

Liberalne ujęcie
współpracy i integracji w Zatoce Perskiej

WOJCIECH GRABOWSKI

W świecie arabskim od wielu dekad podejmowano liczne projekty regionalne, których celem była koordynacja polityki państw, posiadających wspólną tożsamość. Projekty te miały charakter albo luźnej współpracy, albo zinstytucjonalizowanej kooperacji i przybierały postać porozumień, traktatów, organizacji, a nawet quasi-państw. Niestety, większość z tych projektów kończyła się niepowodzeniem, jak chociażby: Zjednoczona Republika Arabska (1958–61), Federacja Republik Arabskich (1971–77) czy Unia Iracko-Syryjska (1974–75). Zbyt wielu sukcesów na polu współpracy i integracji nie osiągnęły także Liga Państw Arabskich (*Dżami'at ad-Duwal al-Arabijja*), Arabska Unia Maghrebu (*Ittibad al-Maghrib al-Arabi*) czy Arabska Rada Współpracy (*Madżlis at-Ta'awun al-Arabi*). Mimo wspólnych interesów, takich jak walka z imperializmem, współpraca w zakresie polityki naftowej, jedność arabska czy pokojowe współistnienie, efektywność bloków regionalnych, którym udało się przetrwać do dzisiaj, pozostaje niewielka.

Ten brak widocznych efektów zjednoczeniowych opisał Paul Aarts z Uniwersytetu w Amsterdamie w artykule (1999) zatytułowanym: „The Middle East: a region without regionalism or the end of exceptionalism?” Wskazał on jednak, że na polu integracji na Bliskim Wschodzie można wskazać organizację, której osiągnięcia można ujmować w kategoriach względnego (częściowego) sukcesu. Jest nią Rada Współpracy Arabskich Państw Zatoki (*Madżlis at-Ta'awun li-Duwal al-Chalidż al-Arabijja*, ang. Cooperation Council for the Arab States of the Gulf, a wcześniej Gulf Cooperation Council, GCC)¹, którą tworzy sześć państw – Arabia Saudyjska, Bahrajn, Katar, Kuwejt, Oman i Zjednoczone Emiraty Arabskie. To właśnie Rada jako jedyna organizacja w regionie utworzyła strefę wolnego handlu, unię celną i wspólny rynek (jakkolwiek funkcjonalnie ograniczone), i oficjalnie planuje także wprowadzeniem unii monetarnej. Także Rada ma wspólne siły zbrojne (Tarcza Półwyspu) oraz strukturę organizacyjną, przypominającą tą znaną z Unii Europejskiej, chociaż bez jej demokratycznych elementów, takich jak np. wybieralny Parlament Europejski.

Celem tego artykułu jest przedstawienie wybranych założeń teorii liberalnej i neoliberalnej oraz wykorzystanie ich do analizy współpracy i integracji w subregionie Zatoki Perskiej tak, aby można było określić determinanty i ograniczenia wysiłków zjednoczeniowych podejmowanych przez sześć monarchii arabskich Półwyspu Arabskiego. Przeprowadzona analiza ma posłużyć weryfikacji tezy, którą sformułowano następująco: Teorie liberalne i neoliberalne stanowią użyteczne narzędzie w ocenie efektywności procesów współpracy i integracji w Zatoce Perskiej, wskazując na ich ograniczenia takie jak działania jednostronne (Arabia Saudyjska), brak komplementarności gospodarek czy ograniczone zaangażowanie społeczeństwa w procesy integracji regionalnej.

Liberalne determinanty pogłębionej współpracy regionalnej

Liberalizm, obok realizmu, zaliczany jest do podstawowych paradygmatów teoretycznych w nauce o stosunkach międzynarodowych. Z założeń liberalizmu czerpała większość teorii integracji (funkcjonalizm, federalizm, transakcjonizm, neofunkcjonalizm, instytucjonalizm, liberalne podejście międzyrządowe), które rozwinęły się po II wojnie światowej.

Punktem wyjścia dla liberałów jest przekonanie o zasadniczej skłonności człowieka do pokoju, współpracy i obustronnie korzystnej wymiany². Zakładają oni, że przesłanki do współpracy między państwami nie są pochodną bezpieczeństwa, jak uważają realisci, ale wynikają z dążenia do realizacji interesów gospodarczych – wzrostu gospodarczego, wzrostu zatrudnienia czy ograniczenia inflacji. To one są determinantem ogólnie pojętego dobrobytu, a na jego osiągnięciu zależy wszystkim grupom społecznym. Współpraca między państwami będzie się rozwijała wraz ze wzrostem wspólnych obszarów i celów, a zanikać będzie wraz z pojawieniem się egoistycznych interesów państw (lub wąskiej grupy elit politycznych) oraz uprzedzeń wobec innych narodów³.

