowa. Oprócz tego dokumentu stworzono *Pacific Island Labourers Act*, na mocy którego odsyłano imigrantów z wysp Pacyfiku do ich krajów pochodzenia¹⁶. Dzięki takim działaniom rząd australijski mógł kontrolować napływ imigrantów i przyjmować obywateli brytyjskich, a z czasem także innych państw europejskich zbieżnych kulturowo (początkowo preferencyjnie traktowano osoby pochodzące z Wielkiej Brytanii).

Dopiero po II wojnie światowej nastąpiły zmiany w prowadzonej polityce imigracyjnej. Było to spowodowane chęcią odbudowy i rozwoju państwa. Już w 1945 r. powstał Departament Imigracji, a od 1947 r. starano się przyjąć jak najwięcej imigrantów. Jedną z pierwszych inicjatyw Departamentu Imigracji było utworzenie programu napływu ludności (*Mass Migration Programme*). Celem jego utworzenia było zwiększenie liczby imigrantów i wzrost populacji o 1% rocznie¹⁷. Wtedy zorientowano się, że takiej liczby cudzoziemców nie uzyska się przy ograniczeniu wyłącznie do Wielkiej Brytanii. To

¹² *The Immigration Restriction Act 1901*, National Archives of Australia, <https://www.naa.gov.au/explore-collection/immigration-and-citizenship/immigration-restriction-act-1901> (dostęp: 18.07.2019).

¹³ M. Krakowiak, *Droga do wielokulturowości – polityka migracyjna Australii*, „Biuletyn Migracyjny” 2012, nr 33, s. 5-8, http://biuletynmigracyjny.uw.edu.pl/pliki/pdf/33_s_luty_2012_o.pdf (dostęp: 18.07.2019).

¹⁴ Od 1905 r. urzędnik australijski przeprowadzający dyktando mógł wymagać podczas tego testu znajomości każdego języka europejskiego. To oznacza, że był upoważniony do przeprowadzenia testu ze znajomości języka np. włoskiego, francuskiego. Jeżeli imigrant nie potrafił napisać dyktanda w danym języku, rząd australijski decydował o jego deportacji; *The Immigration Restriction Act 1901*, op. cit.

¹⁵ M. Krakowiak, op. cit., s. 5.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ C. Inglis, *Australia's Continuing Transformation*, 1 sierpnia 2004 r., <https://www.migrationpolicy.org/article/australias-continuing-transformation> (dostęp: 17.07.2019).

spowodowało otwarcie granic dla mieszkańców Europy północnej, południowej i wschodniej, a także Bliskiego Wschodu¹⁸. Również w 1947 r. wprowadzono ułatwienia imigracyjne dla osób posiadających „przydatne kwalifikacje” – *Assisted Passage Scheme* – początkowo skierowane tylko do Brytyjczyków. Rząd Australii podpisał umowy z wieloma państwami europejskimi, aby umożliwić migrację ich obywateli: Austrią, Belgią, Danią, Finlandią, Grecją, Hiszpanią, Niemcami, Norwegią, Szwajcarią i Szwecją¹⁹. Dobór tych państw pokazuje działanie rządu australijskiego zgodne z prowadzoną polityką „białej Australii”. Mieszkańcy Europy diametralnie nie różnią się wyglądem fizycznym ani kulturą od Brytyjczyków, dlatego rząd umożliwił im osiedlenie się w Australii zakładając ich szybką asymilację²⁰. Ze względu na narastającą liczbę pracowników stworzono politykę łączenia rodzin (*Operation Reunion*), aby zachęcać do zamieszkania w Australii na stałe. Dzięki niej w latach 1955-1966 do Australii przybyło około 30 tys. osób²¹.

Drugim dokumentem federacyjnym dotyczącym imigracji był *Migration Act* z 1958 r., który do dnia dzisiejszego umożliwia przymusowe zatrzymywanie osób chcących dostać się nielegalnie do Australii. Ten akt prawny stał się podstawą przyszych zatrzymań tzw. *boat people* w ośrodkach detencyjnych. *Migration Act* uprawnia do zatrzymań osób chcących dotrzeć do Australii bez posiadania wymaganej wizy. Uwolnienie następuje po uzyskaniu odpowiednich dokumentów i pozwoleń. W przeciwnym razie dochodzi do deportacji z terytorium Australii²². W 1958 r. uwzględniono w nim istniejący do dnia dzisiejszego podział wiz na: wizy stałe (*permanent visa*) umożliwiające wjazd na terytorium Australii i pobyt na czas nieokreślony; wizy tymczasowe (*temporary visa*) na pobyt w ustalonym czasie, do momentu określonego zdarzenia np. uzyskania obywatelstwa²³.

W latach 60. XX wieku doszło do liberalizacji przepisów dotyczących pozwolenia na wjazd do Australii osobom nieposiadającym korzeni europejskich. Było to spowodowane negatywnym nastawieniem do działań australijskich na arenie międzynarodowej. Nazywano Australię krajem antyazjatyckim, co wpływało niekorzystnie na handel

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ M. Krakowiak, op. cit., s. 5.

²⁰ Ibidem; C. Inglis, op. cit.; J. Jupp, *From White Australia to Woomera: The Story of Australian Immigration*, Cambridge 2007, s. 14-18, <https://ilib.pl/book/1112357/3dd741> (dostęp: 9.04.2019).

²¹ *A History of the Department of Immigration: Managing Migration to Australia*, Australian Department of Immigration and Border Protection, s. 35-36 <https://www.homeaffairs.gov.au/news-subsite/files/immigration-history.pdf> (dostęp: 9.04.2019).

²² *181 Removal from Australia of designated persons [w:] Migration Act 1958*, <https://www.legislation.gov.au/Details/C2019C00339> (dostęp: 8.04.2019).

²³ M. Krakowiak, op. cit., s. 5; *30 Kinds of visas [w:] Migration Act 1958*, op. cit.

międzynarodowy z krajami kontynentu azjatyckiego. W tym okresie skrócono czas oczekiwania na obywatelstwo australijskie dla osób nie pochodzących z Europy z 15 do 5 lat. Ponadto w 1966 r. wprowadzono ułatwienia dotyczące podróży do Australii. Uzyskanie zgody na wjazd uzależnione było od posiadanych kwalifikacji, zdolności integrowania się ze społeczeństwem oraz cech pożądaných z punktu widzenia interesu Australii²⁴.

Pod koniec lat 60. XX wieku zauważono, że polityka asymilacji nie spowodowała zniwelowania różnic między obywatelami a imigrantami nieanglojęzycznymi²⁵. W 1972 r. w wyborach parlamentarnych zwyciężyła Australijska Partia Pracy – po raz pierwszy od 1949 r. To spowodowało przełom w polityce migracyjnej Australii. Zastąpiono politykę „białej Australii” i preferencyjne traktowanie Brytyjczyków polityką niedyskryminacyjną. W 1973 r. zmieniono ustawę o obywatelstwie australijskim z 1948 r. W nowej ustawie nie uwzględniono preferencyjnego traktowania Brytyjczyków i w związku z tym nie mieli od momentu przybycia do Australii takich samych praw jak Australijczycy²⁶. Natomiast w 1975 r. rząd wprowadził *Racial Discrimination Act*. W tym akcie prawnym zabroniono dyskryminacji ze względu na rasę, kolor i pochodzenie etniczne²⁷. Polityka asymilacji została zastąpiona polityką integracji, jednak w okresie rządów Gougha Whitlama Australijska Partia Pracy (1972-1975) zmierzała w kierunku wielokulturowości²⁸. W 1977 r. definicję tego słowa, wykorzystywaną w Australii do dnia dzisiejszego, spopularyzował socjolog polskiego pochodzenia – prof. Jerzy Zubrzycki²⁹. Był zwolennikiem stwierdzenia, zawartego w raporcie opracowanym przez zespół pod jego kierownictwem, że „każdy może być prawdziwym Australijczykiem, niekoniecznie będąc Australijczykiem typowym”³⁰. Polityka wielokulturowości wspierała prawa cudzoziemców do utrzymania kultury, różnorodności i sprawiedliwości społecznej. Imigranci byli zobowiązani tylko do zaakceptowania wolności słowa, równości płci i praw zawartych w konstytucji³¹.

Zamiast asymilacji i nakazu przyjęcia dominującej kultury uważano, że integracja umożliwi zachowanie odmienności kulturowej, pielęgnowanie swojego ojczystego

²⁴ C. Inglis, op. cit.

²⁵ Ibidem.

²⁶ M. Krakowiak, op. cit.

²⁷ J. Lencznarowicz, *Australia*, Warszawa 2005, s. 364.

²⁸ C. Inglis, op. cit.

²⁹ M. Krakowiak, op. cit., s. 6.

³⁰ M. Wrona, *Imigracja a gospodarka – doświadczenia Australii*, Warszawa 2016, s. 153; J. Lencznarowicz, op. cit., s. 363.

³¹ C. Inglis, op. cit.

języka, a mimo to stworzenie zjednoczonego społeczeństwa³². Polityka wielokulturowości została po raz pierwszy usankcjonowana w 1979 r., kiedy stworzono Australijski Instytut Wielokulturowości (*Australian Institute of Multicultural Affairs, AIMA*), na którego czele stał Frank Galbally. Zasłynął ze swojego raportu (*Galbally Report* z 1978 r.), w którym zawarł zalecenia dla premiera Australii dotyczące wdrożenia wielokulturowości³³. Należały do nich m.in.: potrzeba zapewnienia równego dostępu do usług i świadczeń gwarantowanych przez państwo, uznania różnorodności językowej i kulturowej za zjawisko korzystne dla budowy jedności narodowej, zagwarantowania prawa każdej jednostki do zachowania własnej kultury³⁴.

Po przyjęciu niedyskryminacyjnej polityki imigracyjnej określono trzy kryteria doboru stałych imigrantów. Pierwszym z nich była migracja rodzinna dla krewnych obecnych stałych imigrantów – związana z programem łączenia rodzin. Drugie kryterium oparto na umiejętnościach, doświadczeniu zawodowym i zasobach finansowych cudzoziemców. Od lat 80. XX wieku rozwija się w Australii przede wszystkim sektor usługowy a nie przemysłowy, buduje się gospodarkę opartą na wiedzy. Dlatego polityka imigracyjna skupia się na pracownikach wysoko wykwalifikowanych – stałych i tymczasowych. Wymaga się wiz od wszystkich cudzoziemców: turystów, studentów, pracowników wyspecjalizowanych i niewykwalifikowanych. W 1979 r. wprowadzono system punktowy, mający oceniać potencjalnych stałych imigrantów pod względem oczekiwanych kwalifikacji. Ocenie podlegają: wykształcenie, znajomość języka angielskiego oraz kwalifikacje zawodowe poszukiwane w Australii³⁵. Trzecią możliwością jest program humanitarny, polegający na przyjmowaniu uchodźców. Został stworzony dla osób objętych konwencją genewską z 1951 r. W latach 80. XX wieku umożliwiał wjazd na terytorium Australii 12 tys. osób rocznie³⁶.

Z czasem społeczeństwo negatywnie zaczęło postrzegać imigrantów. Pojawiało się coraz więcej *boat people* na brzegach Australii bez wymaganych dokumentów. Były to osoby przede wszystkim z Indochin, Afganistanu i Iraku. W 1991 r. na północy kraju powstały obozy odosobnienia przeznaczone dla *boat people* m.in. w Port Hedland, Curtin i Woomera. Pod koniec lat 90. XX wieku różnorodność etniczna, promowana przez politykę wielokulturowości od 1973 r., traciła zwolenników. Rosnąca różnorodność zaburzyła

³² M. Krakowiak, op. cit.

³³ J. Lencznarowicz, op. cit., s. 363-364; J. Jupp, op. cit., s. 83-88.

³⁴ M. Krakowiak, op. cit.

³⁵ J. Lencznarowicz, op. cit., s. 361.

³⁶ C. Inglis, op. cit.

istniejący konsensus dotyczący atrakcyjności imigracji. W debacie publicznej powróciły trzy tematy: celowość imigracji na dużą skalę, wpływ różnorodności kulturowej na społeczeństwo i na przestrzeganie praw człowieka. Duże znaczenie dla postrzegania imigrantów miał także problem bezrobocia³⁷.

W 1997 r. urząd premiera Australii objął John Howard. W odniesieniu do kwestii wielokulturowości i imigracji zarzucano mu brak wrażliwości społecznej i pobłażliwość wobec rasizmu w celu osiągnięcia korzyści politycznych. Chciał zastąpić wielokulturowość „polityką jednej Australii”, co osiągnął na poziomie stanowym, ale nie federalnym. W 1998 r. w wyborach stanowych drugi wynik uzyskała Partia Jednego Narodu (*Pauline Hanson's One Nation Party*) znana z negatywnego nastawienia do imigracji i odrzucania wielokulturowości na rzecz powrotu do monokulturowego, anglosaskiego społeczeństwa³⁸. Sukces wyborczy partii *Pauline Hanson's One Nation* doprowadził do zmian w polityce imigracyjnej zgodnych z wizją konserwatystów³⁹. W 1999 r. wprowadzono tymczasową wizę ochronną (*Temporary Protection Visa*) zastępująca stałą wizę dla osób ubiegających się o azyl, które dostały się do Australii bez pozwolenia (*boat people*). Nie pozwala ona na łączenie rodzin oraz jest terminowa (wydawana na okres trzech lat)⁴⁰. Te wydarzenia wyznaczyły pewien trend w polityce imigracyjnej Australii ostatnich 20 lat – wprowadzanie restrykcyjnych środków wobec nielegalnych imigrantów. Świadczy o tym reakcja społeczeństwa australijskiego na decyzję premiera Howarda o zakazie wpuszczenia azjatyckich uchodźców znajdujących się na statku Tampa w 2001 r. na terytorium Australii i odesłaniu ich do obozów na wyspach Nauru i Papui Nowej Gwinei⁴¹. Rząd Australii podpisał z ich władzami umowy

³⁷ Ibidem.

³⁸ J. Lencznarowicz, op. cit., s. 394-396.

³⁹ C. Inglis, op. cit.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Zmiany w polityce imigracyjnej Australii pojawiły się po zatrzymaniu trzeciej fali napływu *boat people* w latach 1999-2001 (w tych latach przybyło 12 176 osób). Rozpoczęto działania mające na celu zniechęcenie potencjalnych *boat people* do przybywania do Australii. Premier Howard zaczął od zmniejszenia strefy migracyjnej Australii. Było to spowodowane sprawą norweskiego kontenerowca Tampa, która doprowadziła do napięć między Australią a Norwegią. W sierpniu 2001 r. grupa cudzoziemców starała się dostać drogą morską, jako *boat people*, na Wyspy Bożego Narodzenia. Był to wtedy powszechny proceder, ponieważ wyspy te należały do Australii – będąc na ich terytorium można było ubiegać się o azyl, aby następnie przedostać się do Australii i uzyskać status uchodźcy. Ze względu na zły stan ich łodzi, załoga norweskiego kontenerowca Tampa postanowiła pomóc cudzoziemcom. Pod naciskiem *boat people* kontenerowiec miał dopłynąć do Australii. Howard nie zgodził się na wpuszczenie tego statku do australijskiego portu. Pomoc w rozwiązaniu sporu między rządem Norwegii, armatorem statku Tampa oraz rządem Australii zaoferował rząd nowozelandzki. Ostatecznie większość cudzoziemców podróżujących statkiem Tampa uzyskało status uchodźcy w Nowej Zelandii. Aby nie dopuścić do ponowienia proceduru, rząd Howarda we wrześniu 2001 r., przy poparciu społeczeństwa, doprowadził do wyłączenia ze strefy migracyjnej Australii Wysp Bożego Narodzenia, rafy Ashmore, wyspy Cartier oraz Wysp Kokosowych. Od tego momentu przybysze, którzy tam docierali, nie

o przeniesieniu na wspomniane wyspy ośrodków detencyjnych dla osób oczekujących na decyzję o przyznaniu azylu w Australii – dodatkowo przeniesiono na te państwa odpowiedzialność za działanie obozów⁴². Umowy te podpisano na podstawie rządowego programu „Rozwiązanie pacyficzne” (*Pacific Solution*)⁴³. W wyniku podjętych działań stworzono na wyspach Manus i Nauru ośrodki detencyjne (finansowane z budżetu Australii)⁴⁴. Australijska Marynarka Wojenna przechwytywała łodzie morskich przybyszów o nieuregulowanym statusie (*irregular maritime arrivals*), a następnie albo je zawracała do Indonezji (stamtąd najczęściej wypływali *boat people*) albo transportowała właśnie do ośrodków detencyjnych na tych dwóch wyspach. W konsekwencji wszelkie kontrowersyjne działania (przetrzymanie osób w ośrodkach) miały miejsce poza Australią (*off-shore processing*)⁴⁵.

W stosunku do innych regionów świata liczba osób poszukujących azylu w Australii nie była szczególnie wysoka. Najwięcej uwagi przyciągali *boat people*, ze względu na niebezpieczeństwa kryjące się za dopłynięciem prymitywnymi łodziami do wybrzeży Australii. W latach 1999-2000 przybyło w ten sposób 4 175, a w 2000-2001 4 139 osób. W następnych latach ta liczba uległa drastycznemu spadkowi, ponieważ od 2001 r. działały obozy dla uchodźców (*detention camps*), a rząd australijski rozpoczął prowadzenie „polityki zniechęcania” potencjalnych *boat people*⁴⁶. Wzrostowi poparcia dla polityki uszczelniania granic sprzyjała sytuacja wewnętrzna kraju – świadczy o tym m.in. zmiana nazw instytucji dotyczących wielokulturowości⁴⁷ – oraz atmosfera na arenie międzynarodowej:

mogli ubiegać się o nadanie statusu uchodźcy w Australii. J. Lencznarowicz, *Polityka Australii wobec uchodźców*, „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny” 2018, nr 2 (168), s. 50; *9A Migration zone etc.— offshore resources activities* [w:] *Migration Act 1958*, <https://www.legislation.gov.au/Details/C2019C00339> (dostęp: 6.01.2019).

⁴² A. Filus, *Analiza restrykcyjnej polityki imigracyjnej Australii na przykładzie sytuacji nielegalnych imigrantów*, praca licencjacka, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2018, s. 57-59.

⁴³ Były to porozumienia (*Memorandum of Understanding*) podpisane z Papuą Nową Gwineą oraz z Nauru, więcej na ten temat: A. Filus, op. cit., s. 84-91.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 86-87.

⁴⁵ J. Lencznarowicz, *Polityka Australii wobec uchodźców...*, op. cit., s. 52.

⁴⁶ J. Phillips, H. Spinks, *Boat arrivals in Australia since 1976*, strona internetowa Parliament of Australia, https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1314/BoatArrivals (dostęp: 15.11.2019).

⁴⁷ Zmiana nazwy dotyczy m.in. *Department of Immigration and Multicultural Affairs* na *Department of Immigration and Citizenship*, C. Inglis, op. cit.

strach przed imigrantami w następstwie ataków terrorystycznych 11 września 2001 r.⁴⁸. Prowadzona „polityka zniechęcania” zyskała poparcie społeczeństwa⁴⁹.

Między 2007 a 2019 r. dochodziło do zmian partii sprawujących władzę. W 2008 r. Australijska Partia Pracy zdecydowała się zamknąć program *Pacific Solution*, co przyczyniło się do jej zwycięstwa w wyborach parlamentarnych. Jednak niekontrolowany napływ *boat people* w latach 2008-2013 doprowadził do ponownego otwarcia obozów na Nauru i Manus dla imigrantów o nieuregulowanym statusie. W 2013 r. wybory parlamentarne zdominowała Liberalna Partia Australii głosząca hasła restrykcyjnej polityki imigracyjnej. Uruchomiono operację *Sovereign Borders* z zamiarem zawracania łodzi z *boat people* i ich eskortowania do państwa, z którego wyruszyli – najczęściej do Indonezji⁵⁰. Zadowolenie społeczeństwa z prowadzonej polityki odstraszenia nielegalnych imigrantów i ograniczenie do minimum ich napływu wzmocniło poparcie dla Liberalnej Partii Australii.

