

doi.org/10.34765/sp.0120.a01

PROMOCJA DEMOKRACJI W POLITYCE ZAGRANICZNEJ INDONEZJI: KONTYNUACJA I ZMIANA¹

Streszczenie

Tematem artykułu jest promocja demokracji w polityce zagranicznej Indonezji, zaś pytanie badawcze brzmi: w jakim zakresie promocja demokracji w polityce zagranicznej ma charakter stały, a w jakim zmienny? Przyjęto założenie, że promocja demokracji ma dwojaki charakter: deklaracyjny i praktyczny. W artykule zweryfikowano hipotezę stanowiącą, że zarówno w wymiarze deklaracyjnym, jak i praktycznym, w polityce zagranicznej Indonezji zasadnicze zmiany zaszły w 2004 r. i od tego czasu obie te sfery charakteryzuje kontynuacja, mimo zachodzących zmian w środowisku wewnętrznym i zewnętrznym państwa. Hipoteza jest weryfikowana przy użyciu dwóch metod: analizy treści oraz analizy porównawczej na przykładzie dwóch przypadków empirycznych: aktywności Indonezji na rzecz stworzenia mechanizmu ochrony i promowania demokracji i praw człowieka w Stowarzyszeniu Narodów Azji Południowo-Wschodniej oraz działalności w ramach Forum Demokracji na Bali.

Słowa kluczowe: polityka zagraniczna Indonezji, promocja demokracji, kontynuacja i zmiana, Forum Demokracji na Bali, ASEAN.

Kody JEL: F5

¹ Kontynuacja pracy nad zagadnieniem promocji demokracji w polityce zagranicznej Indonezji została przedstawiona w artykule *(Nie)spójność wizerunku Indonezji: strategiczna narracja i działania w polityce zagranicznej*, „Athenaeum” 2020 (w druku).

Wstęp

W 1998 r. rozpoczęły się zmiany demokratyczne w Indonezji. Demokratyzacja miała podstawowy i fundamentalny wpływ na politykę zagraniczną, prowadzący do zmian w zakresie wartości i interesów kształtujących aktywność międzynarodową tego państwa. W 2018 r. Indonezja obchodziła dwudziestolecie funkcjonowania w nowym systemie, jest to więc dobry moment do zadawania pytań o stan i wpływ demokratyzacji na jej pozycję regionalną i międzynarodową. W czasie rządów drugiego prezydenta Indonezji Suharto (1967–1998) koncentrowano się przede wszystkim na rozwijaniu Stowarzyszenia Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN) i wewnętrznej sytuacji gospodarczej. Kryzys finansowy w 1997 r. i zmiana systemu politycznego, która rozpoczęła się rok później, zmieniły postrzeganie roli i znaczenia Indonezji w rozwoju regionu przez aktorów zewnętrznych, a także nastawienie indonezyjskich elit politycznych w zakresie roli „nowej Indonezji”. Demokratyzacja stała się głównym czynnikiem poprawiającym stosunki Indonezji z państwami europejskimi i Stanami Zjednoczonymi, rozpoczęła debatę nad możliwością połączenia wartości islamu z wartościami demokratycznymi, a także uczyniła z Indonezji podmiot, który rozpoczął promowanie demokracji jako systemu i wartości o charakterze uniwersalnym.

W artykule poddano analizie promocję demokracji w polityce zagranicznej Indonezji i postawiono pytanie badawcze: w jakim zakresie promocja demokracji ma charakter stały (ciągły), a w jakim zmienny? W pracy przyjęto założenie, że promocja demokracji ma dwojaki charakter: deklaracyjny i praktyczny. Zweryfikowano hipotezę stanowiącą, że zarówno w wymiarze deklaracyjnym, jak i praktycznym polityki zagranicznej Indonezji, zasadnicze zmiany zaszły w 2004 r. i od tego czasu obie te sfery charakteryzuje kontynuacja, mimo zachodzących zmian w środowisku wewnętrznym i zewnętrznym państwa. Hipotezę weryfikowano przy użyciu dwóch metod: analizy treści oraz analizy porównawczej na przykładzie dwóch przypadków empirycznych: aktywności Indonezji na rzecz stworzenia mechanizmu ochrony i promowania demokracji i praw człowieka w ASEAN oraz zaangażowania w Forum Demokracji na Bali (Bali Democracy Forum, BDF). Artykuł podzielono na pięć części. Po wprowadzeniu opisano stan literatury i założenia metodologiczne, następnie przeanalizowano podstawowe założenia polityki zagranicznej Indonezji. W dalszej części artykułu przeanalizowano aktywność Indonezji w dwóch wyżej wspomnianych obszarach a następnie podsumowano materiał.