Te egoistyczne (narodowe) interesy i polityki w Radzie Współpracy Arabskich Państw Zatoki blokują dalsze postępy zjednoczeniowe jej członków. Wyrażają oni obawy o to, że w momencie przekazania organizacji międzynarodowej części uprawnień i kompetencji organów władzy państwowej, co przyczyniłoby się do pogłębienia integracji, utracą oni suwerenną władzę, stając się zakładnikami dążeń i żądań innych państw członkowskich. Przekształcenia Rady w Unię tj. pogłębienia stopnia integracji, domagał się w 2011 r. król saudyjski Abdullah Abdul Aziz (1924–2015). Nie zyskał on jednak poparcia pozostałych państw GCC, które poza głosami o tym, że utracą

wpływ na własne interesy narodowe, przejawiały także obawy o to, że umocniłoby to pozycję Arabii Saudyjskiej w organizacji, i mogło doprowadzić do jej dominacji, a tym samym wykorzystania Rady w polityce zagranicznej Saudów (np. rywalizacja Arabii Saudyjskiej z Iranem o hegemonię w regionie).

Poza zachowaniami egoistycznymi/solidarnymi liberałowie wymieniają trzy inne determinanty udanej współpracy regionalnej. Są to: demokracja, współzależność gospodarcza oraz instytucjonalizacja kooperacji ponadnarodowej. To właśnie procesy zachodzące w ramach tych mechanizmów są kluczowe dla zachowania porządku i bezpieczeństwa w regionie. Analizując zatem stopień współpracy i integracji w Zatoce Perskiej rozpatrzmy go przez pryzmat tych trzech elementów.

Demokracja

W ujęciu liberałów wśród czynników kształtujących porządek międzynarodowy i współpracę regionalną w pierwszej kolejności należy wymienić kwestię demokratycznych rządów. Liberalizm wyraża przekonanie, że jeśli państwa są prawdziwie demokratyczne, wówczas nie będą się one angażowały w konflikty zbrojne między sobą („teoria demokratycznego pokoju”). Wojna bowiem niesie za sobą straty gospodarcze i społeczne, a te nie są pożądane i nie znajdują poparcia ani wśród obywateli, ani rządzących. Przeciwnieństwem państw demokratycznych są państwa autorytarne, które są mniej przewidywalne w relacjach z innymi państwami, wyrażają zasadę ograniczonego zaufania, a w konsekwencji trudniej im (niż państwom demokratycznym) stworzyć unię polityczną. W rezultacie państwa autorytarne (takie jak państwa GCC), tworzące blok regionalny, częściej niż demokracje, będą realizowały interesy własne (polityczne), a nie wspólne. Dobrą ilustracją wspomnianych prawidłowości są państwa Europy Wschodniej. Gdyby państwa tego regionu nie przyjęły ustrojów demokratycznych po długim okresie trwania w ustroju komunistycznym ich integracja z Europą Zachodnią nie byłaby możliwa⁴. Warto w tym miejscu wspomnieć także o ujęciu realistycznym, które zakłada, że państwa Europy Wschodniej przyjęły ustroje demokratyczne, ponieważ zaistniały nowe warunki geopolityczne i międzynarodowe. Zanim jednak tak się stało, państwa funkcjonowały w warunkach zagrożenia pokoju i bezpieczeństwa oraz rywalizacji zimnowojennej. Realisci twierdzą zatem, że nie tyle „rozwój demokracji sprzyja pokojowi, ile brak zagrożenia i pokój sprzyja rozwojowi i rozprzestrzenianiu się demokracji”⁵. Dlatego, państwa, które żyją w ciągłym zagrożeniu zewnętrznym (terroryzm,

Grabowski państwa autorytarne, konflikty zbrojne), będą bardziej skłonne do przyjęcia i trwania w ustroju autokratycznym, tak, jak jest to na dużej części obszaru Bliskiego Wschodu, w tym Zatoki Perskiej (zagrożenie terroryzmem tzw. Państwa Islamskiego, wojna domowa w Jemenu, wojna domowa w Iraku).

Trudno znaleźć demokrację na Bliskim Wschodzie. Główną przeszkodą w jej przyjęciu jest fakt, że świat arabski nie posiada tradycji ani doświadczeń, związanych z tym ustrojem, a w regionie dominuje konserwatyzm religijny, którego przedstawiciele postrzegają demokrację jako ustrój świecki, niekorespondujący z tradycjami i kulturą arabską, a przede wszystkim z religią muzułmańską. Przez wieki na Bliskim Wschodzie utrwała się kultura antydemokratyczna, z głęboko zakorzenioną rolą religii, normami plemiennymi, tradycjonalizmem, patriachatem oraz wielowiekową tradycją rządów autorytarnych, które stoją w opozycji wobec norm i wartości demokratycznych⁶. Nie oznacza to jednak, że muzułmanie nie wspierają demokracji. Wprost przeciwnie. Według badań Pew Research Center większość respondentów z takich państw jak Liban, Turcja, Egipt, Jordania popiera demokrację, jednak taką, w której islam odgrywa ważną rolę w życiu publicznym. Oznacza to, że muzułmanie chcieliby wolności słowa czy demokratycznych wyborów, jednak prawo powinno uwzględniać także zapisy i nauki Koranu⁷.