4. Oryginalność systemu australijskiego – specyfika definicji

Ważnym aspektem australijskiej polityki imigracyjnej, i elementem wyróżniającym ją na tle innych państw, jest nazewnictwo imigrantów. Dużą uwagę przykładają się do szczegółowych terminów określających przybyszów, ponieważ system imigracyjny przewiduje możliwość uzyskania różnych zakresów praw w zależności od statusu⁵¹.

Uchodźcą (*refugee*) nazywa się osobę, która spełnia warunki zapisane w ustawie migracyjnej (*Migration Act*) z 1958 r., czyli przebywa poza ojczyzną lub krajem stałego pobytu oraz, z powodu uzasadnionego strachu przed prześladowaniem, nie chce

⁴⁸ J. Lencznarowicz, *Australia*, op. cit., s. 398.

⁴⁹ C. Inglis, op. cit.; Oprócz tych działań, zniechęcających przed podejmowaniem niebezpiecznej podróży do Australii, w październiku 2001 r. rząd Howarda wprowadził wizy czasowe dla potencjalnych *boat people* zamiast udzielanych do tego czasu wiz stałych. Kolejny rząd premiera Kevina Rudda zlikwidował wizy tymczasowe, następnie premier Tony Abbott wprowadził je raz jeszcze w 2014 r., natomiast premier Malcolm Turnbull w 2017 r. uniemożliwił uzyskanie wiz uchodźczych (stałych i tymczasowych) osobom, które dostały się do Australii bez ważnej wizy. Takim osobom przydzielana jest tylko wiza pomostowa (*bridging visa*) uprawniająca do przygotowania się do opuszczenia Australii. Zob. J. Lencznarowicz, *Polityka Australii wobec uchodźców...*, op. cit., s. 48.

⁵⁰ A. Filus, op. cit., s. 49-51.

⁵¹ Przedstawione niżej nazwy i definicje są używane w dokumentach Ministerstwa Imigracji i Obywatelstwa (*Department of Immigration and Citizenship*, DIAC) oraz Wysokiego Komisarza ONZ ds. Uchodźców (UNHCR).

lub nie może wrócić do kraju ojczystego ani szukać w nim ochrony⁵². Osoby spełniające te warunki mogą ubiegać się o wize australijskie oferowane w programie humanitarnym.

Poszukiwacze azylu (*asylum seekers*) to osoby, które opuściły swoje państwa pochodzenia i złożyły wniosek o przyznanie statusu uchodźcy w innym kraju. Dzięki programowi humanitarnemu wielu imigrantów, co roku, składa wnioski o status uchodźcy w Australii. Należą do nich osoby, które przybyły legalnie lub nielegalnie (bez ważnej wizy). Jeżeli ubiegający się o azyl spełniają australijskie warunki i należy im się ochrona zgodnie z ustawą migracyjną (*Migration Act*) z 1958 r. oraz konwencją genewską z 1951 r., otrzymają jedną z wiz przewidzianych dla uchodźców w australijskim programie humanitarnym⁵³.

Boat people to określenie dotyczące osób przybyłych do Australii prowizorycznymi łodziami. Od 2013 r. władze australijskie dążą do skutecznego zwalczania tej kategorii przybyszów. Jest to określenie używane przede wszystkim przez media oraz organizacje pozarządowe, w odniesieniu do osób poszukujących azylu w Australii. Ministerstwo Imigracji i Obywatelstwa (*Department of Immigration and Citizenship, DIAC*) wykorzystuje inne określenie wobec takich osób – *unauthorised maritime arrivals* lub *unlawful boat arrivals*⁵⁴.

Nieuprawniony morski przybysz (*unauthorised maritime arrivals*) to określenie używane wobec każdej osoby chcącej przybyć lub przybyłej do Australii drogą morską bez zezwolenia lub ważnej wizy. Na stronach internetowych oraz w dokumentach opublikowanych przez australijskie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (*Department of Home Affairs*) pojawia się także określenie nielegalny morski przybysz (*illegal maritime arrivals, IMA*). Obowiązuje ono od 2013 r., kiedy ówczesny minister imigracji i ochrony granic Scott Morrison zmienił dotychczas obowiązującą nazwę: morski przybysz o nieuregulowanym statusie (*irregular maritime arrivals*). IMA jest określeniem również

⁵² *Refugee and Humanitarian Program*, strona internetowa Department of Home Affairs, <https://immi.homeaffairs.gov.au/what-we-do/refugee-and-humanitarian-program/about-the-program/seek-protection-in-australia/australia-protection-obligations> (dostęp: 4.11.2019).

⁵³ J. Phillips, H. Spinks, *Boat arrivals in Australia since 1976*, strona internetowa Parliament of Australia, https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/BN/2012-2013/BoatArrivals (dostęp: 4.11.2019).

⁵⁴ A. Rouke, *Tony Abbott. the man who promised to stop the boats, sails to victory*, „The Guardian”, 7.09.2013, <https://www.theguardian.com/world/2013/sep/07/australia-election-tony-abbott-liberal-victory> (dostęp: 4.11.2019); J. Phillips, *Boat arrivals and boat 'turnbacks' in Australia since 1976: a quick guide to the statistics*, https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1617/Quick_Guides/BoatTurnbacks (dostęp: 4.11.2019); The Hon Peter Dutton MP Minister for Immigration and Border Protection Media Release, *Boats stopped – threat constant*, <https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/display/display.w3p;query=Id:%22media/pressrel/4437973%22> (dostęp: 4.11.2019).

skierowanym do osób przybywających do Australii bez ważnej wizy wjazdowej⁵⁵. Można stwierdzić, że obydwa określenia: nieuprawniony morski przybysz i nielegalny morski przybysz są tożsame, wykorzystywane przez różne instytucje zamiennie, jednak nie bez powodu częściej używa się określenia *unauthorised maritime arrivals* zamiast *illegal maritime arrivals*. Zmiana nazwy w 2013 r. była kontrowersyjnym posunięciem, ponieważ w tym przypadku określenie „nielegalny” (*illegal*) może dotyczyć poszukiwaczy azylu⁵⁶. Poza tym w ustawie migracyjnej z 1958 r. pojawia się sekcja dotycząca zdefiniowania nieuprawnionych morskich przybyszów – odnosi się do osób, które przedostały się do Australii drogą morską, bez ważnej wizy i dokumentów (np. paszportu), a wskutek tej formy przybycia stają się także bezprawnymi cudzoziemcami (*unlawful non-citizen*)⁵⁷. To określenie dotyczy cudzoziemców, których prawo pobytu w Australii wygasło. Są to osoby, które przebywają na jej terytorium, mimo że termin ważności ich wiz wygasł albo ich wiza została cofnięta⁵⁸.

Warto zwrócić uwagę na brak w australijskim systemie określenia nielegalny imigrant (*illegal migrant*). W zestawieniu przygotowanym przez DIAC oraz parlament australijski nie uwzględniono tej nazwy. Według Jana Lencznarowicza nielegalnymi imigrantami zostają osoby, które przekroczyły granicę Australii posiadając wszystkie wymagane dokumenty, wraz z wizami, lecz po ich wygaśnięciu nadal przebywają na terytorium państwa. Dopiero wtedy jest to pobyt nielegalny, a takie osoby określa się jako osoby bezprawnie przedłużające swój pobyt na terytorium Australii po upływie daty ważności ich wizy (*visa overstayers*)⁵⁹.

Kontrowersje wzbudza niejasność wynikająca z definicji poszukiwacza azylu (*asylum seeker*) – zgodnie z nazwą poszukuje on azylu, bezpieczeństwa i opieki. Często są to osoby uciekające przed biedą, ubóstwem, warunkami materialnymi a nie przed wojnami i prześladowaniem. Osoby przypływające do Australii bez ważnych wiz, zgodnie z prawem państwowym były uznawane za IMA lub *unauthorised boat arrival* lub *boat people*. Jednak

⁵⁵ 'Illegal' boats arrivals: Scott Morrison directed customs to use term, „The Guardian”, 19.11.2013, <https://www.theguardian.com/world/2013/nov/19/illegal-boat-arrivals-scott-morrison-directed-customs-to-use-term> (dostęp: 4.11.2019).

⁵⁶ J. Phillips, H. Spinks, op. cit.

⁵⁷ 5AA Meaning of unauthorised maritime arrival [w:] Migration Act 1958, <https://www.legislation.gov.au/Details/C2019C00339> (dostęp: 4.11.2019).

⁵⁸ 15 Effect of cancellation of visa on status [w:] Migration Act 1958, <https://www.legislation.gov.au/Details/C2019C00339> (dostęp: 4.11.2019).

⁵⁹ J. Lencznarowicz, *Polityka Australii wobec uchodźców...*, op. cit., s. 49.

nie można ich nazwać nielegalnymi imigrantami. Zgodnie z Powszechną Deklaracją Praw Człowieka każdy ma prawo ubiegać się o azyl (art. 14). Natomiast w konwencji genewskiej z 1951 r. zapisano, że nie można karać uchodźców ubiegających się o azyl, którzy przybyli na obce terytorium i od razu zgłosili się do władz, w celu wytłumaczenia swojej sytuacji⁶⁰.

Innym elementem wyróżniającym system australijski są ośrodki detencyjne, które budzą kontrowersje i stały się przyczyną debaty o łamaniu praw człowieka przez rząd Australii⁶¹. Z tego powodu w latach 1998-2005, w czasach rządów premiera Johna Howarda, zarządzanie tymi ośrodkami dla osób czekających na decyzję o nadaniu statusu uchodźcy przekazano prywatnym firmom. Do najbardziej znanych ośrodków należały: Port Hedland, Curtin, Woomera i Villawood⁶². W latach 70. i 80. XX wieku przeznaczone były dla osób, których wizy utraciły ważność i które pomimo tego nadal przebywały w Australii (*visa overstayers*)⁶³.

5. Struktura australijskiego systemu imigracyjnego

Współczesny australijski program imigracyjny składa się z dwóch elementów: australijskiego programu migracyjnego (*Australia's Migration Program*), przeznaczonego dla wykwalifikowanych pracowników spoza Australii, oraz australijskiego programu humanitarnego (*Australia's Humanitarian Program*) skierowanego do osób poszukujących azylu w Australii⁶⁴.

Obecnie rząd australijski umożliwia wjazd na teren państwa tylko na podstawie ważnej wizy zgodnie z obowiązującym australijskim programem migracyjnym⁶⁵. Istnieje 120 rodzajów wiz. Na oficjalnej stronie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (*Department of Home Affairs*) podzielono je na siedem grup: wizy dla gości (*visitor visas*), dla uczących się

⁶⁰ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, strona internetowa UNESCO Polska, http://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf (dostęp: 4.11.2019).

⁶¹ *Australia asylum: Why is it controversial?*, strona internetowa BBC News, <https://www.bbc.com/news/world-asia-28189608> (dostęp: 4.11.2019).

⁶² *Immigration Detention in Australia*, strona internetowa Department of Home Affairs, <https://www.abf.gov.au/about-us/what-we-do/border-protection/immigration-detention> (dostęp: 4.11.2019).

⁶³ J. Phillips, H. Spinks, *Immigration detention in Australia*, s. 2-4, https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/prspub/1311498/upload_binary/1311498.pdf;fileType=application/pdf (dostęp: 4.11.2019).

⁶⁴ J. Phillips, H. Spinks, *Boat arrivals in Australia since 1976...*, op. cit.; J. Phillips, H. Spinks, *Immigration detention in Australia*, s. 2-4, https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/prspub/1311498/upload_binary/1311498.pdf;fileType=application/pdf (dostęp: 4.11.2019).

⁶⁵ *Entering Australia*, strona internetowa Department of Home Affairs, <https://immi.homeaffairs.gov.au/entering-and-leaving-australia/entering-australia/can-i-go-to-australia> (dostęp: 4.11.2019); M. Wrona, op. cit., s. 94; 4 *Object of this Act* [w:] *Migration Act 1958*, op. cit.

(*studying and training visas*), dla rodzin i partnerów (*family and partner visas*), dla pracujących i wykwalifikowanych cudzoziemców (*working and skilled visas*), dla uchodźców i uczestników programu humanitarnego (*refugee and humanitarian visas*), inne wize (*other visas*), zniesione wize (*repealed visas*)⁶⁶.

Australia posiada osobny program skierowany do uchodźców oraz osób poszukujących azylu – australijski program humanitarny⁶⁷. Rządy australijskie współpracują z Urzędem Wysokiego Komisarza ds. Uchodźców (UNHCR) w celu zapewnienia ochrony osobom potrzebującym pomocy z powodu prześladowań i przemocy⁶⁸. Działanie programu zainicjowało współpracę między władzami Australii a UNHCR, mającą na celu przyjmowanie uchodźców spełniających kryteria zawarte w definicji uchodźcy z konwencji genewskiej z 1951 r. Wyszczególnione zostały w niej powody, które stają się podstawą uznania danej osoby za uchodźcę. Należą do nich: obawa przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub przekonań politycznych⁶⁹. Celem tej współpracy jest zmiana wizerunku Australii na arenie międzynarodowej, jako państwa selekcyjnego kandydatów do osiedlenia się i przyjmującego tylko osoby wysoko wykwalifikowane. W związku z tym UNHCR wskazuje osoby spełniające wszystkie kryteria określone w tej konwencji, w celu ich osiedlenia w państwach trzecich (w tym przypadku również w Australii)⁷⁰. Ostateczną decyzję

⁶⁶ *Getting a visa: Visa list*, strona internetowa Department of Home Affairs, <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/getting-a-visa/visa-listing> (dostęp: 4.11.2019).

⁶⁷ Od 1984 r. do 2010 r. do Australii przybyło około 336 865 uchodźców i innych przybyszów wykorzystujących program humanitarny. W tym okresie rządy australijskie podejmowały działania mające na celu rozwiązanie problemu, którym stała się różnorodność etniczna społeczeństwa. W 1989 r. powstał „Narodowy program na rzecz wielokulturowej Australii”, który zawierał trzy elementy i ograniczenia. Do podstawowych elementów zaliczono tożsamość etniczną (definiowaną jako prawo wszystkich Australijczyków do wyrażania swojego dziedzictwa kulturowego m.in. języka), sprawiedliwość społeczną rozumianą jako prawo do równego traktowania, zaniechania podziałów rasowych, etnicznych, kulturowych) oraz sprawność ekonomiczną (wykorzystanie kwalifikacji, zdolności wszystkich Australijczyków, bez względu na ich pochodzenie). Do ograniczeń zaliczono elementy obowiązujące wszystkich obywateli: zobowiązanie podejmowania działań dla dobra interesów państwa, wymóg zaakceptowania struktur i zasad obowiązujących w Australii tj. Konstytucja, rządy prawa, tolerancja, wolność słowa i religii oraz uznanie języka angielskiego za wspólny. J. Phillips, M. Klapdor, op. cit.; J. Lencznarowicz, *Australia*, op. cit., s. 405-412.

⁶⁸ *About the program: Australia's Refugee and Humanitarian Program*, strona internetowa Department of Home Affairs, <https://immi.homeaffairs.gov.au/what-we-do/refugee-and-humanitarian-program/about-the-program/about-the-program> (dostęp: 4.11.2019).

⁶⁹ Art. 1 [w:] *Konwencja dotycząca statusu uchodźców z 1951 r.*, https://amnesty.org.pl/wp-content/uploads/2016/04/Konwencja_Dotyczaca_Uchodzcow.pdf (dostęp: 4.11.2019).

⁷⁰ W raporcie UNHCR z 2018 r., spośród 1,4 mln osób potrzebujących pomocy ze względu na niebezpieczeństwo, udało się przesiedlić 92 400 uchodźców do 25 państw. Spośród nich 12 700 zostało przyjętych do Australii. *Global Trends: Forced Displacement in 2018*, raport UNHCR, <https://www.unhcr.org/globaltrends2018/> (dostęp: 4.11.2019).

o przyjęciu osób podejmuje australijskie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Ważne jest, że ten program dotyczy uchodźców oraz osób, które legalnie przybyły do Australii⁷¹.

Rząd australijski wykorzystuje wiele możliwości, aby kontrolować przybywanie tak legalnych, jak i nielegalnych imigrantów. W przypadku tych pierwszych minister imigracji, obywatelstwa i wielokulturowości (*Minister of Immigration, Citizenship and Multicultural Affairs*)⁷², na podstawie ustawy migracyjnej z 1958 r., ma obowiązek ustalenia limitu osób mogących przybyć do Australii na stałe w danym roku budżetowym⁷³. Dotyczy to m.in. większości wiz, w tym ochronnych, ale nie uwzględnia wizen czasowej ochrony (*temporary protection visas*, TPV) i wizen dla przedsiębiorców *Safe Haven* (*safe haven enterprise visa*, SHEV)⁷⁴. Jeśli limit zostanie osiągnięty, w danym roku budżetowym więcej wiz tej kategorii nie będzie wydanych⁷⁵. Na rok budżetowy 2019-2020 zaplanowano (tak samo jak na 2018-2019) 160 tys. miejsc. Dla wykwalifikowanych imigrantów przeznaczono 108 682 miejsc. Resztę stanowią partnerzy, dzieci, rodziny osób posiadających obywatelstwo Australii (51 082 miejsc) oraz powracający stali rezydenci (236 miejsc)⁷⁶. Limit osób mogących przybyć do Australii uległ zmniejszeniu w porównaniu do poprzednich lat, ponieważ w roku 2017-2018 przyjęto 162 417 osób, a w 2018-2019 zagwarantowano 160 323 miejsc. Oprócz grupy legalnych imigrantów, system przewiduje osobny limit miejsc dla osób poszukujących azylu. Liczba wniosków jest zawsze o wiele większa, niż liczba przewidzianych miejsc. Kolejnym wyróżniającym elementem systemu australijskiego jest test punktowy. Od czasu jego wprowadzenia w 1979 r., uległ wielu modyfikacjom i stanowi nierozłączny element systemu wizowego⁷⁷. System pomaga w doborze wykwalifikowanych imigrantów.

⁷¹ *Australia's Humanitarian Program 2019-20*, strona internetowa Department of Home Affairs, <https://www.homeaffairs.gov.au/reports-and-publications/submissions-and-discussion-papers/australia-humanitarian-program-2019-20> (dostęp: 4.11.2019).

⁷² Obecnie jest to minister ds. imigracji, obywatelstwa, usług dla imigrantów i wielokulturowości (*Minister for Immigration, Citizenship, Migrant Services and Multicultural Affairs*), Department of Home Affairs, <https://www.homeaffairs.gov.au/about-us/who-we-are/our-ministers> (dostęp: 4.11.2019).

⁷³ *Our history*, strona internetowa Department of Home Affairs, <https://www.homeaffairs.gov.au/about-us/who-we-are/our-history>; *The Administration of the Immigration and Citizenship Program, Third Edition* (October 2019), s. 12, <https://immi.homeaffairs.gov.au/programs-subsite/files/administration-immigration-program.pdf> (dostęp: 4.11.2019).

⁷⁴ *Subdivision AH – Limits of visas* [w:] *Migration Act 1958*, <https://www.legislation.gov.au/Details/C2019C00339> (dostęp: 4.11.2019).

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ *Migration program planning levels*, strona internetowa Department of Home Affairs, <https://immi.homeaffairs.gov.au/what-we-do/migration-program-planning-levels> (dostęp: 4.11.2019).

⁷⁷ Liczbowy system oceny wieloczynnikowej (*Numerical Multifactor Assessment System*, NUMAS) był pierwszym australijskim systemem punktowym. *A History of the Department of Immigration. Managing Migration in Australia*, s. 57-58, <https://www.homeaffairs.gov.au/news-subsite/files/immigration-history.pdf> (dostęp:

W przypadku niektórych wiz (m.in. klasa *skilled*) jednym z warunków ich udzielenia jest uzyskanie co najmniej 65 punktów na 140 możliwych – jest to próg kwalifikacyjny⁷⁸. Punkty przyznaje się za posiadane kwalifikacje, jak również m.in. za wiek, stopnie naukowe, doświadczenie zawodowe, poziom znajomości języka angielskiego⁷⁹. Do kontynuowania procesu wizowego niezbędne jest przekroczenie progu kwalifikacyjnego. W przeciwnym razie wniosek zostaje oddalony⁸⁰.