Przegląd literatury i założenia metodologiczne

Polityka zagraniczna Indonezji jest szeroko opisana w literaturze anglojęzycznej, szczególnie w następujących pracach: Dewi Fortuna Anwar (2004; 2009; 2010; 2011), Rizal Sukma (1995; 2004; 2011), Ann Marie Murphy (2012), Michael Leifer (2014), Leo Suryadinata (1996), Amitav Acharya (2014), Ronald Emmers (2014) czy Jürgen Rüländ (2010; 2014; 2017). Zdecydowanie mniej jest prac polskojęzycznych. W ramach badań nad demokratyzacją i polityką zagraniczną Indonezji zwraca się uwagę na przynajmniej dwa aspekty i jest to jedna z możliwych klasyfikacji literatury na ten temat: (1) wpływ zmian związanych z demokratyzacją na zmiany w polityce narodowej i zagranicznej (Anwar 2010; Sukma 2011; Wirajuda 2014; Poole 2015); (2) rola promowania demokracji w polityce zagranicznej Indonezji (Acharya 2014; Rüländ 2017; Karim 2017). W tej drugiej kategorii badacze zwracają uwagę na różnorodne aspekty polityki zagranicznej, ale przede wszystkim analizują znaczenie demokracji w polityce Indonezji.

J. Rüländ (2017, s. 49–50) bada wpływ demokratyzacji na politykę Indonezji wobec ASEAN. Badacz argumentuje, że promocja demokracji jest podstawową cechą polityki zagranicznej Indonezji i jest to element, przez który Indonezja chce być identyfikowana przez zewnętrznych aktorów. M.F. Karim (2017, s. 385–386) analizuje promocję demokracji, tak jak Rüländ, z perspektywy teorii ról. Autor zwraca uwagę, że promocja demokracji nie wynika z kultury politycznej Indonezji, a jest manifestacją nowej tożsamości. Przez promocję demokracji Indonezja kształtuje swoją pozycję regionalną i międzynarodową, co pomaga m.in. umocnić pozycję lidera regionu. A. Acharya (2014) sugeruje, że demokratyzacja pozwoliła na przyjęcie Indonezji do „społeczności międzynarodowej”, z kolei M. Wirajuda (2014) koncentruje się przede wszystkim na wykazaniu, że demokratyzacja ma ograniczony wpływ na politykę zagraniczną, ale część swojej pracy poświęca promocji demokracji. Badacz zwraca uwagę na pragmatyczne podłoże decyzji politycznych, podyktowane m.in. budową nowego wizerunku czy polepszeniu relacji z wiodącymi potęgami. Omówione prace nie stanowią analizy promocji demokracji przez elementy kontynuacji i zmiany, ale pozwalają na szersze spojrzenie na politykę zagraniczną Indonezji oraz dowodzą, że bez względu na zmiany w elitach politycznych czy poglądy polityczne przedstawicieli rządu, rola Indonezji jako promotora demokracji jest niezmienna.

Kontynuacja i zmiana (również ciągłość i zmiana) jako element analizy polityki zagranicznej występuje w pracach wielu badaczy (np. Holsti 1998;

2002; Łoś-Nowak 2009; Krzyżanowska-Skowronek 2013; Wordliczek 2013; Davies 2016; Ettinger 2017). Publikacje o charakterze empirycznym mają dominujący charakter, także badacze najczęściej wykorzystują różne modele teoretyczne albo metody badawcze, aby przeanalizować elementy kontynuacji i zmiany, które w tych pracach są różnie rozumiane (Sakaki 2013; Ettinger 2017). Zdefiniowanie zmiany (politycznej) sprawia większe trudności niż zdefiniowanie kontynuacji. Zmiana, jako jedna z podstawowych kategorii w stosunkach międzynarodowych, doczekała się wielu opracowań, w tym definicji, klasyfikacji czy rodzajów. Kalevi J. Holsti (2016, s. 1) zaproponował, aby zmianę rozumieć jako proces, który pozwala na rozróżnienie przeszłości od teraźniejszości i przyszłości, chociaż – jak dodał – nie ma jednak zgody co do tego, co właściwie się zmieniło oraz „jak odróżnić małe zmiany od tych istotnych, jak odróżnić trend od transformacji oraz wzrost lub upadek od powstawania nowych form”. Według Roberta Gilpina (1984, s. 39–44) zmiana może zajść na trzech poziomach. Może wystąpić (1) zmiana systemu międzynarodowego jako całości; (2) zmiana kontroli lub zarządzania ustrojem politycznym; (3) zmiana odnosząca się interakcji i relacji w systemie międzynarodowym w efekcie wzajemnych oddziaływań. Klasyfikacje zmian są wykorzystane również w innych kryteriach, np. temporalnych czy zasięgu geograficznego. James N. Rosenau (1970) podzielił zmiany na te o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym, a także wskazał na ich trzy rodzaje: personalne, polityczne i socjoekonomiczne. Zmiana może mieć również charakter ilościowy, jak i jakościowy (Łoś-Nowak 2009, s. 199). Klasyfikacje te nie wyczerpują wszystkich możliwości analizowania zmian w stosunkach międzynarodowych. W tym artykule przyjęto perspektywę państwocentryczną w odniesieniu do jednego z celów polityki zagranicznej.