Przykładem, obrazującym próbę wprowadzenia elementów demokracji przez samych Arabów była fala rewolucji, która rozpoczęła się w 2010 r. Została ona wywołana przez społeczeństwa arabskie, niezadowolone z warunków egzystencjalnych (wysokie bezrobocie, rosnące ceny żywności, korupcja, inflacja &c.). Obywatele domagali się wolności i równości, praw wyborczych oraz ustąpienia dyktatorów, rządzących od wielu lat. Pomimo zmian politycznych w Egipcie, Tunezji czy Libii trudno uznać, że hasła rewolucji zostały zrealizowane (poza obaleniem dyktatorów w wymienionych państwach). Państwa arabskie Zatoki dla zneutralizowania nastrojów rewolucyjnych i utrzymania dotychczasowej formy władzy rozszerzyły pakiet socjalny i ekonomiczny dla obywateli, a w państwach, w których zamieszki przybrały gwałtowny charakter (np. Bahrajn) wzmocniły represje⁸.

Deficyt demokracji w Zatoce Perskiej nie pozwolił na powstanie silnych społeczeństw obywatelskich. Zarówno brak tych społeczeństw, jak i niewielki udział prywatnego sektora w gospodarkach państw regionu sprawił, że nie odegrały one (społeczeństwa i sektor prywatny) istotnej roli w budowie tożsamości regionu. Rolę destruktywną odegrały grupy marginalizowane przez państwa. Porażka instytucji państwowych w zapewnieniu określonym grupom społecznym podstawowych potrzeb spowodowała, że ich miejsce zajęły takie grupy

jak Hezbollah, Hamas czy Bracia Muzułmanie. Grupy te stały się odpowiedzią na wpływy Zachodu w regionie, budując swoją tożsamość na wartościach islamskich i jednocześnie opowiadając się przeciwko tym wpływom oraz integracji regionu ze światową gospodarką. Odegrały one tym samym funkcję dezintegrującą, tworząc elektorat przeciwny procesom zjednoczeniowym na Bliskim Wschodzie.

Próby wprowadzenia demokracji na Bliskim Wschodzie podejmowały także Stany Zjednoczone. Prezydent USA George W. Bush wraz z koalicją państw zachodnich w 2003 r. obalił autokratyczny reżim Saddama Husajna i wprowadził wybory parlamentarne oraz trójpodział władzy (władza wykonawcza – prezydent i rząd, władza ustawodawcza – parlament, władza sądownicza – Federalny Sąd Najwyższy). Trudno dziś jednak Irak nazwać demokracją. Władza w tym państwie pozostaje niewydolna, skorumpowana, brutalna, i nie potrafi zapewnić bezpieczeństwa swoim obywatelom. Od 2003 r. w państwie trwa wojna domowa (konflikt sunnicko-szyicki), a zamachy terrorystyczne stały się trwałym elementem irackiego krajobrazu. Władze mają problemy z dostawą prądu, wody pitnej i usług medycznych. Bezrobocie oscyluje w granicach 30%, a pozbawieni pracy obywatele są atrakcyjnymi kandydatami dla organizacji terrorystycznych.

Współzależność gospodarcza

Kolejnym po demokracji, ważnym mechanizmem sprzyjającym współpracy regionalnej jest współzależność gospodarcza. Robert Keohane oraz Joseph Nye – przedstawiciele neoliberalizmu i autorzy teorii kompleksowej współzależności wskazują, że międzynarodowe stosunki gospodarcze odznaczają się wysokim stopniem współzależności. Rozmiar zależności oraz potęgi państw zależy od płaszczyzny współpracy, w którą państwa są zaangażowane. Dużo łatwiej jest państwu nawiązać relacje gospodarcze, co przekłada się także na końcowy rozmiar potęgi, niż współpracę polityczną, gdzie dużo trudniej jest pogodzić rozbieżne interesy. Neoliberalowie uważają, że państwa dążą do współpracy. Dotyczy ona zwłaszcza płaszczyzn, które mają szczególny wpływ na funkcjonowanie i rozwój państw, i społeczeństw, takich jak: stabilne relacje finansowe, związane z przepływem pieniędzy, wolny handel czy zrównoważony rozwój (jakość życia, na jaki pozwala obecny rozwój cywilizacyjny).

