

Państwa Rady Współpracy Zatoki wobec „arabskiej wiosny”

KATARZYNA KOWALEWSKA

„Arabska wiosna” przyniosła zwrot w polityce wewnętrznej państw, przez które przetoczyła się fala rewolucji, oraz przemiany w układzie sił na Bliskim Wschodzie. Ostateczny rezultat tych zmian jest wciąż nieznany, ale uwagę zwraca polityka państw Rady Współpracy Zatoki wobec antyrządowych wystąpień. Na pozycji lidera organizacji umocniła się Arabia Saudyjska, którą można uważać za główny motor działań Rady. Ponadto rewolucje w regionie przyczyniły się do wzmocnienia i konsolidacji tożsamości tej organizacji jako zdolnej do sprawnego reagowania na wydarzenia w otoczeniu międzynarodowym. Wyrazem tych przemian jest projekt rozszerzenia Rady Współpracy Zatoki o Maroko i Jordanię oraz wzmocnienia współpracy poprzez przekształcenie Rady w „Unię Zatoki”.

Rada Współpracy Zatoki (Gulf Cooperation Council, GCC) powstała w maju 1981 r. Na bliższą współpracę położonych w rejonie Zatoki monarchii – Arabii Saudyjskiej, Bahrajnu, Kataru, Kuwejtu, Omanu i Zjednoczonych Emiratów Arabskich – wpłynęło kilka czynników.

Gospodarki wymienionych państw opierają się w głównej mierze na eksporcie ropy, dlatego zainteresowane są utrzymaniem bezpieczeństwa na szlakach wodnych w Zatoce Perskiej, w tym również w niezwykle ważnej cieśninie Ormuz, która jest jedyną trasą pozwalającą na morski transport ropy z Zatoki (w 2011 r. przepływało tu dziennie średnio 15 tankowców, przewożących średnio 17 mln baryłek ropy, co stanowiło 35 proc. transportu morskiego i 20 proc. całego przewozu ropy na świecie w skali roku¹). Monarchiom zależy na utrzymaniu swobodnej żeglugi, zapobieganiu próbom zablokowania Zatoki czy jednostronnego opanowania jej przez jedno z państw nadbrzeżnych (zwłaszcza Iran).

Państwa te łączą nie tylko podobne profile gospodarek, ale i wspólna kultura, religia, język i podobne doświadczenia historyczne, bowiem wszystkie

¹ *World Oil Transit Checkpoints: Strait of Hormuz*, U.S. Energy Information Administration (EIA), 22 sierpnia 2012 r., <http://www.eia.gov/countries/regions-topics.cfm?fips=WOTC> (dostęp: 15 września 2012 r.).

– poza Arabią Saudyjską – znajdowały się od XIX w. pod protektorem brytyjskim. W podobnych okolicznościach na przełomie lat 60. i 70. XX w. uzyskały niepodległość, niemal od razu stając przed koniecznością przetrwania w niestabilnym regionie i w otoczeniu znacznie silniejszych sąsiadów. Rada powstała przede wszystkim jako odpowiedź na agresywną politykę państw regionu. Nowe teokratyczne władze Iranu, które przejęły rządy po obaleniu szacha Mohammeda Rezy Pahlawiego w 1979 r., głosiły w polityce zagranicznej hasło „eksportu rewolucji islamskiej”, który miał doprowadzić do przejęcia władzy w sąsiednich państwach przez przywódców religijnych o antymonarchistycznym i proirańskim nastawieniu, co bezpośrednio zagrażało monarchiom położonym w Zatoce. Obawy mogła budzić również destabilizująca polityka Iraku, który wysuwał roszczenia terytorialne pod adresem Kuwejtu, toczył spór graniczny z Arabią Saudyjską oraz popierał Ludowy Front Wyzwolenia Omanu i Zatoki Perskiej, występujący przeciwko rządowi omańskiemu². Z niepokojem przyjmowano także działania Związku Radzieckiego, który współpracował z Irakiem (w 1972 r. oba państwa zawarły układ o przyjaźni i współpracy), a w grudniu 1979 r. zbrojnie interweniował w Afganistanie. Jednak za bezpośredni impuls do powołania GCC należy uznać wybuch wojny iracko-irańskiej w 1980 r. Państwa Zatoki Perskiej obawiały się eskalacji konfliktu i rozszerzenia go na inne państwa w regionie. Wszystkie te czynniki wpłynęły na uświadomienie sobie przez nie wspólnych interesów geopolitycznych.

W kontekście „arabskiej wiosny” podkreślić należy także inną wspólną cechę państw członkowskich Rady, a mianowicie autokratyczną formę rządów sprawowanych przez rody, które przejęły władzę nad wschodnim wybrzeżem Półwyspu Arabskiego między XVIII a XIX w. Mimo pewnych różnic, wszystkie państwa GCC są monarchiami absolutnymi. Elitom kontrolującym struktury państwowe zależy na utrzymaniu obecnego *status quo* i zwalczaniu wszelkich środowisk, które zmierzają do demokratyzacji i liberalizacji życia politycznego oraz społecznego. Znakomitym narzędziem takiej polityki stały się dochody pochodzące ze sprzedaży ropy naftowej. Państwa Rady stanowią bowiem doskonały przykład tzw. przekleństwa zasobów, a w szczególności „przekleństwa ropy”³. Zyski z eksportu tego surowca umożliwiły rodzinom panującym utrzymanie autokratycznej formy rządów

² W. Szymborski, *Nad Zatoką Perską. Rada Współpracy Zatoki*, MON, Warszawa 1988, s. 40.

³ Szerzej na ten temat zob.: A.H. Gelb, *Oil Windfalls: Blessing or Curse*, Oxford University Press, New York 1988; M. Humphreys, J.D. Sachs, J.E. Stiglitz (red.), *Escaping the Resource Curse*, Columbia University Press, New York 2007; M.L. Ross, *The Oil Curse: How Petroleum Wealth Shapes the Development of Nations*, Princeton University Press, Princeton 2012.

i zapobieżenie rozwojowi demokracji, bowiem częściowy transfer bogactwa (m.in. w formie przywilejów podatkowych i mieszkaniowych⁴) na rzecz społeczeństwa⁵ skutecznie zahamował proces formowania się opozycji.