Według Teresy Łoś-Nowak (2009, s. 194) zmiana „symbolizuje ruch, w którego rezultacie powstaje coś nowego, nieznanego, pojawia się nowy uczestnik stosunków międzynarodowych, zmienia się struktura systemu międzynarodowego, pojawiają się nowe instytucje, nowe reguły postępowania, nowe systemy wartościowania”. Kontynuacja oznacza brak zmian albo mało znaczące, tzn. takie, które nie prowadzą do przekształceń systemu, struktur czy wartości, zaś zmiana do nich doprowadza. Na potrzeby artykułu tak będą rozumiane pojęcia zmiany i kontynuacji.

W publikacji wykorzystano dwie metody badawcze: analiza treści oraz porównawcza. Pierwszą z nich wykorzystano w części dotyczącej sfery deklaratywnej, natomiast drugą w częściach empirycznych. Analizę treści przeprowadzono na podstawie przemówień prezydentów i ministrów spraw

zagranicznych Indonezji wygłoszonych w latach 1998–2018, dostępnych w archiwum Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz archiwum gabinetu prezydenta Indonezji (N=62)².

Promocja demokracji rozumiana jest na wiele sposobów, ale najogólniej można ją zdefiniować jako działania mające na celu zachęcenie do demokratyzacji lub umocnienie już istniejących instytucji demokratycznych (Bridoux, Kurki 2014, s. 1–3). Zachęcenie do demokratyzacji może przybierać różne formy, w tym oddziaływanie na innych przez rozpowszechnianie wiedzy na temat znaczenia demokracji i przewagi tego systemu nad innymi ustrojami. Tak rozumiana jest promocja demokracji w tym artykule.

Demokracja w założeniach polityki zagranicznej i deklaracjach politycznych

Podstawowymi i do tej pory niezmiennymi cechami polityki zagranicznej Indonezji są jej niezależność i aktywność (ind. *politik luar negeri bebas-aktif*). Niezależność najczęściej jest rozumiana jako niezaangażowanie w sojusze militarne, a po zakończeniu zimnej wojny interpretowano to jako możliwość sprzeciwienia się wpływowi zewnętrznych aktorów. Aktywność zaś związana jest z ochroną interesów narodowych.

Założenia polityki zagranicznej Indonezji uzupełniane są co kilka lat. Priorytetowy charakter ma rozwijanie współpracy w ramach Stowarzyszenia Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN). W dokumencie *Foreign Policy Directions* (2009) przedstawionym podczas drugiej kadencji Yudhoyono, właśnie ASEAN poświęca się najwięcej miejsca. Na kolejnych miejscach wymieniono: pokój i bezpieczeństwo międzynarodowe, „dyplomację graniczną”, podniesienie jakości ochrony Indonezyjczyków za granicą oraz „ukształtowanie bardziej pozytywnego wizerunku Indonezji poprzez rozwój demokracji i praw człowieka, a także ochronę dziedzictwa kulturowego”. Wskazano także na wzmocnienie partnerstwa strategicznego w regionie Azji i Pacyfiku, Ameryki i Europy, poprawienie jakości dyplomacji ekonomicznej oraz wzmocnienie współpracy Południe-Południe.

² Pod uwagę wzięto tylko przemówienia, w które jednoznacznie poruszano temat demokracji; archiwum jest dostępne na stronach internetowych: <http://kemlu.go.id> oraz <http://presidenri.go.id> [dostęp: 19.01.2019].

Założenia te są zgodne z wytycznymi narodowego długoterminowego planu rozwoju (2005–2025), a także wcześniejszego planu średniookresowego (2010–2014). W ramach tych programów grupy robocze realizują szczegółowe cele³. Wśród nich kwestia demokracji pojawia się dwa razy. Pierwszy raz wspomniana jest w punkcie dotyczącym wzmocnienia relacji z Amerykami i Europą, w którym wpisano „promowanie kompatybilności islamu z demokracją na podstawie doświadczeń indonezyjskich”. Drugi raz pojawia się w punkcie dotyczącym dyplomacji publicznej, w którym napisano o „wzmocnieniu wizerunku Indonezji jako państwa demokratycznego z większością muzułmańską” (*Programs...* 2009).

Joko Widodo, prezydent od 2014 r., od początku sprawowania urzędu był postrzegany jako polityk, który nie proponuje istotnych zmian w polityce zagranicznej i koncentruje się przede wszystkim na sprawach wewnętrznych (Connelly 2015). W maju 2014 r. przedstawiono ogólny zarys polityki zagranicznej Indonezji, w którym to przedstawiono podstawowe cele: (1) promowanie tożsamości Indonezji jako państwa archipelagowego; (2) dyplomacja państwa średniego zasięgu; (3) zaangażowanie w region indopacyficzny; (4) dyplomacja ekonomiczna (Connelly 2015, s. 5–6).

Podjęmowane działania służą przede wszystkim poprawieniu wizerunku Indonezji i wzmocnieniu jej pozycji w regionie, ale również w systemie międzynarodowym i nawiązaniu lepszych relacji z państwami Zachodu, w tym przede wszystkim tymi z podmiotami, które oferowały pomoc rozwojową. Efektywność promowania demokracji jest nie tylko pochodną założeń przyjmowanych na poziomie wyznaczania celów polityki zagranicznej, ale też jest uzależniona od uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych.