Wzrost współzależności, związany z procesami globalizacji, stał się czynnikiem sprawczym zacieśnienia współpracy gospodarczej oraz tworzenia regionalnych bloków państw. Integracja sześciu państw arabskich Zatoki przybrała głównie postać integracji gospodarczej,

Grabowski chociaż jej najważniejszym determinantem był czynnik geopolityczny. Państwa arabskie szybko jednak zdały sobie sprawę z tego, że opieranie się wyłącznie na eksporcie surowców energetycznych (ropa, gaz) nie daje gwarancji stabilności w sytuacji wahań cen i kryzysów gospodarczych. Stąd zaczęły one dążyć do dywersyfikacji źródeł dochodu narodowego, głównie poprzez politykę otwarcia się i zachęcania do inwestowania zagranicznego kapitału, poprawę zarządzania ładem korporacyjnym oraz poprawę funkcjonowania rynków kapitałowych i finansowych⁹.

Według neoliberalistów im większy jest stopień współzależności państw, tym więcej płaszczyzn współpracy występuje między nimi. Ta reguła znajduje negatywne potwierdzenie wobec państw arabskich Zatoki, które z racji niewysokiego stopnia wymiany handlowej w ramach subregionu, posiadają ograniczone relacje gospodarcze, mimo stworzonych ku temu podwalin w postaci strefy wolnego handlu, unii celnej i wspólnego rynku.

Współzależność gospodarcza wpływa także na stopień konsolidacji dwóch rodzajów infrastruktury: twardej i miękkiej. Ta pierwsza obejmuje zaplecze materialne, czyli porty, koleje czy linie wysokiego napięcia np. o charakterze transgranicznym, na tą drugą składają się będzie polityka, wsparcie i prawo, które będą sprzyjać wzajemnym i wspólnym inwestycjom i handlowi. Są one rezultatem albo inicjatywy państwa dominującego, albo porozumień bilateralnych¹⁰. Takie projekty zostały podjęte przez państwa arabskie, m.in. Grobla Króla Fahda łącząca Arabię Saudyjską z Bahrajnem czy tzw. Most Przyjaźni między Bahrajnem a Katarą. Powstały one w czasach wzmożonej współpracy GCC, stąd niewątpliwie miała ona wpływ na intensyfikację i rozbudowę połączeń między państwami.

Bardzo ograniczona współpraca między państwami arabskimi Zatoki występuje także w sferze bezpieczeństwa, w której pozostają one uzależnione od pomocy zagranicznej. Pomimo utworzenia w 1986 r. Tarczy Półwyspu, wojskowego skrzydła GCC, I wojna w Zatoce Perській pokazała, że państwa arabskie Zatoki nie są zdolne do samodzielnej obrony zaatakowanego sojusznika – Kuwejtu przed Irakiem. Stąd państwa członkowskie organizacji bazują na bilateralnych umowach z USA, Francją Wielką Brytania, Rosją, Chinami udostępniając często swoje terytoria pod wynajem zagranicznych baz wojskowych.

Institucjonalizacja

Trzecim mechanizmem, wspierającym rozwój współpracy i integracji regionalnej, są instytucje. Związany z tym nurt liberalizmu instytucjonalnego stwierdza, że powołane lub zaakceptowane przez pań-

stwa instytucje nie są jedynie przypadkowym produktem ubocznym relacji międzypaństwowych, ale pełnią istotną funkcję regulacyjną. Co więcej, współczesne stosunki charakteryzują się postępującą instytucjonalizacją, a co za tym idzie, wzrostem znaczenia tych struktur życia międzynarodowego, które nakładają na państwo coraz to nowe ograniczenia i zobowiązania¹¹.

Powyższe założenia kontynuował instytucjonalizm neoliberalny, który także podkreślał, że instytucje międzynarodowe oraz reżimy polityczne sprzyjają współpracy między państwami. Instytucje przede wszystkim pomagają eliminować brak zaufania pomiędzy państwami oraz tworzą poczucie prawnego zobowiązania państw wobec ustalonych norm, zmniejszają koszty wzajemnych interakcji, dostarczają informacji i zapewniają przejrzystość działań państw. Zatem instytucje ograniczają negatywne konsekwencje anarchii międzynarodowej i egoistycznych zachowań państw, o których mówili realisci, ponieważ działają na rzecz współpracy międzynarodowej. Jednak co ważniejsze instytucje wyrastają ze wspólnych problemów państw, które pragną rozwiązać przy pomocy instytucjonalizacji relacji. Zaletą instytucji jest to, że nie ograniczają się one w swej aktywności wyłącznie do problemów politycznych i społecznych, ale poruszają całe spektrum obszarów życia publicznego.

