

Powrót na Antypody?

Stosunki brytyjsko-australijskie w świetle tzw. brexitu.

I Wprowadzenie

23 czerwca 2016 roku w Wielkiej Brytanii odbyło się referendum w sprawie dalszego członkostwa tego państwa w Unii Europejskiej, w którym 51,9% głosujących opowiedziało się za wystąpieniem z UE². Zapoczątkowany w ten sposób proces prawny, polityczny i ekonomiczny, zmierzający do realizacji podjętej w referendum decyzji, a co za tym idzie do wypracowania nowego modelu stosunków Londynu z Brukselą i pozostałymi państwami członkowskimi UE, otrzymał w mediach i debacie publicznej nazwę brexitu. Określenie to szybko przeniknęło również do literatury naukowej³.

17 stycznia 2017 roku premier Wielkiej Brytanii Theresa May wygłosiła w Londynie przemówienie, w którym zaprezentowała priorytety swojego rządu w zbliżających się negocjacjach w sprawie wystąpienia z UE. Zarazem przedstawiła w dość ogólnym zarysie swoją wizję dalszego rozwoju Wielkiej Brytanii i jej polityki zagranicznej w okresie bezpośrednio po brexicie. Mówiła m.in. o szansach na dynamiczny rozwój stosunków z państwami spoza Unii Europejskiej, który można osiągnąć poprzez odnowienie i pogłębienie istniejących od dawna więzi. W sposób szczególny wspominała o możliwości zawarcia nowych, dwustronnych porozumień handlowych. Jednym z potencjalnych partnerów wymienionych w tym kontekście była Australia⁴. Również tzw. biała księga w sprawie brexitu z lutego 2017 wskazuje na Australię jako jedno z tych państw, z którymi możliwe jest wypracowanie nowych zasad handlu⁵.

1 Autor jest doktorantem w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, obecnie przygotowuje się do obrony pracy doktorskiej poświęconej historii australijskiej polityki zagranicznej, napisanej pod kierunkiem prof. dr hab. Grażyny Michałowskiej. Niniejszy artykuł został oparty na stanie wiedzy dostępnym w dniu 5 lutego 2017 roku.

2 *EU Referendum Results*, The Electoral Commission, URL: <http://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/eu-referendum/electorate-and-count-information> [dostęp 05.02.2017]

3 Zob. np. M.D. Jensen, H. Snaith, *When politics prevails: the political economy of Brexit*, „Journal of European Public Policy”, Vol. 23, No. 9 (2016), dostęp elektroniczny: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13501763.2016.1174531> [dostęp 05.02.2017].

4 *The government's negotiating objectives for exiting the EU: PM speech*, gov.uk, URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/the-governments-negotiating-objectives-for-exiting-the-eu-pm-speech> [dostęp 05.02.2017]

5 *The United Kingdom's exit from and new partnership with the European Union*, London 2017, s. 56.

Nadrzędnym celem niniejszego artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie: na ile brexit i związane z nim wydarzenia rzeczywiście stanowią okazję do tego, aby stosunki brytyjsko-australijskie odzyskały swą dawną bliskość? Czy postrzeganie Australii jako jednego z kluczowych przyszlých partnerów w nowej architekturze brytyjskiej polityki zagranicznej ma wystarczające podstawy w faktach? A może spoglądanie w stronę Canberrę to tylko element politycznego marketingu obecnego rządu w Londynie, życzeniowego myślenia części brytyjskich eurosceptyków albo wręcz nieco oderwanej od realiów nostalgii za dawną Wielką Brytanią, mającą posiadłości i bardzo bliskich przyjaciół w niemal każdej części globu?

II Tło społeczne i kulturowe

Współczesne państwo australijskie powstało 1 stycznia 1901 roku jako federacja sześciu dotychczasowych kolonii brytyjskich⁶, stopniowo rozwijających się na Antypodach od przybycia tzw. Pierwszej Floty w 1788 roku. Na przestrzeni całych dziejów Australii bardzo pokaźną grupę jej mieszkańców stanowiły osoby pochodzące – bezpośrednio lub za sprawą swoich przodków – z Wysp Brytyjskich. Co więcej, rodowód ten zawsze był i jest ważną częścią samoidentyfikacji Australijczyków.

Dowodów na to dostarczają nawet najnowsze dane, chociażby wyniki spisu powszechnego z 2011 roku. Jedno z zadawanych podczas tego spisu pytań dotyczyło pochodzenia w sensie kulturowym (*ancestry*). 25,4% mieszkańców wpisało w tej rubryce odpowiedź „australijskie”, co oznacza, iż nie czuli osobistych powiązań z żadnym innym narodem. Ale nie była to najczęściej udzielana odpowiedź, bowiem 25,9% mieszkańców uznało swe pochodzenie za angielskie. Co ciekawe, gdy porównamy wyniki spisów powszechnych z lat 2006 i 2011, okaże się, że w ciągu tych pięciu lat liczba osób deklarujących angielskie pochodzenie wzrosła, w liczbach bezwzględnych, o prawie milion, tymczasem liczba osób uważających się za „Australijczyków z dziada, pradziada” spadła o prawie 300 tysięcy. Dodatkowo w roku 2011 7,5% mieszkańców Australii deklarowało pochodzenie irlandzkie, a 6,4% szkockie⁷. Po zsumowaniu tych danych widać wyraźnie, iż blisko połowa Australijczyków wciąż odczuwa bezpośrednie związki z narodami Wysp Brytyjskich.