Reakcje wewnętrzne państw GCC na „arabską wiosnę”

Fala rewolucji, która przetoczyła się przez region Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej w 2011 r., jest wydarzeniem bez precedensu zarówno w skali, jak i charakterze powstań przeciwko autokratycznym reżimom w świecie arabskim. Masowe antyreżimowe demonstracje podważyły od lat obecny w dyskusji pogląd głoszący tzw. arabską wyjątkowość (ang. *Arab exceptionalism*) – jakoby wrodzoną „odporność” Arabów na procesy demokratyzacji życia politycznego i modernizacji gospodarczej. Na trwałość niedemokratycznych systemów rządów miały wpływać uwarunkowania o charakterze kulturowym i religijnym oraz struktura gospodarki opartej w głównej mierze na sektorze surowcowym. Ponadto wynikała ona również ze specyfiki sytuacji geopolitycznej w regionie: z zaangażowania mocarstw, w szczególności Stanów Zjednoczonych, zainteresowanych utrzymaniem *status quo* w tej strategicznej części świata, z nierozwiązanego konfliktu arabsko-izraelskiego pozwalającego reżimom arabskim na kanalizowanie społecznego niezadowolenia przeciwko Izraelowi, a także z braku pozytywnego przykładu arabskiego państwa, w którym demokratyczny eksperyment zakończył się sukcesem⁶. W 2011 r. w szeregu państw arabskich, niemal na zasadzie domina, doszło do masowych wystąpień społecznych, co zaprzeczyło stereotypowi o arabskim pasywizmie.

Fala „tunisami” dotarła również do państw położonych w Zatoce Perskiej, które w obliczu groźby destabilizacji postawiły sobie za cel zwalczanie ruchów rewolucyjnych. W polityce wewnętrznej realizowały go dwutoro-

⁴ U. Fasano, *Monetary Union among Member Countries of the Gulf Cooperation Council*, Occasional Paper No. 223, International Monetary Fund, s. 47.

⁵ Państwa GCC należą do stosunkowo bogatych państw. W 2012 r. PKB mierzony parytetem siły nabywczej w państwach Rady wyniósł 104 tys. dolarów w Katarze (2. miejsce na świecie), 48,8 tys. dolarów w Zjednoczonych Emiratach Arabskich (13. miejsce), 42,2 tys. dolarów w Kuwejcie (20. miejsce), 27,7 tys. dolarów w Bahrajnie (48. miejsce), 26,9 tys. dolarów w Omanie (50. miejsce) i 24,5 tys. dolarów w Arabii Saudyjskiej (54. miejsce). Za: *Index Mundi*, 1 stycznia 2012 r., <http://www.indexmundi.com/g/r.aspx?t=0&v=67&l=en> (dostęp: 29 listopada 2012 r.).

⁶ Zob.: L. Diamond, *Why Are There No Arab Democracies?*, „Journal of Democracy”, styczeń 2010 r., Vol. 21, Nr 1, s. 93–104; E. Bellin, *Reconsidering the Robustness of Authoritarianism in the Middle East*, „Comparative Politics”, styczeń 2012 r., vol. 44, nr 2, s. 127–149.

wo – wzmacniając represje, przy jednoczesnych próbach zjednania sobie społeczeństw poprzez rozszerzenie pakietu socjalnego i ekonomicznego.

Analizując środki podjęte przez rządy poszczególnych państw w sferze polityki wewnętrznej, podkreślić należy, że stopień zaostżenia kursu był zróżnicowany w zależności od sytuacji w danym państwie. Najostrzejszy przebieg miały antyrządowe protesty w Bahrajnie, który okazał się „miękkim podbrzuszem” Rady. Groźbę obalenia rządzącej sunnickiej dynastii oraz objęcia władzy przez stanowiących większość populacji i dotąd marginalizowanych szyitów oddalono, brutalnie rozprawiając się z demonstrantami. W pacyfikacji brały udział nie tylko wojska Bahrajnu, ale i oddział Sił Ochrony Półwyspu (Peninsula Shield Force), dotąd przedstawiających przede wszystkim wartość symboliczną. W warstwie ustępstw ekonomiczno-socjalnych władze Bahrajnu podwyższyły płace w sektorze publicznym, zapowiedziały wprowadzenie programu mieszkaniowego oraz utworzenie 20 tys. nowych miejsc pracy w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych (populacja Bahrajnu liczy 600 tys. osób)⁷.

Kolejnym słabym punktem okazał się Oman, cieszący się do tej pory względną stabilnością i spokojem. Protesty nie były tu jednak tak silne jak w Bahrajnie, więc towarzyszyła im znacznie łagodniejsza odpowiedź władz, stanowiąca kombinację ustępstw o charakterze ekonomicznym i politycznym (m.in. obietnica utworzenia 50 tys. nowych miejsc pracy, w tym 35 tys. w sektorze publicznym; podniesienie płacy minimalnej; wymiana 1/3 składu Rady Ministrów; przeprowadzenie w październiku 2011 r. wyborów do Madżlis asz-Szura – izby niższej Zgromadzenia Doradczego – oraz utworzenie komitetu konstytucyjnego, mającego za zadanie przygotowanie propozycji rozszerzenia jej uprawnień⁸). Dodatkowo Rada Współpracy zapowiedziała utworzenie dla Bahrajnu i Omanu specjalnego funduszu pomocowego, opiewającego na 20 mld dolarów, który ma zostać przeznaczony na pobudzanie rynków pracy oraz rozwój sektorów mieszkaniowych i infrastruktury w tych państwach⁹.

⁷ S. Hertog, *The Costs of Counter-revolution in the GCC*, The Middle East Channel, 31 maja 2011 r., http://mideast.foreignpolicy.com/posts/2011/05/31/the_costs_of_counter_revolution_in_the_gcc (dostęp: 27 czerwca 2012 r.).