Dodatkowym elementem pozostaje kwestia stanu demokracji w Indonezji. Joko Widodo musi się mierzyć z krytyką wynikającą z obniżenia indeksu demokracji publikowanego przez Economic Intelligence Unit, który w 2017 r. spadł aż o dwadzieścia miejsc (z pozycji 48. na 68.) i był najpoważniejszym spadkiem spośród wszystkich badanych państw. Indeks osiągnął poziom nieco wyższy niż w 2008 r., chociaż do 2017 r. stale rósł (*Democracy Index* 2018). Oprócz tego wiele kontrowersji wzbudziło zatrzymanie i skazanie w 2017 r. byłego gubernatora Dżakarty Basuki Tjahaja Purnamy (znanego jako Ahok) na 1,5 roku więzienia za bluźnierstwo wobec islamu. Ma to polityczne znaczenie, ponieważ Ahok ma chińskie korzenie, a także jest chrześcijaninem. W sierpniu 2018 r. Widodo poinformował, że wystartuje w wyborach prezydenckich

³ W dokumencie wymieniono w sumie 11 celów ogólnych i 72 szczegółowe.

w parze z islamskim klerykiem Ma'rufem Aminem, przewodniczącym wpływowej Indonezyjskiej Rady Ulema (Majelis Ulama Indonesia, MUI), które w 2019 r. wygrali.

Wewnętrzne zmiany, które wskazują na spadek jakości demokracji, a także przywiązywanie większej wagi do czynnika religijnego, stanowią źródło dociekań o to czy Indonezja ma podstawy, aby promować demokrację. Mimo krytyki założenia i realizacja celów polityki zagranicznej w tym zakresie zasadniczo się nie zmieniają. Zwraca się również uwagę na słabości instytucjonalne (Davidson 2009). Mimo trudności, z jakimi mierzy się państwo indonezyjskie, podkreśla się, że trwająca debata wewnętrzna na temat stanu demokracji jest wartościowa (Duile, Bens 2017). Prezydent Yudhoyono uważał, że w przypadku Indonezji zwraca się uwagę przede wszystkim na rozwój ekonomiczny, ale „prawdziwym osiągnięciem Indonezji jest demokracja i łączenie demokracji, rozwoju, islamu i praw człowieka” (za: Acharya 2014, s. 19). Acharya (2014) uważa, że trzy podstawowe cechy Indonezji po 1998 r. to demokracja, rozwój i stabilność. Nawet jeśli sytuacja wewnętrzna pozwala na kwestionowanie podstaw do promowania demokracji w polityce zagranicznej Indonezji, należy zwrócić uwagę, że jest to element wizerunku państwa, który pomaga w osiągnięciu celów politycznych.

Dodatkową kwestią pozostaje ocena łączenia czynników wewnętrznych z celami polityki zagranicznej. Jak zauważa Karim (2017) promowanie demokracji nie wynika z kultury politycznej Indonezji, ale wzmocnienia wizerunku Indonezji jako odpowiedzialnego państwa – to elitom politycznym zależy na zdobyciu międzynarodowego prestiżu. Badacz podkreśla również, że chociaż wielu badaczy wskazuje, iż Indonezja promuje demokrację, gdyż sama dokonała zmiany systemu na demokratyczny, to jednak nie ma badań i przesłanek świadczących o tym, że promocja demokracji wynika z uwarunkowań wewnętrznych czy presji społecznej wywieranej na rząd.

Sukma (2011, s. 111), wpływowy badacz indonezyjski, pisze że demokracja odgrywała ważną rolę w „naprawie nadszarpniętego wizerunku Indonezji”, który można było zacząć zmieniać po upadku generała Suharto. Prezydenci Jusuf Habibie (1998–1999) i Abdurrahman Wahid (1999–2001) nie promowali demokracji w relacjach zewnętrznych, dopiero Megawati Sukarnoputri (2001–2004) włączyła demokrację jako nowy element międzynarodowego wizerunku Indonezji, chociaż nie na tyle, aby destabilizować trudną wewnętrzną sytuację polityczną. Pierwszym demokratycznie wybranym prezydentem był Susilo Bambang Yudhoyono (2004–2014) i to on jest uważany za polityka, który najaktywniej promował demokrację. Polityka aktualnego prezydenta Joko Widodo jest zasadniczo kontynuacją inicjatyw rozpoczętych przez Yudhoyono.

Habibie i Wahid w przemówieniach odnosili się do wartości demokratycznych najczęściej w kontekście zmian zachodzących w Indonezji. W czasie sprawowania urzędu przez tych polityków demokracja funkcjonowała w kontekście rozwoju państwa i jego bezpieczeństwa, ale nie była definiowana jako wartość. W przemówieniach nie pojawiały się elementy związane z promowaniem demokracji w polityce zagranicznej. Megawati, podobnie jak jej poprzednicy, mierzyła się przede wszystkim z reformami wewnętrznymi i w jej przemowach wyraźny jest kontekst wewnętrzny związany ze wzmocnieniem instytucji demokratycznych. Demokrację zaczęto przedstawiać jako wartość (Wirajuda 2014, s. 121).