Warto też uświadomić sobie, co oznacza w sensie kulturowym „czysto australijskie”

6 W. Olszewski, *Historia Australii*, Wrocław 1997, s. 201.

7 *2011 Census QuickStats*, Australian Bureau of Statistics, URL:

http://www.censusdata.abs.gov.au/census_services/getproduct/census/2011/quickstat/0?opendocument&navpos=220 [dostęp 05.02.2017].

pochodzenie, deklarowane przez nieco ponad ćwierć mieszkańców tego kraju. Niezaprzeczalnie, na przestrzeni swoich dziejów Australijczycy wykształcili własną, unikalną kulturę i tożsamość, w której przenikają się bardzo różne elementy⁸. Wytworzyli też własne mity narodotwórcze, wśród których za najważniejszy wypada uznać ten związany z udziałem żołnierzy australijskich w I wojnie światowej, ze szczególnym uwzględnieniem bitwy o Gallipoli⁹. Ale wszystkie te procesy, w wyniku których Australijczycy, pierwotnie będący jedynie społecznością ludzi rzuconych przez los w to samo odległe miejsce, z czasem stali się odrębnym narodem, przebiegały jednak w ścisłym powiązaniu z dziedzictwem brytyjskim. Jak zauważa wielu historyków, m.in. A.G.L. Shaw, pierwsi australijscy patrioci definiowali swoją odrębność uznając własną brytyjskość, choć jednocześnie negując jej niektóre lub wręcz liczne aspekty. Nawet w oczach tych środowisk, wedle których Australia miała stać się krajem urządzonym pod wieloma względami zupełnie inaczej niż Wielka Brytania, pewne elementy wspólnego dziedzictwa nie ulegały żadnej wątpliwości¹⁰.

Bliskie powiązania kulturowe i historyczne Australii i Wielkiej Brytanii są widoczne nawet dla osoby nie posiadającej żadnej wiedzy historycznej czy politologicznej. Choć Australia formalnie nie ma języka urzędowego, w praktyce dominuje w niej zdecydowanie angielski, zaś jego australijska odmiana – mimo wielu endemicznych cech – jest zdecydowanie bliższa angielszczyźnie używanej w Wielkiej Brytanii niż np. w Stanach Zjednoczonych. Brytyjski sztandar, *Union Jack*, wciąż jest integralną częścią australijskiej flagi z Krzyżem Południa. Wreszcie, oba państwa nadal są połączone unią personalną. Wprawdzie ruch republikański w Australii systematycznie rośnie w siłę, ale przeprowadzone w 1999 roku referendum w tej sprawie zakończyło się zwycięstwem zwolenników pozostania przy monarchii¹¹.

III Rys historyczny: stopniowe oddalanie się Londynu i Canberry

W świetle powyższych rozważań, uzasadnionym wydaje się postawienie pytania: na ile tak bliskie związki kulturowe znalazły przełożenie na stosunki polityczne obu państw?¹²

8 Spośród prac dostępnych w języku polskim, najszerzej kwestię tę ukazuje: J. Rickard, *Australia. Historia kultury*, tłum. W. Weinert, red. naukowa W. Olszewski, Wrocław 1994.

9 J. Lencznarowicz, *Australia*, Warszawa 2005, ss. 100-101.

10 A.G.L. Shaw, *The Story of Australia*, London 1972, ss. 159-161.

11 J. Higley, I. McAllister, *Elite division and voter confusion: Australia's republic referendum in 1999*, „European Journal of Political Research”, October 2002, dostęp elektroniczny: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1475-6765.t01-1-00035/full> [dostęp 05.02.2017]

12 Ta część artykułu stanowi po części bardzo skrótową rekapitulację wybranych tez, jakie autor stawia i rozwija w swojej nie obronionej jeszcze pracy doktorskiej. Autor postuluje w niej podział całości dziejów polityki zagranicznej Australii na trzy główne epoki, wyznaczane na lata 1901-1939, 1939-1972 i od 1972 do czasów nam współczesnych. W pierwszej z tych epok Wielka Brytania odgrywała rolę absolutnie najważniejszego partnera