⁸ Władza wykonawcza i ustawodawcza w Omanie sprawowana jest przez sułtana i odpowiedzialną przed nim Radę Ministrów. Organ doradczy stanowi dwuizbowe Zgromadzenie Doradcze (Madżlis Oman), składające się z izby niższej Madżlis al-Szura (84 członków wybieranych na 4-letnie kadencje) i izby wyższej Madżlis al-Dawla (71 członków mianowanych przez sułtana).

⁹ C. Murphy, *GCC to Set up \$20 bn Bailout Fund for Bahrain and Oman*, The National, 11 marca 2011 r., <http://www.thenational.ae/news/world/middle-east/gcc-to-set-up-20bn-bailout-fund-for-bahrain-and-oman> (dostęp: 27 czerwca 2012 r.).

Z kolei w Arabii Saudyjskiej ogłoszono utworzenie komisji do zwalczania korupcji, wprowadzono pewne środki usprawniające system sądownictwa¹⁰, a kobietom przyznano bierne i czynne prawo wyborcze w wyborach lokalnych (od 2015 r.) oraz możliwość członkostwa w Radzie Konsultacyjnej (Madżlis asz-Szura)¹¹. Z drugiej jednak strony zapadły liczne wyroki wieloletniego więzienia dla działaczy na rzecz ochrony praw człowieka¹², a zmiany w prawie medialnym doprowadziły do wzmocnienia kontroli nad mediami¹³. Ponadto silna opozycja konserwatywnych duchownych, jak i części członków rodziny królewskiej stawiają pod znakiem zapytania realność nawet ograniczonej liberalizacji politycznej. Jednocześnie król Abdullah ogłosił opiewający na 130 mld dolarów (suma ta stanowi ok. 30 proc. PKB Arabii Saudyjskiej i jest większa niż budżet tego państwa z 2007 r.¹⁴) pakiet socjalny, przeznaczony m.in. na podwyżki i dodatkowe pensje dla urzędników administracji publicznej, zwiększenie zasiłków dla bezrobotnych, utworzenie 100 tys. nowych miejsc pracy (w tym 60 tys. w ministerstwie spraw wewnętrznych), budowę 500 tys. tanich mieszkań i wsparcie dla organizacji religijnych¹⁵.

Znaczące wzmoczenie represji nie miało miejsca w Katarze. Władze tego emiratu przeznaczyły jednak aż 8 mld dolarów na podwyżki w sektorze publicznym (co oznacza wzrost płac od 50 do 120 proc.)¹⁶. Ponadto emir Hamad bin Chalifa al Thani zainicjował reformę polityczną, ogłaszając w październiku 2011 r. przeprowadzenie wyborów do Rady Konsultacyjnej, które członkowie pochodzili dotychczas z jego osobistej nominacji¹⁷.

¹⁰ M. Ottaway, M. Muasher, *Arab Monarchies. Chance for Reform, Yet Unmet*, The Carnegie Papers, December 2011, Carnegie Endowment for International Peace, s. 16, http://carnegieendowment.org/files/arab_monarchies1.pdf (dostęp: 28 czerwca 2012 r.).

¹¹ *Women in Saudi Arabia to Vote and Run in Elections*, BBC News, 25 września 2011 r., <http://www.bbc.co.uk/news/world-us-canada-15052030> (dostęp: 27 czerwca 2012 r.).

¹² *Saudi Activists Sentenced To Long Prison Terms*, Reuters, 22 listopada 2011 r., <http://www.reuters.com/article/2011/11/22/saudi-activists-sentences-idUSL5E7MM3J820111122> (dostęp: 27 czerwca 2012 r.).

¹³ *Saudi Arabia Tightens Media Laws*, Al-Jazeera, 1 maja 2011 r., <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2011/05/20115135621233618.html> (dostęp: 27 czerwca 2012 r.).

¹⁴ S. Hertog, *op. cit.*

¹⁵ J.B. Alterman, *Slippery Choices*, Middle East Notes and Comments, February 2012, Center for Strategic & International Studies (CSIS), s. 1, http://csis.org/files/publication/0212_MENC.pdf (dostęp: 28 czerwca 2012 r.).

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Rada Konsultacyjna to liczące 45 członków ciało doradcze przy emirze. Planowana reforma zakłada, że od 2013 r. 30 członków Rady będzie pochodzić z wyborów, a 15 nadal będzie nominowanych przez emira.

W krótkiej perspektywie kombinacja środków o charakterze ekonomiczno-socjalnym i represyjnym, w połączeniu z bardzo ograniczoną liberalizacją polityczną, pozwoliła państwom skupionym w Radzie nie dopuścić do wybuchu społecznych protestów o takich rozmiarach, jak w Tunezji czy Egipcie. Dzięki temu członkowie GCC pozostali ostoją względnej stabilności na Bliskim Wschodzie. Należy jednak podkreślić, że w długiej perspektywie przyjęta przez władze polityka, skutkująca przede wszystkim nierozwiązanymi problemami na rynku pracy, może okazać się błędna i zrodzić nowe niebezpieczeństwa.

Już teraz administracja publiczna jest największym pracodawcą w państwach Rady – w Katarze zatrudnionych jest w niej 93 proc., a w Arabii Saudyjskiej 80 proc. obywateli. Około 45 proc. rządowych wydatków Arabii Saudyjskiej przeznaczanych jest na wypłatę pensji¹⁸. W prywatnych przedsiębiorstwach 90 proc. zatrudnionych stanowią cudzoziemcy, zarabiający mniej niż 1/3 średniego krajowego wynagrodzenia¹⁹. Spośród 7 mln miejsc pracy utworzonych w państwach Rady w ciągu ostatniej dekady, jedynie 2 mln obsadzili obywatele tych krajów²⁰. Sztuczne tworzenie łatwo dostępnych dla obywateli miejsc pracy w sektorze publicznym wraz z podwyższaniem w nim płac i rosnącą liczbą młodych ludzi wchodzących co roku na rynek pracy nie tylko nie zwalczają bezrobocia i utrudniają rozwój prywatnej przedsiębiorczości, które stanowią warunek *sine qua non* długotrwałego i zrównoważonego rozwoju gospodarczego, ale powodują również wzrost wydatków z budżetu państwa, uzależnionego od wpływów z eksportu ropy naftowej. Zgodnie z danymi Międzynarodowego Funduszu Walutowego, baryłka ropy powinna kosztować co najmniej 80 dolarów, żeby Arabia Saudyjska mogła zbilansować swój budżet. W 2008 r. kwota ta wynosiła 50 dolarów, w 2004 r. – około 30 dolarów; a w 2016 r. może sięgnąć

¹⁸ N. Shehadeh, *Only Private Sector Jobs Will Save the Gulf from Unrest*, Europe's World, Summer 2012, http://www.europesworld.org/NewEnglish/Home_old/Article/tabid/191/ArticleType/Article-View/ArticleID/22009/language/en-US/OnlyprivatesectorjobswillsavetheGulffromunrest.aspx (dostęp: 27 czerwca 2012 r.).