Rada Współpracy Arabskich Państw Zatoki posiada dość rozbudowaną sieć instytucji wspomagających. Poza głównymi strukturami GCC (Rada Najwyższa, Rada Ministerialna, Sekretariat Generalny, Komisja Konsultacyjna), możemy wyróżnić instytucje sektora finansowo-bankowego (*GCC ATM Network* – sieć bankomatów GCC), dyplomatycznego (Komisja ds. Rozwiązywania Sporów), wojskowego (Tarcza Półwyspu), edukacyjnego (Akademia Zatoki na rzecz Studiów Obrony i Strategii, Arabskie Biuro Edukacji Państw Zatoki), informacyjnego/medialnego (Organizacja Produkcji Programów Radiowych i Telewizyjnych, TV Zatokowa), przemysłowego (Organizacja Zatoki dla Doradztwa Przemysłowego), strukturalnego (Organizacja Standaryzacji GCC, Urząd Wzajemnych Powiązań GCC), zdrowotnego (Rada Wykonawcza Ministrów Zdrowia państw GCC), handlowego (Federacja Izb Handlowych GCC), gospodarczego (Korporacja Inwestycji Zatokowych).

Rozbudowana sieć instytucji GCC nie przekłada się jednak na ich skuteczność. Wystarczy tutaj wymienić Tarczę Półwyspu (np. brak jednolitego systemu obrony), Komisję ds. Rozwiązywania Sporów (brak sukcesów na polu rozwiązywania konfliktów np. Arabia Saudyjska-Katar w 2014 r.). Niektóre z nich, jak np. Komisja ds. Rozwiązywania Sporów, nie dysponują władzą do ostatecznego wydawania wyroków, gdyż należy ona do przywódców państw członkowskich.

Grabowski Jednak chociaż sama Komisja nie wypracowała rozwiązania we wspomnianym sporze, to spotkania ministrów i przywódców państw członkowskich na forum GCC stwarzają warunki do podjęcia rozmów na rzecz rozwiązania sporu. Są jednak takie instytucje, które osiągnęły w swej historii sukcesy, jak np. Federacja Izb Handlowych, która wsparła Izby w tworzeniu powiązań handlowych w państwach członkowskich.

Warto pamiętać o tym, że współpraca między państwami Zatoki kształtowała się już w latach 70. Działo się to m.in. na forum Ligi Państw Arabskich, w ramach której podpisano umowy o współpracy między szkołami i bibliotekami, dokonując standaryzacji programów i celów nauczania, a także tworząc platformę wymiany nauczycieli. Państwa arabskie Zatoki zawierały także porozumienia bilateralne i multilateralne, na podstawie których powstały nowe instytucje współpracy, np. w 1976 r. Agencja Informacyjna Zatoki (*Gulf News Agency*), w 1976 r. Zakład Wspólnej Produkcji Programów Państw Zatoki (*Gulf States Joint Programming Production Company*), w 1977 r. Centrum Emisji i Kształcenia Telewizyjnego, w 1977 r. Biuro Telewizji Zatokowej. Większość z nich kontynuowała swoją działalność po utworzeniu GCC¹².

Już wtedy, tworząc instytucje współpracy w subregionie, państwa arabskie Zatoki dążyły do zrównoważonego rozwoju, bliższej współpracy, ustanowienia wspólnej polityki naftowej, koordynacji polityki przemysłowej, przyjęcia wspólnych regulacji handlowych i inwestycyjnych, czy stworzenie sieci transportu w subregionie. Ponieważ wiele z tych dążeń pozostało aktualnych po utworzeniu organizacji, można uznać, że założenie teorii liberalnej o tym, że instytucje prowadzą do wzrostu zaufania i współpracy między państwami, sprawdziło się w tym przypadku. Wciąż jednak rosnąca instytucjonalizacja współpracy nie wyeliminowała egoistycznych zachowań państw arabskich Zatoki, żeby wskazać tylko na rywalizację saudyjsko-katarską o pozycję w GCC czy saudyjską wojnę zastępczą z Iranem.

Podsumowując, należy zauważyć, że mechanizmy udanej współpracy i integracji wskazane przez liberałów, nie funkcjonują na Bliskim Wschodzie zgodnie z ich założeniami, a to z kolei wpływa na ograniczony zasięg procesów zjednoczeniowych. Pomimo że liberalizm powstał na bazie doświadczeń integracji europejskiej, a zatem opiera się na wartościach zachodnich, wymienione przesłanki integracji wydają się podzielane, w mniejszym lub większym stopniu, przez państwa arabskie Zatoki. Dążą one bowiem zarówno do liberalizacji gospodarczej i politycznej (choć nie do demokratyzacji), jak i zwiększenia współzależności, a to oznacza, że są świadome potrzeby zmian, jakie przed nimi stoją.

Obok wymienionych uwarunkowań udanej współpracy między państwami, teorie liberalna i neoliberalna wypracowały wiele użytecznych ujęć regionalizmu, a prym w ich ramach wiodły: funkcjonalizm, federalizm i neofunkcjonalizm.

