

Wstęp

Polityka publiczna w jej zagranicznym aspekcie jest podstawą relacji międzynarodowych, także tych formalnych, sankcjonowanych w prawie międzynarodowym. Z kolei przepisy międzynarodowe są w dużej mierze powszechnie przyjęte i wdrożone w obrocie międzynarodowym, jednak wciąż tworzone są nowe normy zachowań podmiotów przy uwzględnieniu specyfiki stosunków panujących między nimi. Każdy bowiem podmiot relacji międzynarodowych realizuje swoją wizję polityki publicznej, zarówno wewnętrznej, jak i zewnętrznej, w tym regionalnej i globalnej. Należy podkreślić, że wszelkie działania skierowane poza państwo podyktowane są własnym interesem narodu i jego obywateli. Dlatego polityka regionalna tworzona jest wewnątrz państw, a następnie uzewnętrzniana w różnorodnych metodach i instrumentach polityki zagranicznej.

Przedmiotem monografii jest wpływ polityki regionalnej państw położonych na Pacyfiku Południowym na procesy regionalizmu pacyficznego, mającej przełożenie na funkcjonowanie społeczności regionalnej w znaczeniu zarówno międzynarodowym, jak i krajowym w obrębie wysp danego państwa. Katalog metod polityki regionalnej, którym posługują się niepodległe państwa, terytoria zależne oraz państwa stowarzyszone, jest wieloaspektowy. Cechuje się ponadto różnorodnością podmiotów z niego korzystających, noszących miano globalnych (jak regionalne organy Organizacji Narodów Zjednoczonych, ONZ)¹, międzyrządowych², międzyrządowych o znamionach

¹ Warto tu przywołać Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP); liczy ona 62 członków, co czyni ją wszechstronną i efektywną agencją regionalną ONZ.

² Podstawą regionalizmu na Pacyfiku Południowym jest aktywna działalność międzyrządowych organizacji międzynarodowych. Według wyliczeń autorki na Oceanie Spokojnym istnieje ponad 30 organizacji regionalnych oraz kilkanaście niesformalizowanych forów regionalnych. Co istotne, pacyficzne organizacje dość często zmieniają swoje nazwy, głównie wskutek poszerzenia zakresu działalności terytorialnej, a przez to i członkostwa (np. Pacific Regional Environment Programme przemianowano z South Pacific Regional Environment Programme). Związki państw często są wchłaniane przez inne instytucje. Tak było m.in. z South Pacific Board of Educational Assessment, który został inkorporowany do Secretariat of the Pacific Community.

instytucji *sui generis*, a także w mniejszym stopniu pozarządowych organizacji oraz nabierających znaczenia organizacji społeczeństwa obywatelskiego (ang. *civil society organizations*, CSO).

Polityka regionalna w ramach polityki zagranicznej to interesujący obszar nauk o polityce publicznej. Zagadnienie regionalizmu na Oceanie Spokojnym nie jest zbędne na gruncie literatury polskiej i europejskiej. Owe procesy integracji w dziedzinie polityki publicznej, prawa i ekonomii na Pacyfiku przyciągają coraz większą uwagę naukowców na świecie. Samo zjawisko regionalizmu oraz związanej z nim regionalizacji stało się globalnym fenomenem w nauce, w tym w naukach o polityce publicznej.

Pojęcia „Oceania” oraz „Pacyfik” nie są terminami naukowymi, dlatego ich definicji próżno szukać w aktach prawnych. Zakres podmiotowy książki obejmować będzie pojęcie Pacyfiku Południowego jako południowej części Oceanu Spokojnego, na której znajdują się następujące suwerenne państwa: Australia³, Fidżi, Kiribati, Nauru, Nowa Zelandia, Papua-Nowa Gwinea, Samoa, Tonga, Tuvalu, Vanuatu, Wyspy Salomona, wraz z państwami stowarzyszonymi z Nową Zelandią: Niue i Wyspami Cooka, oraz z państwami stowarzyszonymi ze Stanami Zjednoczonymi: Federacją Mikronezji, Palau i Wyspami Marshalla, a także w mniejszym stopniu, co jest związane z pośrednim wpływem na rozwój regionalizmu, terytoriami zależnymi innych państw. Są to więc te państwa, które w przeważającej liczbie leżą na południe od równika⁴.