W okresie od powstania Związku Australijskiego aż do początku lat 40. XX wieku pozycja Wielkiej Brytanii jako absolutnie kluczowego partnera Australii w jej polityce zagranicznej i obronnej była niezaprzeczalna. Australia była w zdecydowanej większości kwestii bardzo lojalna wobec Wielkiej Brytanii, czego najbardziej dobitnym przykładem, a zarazem najbardziej dramatycznym w świetle liczby poległych żołnierzy, był jej udział w I wojnie światowej, toczonej głównie w Europie i na Bliskim Wschodzie. Nawet statut westminsterski z 1931 roku, *de facto* likwidujący posiadany dotąd przez Australię status dominium brytyjskiego, a zarazem wprowadzający pełną równorzędność w relacjach Londynu i jego dotychczasowych dominiów, nie wpłynął zasadniczo na stosunki brytyjsko-australijskie¹³. Australia uważała zresztą emancypację dominiów, mocno promowaną m.in. przez Kanadę, za niezbyt jej potrzebną. Billy Hughes, bodaj najważniejszy polityk australijski okresu międzywojnia, pytał retorycznie: „Co mogłyby zrobić dominia jako niepodległe narody, czego nie byłyby w stanie zrobić obecnie?”¹⁴.

W stosunkach ekonomicznych wyrazem szczególności bliskości Australii z Wielką Brytanią, ale także z innymi partnerami z obszaru Wspólnoty Narodów i Imperium Brytyjskiego, była tzw. preferencja imperialna. Mechanizm ten uzgodniony został na konferencji w Ottawie, odbywającej się w lipcu i sierpniu 1932 roku. Na mocy podjętych tam ustaleń, Wielka Brytania oraz jej dominia i terytoria zależne postanowiły dążyć do maksymalnej liberalizacji handlowej w stosunkach między sobą, przy jednoczesnym zachowaniu restrykcyjnej polityki celnej wobec państw trzecich¹⁵.

Obraz wzajemnych relacji zaczął się wyraźnie komplikować w okresie II wojny światowej. Czynnikiem, który miał na to największy wpływ, była niezdolność Wielkiej Brytanii, pochłoniętej wojną w Europie, do obrony swoich posiadłości i sojuszników w Azji, w tym Australii. W literaturze za symboliczny przełom i zapowiedź nowej epoki uważa się zwykle orędzie noworoczne premiera Australii Johna Curtina, opublikowane pod koniec grudnia 1941 roku, w którym znalazły się m.in. te słynne słowa: „Stwierdzam zupełnie jasno, bez jakichkolwiek zahamowań, że Australia spogląda ku Ameryce wolna od wyrzutów sumienia co do naszych tradycyjnych związków ze Zjednoczonym Królestwem. [...] Wiemy, jakie niebezpieczeństwa wynikają z nadmiernego rozproszenia sił, ale wiemy też, że Australia może upaść, a Brytania będzie trzymać się dalej”¹⁶.

Od tego czasu Wielka Brytania stopniowo traciła pozycję głównego gwaranta

Australii w polityce zagranicznej, zaś w drugiej systematycznie, choć w sposób nieliniowy, traciła tę pozycję na rzecz Stanów Zjednoczonych. Z kolei ostatnia epoka to czas szukania przez Australię równowagi między sojusznikami ze świata zachodniego i partnerami azjatyckimi.

13 Bardzo wymownym jest tu fakt, że Australia ratyfikowała statut westminsterski dopiero w 1942 roku, choć z klauzulą retroaktywności tej decyzji od września 1939 roku.

14 J. Lencznarowicz, *Australia*, op. cit., s. 133.

15 R.D. Westmore, *The Ottawa Agreement*, „The Australian Quarterly”, Vol. 4, No. 16 (December 1932), ss. 46-55.

16 Ibidem, s. 210.

bezpieczeństwa Australii, i tym samym kluczowego partnera w jej polityce obronnej, na rzecz Stanów Zjednoczonych. Traciła, co warto podkreślić, przede wszystkim na skutek własnej słabości i niezdolności do spełnienia australijskich oczekiwań. Jak ukazuje m.in. David Day, zmiana najważniejszego sojusznika była witana w Australii bez specjalnego entuzjazmu, bowiem więzy z „Krajem-Matką”, jak czule nazywano Zjednoczone Królestwo, były wciąż silne, a relacje z Waszyngtonem pełne rozmaitych trudności¹⁷. Tym niemniej troska o własne bezpieczeństwo musiała wziąć górę nad pokrewieństwem kulturowym czy powiązaniem rodzinnymi wielu obywateli. Gdy w styczniu 1968 premier Wielkiej Brytanii Harold Wilson ogłosił kres brytyjskiej obecności militarnej „na wschód od Suez”, było to dla Australijczyków pewnego rodzaju szokiem psychologicznym¹⁸, ale w gruncie rzeczy stanowiło już tylko przysłowiowy gwóźdź do trumny, jeśli chodzi o szczególną bliskość polityczną i wojskową Australii.