1. *Funkcjonalizm i neofunkcjonalizm*

Teoria funkcjonalistyczna powstała w latach 40. XX w., a jej głównym twórcą i przedstawicielem był pochodzący z Rumunii David Mitrany (1888–1975). W założeniu miała ona być koncepcją przeciwdziałania konfliktom między narodami i współpracy międzynarodowej. Mitrany wysunął projekt utworzenia instytucji międzynarodowych, które pełniłyby funkcje państw narodowych. Najważniejszym zadaniem i celem wszelkich form organizacji społecznych miało być zaspokajanie potrzeb ludzkich, a nie rywalizowanie o potęgę i władzę. Wyspecjalizowane instytucje, zwane przez Mitrany'ego agencjami, miały mieć charakter ponadnarodowy, niepolityczny i profesjonalny, a co ważniejsze miały ze sobą współpracować w celu maksymalizacji użyteczności. W istocie rolą organizacji powinno być służenie społeczeństwu, a w rezultacie stworzenie wspólnoty interesów¹³.

Funkcjonalisci podkreślali idealistyczną (pożądaną) stronę integracji pozbawionej nadbudowy politycznej. Interesy polityczne bowiem prowadziły do konfliktów, stąd udana integracja powinna mieć charakter apolityczny. Skupienie się na problemach apolitycznych miało przynieść państwom i narodom większe korzyści, a co więcej zbliżyć je do siebie. Tak było z Radą Współpracy Arabskich Państw Zatoki, dla której porozumienia gospodarcze były przyczyną jej powstania. W chwili tworzenia się organizacji w 1981 r. istniało co najmniej 16 zinstytucjonalizowanych agencji współpracy między państwami arabskimi Zatoki (Zatokowe Przedsiębiorstwo Petrochemiczne, Zatokowa Strefa Powietrzna *etc.*)¹⁴. Wreszcie największe (osiągalne) sukcesy uzyskała ona na polu gospodarczym, a nie politycznym. Obszar wolnego handlu, wspólny rynek i unia celna należą do największych osiągnięć sześciu monarchii, tymczasem spory polityczne skupiające się wokół terytorium (granic) czy przywództwa/dominacji regionalnej (stosunki z Iranem, spór o Braci Muzułmanów) powodują rozłam i dezintegrację w subregionie. Funkcjonalisci wskazywali, że suwerenność narodowa jest największą przeszkodą na drodze ku integracji i to twierdzenie w odniesieniu do GCC także jest prawdziwe¹⁵.

Struktura organizacyjna GCC jest znacznie rozbudowana. Składają się na nią liczne komisje i wyspecjalizowane agencje. Ich działalność

Grabowski nastawiona jest na regulację możliwie największej liczby obszarów społecznych, chociaż ich charakter nie zawsze jest apolityczny. Liczne komitety i związki GCC (m.in. ds. przemysłu, oświaty, finansów, bankowości) mają na celu realizację zadań, polegających na poszukiwaniu obszarów współpracy w sferach działalności publicznej, a także dbanie o bezpieczeństwo jej członków i obywateli. Nie zawsze jednak jest tak, jak ujmują to funkcjoniści tzn. że wspólne spotkania na poziomie międzynarodowym wyzwalają etos współpracy. Z pewnością jednak jest tak, że sukcesy na polu współpracy międzynarodowej, które przynoszą korzyści społeczne, będą przyczyniały się do wzrostu lojalności obywateli⁶. W przypadku GCC jednak niewielka część obywateli państw członkowskich jest zadowolona z rezultatów współpracy regionalnej. Wciąż wiele jest do zrobienia, chociażby w kwestiach wymiany handlowej, oświaty czy rynku pracy. Co więcej, tak rozbudowana struktura organizacyjna może stanowić alternatywę dla przekazania prerogatyw narodowych na szczebel instytucji regionalnej. Powoduje to bowiem wypełnianie regionalnych zadań i działań na szczeblu komisji czy sub-organizacji, a nie instytucji ustawodawczych i wykonawczych GCC.

Jednym z ważniejszych pojęć w funkcjonalizmie i neofunkcjonalizmie jest efekt *spill over*, czyli rozszerzania się procesu integracji na kolejne dziedziny czy obszary życia społeczno-ekonomicznego. W pierwszej kolejności integracja wywołuje zmiany postaw społecznych na skutek wzrastającej współpracy międzynarodowej, w dalszej, zmianie ulegają poglądy decydentów na temat potrzeb i interesów społeczeństwa⁷.

Efekt *spill over* widoczny jest także w gospodarce i ma związek z ideą współzależności gospodarczej. Wzrost gospodarczy Arabii Saudyjskiej może bowiem przekładać się na wzrost innych państw GCC poprzez takie kanały jak handel, inwestycje czy powiązania finansowe. Efekt *spill over* między państwami GCC może być łatwo osiągalny wraz z postępem związanym z realizacją kolejnych etapów integracji gospodarczej (strefa wolnego handlu, unia celna, wspólny rynek, unia monetarna).