W celu kontrolowania liczby imigrantów ubiegających się o wize dla wykwalifikowanych pracowników i wize biznesowe uruchomiono dwa systemy informatyczne o podstawowym znaczeniu dla australijskiego systemu imigracyjnego. Pierwszym narzędziem informatycznym, z którym ma kontakt osoba chcąca przyjechać do Australii w celach biznesowych lub zarobkowych, jest *SkillSelect*. Ułatwia on zarządzanie procesem selekcji, liczbą wniosków, a także zapewnia zgodność obu programów migracyjnych z potrzebami gospodarczymi Australii – m.in. pomaga rządowi stanowym w reagowaniu na braki pracownicze⁸¹. Dlatego uzyskanie wyniku kwalifikowanego podczas testu punktowego nie oznacza zdobycia wize. Jest to jeden z warunków, który wnioskujący ma obowiązek spełnić⁸². Jak wspomniano, maksymalna liczba punktów wynosi 140, niemniej próg kwalifikacyjny zmienia się w zależności od kwalifikacji oraz zawodu. Dlatego np. programiści potrzebują 75 punktów, urzędnicy – 80 punktów, inżynierowie – 70 punktów⁸³. Osoby, które uzyskają największą liczbę punktów są zapraszane do złożenia wniosku wizowego w pierwszej kolejności⁸⁴. Oznacza to, że wnioskujący o wize biznesowe i wize dla wykwalifikowanych pracowników nie decydują samodzielnie o złożeniu wniosku wizowego. W tym celu za pośrednictwem *SkillSelect* muszą uzupełnić i zarejestrować w systemie internetowym deklarację „wyrażenia zainteresowania” (*Expression of Interest, EOI*). Dzięki temu, rząd

14.11.2019); *Migration flows and policy*, strona internetowa The Visas of OZ, <https://www.thevisasofoz.com/migration-flows-and-policies/> (dostęp: 14.11.2019).

⁷⁸ *Subdivision B – The “points” system [w:] Migration Act 1958*, <https://www.legislation.gov.au/Details/C2019C00339> (dostęp: 14.11.2019).

⁷⁹ *Immigration to Australia: Skilled Points Test*, strona internetowa Australian Visa Bureau, <https://www.visa-bureau.com/australia/visas-and-immigration/skilled-migration/skilled-visa-points-test> (dostęp: 14.11.2019).

⁸⁰ *Subdivision B – The “points” system...*, op. cit.

⁸¹ *Expression of Interest*, strona internetowa The Visas of OZ, <https://www.thevisasofoz.com/skillselect-eoi/> (dostęp: 14.11.2019).

⁸² *Skilled migration point test – skilled visa points test*, strona internetowa SeekVisa, <https://www.seekvisa.com.au/australia-skilled-visa-points-test-instant/> (dostęp: 14.11.2019).

⁸³ *Points test*, strona internetowa The Visas of OZ, <https://www.thevisasofoz.com/points-test/> (dostęp: 14.11.2019).

⁸⁴ *The Australian points-based system: what is it and what would its impact be in the UK?*, strona internetowa The Migration Observatory, <https://migrationobservatory.ox.ac.uk/resources/reports/the-australian-points-based-system-what-is-it-and-what-would-its-impact-be-in-the-uk/> (dostęp: 14.11.2019).

federalny uzyskuje informację o pojawieniu się potencjalnego imigranta, posiadającego określone kwalifikacje. Jeżeli uzna, że są one zadowalające, może zaprosić zainteresowanego do złożenia wniosku wizowego – często wyznaczana jest kategoria wizy, o którą dana osoba ma się ubiegać⁸⁵. W zależności od rodzaju wizy, wnioskujący musi podać różne informacje, np. swoje dane osobowe i rodziny, zawód, ocenę umiejętności (wynikającą z posiadanych certyfikatów – przyznawaniem ocen zajmują się specjalne organy oceniające, które przyznają punkty na podstawie standardów wyznaczonych przez ANZSCO, czyli standardową klasyfikację zawodów w Australii i Nowej Zelandii⁸⁶), dokumentację badań medycznych, edukacji oraz szczegóły testu językowego⁸⁷. Po uzyskaniu zaproszenia wnioskujący ma 60 dni na odpowiedź, czyli złożenie wniosku wizowego⁸⁸.

Drugim narzędziem jest informatyczny system weryfikacji uprawnień wizowych (*Visa Entitlement Verification Online, VEVO*)⁸⁹. Służy on zarówno posiadaczom wiz, jak i administracji państwowej. Przy jego pomocy podróżujący może sprawdzić okres ważności wizy, ilość dni pozostałych do jej wygaśnięcia, a także liczbę możliwych przekroczeń granicy państwowej (wyjazdu i powrotu na terytorium Australii). Dostęp do VEVO mają podróżni, pracodawcy chcący zatrudnić imigranta oraz instytucja zajmująca się wydawaniem wiz i kontrolą tego systemu, czyli Ministerstwo Spraw Wewnętrznych⁹⁰. Dostęp do aplikacji VEVO powiązany jest z kontem użytkownika w portalu *ImmiAccount*. Do rejestracji w tym portalu wymagane jest podanie oprócz numeru wizy numeru dokumentu tożsamości⁹¹.

⁸⁵ *Business Migration Process: Expression of Interest...*, op. cit.

⁸⁶ *Skilled migration process: Skills assessment general*, strona internetowa The Visas of OZ, <https://www.thevisasofoz.com/skills-assessment-general/> (dostęp: 14.11.2019); *Skills assessment*, strona internetowa Department of Home Affairs, <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/working-in-australia/skills-assessment> (dostęp: 14.11.2019).

⁸⁷ *Business Migration Process: Expression of Interest...*, op. cit.; *The Australian points-based system: what is it...*, op. cit.

⁸⁸ *SkillSelect*, strona internetowa Department of Home Affairs, <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/working-in-australia/skillselect> (dostęp: 14.11.2019); *Business Migration Process: Expression of Interest...*, op. cit.

⁸⁹ VEVO, strona internetowa Immigration Direct, <https://www.immigrationdirect.com.au/travel-visa/vevo.jsp> (dostęp: 15.11.2019).

⁹⁰ *Your visa is expiring or has expired*, strona internetowa Department of Home Affairs, <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/visa-about-to-expire>; *Stay longer*, strona internetowa Department of Home Affairs, <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/visa-about-to-expire/stay-longer>; *If you don't have a valid visa*, strona internetowa Department of Home Affairs, <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/visa-about-to-expire/if-you-dont-have-a-valid-visa> (dostęp: 15.11.2019); *Checking your Australian visa details*, profil Department of Home Affairs na portalu YouTube, <https://www.youtube.com/watch?v=YvWhQUGTDlg> (dostęp: 15.11.2019).

⁹¹ *ImmiAccount* to portal umożliwiający składanie wniosków o wizę. Bez niego nie jest możliwe ubieganie się o wizę drogą internetową; *Applying online in ImmiAccount*, strona internetowa Department of Home Affairs, <https://immi.homeaffairs.gov.au/help-support/applying-online-or-on-paper/online> (dostęp: 15.11.2019); *For online Australian visas use ImmiAccount*, profil Department of Home Affairs na portalu YouTube, <https://www.youtube.com/watch?v=ilkCmD1NZVg> (dostęp: 15.11.2019).

W związku z tym w razie potrzeby władze mają dostęp do wszystkich najważniejszych danych.

6. Ochrona granic zewnętrznych

Oprócz działań na rzecz wdrażania polityki imigracyjnej i wizowej elementem wyróżniającym Australię są działania rządu mające zabezpieczać granicę przed nieuprawnionymi morskimi przybyszami (*unauthorised maritime arrivals*)⁹². W tym celu od 2013 r. działa operacja „Suwerenne granice” (*Operation Sovereign Borders, OSB*). Inicjatorem tego projektu był rząd Tony'ego Abbotta, który obiecał w kampanii wyborczej powstrzymać największy problem Australii – wątpliwej jakości łodzie z imigrantami na pokładzie (hasło wyborcze *stop the boats*)⁹³. Innymi powodami uruchomienia OSB była gotowość do zwalczania przemytu ludzi oraz zniechęcania potencjalnych *boat people* przed ryzykowaniem zdrowiem i życiem podczas niebezpiecznej, morskiej podróży do Australii⁹⁴. Operacja „Suwerenne granice” polega na namierzaniu nieautoryzowanych łodzi zbliżających się do terytorium Australii, a następnie na zawróceniu tych łodzi do państwa, z którego wypłynęły, państwa pochodzenia albo na eskortowaniu do państwa innego niż Australia⁹⁵.

Za funkcjonowanie OSB (i nie tylko)⁹⁶ odpowiedzialne jest Dowództwo Granicy Morskiej (*Maritime Border Command*) należące do Australijskich Sił Granicznych (*Australian Border Force, ABF*)⁹⁷. Jest to australijska służba celna oraz agencja graniczna specjalizująca się w zapewnianiu bezpieczeństwa morskiego. Składa się z oficerów ABF i Australijskich Sił

⁹² *Home of Operation Sovereign Borders*, strona internetowa Operation Sovereign Borders, <https://osb.homeaffairs.gov.au/> (dostęp: 15.11.2019).

⁹³ S. Medhora, *Tony Abbott sticks to 'stop the boats' in face of claims people smugglers paid*, „The Guardian”, 14.06.2015, <https://www.theguardian.com/australia-news/2015/jun/14/tony-abbott-sticks-to-stop-the-boats-in-face-of-claims-people-smugglers-paid> (dostęp: 20.11.2019); B. Jabour, *Did John Howard's Pacific Solution stop the boats, as Tony Abbott asserts?*, „The Guardian”, 19.07.2013, <https://www.theguardian.com/world/2013/jul/19/did-howard-solution-stop-boats> (dostęp: 20.11.2019); A. Rourke, op. cit.

⁹⁴ *Outside Australia?*, strona internetowa Operation Sovereign Borders, <https://osb.homeaffairs.gov.au/outside-australia> (dostęp: 20.11.2019).

⁹⁵ H. Spinks, *Responding to unauthorised arrivals*, strona internetowa Parliament of Australia, https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/BudgetReview201516/Arrivals (dostęp: 20.11.2019); *Outside Australia?...*, op. cit.

⁹⁶ Oprócz działań z zakresu kompetencji OSB, należy uwzględnić następujące zagadnienia: zwalczanie piractwa, przemocy na morzu, ataków na infrastrukturę krytyczną, szkód dla środowiska naturalnego, nielegalnego połowu ryb, nielegalnego niszczenia dzikiej przyrody. *Maritime Border Command: Civil Maritime Security Threats*, strona internetowa Australian Border Force, <https://www.abf.gov.au/about-us/what-we-do/border-protection/maritime/civil-maritime-security-threats> (dostęp: 20.11.2019).

⁹⁷ *About Australian Border Force*, strona internetowa Australian Border Force, <https://www.abf.gov.au/> (dostęp: 20.11.2019).

Obronnych (Australian Defence Force, ADF)⁹⁸. Głównym zadaniem jest ochrona granicy, umożliwienie legalnych podróży do Australii oraz przestrzeganie zasad handlu międzynarodowego. Zajmuje się przeciwdziałaniem przemytowi, zwalczaniem terroryzmu, sprawdzaniem dokumentów osób wjeżdżających do Australii, a także egzekwowaniem taryf celnych i innych opłat od importowanych towarów⁹⁹.

Działania z zakresu nadzoru morskiego są koordynowane przez centralę znajdującą się w Canberrze. W celu ochrony granic wykorzystywane są różne systemy m.in. australijski system identyfikacji morskiej (Australian Maritime Identification System, AMIS). Umożliwia on ocenę ryzyka, wykrycie i śledzenie statków przebywających w wodach australijskich – strefie przyległej (24 mile morskie od linii podstawowej)¹⁰⁰ – lub zbliżających się do nich. Po wykryciu zagrożenia uruchamiane są jednostki wodne i powietrzne¹⁰¹. Tego typu działania dotyczą statków podejrzanych o nieuprawnione wpłynięcie na wody Australii, nazywanych SIEVs (Suspected Illegal Entry Vessel)¹⁰². Dane dotyczące incydentów zawracania łodzi (turnbacks) nie są udostępniane. Jest to związane z decyzją podjętą w 2013 r. przez ówczesnego ministra imigracji i ochrony granic, Scotta Morrisona, o nieudostępnianiu informacji dotyczących operacji morskich (on-water), co było zgodne z wizją rządu Tony'ego Abbotta¹⁰³. Określenie „turnback” definiowane jest jako bezpieczne usuwanie statków z wód Australii, a ich pasażerowie i załoga wracają do państw, z których wypłynęli w podróż na antypody¹⁰⁴. Dane o liczbie udanych turnbacks pochodzą z wypowiedzi polityków: np. premier Turnbull oświadczył w 2016 r., że od początku OSB

⁹⁸ Maritime Border Command, strona internetowa Australian Border Force, <https://www.abf.gov.au/about-us/what-we-do/border-protection/maritime> (dostęp: 20.11.2019).

⁹⁹ Więcej na stronie internetowej Australian Border Force: <https://www.abf.gov.au/about-us/what-we-do/border-protection/airports-and-seaports> (dostęp: 20.11.2019).

¹⁰⁰ Maritime Boundary Definitions, <https://www.ga.gov.au/scientific-topics/marine/jurisdiction/maritime-boundary-definitions>; Australia's Maritime Jurisdiction, https://www.ga.gov.au/__data/assets/pdf_file/0009/86526/Australias-Maritime-Jurisdiction.pdf (dostęp: 20.11.2019).

¹⁰¹ Maritime Border Command..., op. cit.

¹⁰² Określenie to pojawiło się oficjalnie za rządów premiera Johna Howarda, który zainicjował operację RELEX (2001-2002) mającą na celu zawracanie nieautoryzowanych łodzi. Natomiast ponownie zaczęło być używane od 2013 r., czyli początku rządów Tony'ego Abbotta i wprowadzenia operacji OSB, Turning back boats, strona internetowa Uniwersytetu Nowej Południowej Walii w Sydney, <https://www.kalldorcentre.unsw.edu.au/publication/%e2%80%98turning-back-boats%e2%80%99> (dostęp: 21.11.2019); J. Phillips, Boat arrivals and boat 'turnbacks' in Australia since 1976: a quick guide to the statistics..., op. cit.

¹⁰³ The Hon. Scott Morrison MP Minister for Immigration and Border Protection, Transcript of press conference: Sydney: 8 November 2013: Operation Sovereign Borders update, <https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/display/display.w3p;query=Id:%22media/pressrel/3089102%22> (dostęp: 21.11.2019); J. Phillips, A comparison of Coalition and Labor government asylum policies in Australia since 2001, s. 7-8, <https://apo.org.au/sites/default/files/resource-files/2017/02/apo-nid73093-1122661.pdf> (dostęp: 21.11.2019).

¹⁰⁴ J. Phillips, Boat arrivals and boat 'turnbacks' in Australia since 1976: a quick guide to the statistics..., op. cit.

zawrócono 734 osoby starające się dostać do Australii na 28 łodziach¹⁰⁵. We wrześniu 2018 r. podano większą liczbę – 827 osób na 33 łodziach¹⁰⁶.

Ze względu na to, że linia brzegowa Australii ma ponad 37 tys. km, ABF uruchomiła stronę internetową straży przybrzeżnej (*Border Watch*)¹⁰⁷. Dzięki niej każdy przebywający na terenie Australii, będąc świadkiem podejrzanych sytuacji dotyczących SIEVs (np. przemytników na plaży, podejrzanych łodzi, procederu nielegalnej imigracji) albo innych zdarzeń np. dotyczących nielegalnej pracy lub osób posiadających nieważną wizę, może wypełnić anonimowo raport, który wskaże ABF potencjalne niedopatrzenie, zagrożenie lub popełnione przestępstwo¹⁰⁸. W związku z tym jednostki podejmują kroki operacyjne – w celu wyjaśnienia zdarzenia wysyłane są odpowiednie zespoły ABF¹⁰⁹.

Od 2013 r. operacja „Suwerenne granice” i skuteczne przeciwdziałanie napływowi SIEVs przynoszą pożądane rezultaty. Szczególnie można to zaobserwować w statystykach – w latach 2015-2018 nie odnotowano żadnej nieupoważnionej łodzi przy brzegach Australii¹¹⁰. Dzięki podjętym działaniom Australia przoduje w regionie Indo-Pacyfiku pod względem zwalczania przemytu ludzi, wykrywania procederu przymusowej pracy oraz handlu ludźmi, a dodatkowo wzbudza zaufanie części społeczeństwa, która popiera twardą politykę wobec imigrantów¹¹¹.

Kolejnym elementem wyróżniającym system australijski są rozwiązania dotyczące uchodźców, składające się na australijski program humanitarny (*Australia's Humanitarian Program*).

¹⁰⁵ Associated Press, *Australia reveals it has turned back 28 asylum seeker boats in past three years*, strona internetowa „South China Morning Post”, 22.06.2016, <https://www.scmp.com/news/asia/australasia/article/1979240/australia-reveals-it-has-turned-back-28-asylum-seeker-boats> (dostęp: 21.11.2019).

¹⁰⁶ *How many boats has Australia turned back?*, strona internetowa Uniwersytetu Nowej Południowej Walii, <https://www.kaldorcentre.unsw.edu.au/publication/turning-back-boats-o> (dostęp: 21.11.2019); J. Phillips, *A comparison of Coalition and Labor government asylum policies in Australia since 2001...*, op. cit., s. 7-8.

¹⁰⁷ *What we do: Key statistics*, strona internetowa Australian Border Force, <https://www.abf.gov.au/about-us/what-we-do/key-statistics> (dostęp: 21.11.2019).

¹⁰⁸ *Border Watch Online Report*, strona internetowa Australian Border Force, <https://www.homeaffairs.gov.au/help-and-support/departmental-forms/online-forms/border-watch?offenceType=immigration> (dostęp: 21.11.2019).

¹⁰⁹ *If it doesn't feel right, flag it*, strona internetowa Australian Border Force, <https://www.abf.gov.au/about-us/what-we-do/borderwatch> (dostęp: 21.11.2019).

¹¹⁰ *Discussion Paper Australia's Humanitarian Program 2019-20*, s. 8, <https://www.homeaffairs.gov.au/reports-and-pubs/files/2019-20-discussion-paper.pdf> (dostęp: 21.11.2019); J. Phillips, *Boat arrivals and boat 'turnbacks' in Australia since 1976: a quick guide to the statistics...*, op. cit.

¹¹¹ *2016 Defence White Paper*, strona internetowa Department of Defence, <https://www.defence.gov.au/WhitePaper/> (dostęp: 21.11.2019); *Responding to the challenge of displaced people*, strona internetowa Foreign Policy White Paper 2017, <https://www.fpwhitepaper.gov.au/foreign-policy-whitepaper/chapter-six-global-cooperation/responding-challenge-displaced-people> (dostęp: 21.11.2019); *Securing our borders...*, op. cit.

Procedura *offshore* australijskiego programu humanitarnego umożliwia uzyskanie wiz stałych z podziałem na grupy: program dla uchodźców, specjalny program humanitarny (*Special Humanitarian Program*, SHP) oraz program wsparcia dla społeczności (*Community Support Program*, CSP). Program dla uchodźców skierowany jest do osób spełniających warunki definicji uchodźcy zawartej w konwencji genewskiej z 1951 r. oraz do osób żyjących w państwach, w których są obywatelami lub stałymi rezydentami, ale doświadczają prześladowań¹¹². W kategorii wiz uchodźczych (*refugee*), znalazły się cztery rodzaje wiz. Procedura *offshore* skierowana jest do osób przebywających w czasie składania wniosku poza Australią, co oznacza, że o wize z kategorii uchodźca (*refugee*), SHP, CSP nie mogą ubiegać się osoby, które przybyły do Australii niezgodnie z prawem – nie posiadając ważnej wizej wjazdowej (czyli będąc IMA)¹¹³.