Pacyfik Południowy jest regionem przyszłościowym ze względu na swoją specyfikę geograficzną, kulturową, polityczną, a dzięki temu i znaczący wpływ na rozwój różnych gałęzi nauki. XXI w. nazwany został w literaturze naukowej „Wiekem Pacyfiku”⁵. Dlatego uzasadniona jest zarówno pogłębiona analiza tej problematyki w aspekcie polityki publicznej w jej zagranicznym wymiarze, jak i przybliżenie najważniejszych paradygmatów z dziedziny publicznego prawa międzynarodowego. Mając na uwadze oczywisty wzrost potęg Azji Południowo-Wschodniej, tzw. kapitalistów konfucjańskich (ang. *confucian capitalists*)⁶, nie należy zapominać o regionie Pacyfiku Południowego, który nie stanowi już wyizolowanego obszaru, ani tym bardziej go nie doceniać. Z punktu widzenia światowej gospodarki największe znaczenie mają niezbadane złoża naturalne na dnie Oceanu Spokojnego. Kolejna istotna kwestia

³ Związek Australijski nie jest zaliczany do katalogu państw Oceanii. Jednak ze względu na jego istotną pozycję w kształtowaniu norm prawnych konieczne jest przedstawienie polityki regionalnej Australii w niniejszej książce.

⁴ Nie dotyczy to oczywiście Palau ani Federacji Mikronezji. Północna część Oceanu Spokojnego to natomiast m.in. amerykański stan Hawaje, podlegający jurysdykcji wewnętrznej USA, czy terytoria przynależne do państw azjatyckich. Dlatego wykraczają one poza zakres książki i nie będą w niej omawiane.

⁵ Zob. m.in. H. Clinton, *America's Pacific Century*, „Foreign Policy”, 11.11.2011; D. Scott, *The 21st Century as Whose Century?*, „Official Journal of the Political Economy of the World-System Section of the American Sociological Association” 2007, nr XIII(2); S. Terry, *Where the Wave of the Future Will Crest?*, „The Christian Science Monitor”, 28.09.1982.

⁶ Wykład dr. Raula Allikiviego, *International Political Economy* na Uniwersytecie Tallińskim, Tallin, 6.09.2011.

to zasoby leżące w wewnętrznych strefach ekonomicznych wyspiarskich państw Pacyfiku, a także nietknięte, a przez to bardzo atrakcyjne rynki zbytu. Stąd też, oprócz regionalizmu w zakresie politycznym i humanitarno-rozwojowym, państwa Pacyfiku Południowego coraz częściej poszukują formalnoprawnych rozwiązań dla wzmocnienia swoich relacji.

W XXI w. zachodzą ważne zmiany w geopolityce, gdzie mniej konfliktową, a dzięki temu korzystniejszą formą współpracy dla najmniejszych rozwijających się państw jest właśnie regionalizm. W rozpoczętym niedawno stuleciu specjaliści zauważają wiele polityczno-gospodarczych możliwości rozwoju dobrobytu właśnie wśród swoich sąsiadów. Dotyczy to szczególnie uboższych wyspiarskich państw na Pacyfiku. Sąsiadujące podmioty dzielą bowiem tożsame problemy i potrzeby, podobnie postrzegają swoje priorytety, a także własną rolę w regionie czy na świecie.

Katalog form współpracy regionalnej, jaką inicjują oraz w której aktywnie uczestniczą państwa Pacyfiku, jest szeroki. W jego skład wchodzi różnorakie metody polityki regionalnej zarówno o znamionach prawnych (oficjalnych), jak i pozaprawnych, dzięki którym osiąga się wielokrotnie szybciej i efektywniej zamierzony skutek niż za pomocą tradycyjnego *hard law*. To właśnie ze względu na mnogość instytucji prawnych i mechanizmów współpracy międzyrządowej, a także niejednorodność podmiotów uczestniczących w regionalizmie współpraca na Pacyfiku Południowym jest zjawiskiem złożonym, a przez to ciekawym i trudnym do jednowymiarowego porównania z pozostałymi skupiskami lokalnymi.