¹⁹ E. Knickmeyer, *Saudis Push Young People, Including Women, into Jobs*, „The Wall Street Journal”, 31 stycznia 2012 r., <http://online.wsj.com/article/SB10001424052970204368104577139762604811028.html> (dostęp: 27 czerwca 2012 r.).

²⁰ M. Ahmed, *Meeting the Employment Challenge in the GCC*, IMF Direct, 19 stycznia 2012 r., <http://blog-imfdirect.imf.org/2012/01/19/meeting-the-employment-challenge-in-the-gcc/> (dostęp: 27 czerwca 2012 r.).

98 dolarów za baryłkę²¹, co z pewnością przełoży się na poziom cen na rynkach surowców.

Doraźne rozwiązania przyjęte przez władze państw członkowskich Rady nie uniemożliwiają sprostania wyzwaniom społeczno-ekonomicznym, które przed nimi stoją. Nie można zapominać, że iskrą, która roznieciła „arabską wiosnę”, było bezrobocie wśród młodych ludzi. Jak pokazują badania przeprowadzone przez firmę konsultingową Booz & Company wśród osób między 15. a 24. rokiem życia mieszkających w Arabii Saudyjskiej, Zjednoczonych Emiratach Arabskich i Katarze już dziś dla zdecydowanej większości z nich problemem są rosnące koszty życia (62 proc.) oraz brak zatrudnienia (87 proc.)²². Chociaż na krótko udało się odsunąć widmo protestów, to załagodzone tylko problemy mogą w przyszłości odezwać się ze zdwojoną siłą, a pod rosnącym naciskiem społecznym rządzące dynastie mogą stać przed tym, co Samuel Huntington określił mianem „dylematu króla” – stopień napięć społecznych stanie się tak znaczny, że nawet niewielka, inicjowana odgórnie liberalizacja doprowadzi do gwałtownego wzrostu żądań społecznych, a w efekcie do upadku reżimów²³.

Umocnienie się Arabii Saudyjskiej jako lidera GCC

„Arabska wiosna” przyniosła nie tylko zmiany w polityce wewnętrznej członków Rady Współpracy Zatoki, ale spowodowała także istotne przetasowania w ich wzajemnych relacjach. Już wcześniej w organizacji widoczna była wyraźna dominacja Arabii Saudyjskiej, co w pewnym stopniu uwarunkowane jest jej potencjałem demograficznym, terytorialnym i gospodarczym (zwłaszcza, jeśli chodzi o zasoby ropy naftowej i zdolności zwiększenia jej

²¹ G. Carey, *The Saudis Need Those High Oil Prices*, Bloomberg Businessweek, 23 lutego 2012 r., <http://www.businessweek.com/articles/2012-02-23/the-saudis-need-those-high-oil-price> (dostęp: 27 czerwca 2012 r.); *Saudi Arabia. Staff Report for the 2011 Article IV Consultation*, IMF Country Report No. 11/292, 29 czerwca 2011 r., International Monetary Fund, s. 10, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scri/2011/cr11292.pdf> (dostęp: 19 września 2012 r.); *The Arab World in Transition: Assessing the Economic Impact*, Institute of International Finances, 2 maja 2011 r., s. 12, <http://www.iif.com/download.php?id=OkBUBnljqeU=> (dostęp: 19 września 2012 r.).

²² *Youth in GCC Countries: Meeting the Challenge*, Booz & Company, 26 września 2011 r., http://www.booz.com/me/home/thought_leadership_strategy/40007409/40007869/49802007 (dostęp: 27 czerwca 2012 r.).

²³ M. Ottaway, M. Dunne, *Incubent Regimes and the “King’s Dilemma” in the Arab World: Promise and Threat of Managed Reform*, The Carnegie Papers, Nr 88, grudzień 2007 r., Carnegie Endowment for International Peace, s. 4, http://www.carnegieendowment.org/files/cp88_ruling_parties_final1.pdf (dostęp: 28 czerwca 2012 r.).

wydobycia). Fala masowych demonstracji przyczyniła się do jeszcze większego umocnienia Arabii Saudyjskiej jako lidera GCC.

Władze w Rijadzie, angażując się w dyplomatyczne rozwiązanie najważniejszych dla Bliskiego Wschodu konfliktów, przez lata budowały wizerunek „regionalnego koordynatora”, któremu zależy na budowaniu stabilności w regionie i porozumienia wśród państw arabskich²⁴. Antyrządowe demonstracje wzmocniły zaangażowanie Arabii Saudyjskiej. Po pierwsze, wyrażane przez Stany Zjednoczone poparcie dla prodemokratycznych protestów, a zwłaszcza dopuszczenie do obalenia długoletniego sojusznika USA Hosniego Mubaraka²⁵, spowodowało nieufność Saudyjczyków w stosunkach z Amerykanami i poczucie, że nie mogą w pełni liczyć na amerykańską pomoc w zwalczaniu rewolucji. Po drugie, zlekceważenie rozprzestrzeniających się w regionie protestów groziło wybuchem niepokojów społecznych także i w samej Arabii Saudyjskiej. Konieczność szybkiego i skutecznego działania sprawiła, że z saudyjskiego punktu widzenia użytecznym narzędziem kontrrewolucji stała się Rada Współpracy Zatoki.