Zasadnicza zmiana zaszła w 2004 r., gdy urząd prezydenta objął S.B. Yudhoyono. Jest to czas uważany za przejście do etapu konsolidacji demokracji. Już od 2005 r. odniesienia do demokracji, jej znaczenia i promocji, zaczęły się pojawiać coraz częściej i dość regularnie. Dotyczy to wystąpień samego prezydenta, jak i ministra spraw zagranicznych Hassana Wirajudy (2001–2009). W pierwszych latach sprawowania władzy demokracja była przedstawiana jako jeden z elementów wizerunku Indonezji (najczęściej pojawiała się wraz z odniesieniem do religii muzułmańskiej). Określenie „promocja demokracji” pojawiło się w 2008 r. z okazji powołania BDF, było i jest konsekwentnie wykorzystywane nie tylko przez Yudhoyono, ale i Wirajudę, a także jego następców Marty Natalegawę (ministra spraw zagranicznych w latach 2009–2014) i Retno Marsudi (minister od 2014 r.). Widodo, podobnie jak Yudhoyono, charakteryzuje znaczenie demokracji, ale od 2015 r. odnotowano mniej przemów odnoszących się do wartości demokratycznych, zarówno w przypadku prezydenta, jak i minister spraw zagranicznych.

Aktywność Indonezji na rzecz stworzenia mechanizmu promowania i ochrony demokracji i praw człowieka w ASEAN

W 2003 r., gdy Dżakarta objęła przewodnictwo w ASEAN, Indonezja zaproponowała utworzenie Wspólnoty Bezpieczeństwa (ASEAN Security Community), później nazwanej Wspólnotą Polityczną i Bezpieczeństwa (ASEAN Political-Security Community). Indonezja była główną siłą, która nalegała, aby w Karcie ASEAN, przyjętej w grudniu 2008 r., zapisać zasady demokracji, dobrego zarządzania, poszanowania i ochrony praw człowieka oraz podstawowych wolności (*Karta ASEAN 2008*, s. 2). Jest to ogromna zmiana, jeśli weźmie

się pod uwagę fakt, że podstawową zasadą – i jak do tej pory nienaruszalną – była nieingerencja w sprawy wewnętrzne. W Karcie wymieniono piętnaście celów, jednym z nich jest „wzmocnienie demokracji, dobrego zarządzania i rządów prawa, a także promowanie i ochrona praw człowieka i wolności obywatelskich z uwzględnieniem praw i obowiązków państw członkowskich ASEAN” (*Karta ASEAN 2008*, s. 4).

Ze względu na to, że demokratyzacja i prawa człowieka miały być elementem powstania wspólnoty ASEAN, państwa członkowskie krytykowały ten pomysł. Karta ASEAN zawiera informacje o tych wartościach, chociaż budziło to wiele wątpliwości. Dżakarta otrzymała poparcie Filipin i Tajlandii (Kraft 2005, s. 4). Indonezji zależało, aby wpisać je do Karty, ale nie udało się przekonać nowych państw ASEAN (Kambodży, Mjanmy, Laosu i Wietnamu), aby wprowadzić skuteczny mechanizm promowania demokracji i ochrony praw człowieka (Ciorciari 2012). Jedną z obaw była możliwość odejścia od zasad funkcjonujących w organizacji znanych jako *ASEAN Way* (w tym przede wszystkim nieingerencji w sprawy wewnętrzne i poszanowanie suwerenności), mimo że – jak zauważa David Martin Jones – wzmocnienie demokracji promowałoby zarówno integrację regionalną, jak i pomoc ASEAN w wyjściu z ekonomicznego i politycznego cienia Chin (Jones 2008, s. 743).

Indonezja nalegała również na powołanie Międzyrządowej Komisji ASEAN ds. Praw Człowieka (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights, AICHR), którą udało się stworzyć w 2009 r. Powołanie komisji było możliwe dopiero po osiągnięciu konsensusu, który oznaczał, że ciało to w praktyce nie ma istotnych kompetencji i władzy. Indonezja opowiadała się za przekazaniem jej kompetencji do ochrony, nie jedynie do promowania praw człowieka, ale ta propozycja nie zdobyła akceptacji wszystkich członków ASEAN. Podobnie było przy tworzeniu Deklaracji Praw Człowieka ASEAN (ASEAN Human Rights Declaration), która została przyjęta w 2012 r. (Wirajuda 2014).