Efekt ten byłby trudniej osiągalny, gdyby nie projekty transgraniczne realizowane przez członków GCC. Dywersyfikacja gospodarcza, która zmierza do uniezależnienia gospodarki i dochodów państw członkowskich GCC od ropy naftowej i gazu ziemnego, obejmuje rozwój infrastruktury i bazuje m.in. na gospodarce opartej na wiedzy, co ma zapewnić długoterminowy wzrost. Przykładem takich działań są transgraniczne sieci energetyczne, z których korzyści czerpią wszystkie państwa członkowskie poprzez zwiększenie wydajności w sektorze energii oraz ograniczenie wymagań inwesty-

cyjnych wobec energetyki nowej generacji. Podobną inicjatywą jest rurociąg „Delfin”, który przesyła gaz ziemny z Kataru do ZEA i dalej do Omanu będąc dowodem na udaną współpracę transgraniczną, intratną dla wszystkich stron. Innym projektem jest sieć połączeń kolejowych między Kuwejtem i Omanem przez Arabię Saudyjską, Bahrajn, Katar i ZEA¹⁸. Tego typu działania wpływają na ogólny wzrost gospodarczy subregionu oraz mogą przyczynić się do wzrostu efektywności dotychczasowych procesów integracji gospodarczej.

2. Federalizm

Inne ujęcie integracji proponuje federalizm. W naukach o polityce federalizm oznacza formę organizacji państwa, w której rządy sprawuje władza dwupoziomowa (państwo-państwa związkowe) przy poszanowaniu autonomii każdego z poziomów. Arend Lijphart wyróżnia pięć cech federacji: spisana konstytucję, dwuizbowy system parlamentarny, reprezentację wszystkich członków federacji w parlamencie z silną reprezentacją mniejszych członków, zdecentralizowaną władzę wykonawczą oraz prawo do zmiany federalnej i konstytucji. Federalizm odrzuca integrację stopniową na rzecz jednorazowego aktu politycznego, jakim jest zawiązanie federacji, która składa się z mniejszych państw autonomicznych, ale posiadających wspólny rząd federalny.

W tym miejscu oprócz pojęcia federacji należy również zdefiniować pojęcie konfederacji. Konfederacja polega na tym, że suwerenność pozostaje na poziomie państw. Konfederacja jest stowarzyszeniem suwerennych państw, które współpracują ze sobą dla realizacji wspólnych celów, ale nie rezygnują z niezależności. Instytucje centralne pozostają zależne od rządów państw członkowskich w zakresie tworzenia wspólnej polityki¹⁹.

Trudno nazwać GCC federacją lub konfederacją, stanowi ona raczej hybrydę, zawierającą cechy obu tych modeli. Zanim jednak powstała Rada Współpracy Arabskich Państw Zatoki federację w subregionie w 1971 r utworzyło 7 emiratów arabskich (Abu Dabi, Dubaj, Fudżajra, Szardża, Adżman, Ras al Chajma i Um al Kajwan). Już wtedy nastąpił rozłam wśród państw arabskich, z projektu wspólnej federacji wycofały się bowiem emiraty Kataru i Bahrajnu, które zdecydowały o utworzeniu własnych struktur państwowych. Emiraty te obawiały się dominacji silniejszych szejkanatów Abu Dabi i Dubaju. Także inicjatywa powstania Zjednoczonych Emiratów Arabskich nie miała charakteru dobrowolnego, ale pochodziła od wycofujących się z subregionu Brytyjczyków²⁰.

Dyskusje o federacji pojawiły się w Zatoce Perskiej już w latach 50. z racji utworzonego w 1952 r. w Wielkiej Brytanii Omanu

Grabowski Traktatowego – dawnego państwa federacyjnego na obszarze obecnych ZEA, z którego w 1971 r. wyodrębniły się Bahrajn i Katar. Jednak to, co sprzyjało zacieśnieniu współpracy między państwami Zatoki Perskiej to wspólne zagrożenie zewnętrzne (Iran, Irak, ZSRR), podobieństwo ustrojów (instytucji) politycznych oraz gospodarek, opartych na surowcach, podobieństwa społeczne (monarchie królewskie, plemienia) czy kulturowe (rasa, język, religia). Trudno jednak uznać GCC za federację w momencie, kiedy każde z państw posiada chociażby własną tożsamość, własną walutę, a co ważniejsze nie dystrybuje władzy na organy centralne GCC.