Podobny proces miał miejsce w stosunkach ekonomicznych. Również w tej sferze znaczenie Wielkiej Brytanii w oczach Australijczyków było stopniowo coraz mniejsze. Jeszcze w latach 40. okazało się, że wizje powojennego rozwoju obu państw nie były ze sobą do końca kompatybilne. Strona brytyjska oczekiwała, że Australia nadal będzie dostarczycielem relatywnie tanich produktów rolno-spożywczych. Z kolei władze w Canberrze, zwłaszcza w okresie rządów premiera Bena Chifleya (1945-1949), postawiły na program szybkiej industrializacji. Braki siły roboczej sprawiały, iż nie dało się rozwijać przemysłu bez negatywnego wpływu tego procesu na rolnictwo, bowiem robotnicy rolni przechodzili do pracy w miastach, co z kolei nie pozwalało w pełni zaspokajać podaży na rynku brytyjskim. Co więcej, eksport do Wielkiej Brytanii odbywał się w oparciu o długoterminowe umowy, dające stabilność zbytu, ale w zamian za zdecydowanie zaniżone ceny. Wielu australijskich przedsiębiorców rolnych i handlowych wolało podjąć nieco większe ryzyko na innych rynkach, które rekompensowały im wyższe przychody¹⁹. Licznych trudności nastroczało Australii także jej członkostwo w tzw. bloku szterlingowym.

Drugi etap wyraźnego ochłodzenia stosunków ekonomicznych między Australią a Wielką Brytanią wiązał się ze staraniami Londynu o przystąpienie do Wspólnot Europejskich. Jak jednak zauważają Paul Robertson i John Singleton, działania Australii związane z tym procesem, m.in. żądania uwzględnienia jej interesów w negocjacjach przedakcesyjnych i przyznanie jej wyraźnie

17 D. Day, *Pearl Harbor to Nagasaki* [w:] C. Bridge (ed.), *Munich to Vietnam, Australia's Relations with Britain and the United States Since the 1930s*, Melbourne 1991, ss. 52-69.

18 A. Benvenuti, *Facing the Inevitable: Britain's Entry into the European Community and Australia's Policy, 1970-1972*, „Australian Journal of Politics and History”, Vol. 53, No. 2 (2007), s. 251. Warto dodać, iż deklaracja Wilsona oznaczała w praktyce znaczne ograniczenie brytyjskiej obecności w Azji Południowo-Wschodniej czy na Dalekim Wschodzie, ale pewne jej aspekty przetrwały jeszcze długo, przede wszystkim brytyjskie rządy kolonialne w Hongkongu, trwające aż do 1997 roku.

19 T. Roth, *Imperial Self-Insufficiency Rediscovered, Britain and Australia 1945-51*, „Australian Economic History Review”, Vol. 39, No. 1 (March 1999), s. 36 i nast.

lepszych warunków handlu z EWG niż innym państwom spoza tego bloku, nie miały przekonującego uzasadnienia ekonomicznego. W pierwszych dwóch dekadach po wojnie w australijskiej gospodarce, w tym w strukturze kierunków eksportu, zaszły na tyle poważne zmiany, iż nawet trudniejszy dostęp do rynku brytyjskiego czy w ogóle europejskiego nie był zbyt poważnym zagrożeniem w sensie gospodarczym. Australia rozwinęła bowiem w sposób bardzo znaczący swój eksport na inne rynki, zwłaszcza azjatyckie. Canberra manifestowała raczej swoje niezadowolenie z faktu, iż oto, podobnie jak Kanada czy Nowa Zelandia, traci swoje szczególnie uprzywilejowane miejsce w brytyjskiej polityce zagranicznej, w tym handlowej, na rzecz państw europejskich. Więcej było w tym obrony własnego prestiżu niż realnych interesów handlowych²⁰.

IV Obecny stan stosunków dwustronnych

Jak zatem wyglądają dwustronne stosunki brytyjsko-australijskie współcześnie, w połowie drugiej dekady XXI wieku?

W kwestiach ekonomicznych, trudno mówić o w pełni odrębnych stosunkach Londynu i Canberry, bowiem Wielka Brytania jako członek Unii Europejskiej, a wcześniej EWG, była i wciąż jeszcze formalnie jest reprezentowana w międzynarodowych negocjacjach handlowych przez instytucje unijne. Można jednakże sięgnąć po statystyki, pokazujące przepływ towarów i usług między oboma państwami.