Drugą częścią australijskiego programu humanitarnego jest procedura skierowana do osób ubiegających się o status uchodźcy będących na terytorium Australii (*onshore*). Jednym z jej zadań jest ustalenie, czy wnioskodawca rzeczywiście znajduje się w sytuacji zagrożenia życia przebywając w swojej ojczyźnie i czy przysługuje mu status uchodźcy zgodny z definicją zawartą w konwencji genewskiej z 1951 r. W przypadku tej procedury ważny jest fakt składania wniosku z terytorium Australii (zgodnie z wizją procedury *onshore*), ponieważ to oznacza, że wnioskodawca jest legalnym imigrantem – przybył do Australii drogą lądową lub morską posiadając ważną wizę wjazdową np. turystyczną¹¹⁴.

Do 1 października 2017 r. osoby przybyłe do Australii bez ważnej wizej wjazdowej, mogły ubiegać się o wizę czasowej ochrony lub wizę dla przedsiębiorców *Safe Haven Enterprise Visa* (SHEV). Charakteryzowały się one tymczasowością (ważne przez okres 3-5 lat), umożliwiały podjęcie studiów lub pracy. Na ich podstawie posiadacz nie mógł swobodnie podróżować nawet do państwa pochodzenia oraz w innych kierunkach bez pisemnej zgody władz¹¹⁵. Tak samo jak w przypadku TPV, z chwilą zbliżania się daty wygaśnięcia

¹¹² *Discussion Paper Australia's Humanitarian Program 2019-20...*, op. cit., s. 4-5.

¹¹³ *About the program: Resettle in Australia...*, op. cit.

¹¹⁴ Od 2014 r. zmniejsza się liczba *boat people* ze względu na skuteczność operacji „Suwerenne Granice” (*Operation Sovereign Borders*), możliwe zawrócenie łodzi z nielegalnymi imigrantami, wzmożone kontrole straży przybrzeżnej oraz brak perspektyw życiowych, wynikających z przyznawania nielegalnie przybyłym imigrantom do Australii wiz pomostowych, które umożliwiają przygotowanie podróży powrotnej do ojczyzny (nie pozwalają na podjęcie pracy, nauki itp.).

¹¹⁵ *About this visa: Temporary Protection visa (subclass 785)*, strona internetowa Department of Home Affairs, <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/getting-a-visa/visa-listing/temporary-protection-785#About> (dostęp: 12.11.2019); *The following condition(s) might be attached to this visa*, strona internetowa Department of Home Affairs, <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/already-have-a-visa/check-visa-details-and-conditions/see>

wizy SHEV należy złożyć ponownie wnioski o TPV albo SHEV – wszystkie dodatkowe usługi będą przedłużone do dnia decyzji o ponownym nadaniu wizy albo o odrzuceniu wniosku¹¹⁶.

Jednak od 1 października 2017 r. sytuacja osób przybyłych drogą morską, ubiegających się w procedurze *onshore* bez ważnej wizy wjazdowej o status uchodźcy (IMA) uległa zmianie. Osoby nieposiadające wizy oraz bezpodstawnie ubiegające się o azyl nie mają prawa przebywać w Australii. Nie mogą ubiegać się o żaden rodzaj wiz – tymczasowych, uchodźczych, pracowniczych¹¹⁷. Otrzymują jedynie wizę pomostową (*bridging visa*), umożliwiającą przygotowanie wyjazdu oraz czasowe korzystanie z opieki medycznej i z edukacji dla dzieci w wieku szkolnym. Po jej wygaśnięciu uznawane są za bezprawnych cudzoziemców (*unlawful non-citizens*) i mogą zostać deportowane¹¹⁸. Wyjątek stanowią obowiązki nałożone na rządy Australii wynikające z zasady *non-refoulement*. Na tej podstawie osoby przybyłe nielegalnie, bez wizy wjazdowej (IMA) mogą się ubiegać o TPV, jeżeli zagraża im niebezpieczeństwo w państwach ich pochodzenia¹¹⁹.

W 2018 r. w Australii złożono 28 800 wniosków o azyl. Ich liczba wzrasta z roku na rok, jednak ze względu na limit przyjmowanych azylantów nakładany przez ministra imigracji, obywatelstwa, usług dla imigrantów i wielokulturowości (opisane powyżej) część wniosków jest odrzucana. W roku budżetowym 2013-2014 zagwarantowano 13 768 miejsc dla azylantów, w 2014-2015 było to 13 756 miejsc, w 2015-2016 było to 13 773 miejsc, w 2016-2017 zagwarantowano 13 750 miejsc, w 2017-2018 już 16 250, a w 2018-2019 mogło przybyć do Australii 18 750 osób (wydano w sumie 18 762 wizy – w procedurze *offshore* 17 112 wiz, *onshore* 1 650 wiz)¹²⁰. Oprócz tego w 2015 r. rząd zapewnił 12 tys. miejsc dla

[your-visa-conditions?product=785](#) (dostęp: 12.11.2019); J. Lencznarowicz, *Polityka Australii wobec uchodźców...*, op. cit., s. 47-48.

¹¹⁶ *Overview: Applying for a subsequent TPV or SHEV*, strona internetowa Department of Home Affairs, <https://immi.homeaffairs.gov.au/what-we-do/refugee-and-humanitarian-program/onshore-protection/applying-for-a-subsequent-tpv-or-shev> (dostęp: 14.11.2019).

¹¹⁷ J. Lencznarowicz, *Polityka Australii wobec uchodźców...*, op. cit., s. 49.

¹¹⁸ *Ibidem*, s. 48.

¹¹⁹ *Compendium Australia's Migration Trends 2018-19*, strona internetowa Department of Home Affairs, s. 7, <https://www.homeaffairs.gov.au/research-and-stats/files/migration-trends-compendium-2018-19.PDF> (dostęp: 14.11.2019).

¹²⁰ W 2013-2014 na liczbę 13 768 miejsc w australijskim programie humanitarnym złożyło się: w kategorii uchodźca (*refugee*) 6 501 osób, w SPH 4 515 osób, *onshore* 2 752 osób; W 2014-2015 na liczbę 13 756 miejsc w australijskim programie humanitarnym złożyło się: w kategorii uchodźca (*refugee*) 6 002 osób, w SPH 5 007 osób, *onshore* 2 747 osób; W 2015-2016 na liczbę 17 555 miejsc w australijskim programie humanitarnym złożyło się: w kategorii uchodźca (*refugee*) 8 284 osób, w SPH 7 268 osób, *onshore* 2 003 osób i dodatkowo 3 782 Syryjczyków i Irakijczyków; W 2016-2017 na liczbę 21 968 miejsc w australijskim programie humanitarnym złożyło się: w kategorii uchodźca (*refugee*) 9 653 osób, w SPH 10 604 osób, *onshore* 1 711 osób i dodatkowo 8 218 Syryjczyków i Irakijczyków; W 2017-2018 na liczbę 16 250 miejsc w australijskim programie humanitarnym złożyło się: w kategorii

potrzebujących pomocy z Syrii i Iraku – tę liczbę rozdzielono na lata budżetowe 2015-2016 oraz 2016-2017, kiedy przyjęto więcej osób niż przewidywał limit¹²¹.

Australia jak każde państwo ma własną wizję prowadzenia polityki migracyjnej. Jednak pojawiły się słowa krytyki wobec systemu australijskiego, szczególnie ze strony organizacji międzynarodowych działających na rzecz praw człowieka, a także ze strony UE¹²².

W literaturze przedmiotu najczęściej pojawiają się argumenty pokazujące różnice występujące między Australią i innymi państwami charakteryzującymi się dużą liczbą imigrantów mające świadczyć o wyjątkowości systemu australijskiego, który nie może być wdrożony w innych państwach oprócz Australii ze względu na jej m.in. położenie geograficzne, historię, naród. Wspomniane argumenty przedstawiane są jako uniemożliwiające zastosowanie systemu australijskiego w innych rejonach świata.

Po pierwsze, Australia jest odrębnym państwem, posiadającym własną politykę imigracyjną. Jej zmiana – z mniej restrykcyjnej na bardziej restrykcyjną wobec nielegalnych imigrantów – jest zależna od partii rządzącej¹²³.

Po drugie, w kontekście geograficznym, Australia jest wyspą. Wybrzeże kontynentu i morze terytorialne stanowią główną barierę przed niekontrolowaną imigracją. Z tego faktu wynikają działania operacji „Suwerenne granice” oraz wszelkie próby zabezpieczenia granicy morskiej przed nielegalną imigracją i tworzenie nowych służb chroniących granice – mają podkreślać pierwszorzędność tego celu¹²⁴.

Innym argumentem pojawiającym się w literaturze i dowodzącym braku możliwości wprowadzenia australijskiego systemu w innych państwach świata, jest otwartość społeczeństwa na cudzoziemców. Australijczycy jako naród składający się z imigrantów

uchodźca (refugee) 7 909 osób, w SPH 6 916 osób, onshore 1 425 osób; W 2018-2019 na liczbę 18 750 miejsc w australijskim programie humanitarnym złożyło się: w kategorii uchodźca (refugee) 9 451 osób, w SPH 7 661 osób, onshore 1 650 osób. *Discussion Paper Australia's Humanitarian Program 2019-20...*, op. cit., s. 7; *Australia's offshore Humanitarian Program: 2018-19...*, op. cit.

¹²¹ *Syrian/Iraqi humanitarian crisis*, strona internetowa Department of Home Affairs, <https://immi.homeaffairs.gov.au/settling-in-australia/syrian-iraqi-humanitarian-crisis> (dostęp: 12.11.2019).

¹²² D. Wnukowski, *Australia's Asylum and Migration Policy: Lessons to Apply to the European Refugee Crisis*, Policy Paper Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych, 2016, nr 1, s. 2-3, <https://www.ceeol.com/search/gray-literature-detail?id=482123> (dostęp: 14.11.2019).

¹²³ Obie partie: Australijska Partia Pracy oraz Liberalna Partia Australii są zwolennikami restrykcyjnej polityki migracyjnej. Więcej w A. Filus, *Rządy Australii w latach 1996–2018 i ich stosunek do nielegalnej migracji*, „Poliarchia”, 2018, nr 1, s. 65-66, <http://www.poliarchia.wsmip.uj.edu.pl/documents/123362602/136449255/Poliarchia+10.pdf/2888f51f-28f1-4e79-8e6e-157e782fe93c> (dostęp: 14.11.2019).

¹²⁴ S. Castles, *The Australian Model of Immigration and Multiculturalism: Is It Applicable to Europe?*, „International Migration Review” 1992, t. 26, nr. 2, Special Issue: „The New Europe and International Migration”, s. 561-562.

i tolerancyjny wobec nich wyróżniają się na świecie¹²⁵. W Australii nastąpiła zmiana – od 1973 r. w społeczeństwie dyskryminującym cudzoziemców wprowadzono system wielokulturowy, który respektuje prawa wszystkich ras, kultur i religii oraz różnice wynikające z odrębnych tradycji i wierzeń¹²⁶. Dzięki temu państwo uzyskało wiele korzyści, przede wszystkim ekonomicznych, otwierając się na imigrantów z całego świata¹²⁷. Przemiana w tym zakresie (światopoglądowa i świadomościowa) jest możliwa, ale wymaga poświęceń ze strony społeczeństwa oraz władz. W przypadku Australii zła sytuacja ekonomiczna oraz chęć odbudowy gospodarki po II wojnie światowej stały się katalizatorem do zmian, czyli rezygnacji z prowadzenia polityki „białej Australii” i otwarcia się na przedstawicieli innych kultur. Ze względu na to, że imigranci mogli pomóc w rozwoju gospodarczym oraz w rozwiązaniu problemu demograficznego państwa, nazywana jest państwem otwartym na cudzoziemców¹²⁸. Potwierdzają to dane statystyczne: Australia od 1945 r. przyjęła łącznie ponad 7,5 mln imigrantów¹²⁹. To sprawia, że znajduje się w czołówce państw wysoko rozwiniętych przyjmujących imigrantów¹³⁰.

Kolejnym argumentem przeciwko wdrażaniu systemu Australii w innych państwach na świecie jest skala problemu. Australia przyjmuje każdego roku około 170 000 legalnych imigrantów (w programie migracyjnym, jak i skierowanym do uchodźców)¹³¹. W Australii mówiono o kryzysie migracyjnym w 2013 r., gdy oprócz legalnych imigrantów przybyło 20 587 *boat people*¹³². Dodatkowo w Australii ze względu na system selekcji imigrantów

¹²⁵ K. P. Marczyk, *Australia's History and Background of Migration and Refugee Policies – Lessons for the EU and Its Member States?*, „Yearbook of Polish European Studies” 2016, nr 19, s. 262, <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-4dbfb971-a4d1-42c9-9776-of746aaafae7> (dostęp: 10.11.2019).

¹²⁶ S. Castles, *The Australian Model of Immigration and Multiculturalism...*, op. cit., s. 561.

¹²⁷ Ibidem, s. 563.

¹²⁸ K. P. Marczyk, op. cit., s. 262-263.

¹²⁹ J. Phillips, J. Simon-Davies, *Migration to Australia: a quick guide to the statistics*, strona internetowa Parliament of Australia, https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1617/Quick_Guides/MigrationStatistics (dostęp: 14.11.2019); https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1819/BornOverseas (dostęp: 14.11.2019).

¹³⁰ D. Wnukowski, op. cit., s. 1-2.

¹³¹ W 2015 r. do Europy w ciągu roku dotarło nielegalnie 1 822 337 osób. Była to największa liczba w czasie kryzysu migracyjnego w UE. W 2018 r. odnotowano 92% spadek w stosunku do 2015 r. łączna liczba nielegalnego przekroczenia granicy spadła do 150 114 przypadków. *Azyl i migracja w UE: fakty i liczby*, strona internetowa PE, <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/society/20170629STO78630/azyl-i-migracja-w-ue-fakty-i-liczby> (dostęp: 14.11.2019); *Annual Risk Analysis 2016*, strona internetowa agencji Frontex, s. 14-18, <https://data.europa.eu/euodp/data/storage/f/20160406T124932/Annula%20Risk%20Analysis%202016.pdf> (dostęp: 14.11.2019).

¹³² J. Phillips, *Boat arrivals and boat 'turnbacks' in Australia since 1976: a quick guide to the statistics*, strona internetowa Parliament of Australia, https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1617/Quick_Guides/BoatTurnbacks (dostęp: 18.11.2019).

dobiera się takie osoby, których kwalifikacje uznane będą za przydatne dla gospodarki państwa¹³³.

7. Płaszczyzny funkcjonowania systemu australijskiego

Aby nie powielać tez zawartych w innych analizach skupionych na uwarunkowaniach geograficznych Australii, które wykluczają zasadność wykorzystania rozwiązań australijskich w innych państwach, należy zastanowić się nad funkcjonowaniem systemowych rozwiązań w trzech sferach: politycznej, gospodarczej oraz społecznej. Jako płaszczyzny analizy wybrano: system kontroli napływu imigrantów; działania na rzecz imigrantów; środki zniechęcające imigrantów do przybycia.

Funkcjonowanie systemu kontroli napływu cudzoziemców, zarówno w Australii, jak i w innych państwach, dąży do osiągnięcia tego samego celu, którym jest ograniczenie występowania niepożądanych form migracji, wykorzystując podobne narzędzia, jednak działające w inny sposób. Rozwiązania australijskie mają znaczący wpływ na przybywających cudzoziemców ze względu na poziom dopracowania i uszczegółowienia procedur. Świadczy o tym m.in. system wizowy. Jest on bardzo rozbudowany i zawiera rozwiązania dla wielu kategorii osób. O dopracowaniu tego systemu świadczy wielość wiz odnoszących się do poszczególnych przypadków. Wizy pogrupowane w kategorii dzielą się na wiele rodzajów, co z jednej strony ma ułatwić dobór odpowiedniej wizy, ale z drugiej strony wymaga od cudzoziemców wnikliwego zaznajomienia się z australijskim systemem wizowym. Dodatkowo ten system ulega zmianom – pojawiają się nowe wizy, a inne przestają obowiązywać. Poza tym, o niektóre grupy wiz można się ubiegać będąc poza terytorium Australii (np. wizy partnerskie – *partner visa – apply overseas*), a o inne znajdując się na jej terytorium (m.in. wizy partnerskie – *partner visa – apply in Australia*). To gwarantuje realizację jednego z założeń systemu australijskiego, dotyczącego kontrolowania napływu *boat people* – nawet jeżeli uda im się dotrzeć na terytorium Australii, nie są uprawnieni do ubiegania się o wszystkie rodzaje wiz. Od 2017 r. takie osoby otrzymują tylko wizę pomostową (*bridging visa*) umożliwiającą przygotowanie podróży powrotnej do swojej ojczyzny. W przypadku, gdyby posiadali status uchodźcy międzynarodowego zgodny z konwencją genewską, mogliby ubiegać się o wizy tymczasowe z kategorii dla uchodźców (wnioski o te wizy,

¹³³ K. P. Marczuk, op. cit., s. 270.

wchodzące w skład programu humanitarnego, można składać tylko poza terytorium Australii). Do tego dochodzą kwestie administracyjne związane z systemem wizowym. Nie wiele wiz można uzyskać bezpłatnie. W większości kategorii koszt waha się, w zależności od rodzaju, od 20 AUD do 9 455 AUD.

Kolejną płaszczyzną analizy australijskiego systemu są działania na rzecz imigrantów. Australia jest państwem uznanym za bardzo otwarte i sprzyjające napływowi cudzoziemców, natomiast naród australijski za przyjaźnie do nich nastawiony. Dotyczy to szczególnie imigrantów przybywających w legalny sposób. Za przyczynę tego zjawiska uznaje się fakt, iż społeczeństwo Australii przetrwało i umocniło się dzięki napływowi cudzoziemców¹³⁴. Krytyka władz Australii na arenie międzynarodowej dotycząca działań wobec *boat people*, czyli zawracanie ich łodzi albo umieszczanie takich osób w obozach detencyjnych, podważa opinię o otwartości społeczeństwa australijskiego na przybyszów. Jednak krytycy władz oraz tego systemu zapominają o liczbie przyjętych do Australii uchodźców – od 1945 r. to ponad 800 tys. osób¹³⁵. Oprócz tego rzadko wspomina się o zmniejszeniu liczby śmiertelnych przypadków związanych z utonięciami w wodach australijskich podczas prób dostania się na terytorium Australii. Ta restrykcyjna polityka wobec *boat people* przyniosła więc pozytywne efekty.

Polityka wielokulturowości odniosła w Australii sukces. Otwarcie na obce kultury oraz umożliwienie imigrantom kultywowania ich tradycji i wartości, wraz z obowiązkiem poszanowania istniejących w Australii zwyczajów i praw, przyczyniły się do integracji cudzoziemców ze społeczeństwem australijskim. Od lat 50. XX wieku imigranci tworzyli wspólnoty, do których należeli obywatele poszczególnych państw. Do lat 70. XX wieku, kiedy oficjalnie zaczęto wdrażać politykę wielokulturowości, powstało około 2000 stowarzyszeń, m.in. chińskich, greckich, polskich, niemieckich i żydowskich¹³⁶. Wraz z rozwojem polityki wielokulturowości państwo zaczęło pomagać imigrantom w budowaniu więzi między jednostką a istniejącym systemem, w wykształceniu poczucia przynależności do wspólnoty¹³⁷. Państwo stworzyło system wizowy w taki sposób, aby nakłaniać

¹³⁴ S. Castles, *The Australian Model of Immigration...*, op. cit., s. 549-552.

¹³⁵ D. Wnukowski, op. cit., s. 1.