Indonezja nalegała i próbowała wpłynąć na zmiany polityczne w Mjanmie (Murphy 2012, s. 90–91). W styczniu 2007 r. nie wsparła decyzji Rady Bezpieczeństwa krytykującej juntę za łamanie praw człowieka. W uzasadnieniu posłużono się argumentem, że wydarzenia te nie zagrażały bezpieczeństwu międzynarodowemu, dlatego powinny być rozstrzygane na poziomie regionalnym. Decyzja Indonezji była podyktowana podejściem pragmatycznym, a więc ograniczeniem możliwości wpływania aktorów zewnętrznych na sprawy ASEAN. Była to również decyzja, która świadczy o chęci połączenia dotychczasowych zasad funkcjonowania ASEAN z promowaniem demokracji. I Gede Wahyu Wicaksana (2016, s. 755) pisze, że „Indonezja znalazła się

w pułapce, musiała wybrać między prawami człowieka a nieingerencją w sprawy wewnętrzne”. W efekcie wybrano politykę „elastycznego zaangażowania” co pozwalało na swobodę w wyborze środków i metod reagowania na wydarzenia w Mjanmie. Indonezja udzieliła wsparcia ekonomicznego po wybuchu w 2017 r. kryzysu związanego z prześladowaniem muzułmańskiej mniejszości Rohindżów. Indonezja była jedynym państwem, które mogło wysłać swoją delegację na tereny objęte kryzysem, aby ocenić skalę problemu. Wydaje się, że wynika to z dobrych relacji między państwami. Indonezja od samego początku zrezygnowała z krytykowania rządów junty i apelowała o cierpliwość w kontekście zmian politycznych w tym państwie (Karim 2017, s. 398–399). W 2018 r. Widodo spotkał się z prezydentem Mjanmy Win Myintem, a rok wcześniej z szefową rządu Aung San Suu Kyi (Halim 2017).

Widodo nie zmienił sposobu mówienia o kryzysie, mimo że ONZ i inne organizacje zaczęły określać sytuację jako ludobójstwo, zaś władze Mjanmy zostały skrytykowane przez organizacje międzynarodowe czy państwa zachodnie. Prezydent Indonezji zapowiedział, że rozwiązaniem kryzysu zajmie się ASEAN, ale także i Indonezja (bilateralnie) będzie współpracowała w celu znalezienia najlepszego rozwiązania sytuacji. Widodo łagodnie wypowiada się w tej sprawie: „Indonezja ma tylko jeden interes, zobaczyć stabilną prowincję Rakhine, gdzie ludzie, w tym muzułmanie, mogą żyć w pokoju” (Sapie 2018).

Powstanie AICHR było kompromisem, który został wypracowany przez administrację Yudhoyono, ale nie oznacza to, że Widodo podjął działania zmiany sposobu funkcjonowania tej komisji. Gdy objął stanowisko prezydenta, organizacje pozarządowe, w tym przede wszystkim Amnesty International (2014), wystosowały apele wskazując na potrzebne zmiany z zakresu ochrony praw człowieka, wśród nich pojawił się punkt o wzmocnieniu AICHR, tak aby był to niezależny podmiot. Widodo nie podjął żadnych inicjatyw w celu zmiany zakresu i sposobu funkcjonowania komisji, ale wykorzystuje ją do zwracania uwagi na sytuację Rohindżów. Indonezja i Maleszja to jedyne państwa, które chcą włączyć AICHR w proces rozwiązywania konfliktu (Wisnu 2018).

Forum Demokracji na Bali

Indonezja zainicjowała powstanie BDF w 2008 r. Spotkania odbywają się raz w roku i są poświęcone rozwojowi demokracji w regionie Azji i Pacyfiku. Ideą jest tworzenie dialogu opartego na regionalnej i międzynarodowej współpracy

w zakresie pokoju i demokracji, co przyczynia się do rozwoju i stabilności. W pierwszym forum wzięły udział 32 państwa, w tym: Afganistan, Bangladesz, Irak, Jordania, Kazachstan, Kuwejt, Liban, Pakistan, Katar, Arabia Saudyjska czy Syria. Na kolejnych spotkaniach było coraz więcej członków: na trzecim spotkaniu BDF w 2011 r. były już 42 państwa, w tym dodatkowo pojawiła się Palestyna, Zjednoczone Emiraty Arabskie, Oman i Turcja. W 2013 r. było już 86 państw, a w 2017 r. odbyło się dziesiąte spotkanie, w którym wzięło udział 96 państw i 7 organizacji.

BDF początkowo było skromnym przedsięwzięciem, które dotyczyło państw Azji i Pacyfiku, teraz zrzesza ponad sto państw i organizacji międzynarodowych, i jest obserwowane przez państwa Europy czy Ameryki Północnej. Forum Demokracji na Bali jest powiązane z Instytutem Pokoju i Demokracji (Institute for Peace and Democracy, IPD), które implementuje programy związane z promowaniem demokracji. Główne zadania IPD to przede wszystkim dzielenie się i upowszechnianie wiedzy na temat demokracji i instytucji demokratycznych, a także promowanie wartości i zasad demokratycznych, które zapewniają stabilny rozwój. Najwięcej programów, dialogów, spotkań i badań IPD prowadzi w regionie Azji i Pacyfiku, ale również w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie (Middle East and North Africa, MENA), choć tych jest zdecydowanie mniej. W ramach ASEAN IPD koncentruje się przede wszystkim na Kambodży, Laosie, Mjanmie i Wietnamie, zaś w regionie MENA jest to Egipt i Tunezja.