Według danych australijskiego resortu spraw zagranicznych i handlu za rok finansowy 2014-2015, wartość eksportu towarów do Wielkiej Brytanii wynosi ok. 7,16 mld dolarów australijskich (AUD), co stanowi 2,9% ogółu eksportu tego państwa i daje Zjednoczonemu Królestwu ósmą pozycję w rankingu najważniejszych kierunków australijskiego eksportu. Zdecydowanie najważniejszym dobrem eksportowym jest złoto. Wysokie miejsca na liście zajmują także inne surowce naturalne: ołów, perły i inne kamienie szlachetne. Wśród najchętniej kupowanych w Wielkiej Brytanii australijskich produktów są też napoje alkoholowe²¹. Jeśli chodzi o import do Australii, jego wartość w tym samym okresie wyniosła ok. 7,58 mld AUD, co oznacza, iż bilans bilateralnej wymiany handlowej (w zakresie towarów) wykazuje stosunkowo niewielką nadwyżkę na korzyść Londynu. Najchętniej sprowadzanym dobrem są samochody osobowe, na

20 P. Robertson, J. Singleton, *The Old Commonwealth and Britain's First Application to Join the EEC, 1961-3*, „Australian Economic History Review”, Vol. 40, No. 2 (July 2000), s. 153

21 *Fact sheet: United Kingdom*, Department of Foreign Affairs and Trade, December 2016, URL: <http://dfat.gov.au/trade/resources/Documents/uk.pdf> [dostęp 12.02.2017]

dalszych pozycjach w zestawieniu sytuują się lekarstwa (w tym weterynaryjne), napoje alkoholowe oraz różnego rodzaju druki i wydawnictwa. Import z dawnej metropolii stanowi 2,8% ogółu australijskich zakupów towarowych za granicą, co daje temu kierunkowi dziesiątą pozycję²².

Powyższe dane zostały przedstawione z perspektywy australijskiej. Jeśli spojrzymy na te same liczby od strony Londynu, okaże się, że obecne znaczenie Canberry, przynajmniej jako partnera handlowego, nie jest zbyt duże. Oto bowiem eksport do Australii stanowi 1,2% ogółu brytyjskiego eksportu, co daje temu krajowi dwudziątą pozycję na liście najważniejszych odbiorców brytyjskich towarów. Jeszcze słabiej Australia wypada w rankingu kierunków brytyjskiego importu, gdzie plasuje się dopiero na trzydziestej szóstej pozycji z wynikiem 0,5% wartości wszystkich zakupionych za granicą towarów²³.

Przechodząc od przepływów towarowych do wymiany usług, według klasyfikacji stosowanej w Canberze obejmuje ona, zarówno w eksporcie, jak i w imporcie, dwie główne pozycje statystyczne: „podróże osobiste (poza edukacyjnymi)”, czyli mówiąc bardziej wprost usługi turystyczne, oraz „usługi zawodowe, techniczne i inne biznesowe” (*professional, technical and other business*). W tym obszarze dwustronnych stosunków ekonomicznych bilans jest wyraźnie niekorzystny dla Australii, gdyż w omawianym okresie zakupiła ona w Wielkiej Brytanii usługi o wartości ok. 7,32 mld AUD, co dało Zjednoczonemu Królestwu drugą pozycję w rankingu kierunków importu usług, z kolei wartość usług australijskich sprzedanych w przeciwnym kierunku wyniosła zaledwie ok. 4,91 mld AUD, co czyni z Wielkiej Brytanii trzeci pod względem wartości rynek eksportowy dla australijskich usługodawców²⁴.

Jeśli chodzi o stosunki polityczne i wojskowe, śledząc doniesienia medialne, łatwo jest ulec pewnemu złudzeniu. Często bowiem żołnierze australijscy i brytyjscy biorą udział w różnych operacjach czy konfliktach niemal ramię w ramię. W ostatnich kilkunastu latach tak było chociażby w Iraku i w Afganistanie. Ale warto sobie uświadomić, że Australia i Wielka Brytania nie są bezpośrednimi sojusznikami w sensie prawnomiędzynarodowym. Oczywiście, jak już ukazano, kraje te łączy na różnych płaszczyznach bardzo wiele. Ale zasadniczy powód, dla którego siły zbrojne obu państw tak często pojawiają się na tych samych obszarach działań, ma charakter zewnętrzny. Powodem tym są dwa, równoległe i niezależne od siebie, sojusze: amerykańsko-brytyjski, zinstytucjonalizowany przede wszystkim w NATO, oraz amerykańsko-australijski, którego prawnotraktatową bazą jest ANZUS. Stany Zjednoczone odgrywają kluczową rolę w architekturze bezpieczeństwa narodowego zarówno Wielkiej Brytanii, jak i Australii. Z tego

22 Ibidem.

23 Ibidem.

24 Ibidem.

względu oba państwa wspierają różne amerykańskie operacje, co prowadzi do owych spotkań ich żołnierzy. Nie jest to jednak, a przynajmniej nie w decydującym stopniu, efektem ich szczególnie bliskich relacji dwustronnych.