Polityka regionalna funkcjonująca w ramach polityki publicznej wyspiarskich państw na Pacyfiku jest odpowiedzią na trudne mechanizmy globalnej polityki. Rządy pacyficznych państw, poszerzając kompetencje swoich ministerstw spraw zagranicznych czy odpowiednich jednostek administracji państwowej, wpływają wielopłaszczyznowo na procesy integracyjne w Oceanii. Decydują się one na umacnianie sojuszy sąsiedzkich, by wspólnie kreować ten region, konkurencyjny dla pozostałych, znacznie bardziej bogatych i rozwiniętych wspólnot lokalnych. Polityka publiczna zaczyna być nakierowywana na osiągnięcie interesów narodowych, ale dzięki zabiegom na arenie międzynarodowej, tj. regionalnie. Obecnie zauważa się kształtowanie „nowego modelu globalnie motywowanej polityki regionalnej. [...] Region XXI w. musi być efektywnym aktorem sceny globalnej. To jest regionalne «być albo nie być». W takich warunkach globalnie motywowana polityka regionalna jest jedynym wyborem wobec wyzwań XXI w.”⁷ Dlatego podstawowym zadaniem polityki regionalnej państw Pacyfiku Południowego jest wspólne dążenie do integracji na poziomie politycznym, prawnym, gospodarczym, społecznym (w tym edukacyjnym, zawodowym i kulturowym)⁸.

⁷ A. Kukliński, *O nowym modelu polityki regionalnej – artykuł dyskusyjny*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2003, nr 4(14), s. 8.

⁸ Pacific Region Policy Initiatives to jeden z wielu programów realizowanych przez organizacje rządowe na Pacyfiku, gdzie same państwa zgłaszają problemy, które następnie są omawiane. Z inicjatywą tą wyszła organizacja Pacific Islands Forum. Kolejnym projektem jest Pacific Islands

Celem pracy jest analiza i ocena regionalizmu państw na Pacyfiku Południowym wraz z ukazaniem perspektyw jego dalszego rozwoju. Polityka regionalna jest skierowana na bliską współpracę, a w kolejnym kroku na prawnopolityczną integrację regionu Oceanu Spokojnego. Badanie tego zagadnienia ma dużą wartość z uwagi na jego niejednolity charakter, co dotyczy także samego regionu Pacyfiku jako nowego, relewantnego i dynamicznego podmiotu na arenie międzynarodowej. Obszar ten wymaga pogłębionej analizy, zwłaszcza z punktu widzenia nauk o polityce publicznej oraz prawa międzynarodowego. Ocean Spokojny wraz z występującymi na nim mechanizmami politycznymi był już tematem kilku publikacji naukowych. Dotyczą one jednak współpracy ekonomicznej czy integracji handlowej bądź bardzo zawężonych kwestii, takich jak wspólna edukacja czy współdziałanie w dziedzinie bezpieczeństwa⁹. Jednak i ta literatura jest ograniczona, a więc wymaga uzupełnienia. W dziedzinie nauk o polityce publicznej, prawie, ekonomii czy stosunkach międzynarodowych jedynie nieliczne artykuły starały się opisać relacje panujące na Pacyfiku w odniesieniu do integracji¹⁰. Nie ma natomiast żadnego badacza, który przeanalizowałby polityczno-prawne aspekty integracji państw na Pacyfiku Południowym.

W związku z tym proponowana monografia wniesie dwie wartości. Po pierwsze, przeanalizowany w niej zostanie obecny stan prawny oraz faktyczny regionalizmu pomiędzy podmiotami na Oceanie Spokojnym. Tutaj celem będzie uzupełnienie luki w literaturze naukowej, zwłaszcza w obrębie nauk o polityce publicznej oraz prawie międzynarodowym. Po drugie, zostanie zasugerowana forma poprawy polityki regionalnej wyspiarskich państw na Pacyfiku. Dzięki ocenie współczesnych mechanizmów regionalizmu, ich zalet i ewentualnych wad możliwe będzie zaproponowanie efektywniejszych procesów integracyjnych na podstawie polityki regionalnej każdego z jej uczestników.

Zasadniczym przedmiotem badań naukowych są procesy regionalizmu na Pacyfiku Południowym – zarówno w ujęciu prawnym (formalnym, oficjalnym, a więc wiążącym ich członków), jak i faktycznym (często pozaprawnym, dzięki zastosowaniu

Regional Policy Framework for REDD+ zaproponowany przez organizację Secretariat of the Pacific Community.