Podsumowanie

Teoria liberalna i neoliberalna mogą stanowić teoretyczne i praktyczne narzędzie do analizy procesów współpracy i integracji zachodzących w Zatoce Perskiej. Analiza, oparta na podejściu liberalnym, pozwala na zidentyfikowanie barier/ograniczeń rozwoju tej współpracy, tj. działania jednostronne (Arabia Saudyjska), brak komplementarności gospodarek czy ograniczone zaangażowanie społeczeństwa w procesy integracji regionalnej. Liberalizm podkreśla w procesach integracji rolę instytucji (neoliberalny instytucjonalizm), wskazując, że mamy do czynienia z postępującą instytucjonalizacją stosunków międzynarodowych. Patrząc na Radę Współpracy Arabskich Państw Zatoki oraz jej rozbudowaną strukturę organizacyjną, a także próby nawiązania i utrwalenia stosunków między instytucjami regionalnymi (GCC-UE, GCC-ASEAN), trudno się z tym twierdzeniem nie zgodzić. Liberalna teoria ekonomiczna tłumaczy powody współpracy gospodarczej między państwami – jest to zawsze gra o sumie dodatniej, tzn. przynosząca korzyści wszystkim zaangażowanym stronom. Instytucjonalizm z kolei podkreśla, że niektóre z instytucji przetrwały dłużej niż potrzeby i interesy, które legły u podstaw ich powołania do życia. W pewnym stopniu odnosi się to do GCC, ponieważ kluczowym bodźcem nawiązania współpracy w 1981 r. było poczucie zagrożenia ze strony Iranu. Tymczasem dziś państwa arabskie prowadzą odmienną politykę narodową wobec Iranu od tej w ramach GCC. Stąd trudno jednoznacznie uznać, że państwa arabskie Zatoki postrzegają Iran wyłącznie w kategoriach zagrożenia. Mimo to wydaje się, że instytucje stabilizują relacje i porządek w subregionie oraz zwiększają wiarygodność członków organizacji, chociaż nie wpływa na to niedemokratyczny (autorytarny) system rządów w regionie.

1. P. Aarts, „The Middle East: a region without regionalism or the end of exceptionalism?”, *Third World Quarterly*, vol. 20. No. 5, 1999, s. 912.
2. P.J. Borkowski, *Polityczne teorie integracji*, Difin, Warszawa 2007, s. 44–45.
3. M. Zając-Fąs, *Teorie i modele integracji europejskiej*, Zeszyty naukowe/Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, nr. 852, 2011, s. 6.
4. L. Kuhnhardt, *Region-building: Vol. I: The Global Proliferation of Regional Integration*, Berghahn Books, New York/Oxford 2010, s. 60–65.
5. J. Czaputowicz, *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, PWN, Warszawa 2007, s. 132–136.
6. M. Kamrava, *The Middle East's democracy deficit in comparative perspective, Perspective on global development and technology*, vol. 6, issue 1, 2007, s. 190.
7. A. Kohut, *Most Muslims Want Democracy, Personal Freedoms and Islam in Political Life*, <http://www.pewglobal.org/2012/07/10/most-muslims-want-democracy-personal-freedoms-and-islam-in-political-life/>, [dostęp: 25.01.2016 r.].
8. L. Fawcett, „Beyond Liberalism? Reflections from the Middle East”, [w:] Rebecka Friedman, Kevork Oskanian, Ramon Pacheco Pardo (red.), *After Liberalism?: The Future of Liberalism in International Relations*, Palgrave Macmillan, New York 2013, s. 270–287.
9. Więcej na temat dywersyfikacji polityki gospodarczej patrz: K. Górak-Sosnowska, „Ku dywersyfikacji: polityka gospodarcza Kataru”, [w:] K. Górak-Sosnowska, R. Czulda, *Państwo Katar. Gospodarka-Polityka-Kultura*, Ibidem, Łódź 2009, s. 15–26.
10. F. Lawson, *Transformations of Regional Economic Governance in the Gulf Cooperation Council*, Center for International and Regional Studies Occasional Paper, Doha 2012, s. 18.
11. J. Kukulka, *Teoria stosunków międzynarodowych*, Scholar, Warszawa 2000, s. 202–216.
12. M. Legrenzi, *GCC and the International relations of the Gulf*, I.B.Tauris, London/New York 2011, s. 23–24.
13. D. Mitrany, *A working peace system: An argument for the functional development of international organization*, Oxford University Press, London/Oxford 1943, s. 28.
14. R. al-Makhawi, *The Gulf Cooperation Council: a study in integration*, doctoral thesis, Salford 1990, s. 40.
15. D. Mitrany, op. cit., s. 25.
16. P. Taylor, *The limits of European Integration*, Columbia University Press, New York 1983, s. 3–4.
17. S. Konopacki, „Funkcjonalistyczna teoria integracji politycznej D. Mitrany'ego”, *Studia Europejskie*, nr. 2, 1998, s. 68.
18. Nasser al-Mawali, „Intra-Gulf Cooperation Council: Saudi Arabia Effect”, *Journal of Economic Integration*, vol. 30, no. 3, 2015, s. 539.
19. Jacek Czaputowicz, op. cit., s. 120–122.
20. M. Legrenzi, *The GCC and the International Relations of the Gulf: Diplomacy, Security and Economic Coordination in a Changing Middle East*, I.B.Tauris, London/New York 2015, s. 12–25.