Spektrum działań podjętych z inicjatywy Saudyjczyków w ramach Rady objęło różnego rodzaju środki – zarówno „twarde”, jak i „miękkie”, wpływając w efekcie na wzmocnienie ich pozycji w organizacji. Wykorzystanie wspólnych oddziałów zbrojnych do interwencji w Bahrajnie nie służyło jedynie ochronie reżimu króla Hamada al-Khalifa, ale stanowiło także demonstrację determinacji Arabii Saudyjskiej w zapewnieniu ochrony państw Zatoki Perskiej przed destabilizacją. Zbrojna interwencja była również czytelnym sygnałem wysłanym do innych państw regionu, przypominającym, że GCC dysponuje potencjałem militarnym, który nie może być lekceważony.

Saudowie przeznaczyli ponadto 4 mld dolarów na pomoc w odbudowie gospodarczej Egiptu²⁶, proponowali rozszerzenie Rady o Maroko i Jordanię oraz byli głównymi promotorami zaangażowania GCC w proces stabilizacji Jemenu. Rola tej organizacji w rozwiązywaniu jemeńskiego kryzysu zasługuje na szczególną uwagę, bowiem Rada na czele z Arabią Saudyjską okazała się jedyną zewnętrzną siłą, będącą w stanie skutecznie mediować i doprowadzić do ustąpienia prezydenta Alego Saleha. Pozornie więc państwa GCC postąpiły

²⁴ J. Kostiner, *Saudi Arabia and the Arab-Israeli Peace Process: The Fluctuation of Regional Coordination*, „British Journal of Middle Eastern Studies”, grudzień 2009 r., s. 417.

²⁵ A. Quinn, *Bahrain Crisis Exposes U.S.-Saudi Arabia Rift*, Reuters, 25 marca 2011 r., <http://www.reuters.com/article/2011/03/15/us-saudi-usa-analysis-idUSTRE72E89O20110315> (dostęp: 27 czerwca 2012 r.).

²⁶ N. Razzouk, *Egypt to Receive \$4 Billion Economic Aid From Saudi Arabia*, *SPA Reports*, Bloomberg, 21 maja 2011 r., <http://www.bloomberg.com/news/2011-05-21/saudi-arabia-gives-4-billion-egyptian-economic-aid-spa-says.html> (dostęp: 27 czerwca 2012 r.).

wbrew przyjętej polityce powstrzymywania „arabskiej wiosny”. Jednak na mocy zaproponowanego przez GCC porozumienia, podpisanego przez A. Saleha 23 listopada 2011 r., nie doszło do rzeczywistej zmiany, której domagali się protestujący. Byłemu prezydentowi i członkom jego rodziny przyznano immunitet, najwyższy urząd w państwie objął dotychczasowy wiceprezydent Abd ar-Rahman Mansur al-Hadi, a w utworzonym rządzie jedności narodowej miejscami podzieliły się proprezydencka partia Powszechnego Kongresu Ludowego i koalicja opozycyjnych partii skupionych we Wspólnym Forum. Nie spełniono zatem żądań protestujących Jemeńczyków, a Arabii Saudyjskiej udało się, przynajmniej czasowo, powstrzymać działania antyreżimowych sił w bezpośrednim sąsiedztwie²⁷. Władze w Rijadzie próbują podtrzymywać swe wpływy w tradycyjny sposób, udzielając pomocy finansowej. W maju 2012 r. ogłosiły przekazanie Jemenowi pomocy w wysokości 3,25 mld dolarów²⁸.

Podobnie pragmatyczne i stanowiące odstępstwo od polityki powstrzymywania „arabskiej wiosny” ma poparcie państw Rady dla powstańców w Syrii. Początkowo GCC bezskutecznie wzywała rząd syryjski do podjęcia reform. Eskalacja konfliktu doprowadziła jednak do tego, że Rada wzmogła naciski dyplomatyczne i polityczne na reżim w Damaszku, popierając jednocześnie działania Ligi Państw Arabskich oraz plan pokojowy opracowany przez byłego sekretarza generalnego ONZ Kofiego Annana. W obliczu porażki wysiłków społeczności międzynarodowej państwa GCC zdecydowały się wezwać z Syrii swoich ambasadorów, wydalić syryjskich dyplomatów i wycofać swoich przedstawicieli z misji obserwacyjnej Ligi Państw Arabskich. Media donoszą o dozbrajaniu i finansowaniu syryjskich rebeliantów przez Arabię Saudyjską i Katar. Poparcie państw GCC dla antyreżimowych wystąpień w Syrii może wynikać z faktu, że obalenie Baszara Assada – sojusznika Iranu – będzie oznaczało osłabienie irańskich wpływów w regionie.

Rada Współpracy Zatoki a integracja w świecie arabskim

Wspólne zagrożenie w postaci fali antyreżimowych protestów pozwalało przypuszczać, że rządzące w regionie elity zjednoczą wysiłki w celu zapewnienia sobie przetrwania. Nadziei tej nie podzielała jednak Arabia Saudyjska,

²⁷ A. Alwazir, *Yemen's GCC Initiative: Cosmetic or Comprehensive Change?*, Alakhbar English, 30 listopada 2011 r., <http://english.al-akhbar.com/node/2088> (dostęp: 27 czerwca 2012 r.).

²⁸ M. Peel, *Saudi Arabia Pledges \$3.25bn Aid to Yemen*, „The Financial Times”, 23 maja 2012 r., <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/85c1ba8c-a4df-11e1-9908-00144feabdc0.html> (dostęp: 28 czerwca 2012 r.).

obawiając się, że świat arabski jest zbyt podzielony politycznie i ideologicznie, by realna stała się nawet doraźna współpraca. Niepewność ta wzmogła się jeszcze po upadku reżimów w Tunezji czy Libii. Saudyjska monarchia ze szczególnym niepokojem przyjęła przemiany w polityce zagranicznej porewolucyjnego Egiptu – poprawę relacji z Iranem i Hamasem²⁹ oraz otwarcie przejścia granicznego do Strefy Gazy w Rafah³⁰, co w jej mniemaniu oznaczało umocnienie irańskich wpływów w regionie.