⁹ Zob. m.in. R. Azizian, C. Cramer, *Regionalism, Security & Cooperation in Oceania*, Center for Pacific Island Studies, Honolulu 2015; R. Crocombe, *The South Pacific*, University of the South Pacific, Suva 2001, s. 625, 626; G.E. Fry, *Regionalism and International Politics of the South Pacific*, „Pacific Affairs” 1981, nr 54(3); U.F. Neemia, *Cooperation and Conflict: Costs, Benefits and National Interests in Pacific Regional Cooperation*, South Pacific Books Ltd, Suva 1986; K. Żołądkiewicz, *Integracja ekonomiczna Australii i Nowej Zelandii jako przykład współczesnych procesów integracyjnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2007.

¹⁰ Por. T. Angelo, *Pacific Islands Review*, „New Zealand Law Review” 2014, nr 3; G. Bertram, R.F. Watters, *New Zealand and its Small Island Neighbours: A Review of New Zealand Policy toward the Cook Islands, Niue, Tokelau, Kiribati and Tuvalu*, Institute of Policy Studies, Wellington 1984; K. Graham, *Models of Regional Governance: Sovereignty and the Future Architecture of Regionalism*, Canterbury University Press, Christchurch 2008; G. Hall, *Who is Leading the Pacific Islands, as a Region?*, „Canterbury Law Review” 2012, nr 18.

szybszych w osiągnięciu celów metod *soft law*, dyplomacji czy uzgodnień polityków na nieoficjalnych spotkaniach), wraz z zależnościami determinującymi te procesy.

Teżą monografii jest twierdzenie, iż polityka regionalna państw na Pacyfiku Południowym stanowi ważne ogniwo procesów integracyjnych w regionalizmie w rejonie Pacyfiku w ujęciu formalnym i realnym, co niesie korzyści dla państw i obywateli uczestniczących w tych procesach.

Hipotezami pomocniczymi są twierdzenia, iż:

1. Integracja regionalna (o znamionach formalnych i zinstytucjonalizowanych, a więc regionalizm) jest jedną z najważniejszych tendencji we współczesnym prawie międzynarodowym oraz w stosunkach międzynarodowych realizowanych poprzez działania prawne i polityczne państw.
2. Pacyfik Południowy jest szczególnym regionem z punktu widzenia nauki o polityce publicznej (głównie polityce zagranicznej) oraz prawa międzynarodowego, dlatego wymaga dogłębnego zbadania jego uczestników oraz ich mocy sprawczej na rzecz głębszej i wiążącej integracji.
3. Regionalizm pacyficzny jest wielowymiarowy, posługuje się mnogością środków i instrumentów w zależności od stopnia integracji oraz zaangażowania się jego członków.
4. Polityka regionalna poszczególnych państw regionu znacząco się różni, co wpływa na nierównomierne zaangażowanie na forum regionalnym oraz na środki prawne, polityczne i finansowe na rzecz kształtowania wspólnego regionu.

Analizowana problematyka dotyczy zagadnień współczesnych, dlatego ramy czasowe rozpatrywanych zagadnień obejmują zasadniczo nowe milenium, tj. lata 2001–2015. W przypadku niektórych zagadnień ich prawidłowe przedstawienie wymagać będzie analizy historii i zastosowania rozleglejszej perspektywy.

Proces badawczy opierał się będzie na badaniach niereaktywnych, o czym zdecydowały tematyka i cele monografii. Badania te uwzględniają metodę analizy treści, która obejmuje: literaturę przedmiotu (w głównej mierze anglojęzyczną, ale także francuskojęzyczną i polską) oraz istniejące regulacje prawne (prawo wewnętrzne poszczególnych państw oraz umowy międzynarodowe). Następnie zostanie zastosowana metoda analizy danych urzędowych (w tym organów organizacji międzynarodowych) umożliwiającą zbadanie istniejących dokumentów strategiczno-programowych. Za źródła danych wtórnych będą służyć m.in. kompendia statystyczne ministerstw spraw zagranicznych państw na Pacyfiku Południowym oraz przygotowane przez organizacje regionalne analizy poziomu rozwoju regionu z uwzględnieniem poszczególnych członków.