¹³⁶ J. Jupp, *From White Australia to Woomera: The Story of Australian Immigration*, Cambridge University Press, Cambridge 2002, https://books.google.pl/books?hl=pl&lr=&id=W3rjyDzrfGwC&oi=fnd&pg=PA1&dq=from+multiculturalism+to+woomera&ots=mcbTjhNct&sig=XUIfumD9D2mWMu2bQ6CnbVoR1Gc&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false, s. 27-29 (dostęp: 18.11.2019).

¹³⁷ Ibidem; *How to get migration right?*, profil The Economist na portalu YouTube, <https://www.youtube.com/watch?v=q2ZRT0TmVBo> (dostęp: 18.11.2019).

cudzoziemców do nabywania wiz. Ukrytym celem rządzących Australią było zniechęcenie potencjalnych *boat people* do przybywania w sposób nielegalny. Określone rodzaje wiz umożliwiają legalnym imigrantom uczestnictwo w bezpłatnych kursach języka angielskiego, uzyskanie pomocy w znalezieniu mieszkania i pracy, dostęp do systemu opieki zdrowotnej, wsparcie dla dzieci imigrantów, aby dać im szansę na zdobycie wykształcenia. Dodatkowo w Australii powstała stacja telewizyjna *Special Broadcasting Service* (SBS), której programy były tłumaczone na języki inne niż angielski, z myślą o cudzoziemcach dopiero uczących się języka angielskiego¹³⁸. Innym ze sposobów integracji jest zapobieganie nadmiernemu rozrastaniu się dzielnic imigranckich (*gett imigranckich*)¹³⁹ poprzez rozmieszczanie cudzoziemców tego samego pochodzenia w różnych częściach miast, a nawet w różnych stanach. Odległości dobierano w taki sposób, aby nie były one zbyt duże, a jednak uniemożliwiały tworzenie wspólnot monokulturowych¹⁴⁰. Dzięki temu imigranci uczą się żyć w nowych realiach, a mimo to nie zabrania się im spotykania z rodakami i kultywowania swoich wartości i tradycji. Działalność władz australijskich udowadnia ich dążenie do zintegrowania cudzoziemców ze społeczeństwem australijskim.

Społeczeństwo jest podzielone na zwolenników imigracji (otwartych na wszystkich cudzoziemców, również IMA) oraz na zwolenników polityki rządu (otwartych na cudzoziemców, przeciwnych IMA), co oznacza, że Australijczycy zasadniczo nie są przeciwni imigrantom, tym bardziej, że ich obecność poprawia sytuację gospodarczą państwa. Osoby wykształcone posiadające wize grupy *skilled* są specjalistami w swoich dziedzinach, pracują na odpowiednio wysokich stanowiskach. Oprócz tego w Australii posiadacze niektórych rodzajów wiz, po spełnieniu określonych warunków mogą ubiegać się o obywatelstwo. Oznacza to, że każdy legalny cudzoziemiec ma względnie łatwy dostęp do obywatelstwa Australii.

Duży wpływ na integrację w Australii mają także organizacje pozarządowe np. *Refugee Council of Australia*, *Asylum Seeker Resource Centre*, a także inne instytucje, takie jak *Australian Red Cross*. Organizują one spotkania dla imigrantów oraz obywateli Australii, aby umożliwić debaty międzykulturowe, prowadzenie dialogu oraz uczyć o wartościach australijskich. W ich efekcie ma powstać wspólnota składająca się z osób chcących ze sobą

¹³⁸ G. Hawkins, I. Ang, *Inventing SBS: Televising the Foreign*, Institute for Culture and Society Pre-Print Journal Articles, s. 2-5, https://www.westernsydney.edu.au/__data/assets/pdf_file/0010/156952/Hawkins_and_Ang_InventingSBS_IC_S_Pre-Print_Final.pdf (dostęp: 18.11.2019).

¹³⁹ D. Wnukowski, op. cit., s. 5.

¹⁴⁰ S. Castles, *The Australian Model of Immigration...*, op. cit., s. 554-555.

współpracować i rozumiejąca potrzeby wszystkich swoich członków. Ciekawym rozwiązaniem potwierdzającym to, że społeczeństwo australijskie rozumie potrzeby imigrantów oraz ich znaczenie dla gospodarki, są cykliczne debaty publiczne na temat przyjmowania imigrantów¹⁴¹. Na takich konsultacjach władze mogą poznać zdanie Australijczyków o planowanym przyjmowaniu cudzoziemców. Często są obecni pracodawcy mogący przyjąć do pracy nowych ochotników, jak również obywatele Australii chcący wypowiedzieć się na ten temat – albo pozytywnie, przedstawiając doświadczenia świadczące o integrowaniu imigrantów w społeczeństwie, albo negatywnie, prezentując pogląd, że w Australii mieszka wystarczająco dużo cudzoziemców i nie ma zapotrzebowania na nową siłę roboczą¹⁴².

Dobrze działająca polityka wielokulturowości ma duży wpływ na traktowanie imigrantów przez Australijczyków, a świadome społeczeństwo umożliwia współpracę między władzami a imigrantami. Należy jednak pamiętać, że w przeszłości australijskie społeczeństwo dopuszczało się dyskryminowania cudzoziemców i nieakceptowania odmienności kulturowej, czego dowodem było realizowanie polityki „białej Australii” oraz niechęć do mieszkańców Azji (gorączka złota). Błędny byłby wniosek, że Australijczycy są idealnym przykładem wielokulturowego społeczeństwa, że wszyscy obywatele są otwarci na wszystkich cudzoziemców¹⁴³. Dwie największe partie – Australijska Partia Pracy oraz Liberalna Partia Australii od 2013 r. w swoich programach wyborczych popierają restrykcyjną politykę migracyjną. Wynika to m.in. z dążenia do zmniejszenia liczby ofiar wśród *boat people*. Statystyka dotycząca liczby śmiertelnych przypadków w wodach australijskich przemawia do Australijczyków¹⁴⁴.

Ostatnią z wybranych płaszczyzn analizy stanowią środki zniechęcające *boat people* przed przybyciem do Australii. Najbardziej widoczne są rozwiązania, które można znaleźć w instrumentach mających wpływ na decyzję cudzoziemców o podjęciu ryzykownej podróży w poszukiwaniu bezpieczeństwa w Australii. Władze stosując kontrowersyjne sposoby zniechęcania potencjalnych nielegalnych imigrantów wyróżniają się spośród państw zmagających się ze wzmożoną niekontrolowaną imigracją. Pierwszym instrumentem

¹⁴¹ D. Wnukowski, op. cit., s. 8-9.

¹⁴² Ibidem.

¹⁴³ S. Castles, *The Australian Model of Immigration...*, op. cit., s. 561-564; A. Loewenstein, *Australia's Brutal Refugee Policy Is Inspiring the Far Right in the EU and Beyond*, strona internetowa „The Nation”, <https://www.thenation.com/article/archive/australias-brutal-refugee-policy-inspiring-far-right-eu-beyond/> (dostęp: 12.11.2019).

¹⁴⁴ „Większość Australijczyków akceptuje brutalne podejście (wobec *boat people*). Jest właściwy i niewłaściwy sposób dotarcia do Australii. Ten niewłaściwy nie zasługuje na współczucie”, [w:] A. Loewenstein, op.cit.

mającym wpłynąć na decyzję potencjalnych *boat people* o niepodejmowaniu nielegalnej podróży do Australii jest system wizowy, z którym każdy cudzoziemiec ma do czynienia. Po pierwsze, cudzoziemcy muszą wykazać się chęcią przeanalizowania tego systemu, aby przybyć do Australii. Zapoznanie się z każdą kategorią oraz rodzajem wiz jest bardzo trudne w kontekście wyboru konkretnej opcji, pasującej do sytuacji danego imigranta. Nierzadko wymaga to kontaktu z osobami specjalizującymi się w tej dziedzinie i pomagającymi cudzoziemcom w tym zakresie. Zainteresowany jest zobowiązany wykazać swój status społeczny – podczas aplikowania trzeba wypełnić wszystkie formularze oraz zapłacić za konkretną wizę. To umożliwi pewną selekcję, która może zniechęcić potencjalnych imigrantów np. chcących żyć „na koszt państwa” z zasiłków. Po drugie, jak już wspomniano, system wizowy z punktu widzenia miejsca ubiegania się o dokument wizowy obejmuje wize *offshore* oraz *onshore*. Ten podział znacząco wpływa na możliwości imigrantów dotyczące uzyskania odpowiedniej wize gwarantującej podjęcie pracy, pobyt oraz sprowadzenie rodziny. Korzystniejsze z punktu widzenia cudzoziemca są wize *offshore*, co dodatkowo zabezpiecza Australię przed *boat people*. W przypadku decyzji odmownej, wnioskujący nie sprawiają problemu władzom australijskim. Jeżeli cudzoziemcy przybędą do Australii w sposób nielegalny, zostaną odesłani do swoich ojczyzn, korzystając do chwili deportacji z wize pomostowej. Osoby poszukujące azylu są w korzystniejszym, ale nie komfortowym położeniu. Jeżeli władze stwierdzą na podstawie odnośnych przepisów prawa międzynarodowego, że osoby nielegalnie przybyłe do Australii rzeczywiście są uchodźcami i przyznają im taki status, dadzą jednocześnie możliwość ubiegania się przez uchodźcę o wizę tymczasową.

Po trzecie, skutecznym środkiem zniechęcającym mogą też być wspomniane wcześniej ceny wiz. Nie każdego wnioskodawcę stać na zapłacenie kilku tysięcy dolarów australijskich. Dodatkową kwestią jest czas oczekiwania na rozpatrzenie wniosku o wydanie wize. Może wynosić nawet od 21 do 32 miesięcy. Przy wielu rodzajach wiz w ogóle nie określa się przewidywanego czasu oczekiwania. Podobna sytuacja dotyczy *boat people* czekających

na rozpatrzenie ich wniosku w obozach detencyjnych. Osoby w nich przebywające podawały, że czas oczekiwania wynosił co najmniej rok¹⁴⁵.

Innym środkiem zniechęcającym potencjalnych *boat people* są wspomniane wyżej obozy detencyjne. Od 2013 r. osoby chcące dostać się do Australii nielegalnie drogą morską mogą zostać zawrócone przez marynarkę australijską (operacja „Suwerenne granice”) albo przetransportowane na wyspy Nauru i Manus, aby tam oczekiwać decyzji o pozytywnym lub negatywnym rozpatrzeniu swoich wniosków. Warunki panujące w obozach są dramatyczne – właśnie z tego powodu system australijski nazywany jest nieludzkim i łamiącym prawa człowieka¹⁴⁶. Koncepcja obozów detencyjnych nie zaistniałaby w praktyce, gdyby nie odpowiednie służby oraz ich działania mające na celu ochronę granic. Ochrona granic morskich przed *boat people*, w tym zawracanie ich łodzi, kontrola posiadania wiz, reagowanie na pojawiające się wezwania w sprawie przestępstw związanych z przemytem osób i towarów, jest realizowana przez Australijskie Siły Graniczne (*Australian Border Force, ABF*) i służby im podlegające. Nie należy zapominać o wkładzie społeczeństwa australijskiego w kontrolę granic i system raportowania ABF o podejrzanych zdarzeniach – *Border Watch*. Australijczycy często nie są informowani o warunkach panujących w obozach, o sposobie traktowania w nich cudzoziemców itp. Brak tej świadomości wynika z pozytywnych informacji pojawiających się w mediach, np. o zmniejszeniu liczby śmiertelnych przypadków u wybrzeży Australii oraz o zwalczaniu nielegalnego przemytu ludzi. Powyższe przykłady pokazują, że nie bez powodu australijskie rozwiązanie nazywa się przykładem restrykcyjnej polityki migracyjnej¹⁴⁷.

8. Zakończenie

System praktykowany w Australii wyróżnia się na tle rozwiązań stosowanych w innych państwach. Wyróżnikami są: model polityki migracyjnej, położenie geograficzne, a także skala

¹⁴⁵ P. Konar, *Obalić system przez WhatsAppa – Rozmowa z Behrouzem Boochanim. Irański uchodźca w papuańskim obozie stał się sumieniem Australii*, „Holistic News” 2019, nr 3, s. 36-41; A. Filus, *Analiza restrykcyjnej polityki migracyjnej Australii...*, op. cit., s. 56-57.

¹⁴⁶ K. P. Marczyk, op. cit., s. 8-9.

¹⁴⁷ C. Loughnan, *Australia's Harsh Immigration Policy*, strona internetowa The Diplomat, <https://thediplomat.com/2019/08/australias-harsh-immigration-policy/> (dostęp: 20.11.2019).

problemu nielegalnych migracji. Elementami wspólnymi są: ograniczanie napływu imigrantów, zaostrzająca się kontrola granic, restrykcje wobec nielegalnych cudzoziemców.

Władze Australii opanowały niekontrolowany napływ nielegalnych imigrantów, dzięki wykorzystywaniu różnych instrumentów. Poprzez niehumanitarne i krytykowane z tego powodu rozwiązania doprowadzono do spadku wskaźnika śmiertelności osób chcących nielegalnie dotrzeć do jej terytorium drogą morską. Imigranci, którzy przybyli legalnie chcąc zamieszkać w Australii na stałe cieszą się takimi samymi prawami jak Australijczycy. Warunki życia tych osób będących wykwalifikowanymi pracownikami oraz zdobyty status społeczny może zachęcać *boat people* do podejmowania prób przedostania się drogą morską do Australii. Jednak prawo do pobytu i azylu mogą uzyskać tylko osoby, które wystąpią o nie zgodnie z obowiązującą procedurą. Kampania informacyjna, historie świadków o warunkach w obozach detencyjnych i funkcjonowaniu operacji „Suwerenne granice” stanowią przestrozę przed podjęciem niebezpiecznej podróży, mogącej skończyć się tragicznie w wodach australijskich lub przejściem przez marynarkę Australii. Istnienie obozów oraz odpowiednich służb patrolujących wody Australii przyczyniło się do ograniczenia napływu nielegalnych imigrantów. Władze wspierają natomiast przybyszów posiadających wize, umożliwiając im szybszą integrację ze społeczeństwem. Te elementy wpłynęły na osiągnięcie celu, czyli zniwelowania liczby *boat people*, ponieważ osoby, które znalazły się w obozach detencyjnych coraz częściej próbują opowiedzieć swoje historie w mediach. Ich wpływ ma charakter informacyjny i odstrasżający – potencjalni *boat people* dowiadują się o niezgodnych z prawem staraniach dopłynięcia do Australii bez posiadania wize i przestają wierzyć, że staną się wyjątkami, którym uda się przedostać niepostrzeżenie. Na przestrzeni lat widać również zmianę, która nastąpiła w społeczeństwie australijskim – stało się ono świadome problemu niekontrolowanych migracji. Można zaobserwować przemianę ze społeczeństwa dyskryminującego cudzoziemców w społeczeństwo wielokulturowe, otwarte na cudzoziemców. Udowadnia to, że taka przemiana jest możliwa, ale wymaga czasu, starań władz i obywateli oraz pewnych wydarzeń (np. ofiar w wodach australijskich, aby zainicjować dyskusję wśród obywateli). Narzucenie pewnej wizji i wymaganie natychmiastowych zmian często nie prowadzi do pożądanych efektów. W Australii przemiana społeczeństwa zajęła kilkadziesiąt lat. Ten element można próbować osiągnąć, niezależnie od charakteru państwa – imigracyjnego lub nie. Tym bardziej w obecnych czasach, gdy

podróże, mobilność oraz migracje za lepszymi warunkami życia stały się codziennością i są dostępne dla każdego.

Bogdan Kosowski , Aneta Kułakowska , Ewa Frankowska 

Rola międzynarodowej współpracy gospodarczej w aspekcie budowania poczucia bezpieczeństwa ekonomicznego państwa

The role of international economic cooperation in the context of the shaping of the sense of economic security of the state

Streszczenie:

Współczesne procesy i zjawiska gospodarcze charakteryzują się dużą złożonością oraz dynamiką a ostatnie dekady przyniosły istotne zmiany w funkcjonowaniu światowej gospodarki. Zintensyfikował się proces globalizacji, integracji gospodarczej rynków i przedsiębiorstw, wzrosła rola postępu technologicznego i innowacji. Kompleks przyczyn i zjawisk, który doprowadził system gospodarki światowej do znaczącej asymetrii sił, mechanizmów oraz instytucji w dążeniu do produktywności, rentowności, zysku oraz realizacji potrzeb bezpieczeństwa, stworzył nowe dotkliwie odczuwane nierównowagi. Bezpieczeństwo ekonomiczne jest jednym z najważniejszych komponentów bezpieczeństwa państwa. Jego skuteczne modelowanie zależy od racjonalnego rozpoznania i wykorzystania wielu czynników w czasie i przestrzeni, bowiem warunkuje to stabilność systemu gospodarczego państwa oraz stwarza warunki do harmonijnego rozwoju, co w efekcie przekłada się na jakość życia społeczeństwa.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo ekonomiczne • globalizacja • integracja ekonomiczna • międzynarodowa współpraca gospodarcza

Abstract:

Contemporary economic processes and phenomena are characterized by high complexity and dynamics, and the last decades have brought significant changes in the functioning of the world economy. The process of globalization and the economic integration of markets and companies have heightened the role of technological progress and innovation. The complex set of causes and phenomena that led the global economic system to a significant asymmetry of powers, mechanisms and institutions in pursuit of productivity and profitability, as well as the fulfilment of security needs, created new, severely felt, imbalances. Economic security is one of the most important components of the state's security. Its effective shaping depends on the rational identification and usage of many factors in time and space, since this determines the stability of the economic system of the state and creates conditions for harmonious development, which in turn translates into the quality of life of society.

Keywords: economic security • globalization • economic integration • international economic cooperation



Niniejsza publikacja ukazuje się na warunkach międzynarodowej licencji publicznej Creative Commons 4.0 – uznanie autorstwa – na tych samych warunkach – użycie niekomercyjne.

This work is licensed under a [Creative Commons Attribution – NonCommercial – ShareAlike 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

1. Wstęp

W ciągu ostatnich lat nie sposób nie zauważyć szybko rosnącego nasilenia i zasięgu wzajemnych powiązań globalnych we wszystkich sferach życia – od gospodarki do kultury. Na sile przybrała ogólnoswiatowa integracja gospodarcza oraz rozwój globalnych zależności w dziedzinie handlu, usług, finansów oraz produkcji. Uwarunkowania te wiążą obecnie ze sobą losy państw, narodów, społeczności w obrębie wielkich regionów ekonomicznych świata, a nawet na szerszą skalę – całej kształtującej się obecnie globalnej gospodarki rynkowej. Współczesne państwo funkcjonujące w globalnym obrocie dąży do realizacji własnych interesów wykorzystując najefektywniejsze narzędzia, w celu uzyskania optymalnych efektów i utrzymania odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa gospodarczego. Niniejszy artykuł ma na celu zaprezentowanie istoty bezpieczeństwa ekonomicznego państwa w aspekcie międzynarodowej współpracy gospodarczej i jej uwarunkowań. W artykule zastosowano analizę krytyczną literatury przedmiotu oraz wykorzystano dane statystyczne Głównego Urzędu Statystycznego dotyczące wartości wskaźników makroekonomicznych.