Napięcia między monarchiami Zatoki a zdominowanym przez szyitów rządem Iraku na tle interwencji w Bahrajnie doprowadziły do tego, że na wniosek Zjednoczonych Emiratów Arabskich (sprawujących przewodnictwo w Radzie) odwołano doroczny szczyt Ligi Państw Arabskich, który początkowo miał odbyć się w Bagdadzie w marcu, a następnie przełożony został na maj 2011 r.³¹. Nie jest przypadkiem, że w tym samym czasie na spotkaniu w Rijadzie Arabia Saudyjska wysunęła propozycję przyjęcia do GCC dwóch pozostałych monarchii arabskich – Maroka i Jordanii. Propozycja członkostwa została uzupełniona przez Arabię Saudyjską projektem zacieśnienia współpracy i przekształcenia Rady w „Unię Zatoki” (a Gulf Union), wzorowaną w pewnym stopniu na Unii Europejskiej.

W obliczu przemian na Bliskim Wschodzie monarchie okazały się stabilniejszym w porównaniu do republik systemem politycznym, skutecznie opierającym się fali protestów³². Ewentualne rozszerzenie i zmiana formy funkcjonowania GCC mogą być zatem postrzegane w kontekście symbolicznym – jako demonstracja przewagi monarchii nad podatniejszą na wstrząsy republiką oraz poszerzanie strefy stabilności. Przyjęcie nowych członków do Rady ma na celu także dalsze wzmocnienie organizacji i skupienie monarchii bliskowschodnich w jednym bloku. Rada powiększyłaby się z 2,5 mln km² do 3,3 mln km², a liczba ludności z 39 mln do 77 mln, skupiając 1/5 ludności wytwarzającą 60 proc. PKB wszystkich państw arabskich³³.

²⁹ T. McCormick, *How Revolutionary is Egypt's Post-revolution Foreign Policy?*, Passport, 11 lipca 2011 r., http://blog.foreignpolicy.com/posts/2011/07/08/how_revolutionary_is_post-revolution_egyptian_foreign_policy (dostęp: 28 czerwca 2012 r.).

³⁰ *Egypt Opens Rafah Border with Gaza*, Al-Jazeera, 28 maja 2011 r., <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2011/05/201152872159493180.html> (dostęp: 28 czerwca 2012 r.).

³¹ D. al-Shibeeb, *Arab League Cancels Baghdad Summit*, Al-Arabiya, 20 kwietnia 2011 r., <http://english.alarabiya.net/articles/2011/04/20/146149.html> (dostęp: 16 września 2012 r.).

³² D. Sorenson, *Transition in the Arab World: Spring of Fall?*, „Strategic Studies Quarterly”, vol. 5, nr 3, 2011, s. 29.

³³ A. Allmeling, J. Krug, *How Would Jordan and Morocco Change the Gulf Cooperation Council?*, Al Arabiya, 9 czerwca 2011 r., <http://english.alarabiya.net/articles/2011/06/09/152623.html> (dostęp: 28 czerwca 2012 r.).

Należy jednak podkreślić, że poziom rozwoju Jordanii i Maroka jest wyraźnie niższy od członków GCC, wyższe jest bezrobocie i większe są społeczne nierówności. Oba te państwa są biorcami znacznej pomocy gospodarczej USA. W 2007 r. Maroko podpisało ze Stanami Zjednoczonymi opiewającą na 697,5 mln dolarów umowę, mającą na celu wsparcie walki z biedą³⁴. Jordania jest jednym z największych beneficjentów amerykańskiej pomocy, udzielanej w przeliczeniu na jednego mieszkańca. W 2010 r. otrzymała od USA 843 mln dolarów, co plasuje ją na szóstym miejscu wśród biorców amerykańskiej pomocy³⁵. Ewentualna obecność Maroka i Jordanii w GCC wiązałaby się ze zwiększonym napływem pomocy od bogatszych państw członkowskich organizacji, dlatego propozycję rozszerzenia można interpretować jako demonstrację asertywności państw Rady, a w szczególności Arabii Saudyjskiej, w stosunku do polityki Waszyngtonu.

Potencjalne rozszerzenie i zmiana formuły działania GCC wpłynie również na bezpieczeństwo państw członkowskich organizacji. Szczególnie wartościowym członkiem w tym kontekście może okazać się Jordania – dysponująca jednymi z najlepiej wyszkolonych i wyposażonych armii i sił bezpieczeństwa w regionie. Projekt rozszerzenia można zatem rozpatrywać jako przejaw ewolucji tożsamości organizacji, która aspiruje do odgrywania większej roli w systemie regionalnego bezpieczeństwa.

Powodzenie projektu budzi jednak wiele wątpliwości. Nie ma jasności, jak miałby przebiegać proces bliższej integracji i towarzyszących mu zmian instytucjonalnych, tym bardziej, że zgodnie z oficjalnymi zapowiedziami, pogłębienie integracji państw Rady w dziedzinach obronności czy polityki zagranicznej nie będzie się wiązało z uszczupleniem ich suwerenności³⁶, co w zasadzie przeczy idei „Unii Zatoki”. Propozycja, aby realizację rozpocząć od unii Arabii Saudyjskiej i Bahrajnu, spowodowała wybuch protestów ludności szyickiej w Bahrajnie oraz sprzeciw Iranu³⁷. Przeciwno unii opowiedziało się również ugrupowanie Al-Wefaq – największa partia polityczna w Bahrajnie. Działacze zdominowanej przez szyitów Al-Wefaq obawiają się

³⁴ S. Hamdan, *Gulf Council Reaches Out to Morocco and Jordan*, „The New York Times”, 25 maja 2011 r., http://www.nytimes.com/2011/05/26/world/middleeast/26iht-M26-GCC.html?_r=1&pagewanted=all (dostęp: 28 czerwca 2012 r.).

³⁵ M.L. Lawson, S.B. Epstein, T.J. Resler, *State, Foreign Operations, and Related Programs: FY2011 Budget and Appropriations*, Congressional Research Service, 22 kwietnia 2011 r., s. 16, <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R41228.pdf> (dostęp: 28 czerwca 2012 r.).