W ostatnich latach da się zaobserwować pewne zbliżenie polityki bezpieczeństwa obu państw, czego przejawami są m.in. obowiązujące od 2009 roku dwustronne Partnerstwo Bezpieczeństwa Narodowego (*National Security Partnership*), a także podpisane w 2011 memorandum o współpracy naukowo-badawczej w dziedzinach związanych z bezpieczeństwem i przeciwdziałaniem terroryzmowi²⁵. Nie można także zapominać o trwającej od samych początków istnienia australijskich służb specjalnych bliskiej współpracy wywiadowczej, której najszerzej znanym elementem jest obecnie pięciostronny system wymiany danych (zwłaszcza, ale nie tylko, z nasłuchu elektronicznego) ECHELON, znany też jako Pięcioro Oczu (*Five Eyes*) i obejmujący również Stany Zjednoczone, Kanadę i Nową Zelandię. W 2016 już po raz ósmy odbyło się bilateralne spotkanie w ramach mechanizmu AUKMIN, wyraźne zresztą wzorowanego na analogicznym rozwiązaniu stosowanym w stosunkach Canberra – Waszyngton (AUSMIN), który przewiduje organizowane co najmniej raz w roku konsultacje z udziałem ministrów obrony i spraw zagranicznych z obu stron²⁶.

V Nowe stosunki po brexicie: szanse i wyzwania

Zaprezentowawszy pokrótce historię i teraźniejszość stosunków brytyjsko-australijskich, warto zastanowić się nad perspektywami ich rozwoju w przyszłości, zwłaszcza w świetle brexitu. Jak już zasygnalizowano, rząd Theresy May wyraźnie akcentuje chęć pogłębienia relacji ekonomicznych z Australią, w szczególności poprzez zawarcie bilateralnego porozumienia o wolnym handlu. Zaczniemy zatem rozważania o przyszłości właśnie od kwestii gospodarczych.

W australijskiej statystyce publicznej towary wytwarzane przez gospodarkę dzieli się na dwie podstawowe grupy – tzw. produkty podstawowe (*primary products*) i tzw. *secondary products* lub (w nowszej terminologii) *manufactures*, co można przetłumaczyć jako produkty przemysłowe. Do grupy produktów podstawowych zalicza się przede wszystkim wszelkiego rodzaju kopaliny i surowce naturalne, a także wszelkie towary wytwarzane przez rolnictwo. Produkty przemysłowe, jak sama nazwa wskazuje, są wytwarzane przez zakłady o charakterze przetwórczym. Powyższe uwagi terminologiczne są niezbędne, aby zrozumieć obraz wyłaniający się z najnowszych danych o

25 United Kingdom country brief, Department of Foreign Affairs and Trade, URL: <http://dfat.gov.au/geo/united-kingdom/Pages/united-kingdom-country-brief.aspx> [dostęp 12.02.2017]

26 Ibidem.

strukturze australijskiego eksportu. O ile bowiem Australia niewątpliwie jest państwem wysoko rozwiniętym pod względem poziomu życia ludności, wskaźników społecznych i zdrowotnych itd., o tyle jej struktura eksportu wyraźnie zbliża ją do państw rozwijających się. Jest to zresztą motyw obecny niezmiennie w całej historii gospodarczej Australii.

W roku finansowym 2015-2016 produkty podstawowe stanowiły 71,9% australijskiego eksportu towarów. Specjalnym statusem statystycznym cieszy się złoto, które klasyfikowane jest osobno od pozostałych produktów podstawowych, zaś jego udział wyniósł 6,8% wartości całego eksportu. Produkty przemysłowe miały udział na poziomie zaledwie 18,2%. Widzimy zatem, iż Australia nadal czerpie ok. 4/5 wartości sprzedaży swoich towarów za granicę z produktów nieprzetworzonych lub nisko przetworzonych. Struktura importu wygląda niemal dokładnie odwrotnie – produkty przemysłowe stanowią w niej blisko 76% wartości kupowanych towarów, a produkty podstawowe jedynie 17%²⁷.

Kwestia ta jest bardzo ważna w analizie potencjału rozwojowego brytyjsko-australijskich stosunków gospodarczych. Należy bowiem zadać pytanie: na ile atrakcyjni są dla siebie nawzajem obaj partnerzy?

Trudno zaprzeczyć tezie, iż duże firmy z obu państw skorzystałyby zapewne na dalszej poprawie warunków do prowadzenia inwestycji bezpośrednich. Niewątpliwie obszarem o dużym potencjale wzrostu jest także sektor usług, zwłaszcza w świetle rozwoju technologii informatycznych czy komunikacyjnych, za sprawą którego w wielu branżach fizyczna odległość między dostawcą a odbiorcą usługi przestaje mieć istotne znaczenie. Tyle tylko, iż, jak ukazano wyżej, Australia już teraz odnotowuje bardzo niekorzystny dla siebie bilans dwustronnej wymiany usług. Powstaje zatem pytanie, czy dalsze otwieranie jej rynku na brytyjskie usługi byłoby rzeczywiście w interesie australijskiej gospodarki.

Jeszcze mniej optymistyczny obraz wyłania się jednak, gdy weźmiemy pod uwagę wymianę towarową, która wciąż stanowi dominującą część handlu międzynarodowego. Nasuwa się tu kilka potencjalnych trudności.