Występujące współcześnie rozwiązania regionalizmu oraz integracji prawnomiędzynarodowej zarówno mają formalną strukturę, jak i funkcjonują w sposób mniej zinstytucjonalizowany. Aby dokonać ich analizy, konieczne będzie prześledzenie dziedzictwa ONZ i wybranych selektywnie traktatów ustanawiających organizacje regionalne. Ten fragment książki będzie miał wymiar komparatystyczny. Pozwoli to ukazać formy integracji, jakie zostały wprowadzone w poszczególnych regionach.

Monografia opierać się będzie na bieżącej literaturze naukowej dotyczącej regionalizmu, organizacji międzynarodowych, instytucji ad hoc powołanych w celu integracji sąsiadujących państw oraz pozostałych prawnych i pozaprawnych rozwiązań współpracy międzynarodowej. Porozumienia regionalne, które w większości przypadków mają charakter oficjalnych umów, wymagać będą analizy prawnej. Co istotne, na Pacyfiku nie funkcjonuje wiele sformalizowanych instytucji, dlatego należy oprzeć się nie na monografiach, lecz na ministerialnych raportach, *communiqués* po konferencjach, a także na politycznych analizach dyplomatów, reprezentantów organizacji międzynarodowych oraz dziennikarzy. Ważnym źródłem danych w regionie są wreszcie audycje radiowe nadawane przez rozgłośnie państwowe i prywatne, które podają informacje z najodleglejszych wysp Pacyfiku. Przecież często jest to jedyny sposób na dotarcie mediów do tak trudno dostępnych terytoriów.

W badaniu narzędzi polityki regionalnej państw na Pacyfiku Południowym konieczne jest sięgnięcie zarówno do źródeł podstawowych, jak i pochodnych. Analiza materiałów pierwotnych będzie dotyczyła dokumentów prawa międzynarodowego, głównie rezolucji ONZ, bilateralnych i multilateralnych porozumień pomiędzy wyspami o charakterze ogólnym oraz szczegółowym, a także umów konstytuujących organizacje regionalne. Źródła pochodne, o równie istotnej wadze, podzielone zostaną na: komentarze polityków, prawników międzynarodowych i naukowców, ważne dla monografii artykuły dziennikarskie (polityczne, ekonomiczne i prawne), oficjalne raporty i oświadczenia państw oraz organizacji, a także strony internetowe (wielokrotnie stanowią one jedyne źródło wiedzy o rozległym regionie Pacyfiku).

Materiały do tej książki zostały pozyskane w znacznym stopniu podczas kilku wyjazdów naukowych. W 2015 r. autorka wyjechała na kilkumiesięczną wizytację doktorancką na nowozelandzkie uczelnie (University of Auckland, University of Canterbury, University of Waikato, Victoria University of Wellington), gdzie prowadziła badania w zakresie prawnych aspektów regionalizmu na Pacyfiku Południowym. Dzięki licznym rozmowom z tamtejszymi pracownikami naukowymi oraz z przedstawicielami nowozelandzkiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Handlu, Ministerstwa ds. Współpracy z Pacyfikiem, a także z urzędnikami wymiaru sprawiedliwości pozyskała istotny materiał badawczy, co pozwoliło również poznać perspektywę i wagę integracji pacyficzej ze strony tamtejszej administracji oraz opinii publicznej. Natomiast doktoranckie stypendium rządowe na Wydziale Prawa Victoria University of Wellington w 2016 r. umożliwiło autorce dogłębne zbadanie charakterystyki współpracy regionalnej wraz z mechanizmami prawno-politycznymi występującymi na Pacyfiku Południowym. Kwerendy biblioteczne podczas pisania doktoratu zostały przeprowadzone w bibliotekach w Polsce (Warszawa, Kraków, Wrocław), Nowej Zelandii (Wellington, Auckland, Christchurch, Hamilton), Kanadzie (Toronto) oraz Szkocji (Edynburg, Glasgow, Aberdeen). Wszelkie materiały publikowane w języku angielskim bądź francuskim wraz z przeprowadzonymi wywiadami na rzecz tej książki zostały opracowane i przetłumaczone przez autorkę.