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ *GCC Debates Gulf Union*, Middle East Policy Council, 22 maja 2012 r., <http://www.mepc.org/articles-commentary/commentary/gcc-debates-gulf-union> (dostęp: 29 czerwca 2012 r.).

przede wszystkim tego, że bliższa integracja sunnickich państw doprowadzi do wzrostu napięć na tle religijnym w regionie, w którym spory między sunnitami i szyitami od lat stanowią zarzewie konfliktów w wielu państwach (m.in. w Libanie, Iraku i Syrii). Ich wątpliwości budzi również sposób wdrażania projektu, w którym zupełnie pominięto zdanie opinii publicznej³⁸, a także zagrożenia, jakie może rodzić dla tożsamości niewielkiego Bahrajnu integracja ze znacznie większym i silniejszym partnerem, jakim jest Arabia Saudyjska³⁹. To właśnie sprzeciw mniejszych państw, powodowany uzasadnioną obawą o dominację władz w Rijadzie w ugrupowaniu, może przesądzić o porażce utworzenia unijnej organizacji, tak jak miało to miejsce np. w przypadku planów wprowadzenia wspólnej waluty w państwach GCC. O projekcie pogłębienia integracji nieprzychylnie wypowiadają się także m.in. przedstawiciele katarskiego establishmentu, twierdząc, że projekt ma na celu osłabienie bilateralnych stosunków między państwami członkowskimi Rady i umożliwienie w ten sposób Saudom forsowania ich własnej agendy⁴⁰. Ponadto reakcja Arabii Saudyjskiej na kryzys w Bahrajnie dowodzi, jak ważne dla Rijadu jest utrzymanie kontroli nad sytuacją w najbliższym sąsiedztwie, co budzi niepokój tym bardziej, że stopień liberalizacji w poszczególnych państwach GCC jest zróżnicowany.

Warto również zwrócić uwagę, że dla mniejszych państw Rady bliższa integracja może oznaczać wzrost zagrożeń, zwłaszcza tych powodowanych pogorszeniem stosunków z Iranem. Należy podkreślić, że między irańskimi władzami a mniejszymi monarchiami skupionymi w GCC od lat trwają spory terytorialne, które nasilają się w okresie napięć w regionie, stanowiąc narzędzie politycznego nacisku. Doskonale obrazuje to przykład konfliktu między Iranem a Zjednoczonymi Emiratami Arabskimi o trzy niewielkie wyspy położone w pobliżu cieśniny Ormuz. Wyspy zostały zajęte przez wojska irańskie w 1971 r. po wycofaniu się Brytyjczyków. Zjednoczone Emiraty Arabskie wysuwają roszczenia do wysp, powołując się na fakt, że do końca XIX w. należały one do dynastii Al Qasimi, której sukcesorami

³⁸ *Gulf Leaders to Discuss GCC Union*, Al-Jazeera, 14 maja 2012 r., <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2012/05/201251421825606952.html> (dostęp: 18 października 2012 r.).

³⁹ *Q&A: Shias Express Reservations about Potential GCC Union*, InsideIran.org, 12 czerwca 2012 r., <http://www.insideiran.org/news/featured/qa-shias-express-reservations-about-potential-gcc-union/> (dostęp: 18 października 2012 r.).

⁴⁰ Y. Sedig, *Saudi-Bahraini Gulf Union Opposed by Iran, GCC States*, 31 maja 2012 r., <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/2/8/43355/World/Region/SaudiBahraini-Gulf-union-opposed-by-Iran,-GCC-stat.aspx> (dostęp: 17 października 2012 r.).

są ZEA⁴¹. Spór nie został rozwiązany, a wszelkie dotychczasowe inicjatywy (m.in. propozycja ZEA, aby złożyć wniosek do Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości o wydanie orzeczenia w tej sprawie) kończyły się fiaskiem. Od początku 2012 r. obserwowany jest wzrost napięcia wokół problemu statusu wysp. W kwietniu 2012 r. historyczną wizytę na jednej z nich, Abu Musa, złożył prezydent Mahmud Ahmadineżad, będąc pierwszym irańskim przywódcą, który odwiedził wyspę⁴². W październiku 2012 r. Iran zapowiedział zerwanie stosunków dyplomatycznych z ZEA w razie dalszego wysuwania roszczeń do wysp⁴³. Na spotkaniu ministrów spraw zagranicznych GCC, które odbyło się we wrześniu 2012 r. w Dżuddzie, zdecydowano o przedłużeniu dyskusji o pogłębieniu integracji⁴⁴. Nie ulega wątpliwości, że zaważyła na tym nie tylko złożoność materii i brak zgody wśród państw członkowskich organizacji, ale również obawa przed reakcją Iranu, który z pewnością nie pozostałby bierny, o czym świadczy chociażby wypowiedź irańskiego parlamentarzysty Alego Larijaniego, który stwierdził, że Bahrajn powinien podjąć bliższą współpracę z Iranem, a nie Arabią Saudyjską, a pogłębienie integracji między Rijadem a Manamą przyczyni się jedynie do pogłębienia problemów Bahrajnu⁴⁵. Nie jest to jednak jedyne źródło napięć w stosunkach między państwami Zatoki Perskiej, bowiem kością niezgody pozostaje również kwestia irańskiego programu jądrowego, którego sukces przyczyniłby się do wzrostu znaczenia Iranu w regionie i na świecie.

W niejasnych barwach maluje się również perspektywa rozszerzenia GCC. Na spotkaniu państw Rady oraz przedstawicieli Maroka i Jordanii w maju 2012 r. sprzeciw wobec bliższej integracji w dziedzinie obrony, polityki zagranicznej i finansowej wyraziły Zjednoczone Emiraty Arabskie⁴⁶. Nie można także definitywnie przesądzić o członkostwie Maroka i Jordanii

⁴¹ P. Hellyer, *Iranian Claims to Disputed Islands Whitewash History*, The National, 18 kwietnia 2012 r., <http://www.thenational.ae/thenationalconversation/comment/iranian-claims-to-disputed-islands-whitewash-history> (dostęp: 18 października 2012 r.).

⁴² *Ibidem*.

⁴³ N. Karimi, *Iran May Cut Ties with UAE over Disputed Islands*, ABC News, 9 października 2012 r., http://abcnews.go.com/International/wireStory/iran-cut-ties-uae-disputed-islands-17436469#.UH_1PWdNaGg (dostęp: 18 października 2012 r.).