Po pierwsze, według danych szacunkowych za rok 2016, Wielka Brytania wypracowuje już 80,2% swojego PKB w sektorze usług, zaś dla sektora przemysłu współczynnik ten wynosi 19,2%. Wartość brytyjskiego PKB, z uwzględnieniem parytetu siły nabywczej, wyniosła w tym okresie ok. 2,788 biliona dolarów amerykańskich²⁸. Dla porównania, najważniejszy partner ekonomiczny

27 *Composition of Trade, Australia, 2015-2016*, Department of Foreign Affairs and Trade, URL: <http://dfat.gov.au/about-us/publications/Documents/cot-fy-2015-16.pdf> [dostęp 25.02.2017]

28 *CIA World Factbook: United Kingdom*, URL: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world->

Australii w jej szeroko rozumianym sąsiedztwie, jakim jest Chińska Republika Ludowa, może się poszczycić rocznym PKB, również z uwzględnieniem parytetu siły nabywczej, o wartości 21,27 biliona dolarów amerykańskich, z czego przemysł stanowi 40,7%²⁹. Liczby te pokazują dobitnie, iż dla Australii – jako bardzo dużego eksportera kopalin i innych surowców potrzebnych przemysłowi – rynek chiński jest bez porównania atrakcyjniejszym, zarówno ze względu na znacznie większy popyt na tego rodzaju towary, jak i niższe koszty transportu, wynikające z mniejszej odległości. Zapotrzebowanie brytyjskiego przemysłu na surowce z Australii zawsze będzie nieporównywalnie mniejszym niż to, na które australijscy eksporterzy mogą liczyć w Chinach. Wielka Brytania nie ma więc poważniejszych szans, aby stać się dla Australii priorytetowym kierunkiem w jej eksporcie.

Po drugie, pod poważnym znakiem zapytania stoi również potencjalna atrakcyjność Wielkiej Brytanii jako rynku zbytu dla drugiej grupy towarów o kluczowym znaczeniu w australijskim eksporcie, a mianowicie produktów rolnych. Obecnie podstawowym problemem w tego rodzaju handlu jest to, iż na forum WTO nie zdołano jak dotąd wypracować liberalizacji obrotu towarami rolno-spożywczymi w stopniu, który byłby dla Australii zadowalającym. Jest to zresztą zasadniczy powód, dla którego Australia stanęła na czele jednego z najważniejszych ugrupowań funkcjonujących w ramach WTO, tzw. grupy z Cairns³⁰. Jako członek UE Wielka Brytania nie bierze samodzielnego udziału w tego rodzaju rozmowach. Ale otwartym pozostaje pytanie, jakie stanowisko Londyn zajmie w sprawie handlu rolno-spożywczego, gdy będzie już mógł kształtować swój reżim celny i środki pozataryfowe zupełnie swobodnie.

Richard Packer przewiduje, iż najprawdopodobniej Wielka Brytania zdecyduje się zachować, przynajmniej na początkowym etapie po brexicie, zdecydowaną większość rozwiązań wynikających dotąd ze Wspólnej Polityki Rolnej UE (CAP), jedynie zmieniając źródło ich finansowania ze wspólnotowego na krajowe. Może to oznaczać również daleko idącą ochronę własnego rynku przed produktami rolno-spożywczymi z zagranicy³¹. Zarazem jednak autor ten podejrzewa, iż wątek ten zajmie istotne miejsce w negocjacjach przyszłych porozumień handlowych Wielkiej Brytanii nie tylko z Australią, ale też ze Stanami Zjednoczonymi, Kanadą, Brazylią czy Nową Zelandią³². I tu dochodzimy do kluczowego pytania – czy Wielka Brytania

[factbook/geos/uk.html](https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/uk.html) [dostęp 25.02.2017]

29 *CIA World Factbook: China*, URL: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ch.html> [dostęp 25.02.2017]

30 Szerzej kwestię tę opisują: R.A. Higgott, A. Fenton Cooper, *Middle Power Leadership and Coalition Building: the Cairns Group, and the Uruguay Round of Trade Negotiations*, „International Organization”, Vol. 44, No. 4 (Autumn 1990), s. 602 i nast.

31 Trudno na tym etapie stwierdzić, czy „zagranicą” będą w tym ujęciu również państwa pozostające w Unii Europejskiej – niewątpliwie będzie to jeden z tematów negocjacji Londyn – Bruksela, poprzedzających ostateczny brexit.