2. Istota bezpieczeństwa ekonomicznego państwa

Bezpieczeństwo, podobnie jak jego podstawowy komponent – bezpieczeństwo ekonomiczne, nazywane także bezpieczeństwem gospodarczym, zaliczane jest do podstawowych potrzeb każdej jednostki gospodarującej zasobami. Problematyka bezpieczeństwa ekonomicznego znajduje swoje miejsce w obszarze zainteresowań badań nad bezpieczeństwem w aspekcie gospodarczych podstaw działalności człowieka. Bezpieczeństwo ekonomiczne jest wynikiem integracji dwóch dyscyplin naukowych, tj. ekonomii i nauk o bezpieczeństwie. Pojęcie to jest bardzo szeroko i wielokrotnie definiowane w literaturze, jednak termin ten nie posiada wypracowanej jednorodnej oraz powszechnie obowiązującej definicji, co związane jest z niejednorodnym poglądem badaczy tego obszaru. Trudności z jednolitym określeniem tego zjawiska skutkują prowadzeniem wielu badań, co stworzyło szerokie pole do dyskusji. W literaturze przedmiotu autorzy w różnorodny sposób określają to zjawisko oraz determinanty go kształtujące. Definicje pochodzą z różnych obszarów naukowych, tj. począwszy od ekonomii, politologii, socjologii a kończąc na naukach o bezpie-

czeństwie¹. Oznacza to, że bezpieczeństwo ekonomiczne ma charakter interdyscyplinarny i jest pojęciem wielowymiarowym charakteryzującym się zróżnicowanymi czynnikami wewnętrznymi i zewnętrznymi. Zainteresowanie bezpieczeństwem ekonomicznym jest następstwem wielu procesów i czynników, które wynikają z dynamiki zmian w układzie relacji pomiędzy uczestnikami obrotu gospodarczego i wymiany międzynarodowej oraz powstawaniem nowych potęg gospodarczych, a także rozwojem geoekonomii². Współcześnie obszar ten wzbudza coraz większą uwagę i zainteresowanie zarówno badaczy, jak i praktyków.

Prekursorem, który dostrzegł istotę tego zjawiska był Barry Buzan, który w swojej publikacji z 1991 r., *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*³, stwierdził, iż bezpieczeństwo ekonomiczne jest jednym ze strategicznych obszarów badań nad bezpieczeństwem. Publikacja ta wniosła istotny wkład w wyodrębnienie bezpieczeństwa ekonomicznego jako samodzielnego obszaru badań nad bezpieczeństwem⁴. Współcześni badacze tego obszaru przedstawiają w swoich opracowaniach to zjawisko w sposób niejednolity, co można zauważyć w literaturze przedmiotu. W tabeli nr 1 przedstawiono wybrane definicje bezpieczeństwa ekonomicznego różnych autorów.

Przytoczone definicje bezpieczeństwa ekonomicznego ukazują to pojęcie na tle obszaru uwarunkowanego wieloma bodźcami, które kształtują harmonijne warunki wpływające na rozwój państwa i jego obywateli, co w końcowym efekcie przekłada się na stabilność systemu gospodarczego i ogólny dobrobyt społeczny.

Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa to zdolność systemu gospodarczego państwa bądź grupy państw do takiego wykorzystania wewnętrznych czynników rozwoju i międzynarodowej współzależności ekonomicznej, które będą gwarantowały jego zrównoważony niezagrożony rozwój oraz stabilność i bezpieczeństwo. Stabilny system gospodarczy wykazuje zdolność do budowania zrównoważonego dobrobytu społecznego oraz państwowego⁵.

¹ K. M. Książkowski, *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, Warszawa 2011, s. 13.

² M. Leszczyński, *Bezpieczeństwo ekonomiczne w warunkach postępującej finansyzacji*, „Prace i Studia WNEIZ US” 2016, nr 44/3, s. 166.

³ B. Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, New York 1991.

⁴ K. M. Książkowski, op. cit., s. 13.

⁵ K. Żukrowska, op. cit. s. 32.

Tabela nr 1. Zestawienie wybranych definicji wg różnych autorów.

Autor	Definicja
Z. Stachowiak	Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa, to taki stan rozwoju krajowego systemu gospodarczego, który zapewnia wysoką sprawność jego funkcjonowania – poprzez należyte wykorzystanie wewnętrznych czynników rozwoju– oraz zdolność do skutecznego przeciwstawienia się zewnętrznym naciskom, mogącym doprowadzić do zaburzeń rozwojowych ⁶ .
K. Żukrowska	Bezpieczeństwo ekonomiczne oznacza warunki harmonijnego rozwoju, pozwalającego budować zrównoważony dobrobyt obywateli państwa. W ujęciu makroekonomicznym bezpieczeństwo to stabilność zatrudnienia, niski poziom bezrobocia, przewidywalne perspektywy rozwoju gospodarki, charakteryzujące się płynnością finansową. W ujęciu mikroekonomicznym to wypłacalność gospodarstwa domowego lub przedsiębiorstwa ⁷ .
K. Raczkowski	Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa to względnie zrównoważony endo- i egzogenicznie stan funkcjonowania gospodarki krajowej, w którym występujące ryzyko zaburzeń równowagi utrzymane jest w wyznaczonych i akceptowalnych normach organizacyjno-prawnych oraz zasadach współżycia społecznego ⁸ .
K. Księżopolski	Bezpieczeństwo ekonomiczne to niezakłócone funkcjonowanie gospodarek, to znaczy utrzymanie podstawowych wskaźników rozwojowych oraz zapewnienie komparatywnej równowagi z gospodarkami innych państw ⁹ .

Źródło: opracowanie własne na podstawie wybranej literatury przedmiotu.

Do podstawowych walorów w sferze ekonomicznej bezpieczeństwa zalicza się wartości, które prezentuje poniższy rysunek. Podstawowe wartości w obszarze gospodarczym przedstawiono na rys.1.

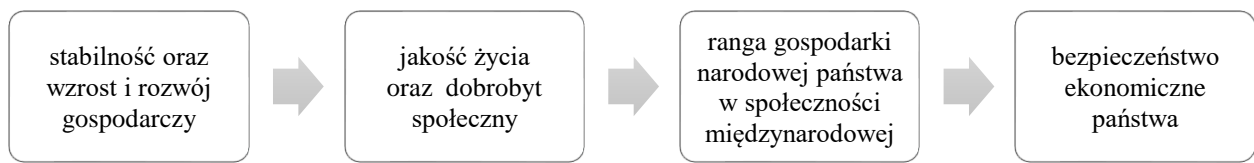
⁶ Z. Stachowiak, *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, [w:] W. Stankiewicz (red.), *Ekonomika obrony*, Warszawa 1994, s. 189.

⁷ K. Żukrowska, *Ekonomia jako sfera bezpieczeństwa państwa*, [w:] K. Raczkowski, K. Żukrowska, M. Żuber (red.), *Interdyscyplinarność nauk o bezpieczeństwie, Paradygmat, wiedza, demarkacja*, Warszawa 2013, s. 32.

⁸ K. Raczkowski, *Percepcja bezpieczeństwa ekonomicznego i wyzwania dla zarządzania nim w XXI wieku*, [w:] K. Raczkowski (red.), *Bezpieczeństwo ekonomiczne. Wyzwania dla zarządzania państwem*, Warszawa 2012, s. 81.

⁹ K. Księżopolski, *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, [w:] J. Płaczek (red.), *Ekonomika bezpieczeństwa państwa w zarysie*, Warszawa 2014, s. 194-196.

Rysunek nr 1. Podstawowe wartości w sferze ekonomicznej państwa



Źródło: opracowanie własne.

Bezpieczeństwo ekonomiczne zespolone jest nie tylko z egzystencją, ale głównie z rozwojem jednostki gospodarczej. Stanowi wartość samą w sobie, ponieważ wpływa – i decyduje w dużym stopniu – na rozwój cywilizacyjny danego społeczeństwa i jego struktur państwowych oraz poziom bezpieczeństwa ekonomicznego, a także możliwości przeciwdziałania zakłóceniom o charakterze endogenicznym oraz egzogenicznym. Zjawisko to modelowane jest przez różnorodne uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne, przy określaniu których uwzględnia się nie tylko równowagę w sferze zatrudnienia i finansów, ale również równowagę w dostawach i popycie na pozostałe czynniki wytwórcze, w tym surowce, a także siłę roboczą w ujęciu narodowym i międzynarodowym. Bezpieczeństwo ekonomiczne zaliczane jest do potrzeb zbiorowych społeczeństwa, których wszakże niezmiennym jest prawo ograniczonych możliwości w ich zaspokojeniu. Oznacza to konieczność stałego ponoszenia nakładów finansowych zarówno o charakterze bieżącym, jak i inwestycyjnym (przyszłościowym). Działania te mają gwarantować bezpieczeństwo i rozwój państwa jego obywateli, a także warunkować efektywne i racjonalne wykorzystanie posiadanych zasobów i funduszy publicznych do realizacji zadań państwowych¹⁰.

Bezpieczeństwo ekonomiczne traktowane jest także jako mniej lub bardziej efektywne narzędzie wywierania wpływu w stosunkach zewnętrznych. Zintensyfikowanie procesów gospodarczych oraz dynamika zmian w światowym obrocie gospodarczym generuje różnorodne zagrożenia oraz stwarza możliwości oddziaływania na kształtowanie się bezpieczeństwa ekonomicznego państwa. Biorąc pod uwagę złożoność współczesnych zjawisk gospodarczych trudno jest przewidzieć wszystkie zagrożenia bezpieczeństwa ekonomicznego, tym bardziej, iż te mające swoje źródło w rozwoju i funkcjonowaniu gospodarki światowej, charakteryzują się wysoką dynamiką i trudną poznawalnością. Istotą procesów gospodarowania w gospodarce rynkowej jest ryzyko, konkurencja i cykliczne wahania, dlatego ważnymi atrybutami bezpieczeństwa ekonomicznego stają się

¹⁰ K. Raczkowski, op. cit., s. 81, 93.

adaptacyjność oraz podatność na zmiany i elastyczność¹¹. Państwo funkcjonując w globalnej gospodarce doświadcza coraz większej zmienności warunków gospodarowania, procesów rozwoju, preferowanych wartości i sposobów wykorzystania czynników produkcji, to powoduje, że bezpieczeństwo gospodarcze państwa jest procesem o zmiennej dynamice.

Bezpieczeństwo ekonomiczne stało się kluczowym celem polityki gospodarczej, w tym także polityki zagranicznej, każdego państwa. Realizacja celów gospodarczych państwa skupia się przede wszystkim na budowaniu relacji z innymi podmiotami na arenie międzynarodowej oraz wchodzeniu w kontakty handlowe zarówno z państwami, jak i innymi aktorami sceny międzynarodowej. Priorytetowym celem współczesnych relacji i więzi gospodarczych jest wypracowanie pozytywnych stosunków z partnerami handlowymi i jak największych korzyści gospodarczych. Złożony charakter bezpieczeństwa ekonomicznego powoduje silne związki z międzynarodowymi stosunkami gospodarczymi, a także różnego rodzaju ryzykami, w tym przede wszystkim finansowymi. Współczesne państwo w znacznym stopniu zwraca uwagę na uwarunkowania i zagadnienia związane z bezpieczeństwem ekonomicznym, tym bardziej, iż proces globalizacji gospodarki światowej oraz integracji gospodarczej nabrał w tym czasie nowej dynamiki, generując niebezpieczeństwa o nieznannej wcześniej skali¹². Spośród wielu czynników oddziałujących na bezpieczeństwo ekonomiczne należy wskazać współczesne zależności, powiązania i procesy globalizacji w światowym obrocie gospodarczym oraz w relacjach międzynarodowych.

3. Globalizacja jako zjawisko oddziałujące na międzynarodowe procesy gospodarcze

Globalizacja jest terminem wieloznacznym, opisującym proces, dzięki któremu współczesny świat można postrzegać w kategoriach swoistego układu naczyń połączonych, dzięki czemu „świat staje się w coraz większym stopniu jednym miejscem”¹³. Rozwój procesów globalizacyjnych wpłynął na pozycję i znaczenie państwa narodowego. W literaturze przedmiotu przez globalizację należy rozumieć „umiędzynarodowienie gospodarki w skali światowej pod wpływem ponadnarodowych przepływów czynników wytwórczych”¹⁴. Globalizacja to dynamiczny proces obejmujący wiele sprzecznych tendencji,

¹¹ M. Bojańczyk, *Bezpieczeństwo ekonomiczne w niestabilnej gospodarce światowej*, Warszawa 2014, s. 19.

¹² B. Hołyst, *Bezpieczeństwo. Ogólne problemy badawcze*, tom I, Warszawa 2014, s. 240-243.

¹³ T.R. Aleksandrowicz, *Bezpieczeństwo w Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 12-15.

¹⁴ Ibidem.

niezdeteminowanych kierunków i oddziaływań w skali makro- i mikrospołecznej. Podejście dynamiczne to określenie globalizacji jako procesu polegającego na dalszym pogłębianiu się międzynarodowego podziału pracy i równoczesnym przekształcaniu tego podziału na nowy ład globalny, gdzie role i zadania dzielone są niekoniecznie międzynarodowo, ale także transnarodowo czy ponadnarodowo. Globalizacja wpływa na procesy w zakresie gospodarczo-społecznym, politycznym oraz kulturalnym, jak też na ich efekty. Poznanie istoty tego procesu stanowi podstawę opracowania różnorodnych strategii działania w warunkach globalizacji, czy wręcz wpływania na dokonujące się w jej ramach zmiany ekonomiczne, polityczne, społeczne i kulturowe. Proces globalizacji w szczególności dotyczy sfery gospodarczej, a jej przejawy można odnotować w innych dziedzinach, takich jak np. media masowe, komunikacja, dyplomacja, ochrona środowiska itp.¹⁵ Globalizacja najintensywniej zachodzi w sferze gospodarczej, czego następstwem jest stopniowa integracja, standaryzacja, a nawet unifikacja gospodarki światowej. Dominacja w procesie gospodarowania czynnikami wytwórczymi spowodowała podporządkowanie jej innych dziedzin działalności człowieka. Nierówność zachodzących procesów rodzi napięcia pomiędzy sferą gospodarczą o globalnym zasięgu, a sferą polityczną oraz sferą społeczną¹⁶. W procesach globalizacji przez granice przemieszczają się kapitały, technologie i surowce oraz inne zasoby. Razem z towarami i kapitałem, a także ludźmi przemieszczają się coraz swobodniej idee i kultury. W wyniku tego prawa, gospodarki i ruchy społeczne formują się na poziomie międzynarodowym¹⁷.

Procesy globalizacji zachodzące w gospodarce światowej to stosunki przede wszystkim handlowe, które wzbudzają lub wzmacniają istniejące zależności pomiędzy państwami oraz społecznościami zasiedlającymi nierzadko odległe od siebie obszary. Takie procesy charakteryzują się dużą złożonością, a więc głęboko wpływają na warunki i styl życia ludzi i ich krajów. Znaczenie globalizacji dla społeczeństwa i państw narodowych można dostrzec w następujących aspektach:

- internacjonalizacja – intensyfikacja relacji pomiędzy suwerennymi państwami;
- liberalizacja – znoszenie restrykcji stosowanych przez rządy wobec przepływu czynników produkcji przez granice oraz wprowadzenie otwartej gospodarki światowej;

¹⁵ A. Rzepka, *Globalizacja w teorii i praktyce*, Poznań 2013, s. 63, 133, 173.

¹⁶ E. Polak, *Globalizacja a różnicowanie społeczno-ekonomiczne*, Warszawa 2009, s. 8.

¹⁷ R. Orłowska, K. Żołądkiewicz (red.), *Globalizacja i regionalizacja w gospodarce światowej*, Warszawa 2012, s. 17-18.

- uniwersalizacja – rozszerzanie zasięgu oddziaływania poprzez rozprzestrzenianie się towarów, idei, wynalazków i doświadczeń do wszystkich zakątków świata;
- homogenizacja – upodabnianie się na całym świecie cen, produktów, płac oraz stóp procentowych;
- deterytorializacja – terytorium państwa i przestrzeń geograficzna stają się w pewnych przejawach nieistotne.

Z kolei zakładając, że państwo i jego instytucje w swych działaniach kierują się zasadą racjonalnego gospodarowania, proces globalizacji działalności gospodarczej wiąże się z korzyściami dla uczestników międzynarodowej wymiany gospodarczej. Do najczęściej wymienianych korzyści należy zaliczyć te, które związane są z pozytywnym wpływem wolnego handlu na gospodarkę, na przykład:

- bardziej poprawną alokację zasobów związanych z intensywniejszym przepływem czynników produkcji w sytuacji, gdy globalizacja oznacza stopniowe znoszenie barier przepływu kapitału i siły roboczej;
- korzyści skali produkcji związane ze znoszeniem barier ograniczających handel międzynarodowy;
- zwiększony dostęp do zagranicznych czynników produkcji, szczególnie kapitału oraz tańszych dóbr inwestycyjnych pochodzących z importu.

Procesy globalizacji w dużej mierze pozwalają na obniżenie kosztów produkcji, co pozwala wytwórcom obniżyć ceny i przenieść korzyści na konsumentów, a w ogólnej postaci i najszerszym znaczeniu, prowadzą do zwiększonego dobrobytu społecznego¹⁸.

Globalizacja umożliwia rozwój i wzrost tych podmiotów, które potrafią się dostosować do szybko zmieniających się warunków funkcjonowania gospodarki światowej. Stosunkowo duża łatwość przekraczania granic pozwala organizacjom wychodzić poza rynek krajowy. Jednostki gospodarujące podlegają silnym wpływom rozmaitych zdarzeń zachodzących na zewnętrznych rynkach, które stawiają przed nimi duże wymagania, ale również dają możliwości rozwoju, wzrostu i dalszej ekspansji. Badając proces globalizacji należy dokonać analizy wad i zalet, ponieważ nie należy traktować tego procesu tylko w kategoriach pozytywnych bądź negatywnych. Proces globalizacji silnie oddziałuje na funkcjonowanie podmiotów gospodarczych oraz krajowych gospodarek, modyfikuje ich zachowania i działania. Proces ten niesie za sobą szanse na rozwój ekonomiczny, społeczny i polityczny, ale

¹⁸ E. Mińska-Struzik (red.), *Wprowadzenie do ekonomii międzynarodowej*, Warszawa 2012, s. 149-150.

także zagrożenia związane ze nieznaczną kontrolą nad uwarunkowaniami powstającymi na globalnym rynku¹⁹.

Istotną cechą współczesnych procesów gospodarczych, które zachodzą pomiędzy uczestnikami międzynarodowych stosunków gospodarczych na rynkach wymiany jest dynamiczność i zmienność. Pod wpływem czynników wewnętrznych i zewnętrznych zmienia się ich struktura, wielkość, kultura transakcji oraz relacje z otoczeniem gospodarczym. Globalizacja jest zjawiskiem złożonym i wykracza poza wzrost intensywności handlu międzynarodowego, kierunki i natężenie przepływów czynników produkcji czy konwergencję cen dóbr i usług. Podobnie jak w przypadku innych zjawisk mających dalekosiężny wpływ na dobrobyt i styl życia ludzi na całym świecie, istnieją liczne kontrowersje wokół procesu globalizacji²⁰.

Globalizacja jest procesem obiektywnym i systemowym, charakteryzującym się ciągle rozszerzającą siecią powiązań i współzależności ekonomicznych, politycznych i kulturowych państw i społeczeństw. Procesy globalizacji, w których czynnikiem dynamizującym stają się duże korporacje o zasięgu światowym, prowadzą do zaznaczania się istotnych podziałów w skali globalnej na centra, półperyferie i peryferie. Z kolei w okresie późnej nowożytności, w którym na sile przybierają procesy globalizacji, państwa narodowe tracą niektóre swoje funkcje na rzecz struktur międzynarodowych i globalnych. W sferze kultury zaznaczają się w dobie globalizacji trzy zasadnicze procesy: komercjalizacji, uniformizacji i próby włączania wartości regionalnych do światowego obiegu dóbr i wartości kultury²¹.

Istotę globalizacji sprowadzić można do wzrostu zasięgu, zakresu, wielkości i intensywności wzajemnych wpływów, oddziaływań i współzależności w wymiarze przekraczającym granice państw, regionów i kontynentów. Kojarzona jest z usuwaniem granic handlowych, liberalizacją przepływów, dyfuzją obcych wpływów i deterytorializacją coraz większej liczby zjawisk i procesów. Siłą sprawczą zachodzących współcześnie procesów jest postęp naukowo-techniczny, zwłaszcza w zakresie środków transportu i komunikacji oraz promowane rozwiązania i wartości w sferze gospodarczej (liberalizm, prywatyzacja, mobilność, konkurencja, innowacyjność)²². Mając na uwadze istotę tego procesu można go oceniać przez pryzmat zalet i wad dla współczesnych procesów gospodarczych²³.