Forum Demokracji na Bali jest od kilku lat krytykowane. Jak zauważa wielu badaczy jest to miejsce dialogu, ale nie podejmuje się żadnych działań, które prowadzą do realizacji celów tych przedsięwzięć. Wydaje się więc, że słowa Donalda Emmersona dotyczące co prawda zaangażowania BDF w Mjanmie, oddają całość funkcjonowania forum, które „koncentruje się na procesie, nie osiągnięciach, na dyskursie dyplomatycznym, nie na faktycznej demokratyzacji” (za: Liow 2018, s. 181).

Polityka byłego prezydenta Yudhoyono „milion przyjaciół, zero wrogów” (*million friends, zero enemies*) również budziła wątpliwości, gdyż właściwie nie promowała demokracji, ale jedynie otwierała dyskusję na temat demokracji. W BDF mogą uczestniczyć państwa o różnych systemach politycznych, ale według wielu opinii obecność państw, które mają status dyktatur nie powinna być usprawiedliwiana. Celem BDF jest promowanie współpracy regionalnej i międzynarodowej w dziedzinie pokoju i demokracji, zaś uczestnictwo w forum jest otwarte dla każdego kto wyraża chęć dyskusji na temat demokracji, nawet jeśli jego system polityczny nie jest demokratyczny. Yudhoyono był ogromnym zwolennikiem tego forum i wspierał od samego początku. Uważał, że BDF

rozwija się dobrze, a to że coraz więcej państw bierze udział w tych spotkaniach oznacza, że demokracja jest umacniana (Berger 2015).

Wspomniany już Sukma (2011) zwraca uwagę na to, że przedstawianie demokracji jako modelu nie jest synonimem prowadzenia polityki, która faktycznie dąży do zmian demokratycznych. Z tego powodu – jak konkluduje Donald Weatherbee (2013, s. 27) – „Indonezja przedstawia demokrację jako wzór, ale go nie promuje”. W 2016 r. w przemowie otwierającej BDF prezydent Widodo (2016 s. 3) próbował bronić formuły dialogu, stwierdził, że „Forum Demokracji na Bali powstało jako miejsce dyskusji, gdzie każde państwo może czuć się komfortowo i podzielić się swoimi demokratycznymi doświadczeniami, a także nawiązać współpracę, aby umacniać systemy demokratyczne”. Podobne słowa często wypowiedane były również przez Yudhoyono.

Trudno jest oceniać skuteczność działań BDF i IPD, które, jak się wydaje, nie otrzymuje wystarczającego wsparcia rządowego. Co istotne należy zwrócić uwagę na to jaki jest cel BDF, czy jest nim promowanie demokracji czy podejmowanie działań ułatwiających demokratyzację. Sami badacze często używają określenia „promocja demokracji” (Berger 2015 s. 220–221; Sukma 2011). Zasadniczo jednak należy podkreślić, że Indonezja jest chwalona za swoje inicjatywy, ale nie za ich efektywność. Należy podkreślić, że BDF rozwija się, w kolejnych spotkaniach bierze udział coraz więcej państw i organizacji międzynarodowych, co – według polityków indonezyjskich – świadczy o prawidłowej formie spotkań.

Podsumowanie

Promocja demokracji w polityce zagranicznej Indonezji jest jednym z ważniejszych elementów wizerunku tego państwa kształtowanego po rozpoczęciu demokratyzacji i zintensyfikowanego po 2004 r. Od tego czasu znaczenie demokracji i potencjału promowania demokracji przez Indonezję jest podkreślane przez każdego prezydenta w podobnej formie. Szczególne podobieństwo widać w przemowach S.B. Yudhoyono i J. Widodo związanych z funkcjonowaniem Forum Demokracji na Bali. Założenia i szczegółowe cele polityki zagranicznej wskazują na promowanie demokracji jako ważnego elementu w polityce zagranicznej. W sferze narracyjnej widać więc element kontynuacji bez względu na przynależność polityczną i stosunek do polityki zagranicznej Indonezji.

W sferze praktyki politycznej zmiana następuje w 2004 r. wraz z intensyfikacją promocji demokracji, po tym gdy Indonezja przeprowadziła demokratyczne wybory, rok wcześniej objęła przewodnictwo w ASEAN i zaproponowała powstanie ASPC, a także włączenie demokracji i praw człowieka jako elementów stanowiących podstawę funkcjonowania organizacji. Mimo że nie udało się stworzyć mechanizmu ochrony demokracji i praw człowieka, to starania Indonezji doprowadziły do włączenia tych wartości do Karty ASEAN i powołania AICHR oraz Deklaracji Praw Człowieka ASEAN.