32 R. Packer, *Brexit, Agriculture and Agricultural Policy*, London 2017, dostęp elektroniczny, URL:

zdecyduje się na oczekiwane chociażby przez Australię dopuszczenie jej produktów rolno-spożywczych na własny rynek, tym samym ryzykując obniżenie cen, na jakie mogą liczyć rodzimi producenci? Packer jest w tej sprawie umiarkowanym optymistą, uważając, że lobby rolnicze w Wielkiej Brytanii jest relatywnie słabsze niż w skali całej Unii Europejskiej, a tym samym jego wpływ na przebieg negocjacji handlowych będzie mniejszy³³. Czy tak się stanie rzeczywiście i czy rządzący w Londynie zaryzykują niezadowolenie wiejskiego elektoratu – tego nie sposób dziś przesądzić.

Oba postawione wyżej problemy – relatywnie małej chłonności brytyjskiego rynku na australijskie surowce oraz możliwych kłopotów z dostępem australijskich eksporterów do brytyjskiego rynku dóbr rolno-spożywczych – skłaniają do zadania pytania bodaj najbardziej fundamentalnego. Otóż niewątpliwie w przypadku znaczącej liberalizacji zasad dwustronnego przepływu towarów i usług Australia będzie jeszcze cenniejszym niż dotąd rynkiem zbytu dla brytyjskich eksporterów, sprzedających tam głównie usługi oraz dobra wysoko przetworzone. Ale czy Australia sama będzie mogła liczyć na wystarczające, wymierne i istotne dla jej gospodarki korzyści, tak aby skompensowane zostały negatywne skutki potencjalnego porozumienia, przede wszystkim związane ze zwiększeniem konkurencji dla australijskich firm na rynku wewnętrznym?

Trudno już teraz odpowiedzieć na to pytanie w sposób jednoznaczny. Najbardziej prawdopodobnym scenariuszem wydaje się, iż Australia postawi Londynowi w negocjacjach wiele trudnych warunków, przede wszystkim starając się uzyskać możliwość eksportu na preferencyjnych warunkach wszystkich bez wyjątku dóbr, również rolno-spożywczych. Może to oznaczać, iż w praktyce wyidealizowana wizja nowych stosunków gospodarczych z Australią, chętnie roztaczana przez Theresę May i jej ministrów, nie będzie odpowiadała rzeczywistości. Część Brytyjczyków zapłaci za zbliżenie z Australią odczuwalną przez siebie cenę. W szczególności może to dotyczyć rolników i producentów żywności.

Nie wydaje się także, aby brexit mógł stworzyć nowe, znacznie korzystniejsze niż dotąd warunki dla rozwoju stosunków politycznych czy wojskowych. O ile przynależność Wielkiej Brytanii do UE miała dotąd decydujące znaczenie dla kształtu relacji ekonomicznych Londynu i Canberry, o tyle – jak już ukazano – pozostałe aspekty stosunków bilateralnych miały nieco inne podstawy, przede wszystkim wspólne dziedzictwo kulturowe i historyczne, a także równoległe powiązania sojusznicze obu państw ze Stanami Zjednoczonymi. Nawet, jeśli tzw. specjalne stosunki transatlantyckie na linii Londyn – Waszyngton ulegną po brexicie dalszej intensyfikacji, czego

<https://www.cps.org.uk/files/reports/original/170104093344-PostBrexitAgriculturalPolicy.pdf> [dostęp 25.02.2017]
33 Ibidem.

sygnałem mogą być m.in. usilne starania rządu brytyjskiego o jak najszybsze nawiązanie szczególnie bliskich relacji z nową administracją prezydencką Donalda Trumpa, to wpływ takiego zjawiska na Australię będzie co najwyżej pośredni. Trudno dostrzec również jakiś nowy, pomijany dotąd obszar potencjalnej współpracy australijsko-brytyjskiej, który mógłby odegrać ważną rolę w następstwie brexitu.

VI Podsumowanie

Odpowiadając na pytania postawione na początku niniejszego artykułu, prawdziwą wydaje się zaprezentowana już wstępnie hipoteza, iż zapowiedzi Theresy May i jej współpracowników, dotyczące gwałtownego rozwoju stosunków z Australią, jaki nastąpi po brexicie lub wręcz dzięki brexitowi, należy postrzegać przede wszystkim jako element marketingu politycznego aktualnej brytyjskiej ekipy rządzącej. Prawdopodobnym jest, iż dojdzie do podpisania dwustronnego porozumienia o wolnym handlu, ale poprzedzonego negocjacjami, w których obie strony będą musiały pogodzić swoje częściowo sprzeczne interesy, chociażby w dziedzinie handlu artykułami rolno-spożywczymi. Wielka Brytania w przewidywalnej przyszłości z całą pewnością nie stanie się dla Australii równie ważnym partnerem ekonomicznym jak Chiny czy równie kluczowym sojusznikiem politycznym i wojskowym jak Stany Zjednoczone. Owszem, być może dojdzie do pewnej intensyfikacji stosunków dwustronnych, ale z całą pewnością nie będzie ona w stanie zrekompensować w istotny sposób strat, jakie brytyjskiej gospodarce i polityce zagranicznej przyniesie wystąpienie z Unii Europejskiej.