¹⁹ B. Glinkowska, B. Kaczmarek, *Zarządzanie międzynarodowe, Strategie i studia przypadków*, Łódź 2016, s. 12.

²⁰ E. Mińska-Struzik, op. cit., s. 154.

²¹ W. Misiak, *Globalizacja, więcej niż podręcznik*, wyd. 2 zaktualizowane, Warszawa 2009, s. 13.

²² E. Polak, op. cit., s. 8.

²³ B. Glinkowska, B. Kaczmarek, op. cit. s. 14.

4. Współczesna integracja gospodarcza w procesie kształtowania bezpieczeństwa ekonomicznego państwa

Gospodarki współczesnych państw i ich społeczeństwa obecnie są bardzo zintegrowane i współzależne. Postępująca liberalizacja, globalizacja, integracja gospodarcza handlu międzynarodowego, jak również swobodny przepływ kapitału oraz rozwój nowych technik informatycznych, a także nowych środków transportu przyczyniły się do ekspansji podmiotów na rynki zagraniczne²⁴. Współcześnie integracja ekonomiczna jest procesem zachodzącym praktycznie we wszystkich częściach świata. Kraje angażując się w ten proces oczekują pozytywnych rezultatów w dwóch obszarach. Po pierwsze, w wymiarze politycznym integracja ma zapewnić pokój, przeciwdziałać konfliktom i wzmacniać wzajemne zaufanie. Po drugie, w wymiarze ekonomicznym ma zintensyfikować rozwój gospodarczy poprzez rozwój handlu i stymulację inwestycji. Podstawę dla międzynarodowej integracji gospodarczej stanowi teoria unii celnej. Jej osią jest przyjęcie założeń, że największe korzyści z handlu partnerzy odnoszą w warunkach swobodnego przepływu towarów, występują istotne korzyści związane ze skalą produkcji, a więc i z istnieniem wielkiego rynku zbytu, a ponadto mechanizm rynkowy przez oddziaływanie konkurencji wymusza racjonalizację alokacji czynników produkcji. Państwo angażując się w procesy integracyjne liczy na korzyści, jakie może dzięki temu osiągnąć. Uczestnicy procesów integracyjnych dążą do przyspieszenia tempa wzrostu gospodarczego, przekładającego się na rozwój gospodarczy i wzrost dobrobytu, co stanowi podstawową przesłankę ekonomiczną w budowaniu poczucia bezpieczeństwa gospodarczego²⁵.

Ogólne efekty integracji ekonomicznej związane są przede wszystkim z korzyściami wynikającymi z funkcjonowaniem wielkiego rynku i tworzeniem się dużego organizmu gospodarczego, który powstaje w wyniku procesu zmian jakościowych i ilościowych. Należy więc efekty integracji rozpatrywać w skali makroekonomicznej i mikroekonomicznej. W wymiarze makroekonomicznym należy liczyć na podniesienie poziomu rozwoju gospodarczego i dobrobytu społecznego państw integrujących się w wyniku uruchomienia efektów związanych z poszczególnymi etapami procesu integracji, tzn. efektami swobodnego

²⁴ R. Orłowska, K. Żołądkiewicz, op. cit., s. 43.

²⁵ E. Molendowski (red.), *Integracja regionalna wobec wyzwań współczesnej gospodarki światowej*, Warszawa 2012, s. 186-191.

przepływu towarów; efektami przepływu rzeczowych czynników produkcji; efektami przepływu ludności i pracy; efektami jednolitego rynku; efektami unii walutowej.

W skali mikroekonomicznej oczekiwane efekty to: efekt racjonalizacji stosunków między podmiotami gospodarczymi; obniżka kosztów produkcji w wyniku korzyści skali produkcji i wzrostu konkurencji; efekt spadku poziomu cen; efekt innowacji i postępu technicznego jako rezultat nowych warunków konkurencji i realokacji czynników produkcji; efekt popytowy; efekt koncentracji produkcji i kapitału; efekt umiędzynarodowienia przedsiębiorstw. Wszystko to powinno pobudzać wzrost gospodarczy, a w konsekwencji podnieść ogólny poziom dobrobytu społeczeństwa danego kraju, a także wzmacniać poczucie bezpieczeństwa ekonomicznego²⁶.

Integracja ekonomiczna oraz procesy związane z globalizacją mają istotny wpływ na wielkość, strukturę oraz charakter rozliczeń, jakie dokonują się w wymianie międzynarodowej. Globalizację działalności gospodarczej charakteryzują długofalowe procesy integrowania gospodarczego coraz większej liczby krajowych gospodarek ponad ich granicami za sprawą wzrostu liczby i zakresu wzajemnych powiązań o charakterze inwestycyjnym, produkcyjnym, handlowym i usługowym, w wyniku czego powstaje jeden ogólnosiwiatowy system ekonomiczny. Procesy te pobudzają lub umacniają istniejące więzi i zależności pomiędzy społeczeństwami oraz podmiotami gospodarczymi funkcjonującymi w różnych obszarach globu²⁷. Procesy integracyjne oparte są na dobrowolnej współpracy i wymianie czynników wytwórczych. Tworzy się wartość dodana w oparciu o społeczny podział pracy i zasadę obustronnych korzyści. W warunkach wolności i konkurencji międzynarodowej wszyscy, aczkolwiek w niejednakowym stopniu, odnoszą z tej współpracy i wymiany korzyści²⁸.

W powyższych rozważaniach należy zauważyć, że żaden kraj nie jest w pełni samowystarczalny, w związku z czym w mniejszym lub większym stopniu musi polegać na dostawach towarów i usług od partnerów zagranicznych. Międzynarodowa wymiana handlowa oraz integracja gospodarcza koncentruje się przede wszystkim w krajach wysoko rozwiniętych oraz krajach rozwijających się, które w ostatnich dekadach weszły na ścieżkę przyspieszonego rozwoju przemysłowego. Znaczenie integracji międzynarodowej w zakresie wolnego handlu dla funkcjonowania gospodarki danego kraju, oprócz wartości

²⁶ S. I. Bukowski (red), *Globalizacja i integracja regionalna a wzrost gospodarczy*, Warszawa 2010, s. 16-18.

²⁷ J. B. Osoba, *Ekonomia i finanse międzynarodowe. Zbiór zadań i materiały do ćwiczeń*, Warszawa 2013, s. 120.

²⁸ J. W. Bossak, *Konkurencja i współpraca międzynarodowa*, Warszawa 2013, s. 69-73.

wymiany handlowej z zagranicą, zależy w głównej mierze od jej udziału w PKB²⁹. Współczesne państwa i ich społeczeństwa podlegają przeobrażeniom w ślad za zmianami, jakie zachodzą w gospodarce światowej i wymianie międzynarodowej. Globalny wymiar procesów gospodarczych stawia przed państwami różnorodne wyzwania oraz szanse i zagrożenia, którym muszą sprostać, aby efektywnie funkcjonować we wspólnotach gospodarczych i na arenie międzynarodowej.

5. Polska w systemie międzynarodowej współpracy gospodarczej

Podstawową formą międzynarodowej wymiany gospodarczej jest handel międzynarodowy, rozumiany jako odpłatna wymiana towarów pomiędzy poszczególnymi państwami. Międzynarodowa wymiana gospodarcza realizowana jest poprzez eksport i import. Światowy obrót towarami dokonywany za pomocą zróżnicowanych typów i rodzajów dóbr, w tym przede wszystkim dóbr przemysłowych. Obecnie w szybkim tempie rozwija się międzynarodowy handel usługami tradycyjnymi, do których należy zaliczyć transport, budownictwo i turystykę. Współcześnie istotnego znaczenia w światowym obrocie gospodarczym nabierają usługi w zakresie telekomunikacji i łączności a także usługi finansowe. W ostatnich latach na znaczeniu zyskały takie formy wymiany międzynarodowej jak:

- przepływy kapitału – transakcje te mogą się charakteryzować długoterminowością (np. zakup zagranicznych papierów wartościowych, długoterminowe kredyty bankowe lub udzielone przez rządy państw lub organizacje międzynarodowe) i krótkoterminowe;
- transfer wiedzy technologicznej – dokonuje się pomiędzy państwami za pośrednictwem licencji, patentów, a także doradztwa technologicznego, wymiany szkoleniowej współpracy w dziedzinie badań i rozwoju;
- migracja pracowników – w celu poszukiwania lepszego zatrudnienia³⁰.

Relacje uczestników stosunków międzynarodowych, jakie kształtują się w światowych procesach wymiany oraz w wyniku realizacji narodowych interesów, charakteryzują się dużą intensywnością. Obecnie nie bez znaczenia na arenie międzynarodowej w stosunkach międzynarodowych jest dominujący charakter państwa. W tym obszarze występuje różnorodność determinant wewnętrznych i zewnętrznych, które wpływają na dobór

²⁹ E. Mińska-Struzik, op. cit., s. 17-27.

³⁰ J. Mierzejewska-Majcherek, *Podstawy ekonomii. Część 2 Makroekonomia*, Warszawa 2012, s. 180-181.

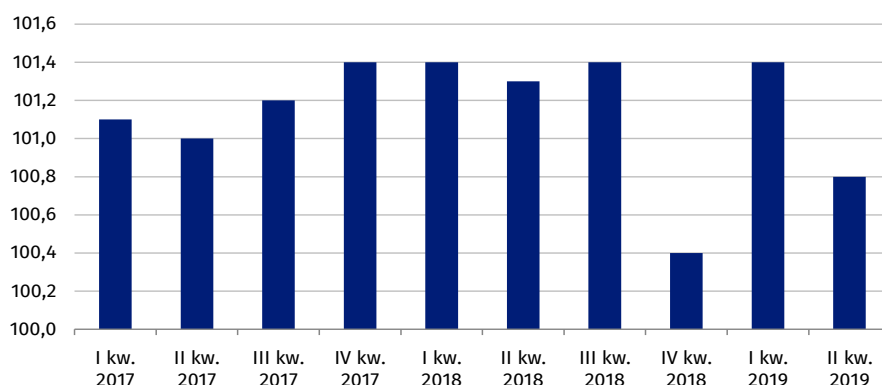
odpowiednich elementów i narzędzi budujących odpowiednią pozycję państwa na arenie międzynarodowej. Międzynarodowe stosunki gospodarcze pojmowane są jako pewnego rodzaju odmiana stosunków międzyludzkich o zróżnicowanych formach współpracy, rywalizacji bądź walki. Formy te wpływają w dużym stopniu na dobór najskuteczniejszych instrumentów realizacji celów i interesów gospodarczych. Uznanie jednej z powyżej wskazanych form za dominującą, przy realizacji celów gospodarczych na arenie międzynarodowej determinuje najbardziej efektywne metody i środki ich urzeczywistnienia. Uwarunkowania te mają duże znaczenie dla oceny ważności oraz przydatności poszczególnych zasobów materialnych i niematerialnych pozostających do dyspozycji państwa. Rozpatrując relacje na arenie międzynarodowej w kategorii współpracy, należy stwierdzić, że ta forma będzie skutkować odbieraniem innych uczestników stosunków międzynarodowych jako partnerów, współpracowników bądź wspólników. W tych relacjach mogą wystąpić sytuacje sporne, kryzysy bądź inne konflikty o różnorodnym podłożu. Mając na uwadze kryzysy i niekorzystne zjawiska gospodarcze bądź okoliczności, uczestnicy tych relacji powinni traktować te uwarunkowania jako wspólny problem oczekujący takiego rozwiązania, którego celem jest zapewnienie w jak największym stopniu realizacji interesów wszystkich stron przy założeniu, że każda z nich powinna i może odnieść oczekiwane korzyści. Ponadto powinno się poszukiwać elastycznych i kreatywnych narzędzi rozwiązania problemów.

Relacje pomiędzy podmiotami stosunków międzynarodowych postrzegane są w perspektywie długookresowej. Wieloletnie relacje na arenie międzynarodowej są istotnymi priorytetowymi zasobami jakościowymi, będącymi w dyspozycji dyplomacji, sojuszy oraz układów współpracy i integracji, a także wpływającymi na poziom rozwoju gospodarczo-technicznego. Kolejną formą relacji na arenie międzynarodowej jest walka, w której inne podmioty określane są jako przeciwnik lub wróg. W tej formie relacji można stosować narzędzia ograniczające stosunki międzynarodowe pomiędzy wrogimi uczestnikami. Odnosząc się do relacji w stosunkach międzynarodowych jako rywalizacji lub współzawodnictwie, stawia w centrum uwagi obiektywny interes państwa. Celem jest zapewnienie jak najpełniejszej realizacji założeń i planów, także kosztem innych uczestników relacji międzynarodowych. Współzależności w stosunkach międzynarodowych są niewątpliwie zespołem wszystkich trzech podstawowych form – współpracy, rywalizacji i walki, a ich

wzajemny stosunek ulega nieustannym dynamicznym zmianom³¹. Reasumując powyższe rozważania należy stwierdzić, że „życie międzynarodowe jest syntezą współpracy i walki w różnych dziedzinach i różnych proporcjach”³².

Współczesne funkcjonowanie państwa i gospodarki rynkowej charakteryzuje się otwartością na współpracę z zagranicą. Związane jest to z istnieniem szerokiego wachlarza możliwości rozwojowych oraz budowaniem długotrwałych i stabilnych relacji o charakterze ekonomicznym. Utrzymywanie trwałych i stabilnych powiązań gospodarczo-społecznych staje się fundamentem rozwoju i wzrostu gospodarczego państwa. Poniższy wykres prezentuje dynamikę produktu krajowego brutto (PKB) Polski jako miernika wzrostu gospodarczego w okresie 2017-2019.

Wykres nr 1. Dynamika realna produktu krajowego brutto Polski wyrównanego sezonowo (kwartał poprzedni = 100)



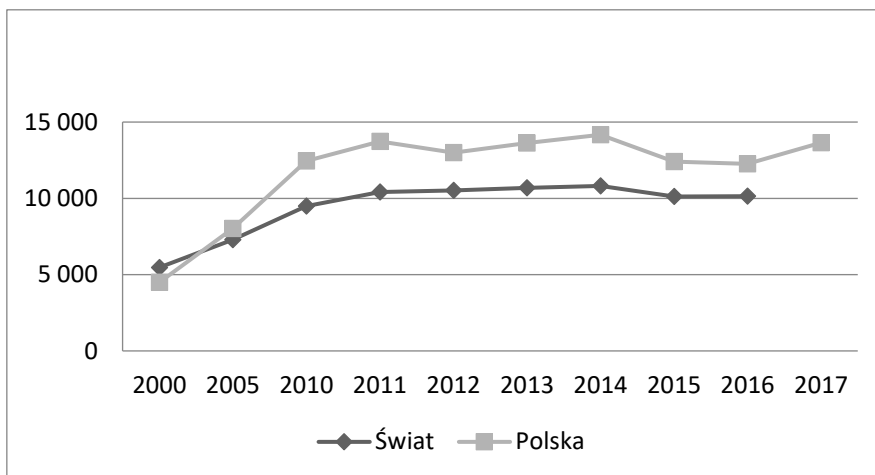
Źródło: Główny Urząd Statystyczny, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/kwartalne-rachunki-narodowe/szybki-szacunek-produktu-krajowego-brutto-za-drugi-kwarta-2019-roku,1,26.html> (dostęp: 26.08.2019).

Z kolei wykres nr 2 przedstawia PKP Polski i świata w cenach bieżących w przeliczeniu na jednego mieszkańca.

³¹ M. Kleinowski, *Czynniki budujące siłę i potęgę państwa na arenie międzynarodowej*, „Świat Idei i Polityki” 2010, tom 10, s. 11-14.

³² M. Sułek, *Badania i pomiar potęgi państw – próba odpowiedzi na informacyjne potrzeby decydentów*, [w:] *Stosunki międzynarodowe w XXI wieku, Księga jubileuszowa okazji 30-lecia Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego*, red. E.Haliżak, R. Kuźniar, G. Michałowska, S. Parzymies, J. Symonides, R. Zięba, Warszawa 2006, s. 283.

Wykres nr 2. PKB Polski i świata na jednego mieszkańca (ceny bieżące, USD)



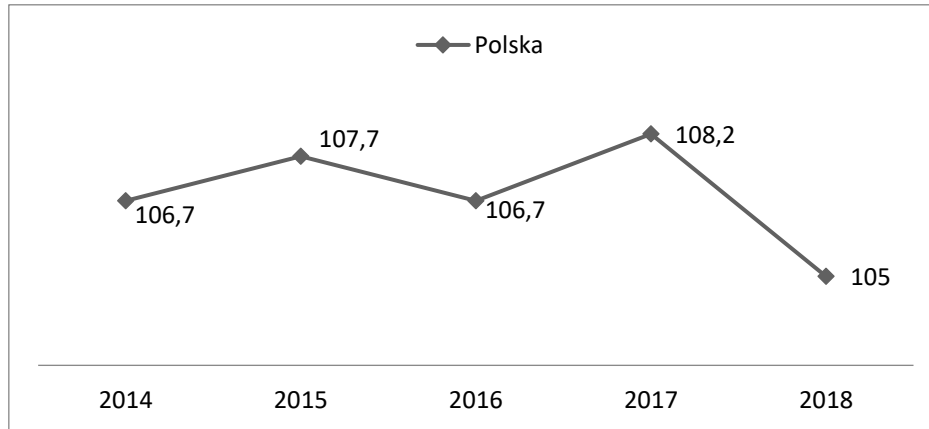
Źródło: Główny Urząd Statystyczny, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyki-miedzynarodowej-2018,10,6>, Tab. 16.8. (dostęp: 27.08.2019).

W gospodarce światowej stosunki gospodarcze uzależnione są od podmiotów gospodarczych zaangażowanych w proces współpracy oraz charakter, a także sferę i zasięg oddziaływań handlowych przedsiębiorstw. Do podmiotów, które biorą czynny udział w budowaniu związków międzynarodowych, zaliczyć należy podmioty krajowe, tj. organy rządu, instytucje i organizacje państwowe, przedsiębiorstwa krajowe, oraz podmioty międzynarodowe i transnarodowe, czyli przedsiębiorstwa międzynarodowe i transnarodowe, organizacje międzynarodowe, międzynarodowe i ponadnarodowe ugrupowania integracyjne.

Do najważniejszych form powiązań ekonomicznych państwa z innymi podmiotami należy zaliczyć powiązania handlowe, produkcyjne, inwestycyjne, techniczne, walutowo-finansowe oraz instytucjonalne. Obrazując ilościowo powyższe formy powiązań gospodarczych w obrocie światowym, poniżej zaprezentowano wykresy dynamiki handlu zagranicznego (eksport/import) Polski w latach 2014-2018.

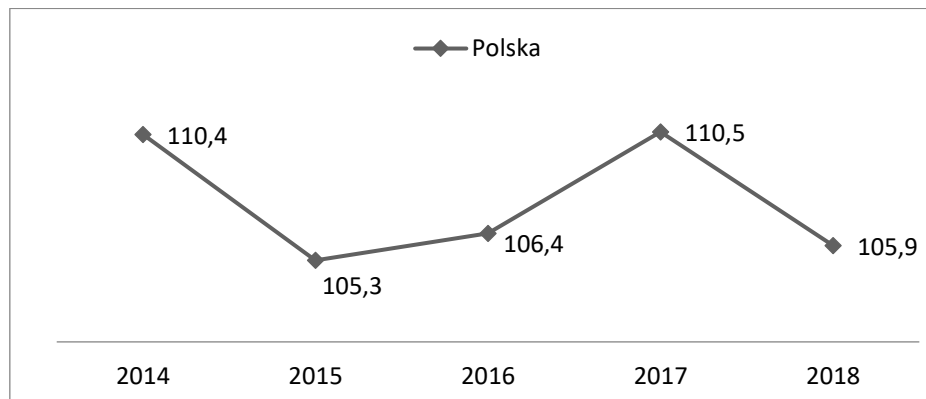
Wśród wymienionych typów relacji na szczególną uwagę zasługują stosunki w zakresie produkcji (produkcja rolnicza oraz przemysłowa), ponieważ mają duże znaczenie dla gospodarki światowej. Relacje w tym obszarze wynikają ze szczególnie istotnego znaczenia form powiązań i siły ich oddziaływania. Powiązania produkcyjne w obszarze rolnictwa związane są z postępującym procesem międzynarodowego podziału pracy i stopniowym przenikaniem się gospodarek poszczególnych państw.