⁴⁴ *Gulf Arab Minister Say Integration Plan Needs More Discussion*, Reuters, 3 września 2012 r., <http://in.reuters.com/article/2012/09/02/gulf-arab-union-idINDEE8810A320120902> (dostęp: 13 października 2012 r.).

⁴⁵ *Iran Criticizes Saudi-Bahrain Union Plan*, Reuters, 15 maja 2012 r., <http://www.reuters.com/article/2012/05/15/us-iran-gulf-union-idUSBRE84E1GZ20120515> (dostęp: 13 października 2012 r.).

⁴⁶ D. Tovrov, *GCC Meets in Saudi Arabia to Tighten Economic-Political Unity*, International Business Times, 14 maja 2012 r., <http://www.ibtimes.com/articles/340888/20120514/gcc-saudi-arabia-gulf-union.htm> (dostęp: 29 czerwca 2012 r.).

w GCC. Problemem mogą być nie tylko różnice kulturowe czy większy stopień liberalizacji niż w państwach Zatoki oraz – w przypadku Maroka – odległość geograficzna, ale również rezerwa, z jaką do rozszerzenia odnoszą się Kuwejt, Oman i Katar, proponując zamiast pełnego członkostwa „uprzywilejowane partnerstwo”⁴⁷.

Należy podkreślić, że dzięki zaangażowaniu dyplomatycznemu i znacznie większej efektywności działania, GCC stało się znacznie bardziej pożądanym partnerem społeczności międzynarodowej niż Liga Państw Arabskich (LPA). Od lat krytykowana za marazm i nieudolność Liga potrafiła skutecznie zareagować na kryzysy w Libii i Syrii, zawieszając członkostwo obu państw i podejmując współpracę z Radą Bezpieczeństwa ONZ w rozwiązaniu konfliktów, np. popierając wprowadzenie strefy zakazu lotów nad Libią i nałożenie sankcji na Syrię. Mimo to LPA okazała się niezdolna do wypracowania kompromisu i zaproponowania konkretnych rozwiązań, np. w zakresie pomocy dla porewolucyjnych władz w Libii. Czy obecne wzmocnienie regionalnej i międzynarodowej pozycji GCC kosztem Ligi można zatem uznać za trwałą tendencję? Wydaje się, że nie, bowiem przewaga Rady ma charakter tymczasowy i wynika przede wszystkim z korzystnego splotu wydarzeń – osłabienia tradycyjnie silnych w Lidze państw (np. Egipt, Syria) oraz względnej stabilności GCC, dysponującej środkami – przede wszystkim finansowymi – do forsowania założeń polityki wobec antyrządowych wystąpień w regionie. Ponadto skupiająca aż 22 członków Liga Państw Arabskich nadal będzie uprzywilejowanym partnerem ONZ na Bliskim Wschodzie, a dla państw regionu – istotnym forum debaty nad sprawami istotnymi z punktu widzenia całego świata arabskiego. GCC – chociaż dysponuje szeregiem atutów, które nie sposób lekceważyć – nie uda się stworzyć alternatywnej płaszczyzny współpracy w regionie.

Wnioski

Trudno obecnie definitywnie przewidywać sukces przyjętej przez Arabię Saudyjską strategii działania wobec fali antyrządowych wystąpień w świecie arabskim w dłuższej perspektywie czasu. Nie ulega jednak wątpliwości, że władze w Rijadzie nadal będą wywierać znaczny wpływ na sytuację

⁴⁷ S. Hamid, *A New Security Strategy, but not Necessarily a New Gulf Cooperation Council*, The Brookings Institution, 16 maja 2011 r., <http://www.brookings.edu/research/opinions/2011/05/16-gulf-cooperation-council-hamid> (dostęp: 18 października 2012 r.).

w regionie. Nie można mieć jednak pewności, czy powiedzie się realizacja tej strategii poprzez GCC i czy sukcesem zakończy się inicjatywa konsolidacji i pogłębienia integracji Rady. Już w przeszłości przeciw dominacji Arabii Saudyjskiej w Radzie występowały m.in. Zjednoczone Emiraty Arabskie, które także teraz oponują wobec projektu. Prowadziły one również niezależną od władz w Rijadzie politykę wobec rebelii w Libii, opowiadając się po stronie powstańców⁴⁸. W kontekście „arabskiej wiosny” na szczególną uwagę zasługują jednak działania władz w Dausze – Kataru od lat rywalizującego z saudyjską monarchią o prymat w świecie arabskim. Chociaż oba państwa zajęły zbieżne stanowisko wobec wojny w Syrii, przeciwstawiając się reżimowi B. Assada⁴⁹, to poróżniły się na innych płaszczyznach (Katar, oprócz wspierania libijskich rebeliantów, zacieśnił także stosunki ze zwalczanym przez Saudów Stowarzyszeniem Braci Muzułmanów⁵⁰).

Wyzwania dla polityki Saudów mogą pochodzić również spoza GCC – z Iranu, Iraku czy Egiptu. Chociaż „arabska wiosna” stanowi dla Arabii Saudyjskiej i Rady okazję do umocnienia pozycji w regionie, to nie ma obecnie przesłanek do tego, aby przypuszczać, że proces ten będzie miał charakter trwały, tym bardziej, że członkowie Rady Współpracy Zatoki sami stoją przed istotnymi wyzwaniami społecznymi, politycznymi i gospodarczymi, a efekty intensywnych zabiegów dyplomatycznych ostatnich miesięcy (m.in. w Jemenie) pozostają niepewne.

⁴⁸ J. Forsythe, *Buffeted by the Winds of Change*, „The World Today”, listopad 2011 r., vol. 67, nr 10, s. 17–19.

⁴⁹ Zob.: A. Dzisiów-Szuszczkiewicz, *Regionalna rywalizacja o Syrię*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 22, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2012, s. 100–103.

⁵⁰ G. Cafiero, *Saudi Arabia and Qatar: Dueling Monarchies*, *Foreign Policy in Focus*, 26 września 2012 r., http://www.fpiif.org/articles/saudi_arabia_and_qatar_dueling_monarchies (dostęp: 29 listopada 2012 r.).