Wykres nr 3. Dynamika eksportu Polski w latach 2014-2018.



Źródło: Główny Urząd Statystyczny, *Roczne wskaźniki makroekonomiczne*, <https://stat.gov.pl/wskaźniki-makroekonomiczne> (dostęp: 20.08.2019).

Wykres nr 4. Dynamika importu Polski w latach 2014-2018.



Źródło: Główny Urząd Statystyczny, *Roczne wskaźniki makroekonomiczne*, <https://stat.gov.pl/wskaźniki-makroekonomiczne> (dostęp: 20.08.2019).

Rosnąca współzależność podmiotów gospodarki światowej sprawia, że rozwój produkcji w rolnictwie, zwłaszcza nowoczesnej technologicznie, związany jest z utrzymywaniem stałych stabilnych powiązań specjalizacyjnych i kooperacyjnych. Poniższa tabela nr 2 prezentuje dynamikę produkcji rolniczej w Polsce i w świecie w latach 2010-2016.

Poddając rozważaniom kolejne lata w obszarze rolnictwa, należy zwrócić szczególną uwagę na rok 2018, ponieważ w tym okresie w Polsce utrzymało się wysokie tempo wzrostu gospodarczego. Produkt krajowy brutto w skali roku zwiększył się realnie o 5,1% (w roku poprzednim – o 4,8%). Według szacunków Eurostatu produkt krajowy brutto Unii Europejskiej zwiększył się o 2,0% (o 2,4% w 2017 r.).

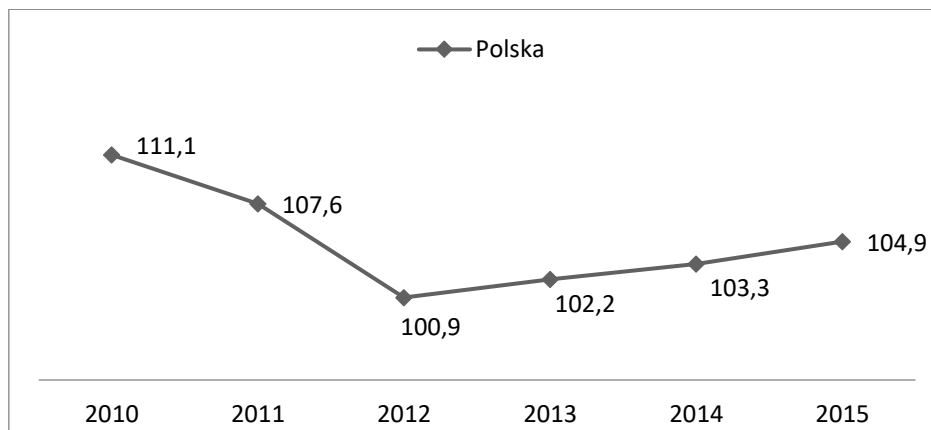
Tabela nr 2. Dynamika produkcji rolniczej w Polsce i w świecie w latach 2010-2016 (ceny stałe)

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	Rok poprzedni = 100						
Świat	102,6	103,5	101,2	103,4	101,5	101,1	101,2
Polska	95,5	102,5	104,1	101,7	106,0	93,9	106,9

Źródło: Rocznik Statystyki Międzynarodowej / International Statistics Yearbook, Warszawa 2018, Część IV, Dział 11. Rolnictwo, leśnictwo, rybactwo, Tablica T.11.1.1.

Na tle 28 państw Unii Europejskiej Polska należała do grupy najszybciej rozwijających się krajów. Wyższą niż w naszym kraju dynamikę wzrostu PKB wykazały tylko Irlandia (6,7%) i Malta (o 6,6%). Podobne tempo rozwoju gospodarczego obserwowano na Węgrzech (o 4,9%) i na Litwie (o 4,8%)³³.

Wykres nr 5. Dynamika produkcji przemysłowej w Polsce - ogółem na podstawie klasyfikacji ISIC Rev.4



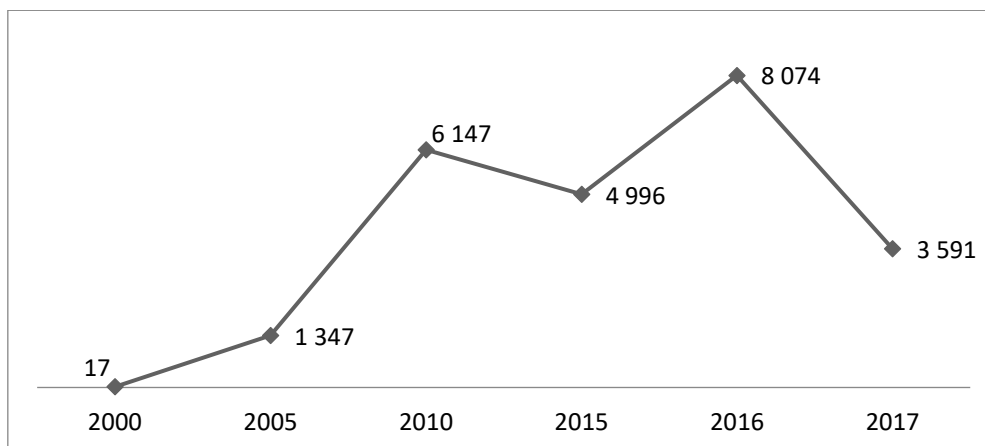
Źródło: Rocznik Statystyki Międzynarodowej / International Statistics Yearbook, Warszawa 2018, Część IV, Dział 11. Rolnictwo, leśnictwo, rybactwo, Tablica T.12.1.2.

Z kolei powiązania inwestycyjne uwarunkowane są dużą swobodą przepływu kapitału w skali międzynarodowej zarówno w formie kapitału finansowego, jak i kapitału inwestycyjnego, poszukującego atrakcyjnych warunków dla swojej lokalizacji. Powiązania techniczne z kolei są istotne z racji znaczącego wpływu postępu techniczno-

³³ Główny Urząd Statystyczny, Analizy statystyczne, Rolnictwo w 2018 r., Warszawa 2019, s. 23.

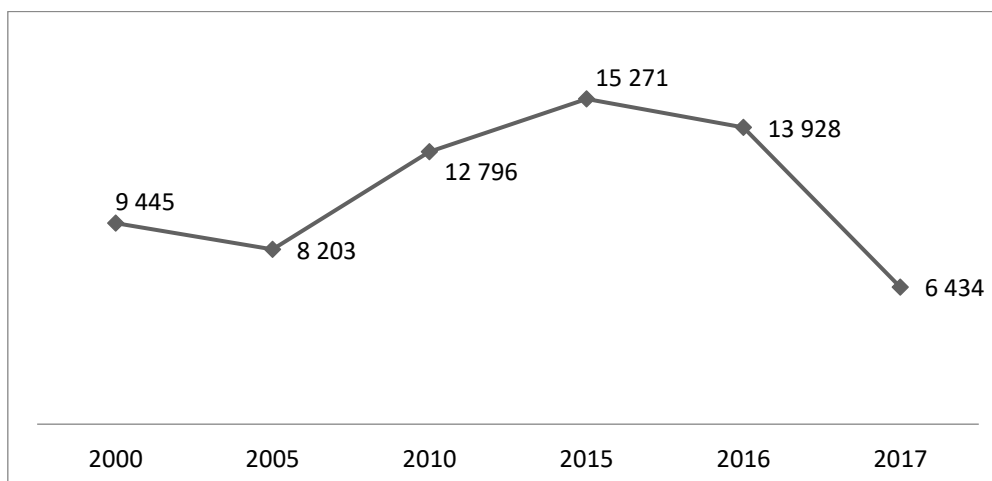
technologicznego występującego w gospodarce światowej³⁴. Poniższe wykresy obrazują polskie inwestycje bezpośrednie za granicą oraz zagraniczne inwestycje bezpośrednie w Polsce.

Wykres nr 6. Polskie inwestycje bezpośrednie za granicą w latach 2000-2017 (w mln USD).



Źródło: Rocznik Statystyki Międzynarodowej / International Statistics Yearbook, Warszawa 2018, Część IV, Dział 15. Finanse, Tablica T.15.4.1.

Wykres nr 7. Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w Polsce w latach 2000-2017 (w mln USD).



Źródło: Rocznik Statystyki Międzynarodowej / International Statistics Yearbook, Warszawa 2018, Część IV, Dział 15. Finanse, Tablica T.15.4.2.

³⁴ W. Kalita, A. Barwińska-Małajowicz, *Współpraca międzynarodowa jako forma działań wyrównujących nierówności gospodarcze*, [w:] M. G. Woźniak (red.), *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Problemy globalizacji i regionalizacji część 1*, Rzeszów 2006, s. 588-589.

Bezpośrednie inwestycje zagraniczne są uznane za podstawową formę przepływów kapitałowych w gospodarce światowej. To najbardziej pożądana forma napływu kapitału z uwagi na długoterminowy charakter i względną odporność na nagłe zmiany inwestorów. W porównaniu do tradycyjnych przepływów międzynarodowych cechują się one znaczną dynamiką rozwoju, która podyktowana jest postępującym procesem globalizacji i internacjonalizacji przedsiębiorstw³⁵.

Międzynarodowa wymiana gospodarcza przynosi określone korzyści, do których można zaliczyć: zwiększenie wpływów do budżetu państwa poprzez zwiększenie dochodów przedsiębiorstw biorących udział w światowym obrocie gospodarczym; uaktywnienie rozwoju technologicznego kraju poprzez nowoczesne technologie; rozwój instytucji i przedsiębiorstw, które pośredniczą w procesach wymiany międzynarodowej. Pomimo tego, obecnie żadne państwo nie może zezwolić na wymianę międzynarodową bez żadnych ograniczeń, ponieważ związane jest to z: ochroną krajowego przemysłu i rolnictwa; ochroną producentów krajowych przed nieuczciwą konkurencją zagraniczną; ochroną krajowego bilansu płatniczego³⁶.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że międzynarodowa wymiana gospodarcza przynosi określone korzyści z udziału w światowym obrocie gospodarczym, ale stwarza także niekorzystne zjawiska dla państwa i jego podmiotów. Pomimo zjawisk pozytywnych i negatywnych, jakie zachodzą w gospodarce światowej, współcześnie międzynarodowa wymiana gospodarcza jest fundamentalnym elementem funkcjonowania państwa i jego gospodarki, co związane jest z postępującymi procesami globalizacji oraz integracji gospodarczej.

6. Zakończenie

Potrzebę bezpieczeństwa ekonomicznego odczuwają wszyscy – poczynając od jednostek, poprzez państwa, systemy międzynarodowe oraz wielkie grupy społeczne, takie jak narody. Bezpieczeństwo ekonomiczne związane jest z potrzebą egzystencjonalną i wiąże się z istnieniem, zabezpieczając przetrwanie, całość, tożsamość, niezależność, spokój, dostatek oraz pewność funkcjonowania i rozwoju.

³⁵ P. Brezdeń, *Uwarunkowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych i ich wpływ na umiędzynarodowienie działalności gospodarczej w województwie dolnośląskim*, „Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego” 2006, nr 8, s. 60.

³⁶ J. Mierzejewska-Majcherek, op. cit., s. 182.

Dokonujące się intensywne zmiany w gospodarce światowej powodują, iż coraz większego znaczenia nabierają kwestie związane z bezpieczeństwem ekonomicznym, które wyznacza ramy dla pozostałych wymiarów bezpieczeństwa. Ostatnie lata to czas dynamizacji procesów i zjawisk gospodarczych oraz okres niestabilności i rosnącej niepewności, czyli wzrost znaczenia tego, co nieprzewidywalne i niemierzalne. Te uwarunkowania mają duży wpływ m.in. na sytuację gospodarczą oraz finansową państwa³⁷.

Państwo realizując własną politykę gospodarczą kieruje się przede wszystkim względami bezpieczeństwa ekonomicznego przy realizacji swoich celów, które w konkretnym czasie i warunkach uznawane są za istotne dla bytu i rozwoju społeczeństwa i państwa³⁸. Wymiar gospodarczy bezpieczeństwa państwa obejmuje gospodarcze elementy stosunków wewnętrznych i międzynarodowych. Otoczenie zewnętrzne oraz relacje i związki międzynarodowe mają kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa ekonomicznego państwa. Stabilna gospodarka narodowa warunkuje bowiem bezpieczeństwo państwa tworząc podstawy jego materialnego potencjału oraz służy instrumentalizacji międzynarodowych więzi gospodarczych do osiągnięcia celów gospodarczych i politycznych. W szczególności jest to możliwe w obrocie surowcami, nośnikami energii i żywnością. Gospodarczy wymiar bezpieczeństwa to zdolności systemu gospodarczego państwa do tworzenia i wykorzystania współzależności gospodarczych o charakterze międzynarodowym w celu zdynamiczowania rozwoju gospodarczego i zwiększenia jego efektywności. To także utrzymanie komparatywnej równowagi z gospodarkami innych państw i dążenie do uzyskania konkurencyjnej przewagi na arenie międzynarodowej. W aspekcie zewnętrznym bezpieczeństwo ekonomiczne to także zabezpieczenie gospodarki kraju przed zależnością zewnętrzną, dyskryminacją oraz podporządkowaniem się interesom innych państw. Reasumując należy stwierdzić, że zależności oraz więzi z otoczeniem międzynarodowym mają zasadniczy wpływ na bezpieczeństwo ekonomiczne państwa.

³⁷ M. Bojańczyk, op. cit., s. 5-8.

³⁸ Z. Nowakowski, H. Szafran, R. Szafran, *Bezpieczeństwo w XXI wieku, Strategie bezpieczeństwa narodowego Polski i wybranych państw*, Warszawa 2008, s. 89.

Noty o autorach

Ryszard M. Czarny – prof. dr hab., twórca i kierownik Katedry Krajów Europy Północnej na Wydziale Prawa i Nauk Społecznych Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach. Parlamentarzysta i dyplomata, były ambasador RP w Szwecji (1997-2001) oraz Norwegii i Islandii (2005-2007). Autor licznych publikacji dotyczących regionu nordyckiego i Dalekiej Północy.

Adam Filus – magister stosunków międzynarodowych, absolwent studiów pierwszego i drugiego stopnia w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Ewa Frankowska – ukończyła studia doktoranckie w Międzynarodowym Instytucie Organizacji i Zarządzania w Przemysle „ORGMASZ” w Warszawie. Od roku 2009 jest pracownikiem Szkoły Głównej Służby Pożarniczej w Warszawie na Wydziale Inżynierii Bezpieczeństwa i Ochrony Ludności i zajmuje stanowisko adiunkta. Wykładowca teorii organizacji i zarządzania. Autorka wielu publikacji m.in. w Zeszytach Naukowych SGSP, skryptu uczelnianego oraz publikacji zewnętrznych, monografii i artykułów z zakresu zarządzania i organizacji, controllingu, bezpieczeństwa organizacji, sylwetki współczesnego menedżera, zarządzania jakością oraz nowoczesnych koncepcji i metod zarządzania. e-mail: ewafran@poczta.onet.pl.

Bogdan Kosowski – doktor habilitowany, inżynier, profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego. Specjalizuje się w szeroko rozumianych zagadnieniach teorii systemów związanych z organizacją zarządzania bezpieczeństwem w podmiotach gospodarczych, instytucjach i administracji publicznej. Konfrontuje wiedzę teoretyczną z praktycznym doświadczeniem zdobytym w Państwowej Straży Pożarnej, administracji rządowej i samorządowej, instytucjach publicznych i podmiotach gospodarczych. Łączy i adaptuje teorię organizacji i nauk o zarządzaniu z nauką o bezpieczeństwie, stosując kompleksowe podejście oparte na analizie ryzyka związanego ze zmiennością zagrożeń.

Aneta Kułakowska – młodszy brygadier, doktor. Ukończyła studia doktoranckie w Instytucie Zarządzania Ryzykiem Akademii Finansów w Warszawie. Od 1999 r. jest pracownikiem Szkoły Głównej Służby Pożarniczej w Warszawie. Zajmuje stanowisko adiunkta na Wydziale Inżynierii Bezpieczeństwa i Ochrony Ludności. Wykładowca teorii ekonomii i bezpieczeństwa. Autorka licznych publikacji w zeszytach naukowych SGSP oraz artykułów i monografii w zakresie bezpieczeństwa organizacji, bezpieczeństwa ekonomicznego i finansowego. Obszar zainteresowań naukowych to dziedzina nauk społecznych, w tym: bezpieczeństwo, bezpieczeństwo ekonomiczne, ekonomia oraz nauki o zarządzaniu; e-mail: aneta.kulakowska@wp.pl.

Adrian Tyszkiewicz – doktor habilitowany nauk społecznych w zakresie nauk o polityce, pracownik Katedry Bezpieczeństwa Narodowego Uniwersytetu Jagiellońskiego. Zainteresowania badawcze koncentrują się wokół studiów geopolitycznych dotyczących szczególnie zagadnień państw dysfunkcyjnych, konfliktów regionalnych oraz teorii i metodologii geopolityki.

Contributors

Ryszard M. Czarny – full professor, founder and chair of the Department of North European Countries at the Faculty of Law and Social Sciences, Jan Kochanowski University in Kielce. He served as a member of the Polish parliament, a diplomat, former ambassador of the Republic of Poland in Sweden (1997-2001), as well as in Norway and Iceland (2005-2007). An author of numerous publications about the Nordic region and the High North.

Adam Filus – BA and MA in International Relations, graduated from the Institute of Political Sciences and International Relations of the Jagiellonian University.

Ewa Frankowska – PhD, an assistant professor at the Faculty of Safety and Civil Protection Engineering of the Main School of Fire Service in Warsaw. She completed her PhD at the International Institute of Organization and Management in Industry "ORGMASZ" in Warsaw. She has lectured in the theory of organization and management. She has authored many publications, including articles in the SGSP Scientific Journals, academic text books, monographic books and articles covering the fields of management and organization, controlling, organization security, the profile of a contemporary manager, quality management, and modern management concepts and methods.

Bogdan Kosowski – EngD, habil., an associate professor at Jagiellonian University. His research area entails the broadly understood matters of the systems theory related to the organization of security management in business entities, institutions and public administration. He confronts theoretical knowledge with practical experience gained at the Polish State Fire Service, in the government and public administration, as well as in the local authorities, public institutions and business entities. He integrates and adapts the theory of organization and management with security studies, using a comprehensive approach based on risk analysis related to the variability of threats.

Aneta Kułakowska – PhD, she earned her doctoral degree from the Institute of Risk Management of the Academy of Finance in Warsaw. Since 1999 at the Main School of Fire Service in Warsaw. Currently an assistant professor at the Faculty of Safety and Civil Protection Engineering. Lecturer in the theory of economics and security. An author of numerous publications in SGSP scientific journals as well as articles and monographic books on organizational security, as well as economic and financial security. The area of scientific interests embraces the social science, namely: security, economic security, economy and management sciences.

Adrian Tyszkiewicz – PhD, habil., he is faculty member of the Department of National Security of the Jagiellonian University. His current research focuses on contemporary geopolitical studies, especially on the fragile states, regional conflicts and the theoretical and methodological aspects of geopolitics.

A detailed historical illustration of a battle scene, likely from the 17th or 18th century. The scene is split into two vertical panels by a central blue bar. The left panel shows a large camp or encampment with many tents and soldiers. The right panel shows a fortified city or town with a church spire and a large building, with smoke rising from the city, suggesting a siege or battle. The illustration is in a woodcut or engraving style.

#JPB

www.przeglاد.uj.edu.pl
jpb@uj.edu.pl