Promocja demokracji w polityce zagranicznej Indonezji zasadniczo się nie zmienia. Zarówno w przypadku demokratyzacji ASEAN, sytuacji w Mjanmie, jak i funkcjonowaniu BDF, widać politykę kontynuacji, która wykorzystuje „miękkie środki oddziaływania” na inne podmioty w postaci spotkań, konsultacji, konsensusu czy dialogu, a także w unikaniu negatywnego obrazowania wydarzeń międzynarodowych i krytykowaniu innych państw (jak w przypadku Mjanmy). Indonezja wielokrotnie stawiała w obronie zarówno Mjanmy, jak i innych niedemokratycznych członków BDF krytykowanych przede wszystkim przez państwa zachodnie.

Mimo zachodzących zmian wewnętrznych i zewnętrznych, działania mające na celu promowanie demokracji nie zmieniają się, mają ten sam niezobowiązujący charakter i formę dialogu. Można więc uznać, że po 2004 r. kontynuacja w sposobie promowania demokracji jest wyraźna zarówno w sferze narracyjnej, jak i praktycznej, ponieważ prowadzona polityka nie prowadzi do przekształceń systemu czy zmiany wartości.

Bibliografia

- Acharya A. (2014), *Indonesia Matters: Asia's Emerging Democratic Power*, World Scientific, Singapore.
- Amnesty International (2014), *Indonesia: New President Widodo must make good on human rights pledges*, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2014/07/indonesia-new-president-widodo-must-make-good-human-rights-pledges/> [dostęp: 19.01.2019].
- Anwar D.F. (1994), *Indonesia in ASEAN: Foreign Policy and Regionalism*, ISEAS, Singapore.
- Anwar D.F. (2009), *A Journey of Change: Indonesia's Foreign Policy*, „Global Asia”, t. 4, nr 3.

- Anwar D.F. (2010), *The impact of domestic and Asian regional changes on Indonesian foreign policy*, „Southeast Asian Affairs”, nr 1.
- Anwar D.F. (2011), *Foreign policy, Islam and democracy in Indonesia*, „Journal of Indonesian Social Sciences and Humanities”, nr 3.
- Berger D. (2015), *Human rights and Yudhoyono's test of history*, (w:) Aspinall E., Mietzner M., Tomsa D. (red.), *The Yudhoyono Presidency. Indonesia's Decade of Stability and Stagnation*, ISEAS, Singapore.
- Bridoux J., Kurki M. (2014), *Democracy Promotion. A Critical Introduction*, Routledge, London–New York.
- Ciorciari J.D. (2012), *Institutionalizing human rights in Southeast Asia*, „Human Rights Quarterly”, t. 34, nr 3.
- Connelly A.L. (2015), *Sovereignty and the Sea: President Joko Widodo's Foreign Policy Challenges*, „Contemporary Southeast Asia”, t. 37, nr 1.
- Davidson J.S. (2009), *Dilemmas of democratic consolidation in Indonesia*, „The Pacific Review”, t. 22, nr 3.
- Davies M. (2016), *A community of practice: explaining change and continuity in ASEAN's diplomatic environment*, „The Pacific Review”, t. 29, nr 2.
- Democracy Index 2017* (2018), *Economist Intelligence Unit*, https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/Democracy_Index_2017.pdf [dostęp: 19.01.2019].
- Direction of Indonesian Foreign Policy* (2009), Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, <https://www.kemlu.go.id/en/kebijakan/landasan-visi-misi-polugri/Pages/Direction-of-Indonesian-Foreign-Policy.aspx> [dostęp: 19.01.2019].
- Duile T., Bens J. (2017), *Indonesia and the “conflictual consensus”: a discursive perspective on Indonesian democracy*, „Critical Asian Studies”, t. 49, nr 2.
- Emmers R. (2014), *Indonesia's role in ASEAN: A case of incomplete and sectorial leadership*, „The Pacific Review”, t. 27, nr 4.
- Ettinger A. (2017), *U.S. national security strategies: Patterns of continuity and change, 1987–2015*, „Comparative Strategy”, t. 36, nr 2.
- Gilpin R. (1984), *War and Change in World Politics*, CUS, Cambridge.
- Halim H. (2017), *Jokowi, Suu Kyi discuss Rohingya crisis*, „The Jakarta Post”, 29.04.
- Holsti K.J. (1998), *The Problem of Change in International Relations Theory*, *Institute of International Relations*, „The University of British Columbia Working Paper”, nr 26.
- Holsti K.J. (2002), *The Problem of Change in International Relations Theory*, (w:) Ferguson Y.H., Barry Jones R.J. (red.), *Political Space. Frontiers of Change and Governance in Globalizing World*, State University of New York Press, New York.

- Holsti K.J. (2016), *Kalevi Holsti: A Pioneer in International Relations Theory, Foreign Policy Analysis, History of International Order, and Security Studies*, Springer, Cham.
- Jones D.M. (2008), *Security and democracy: the ASEAN charter and the dilemmas of regionalism in South-East Asia*, „International Affairs”, t. 84, nr 4.
- Karim M.F. (2017), *Role conflict and the limits of state identity: the case of Indonesia in democracy promotion*, „The Pacific Review”, t. 30, nr 3.
- Karta ASEAN (2008), <https://asean.org/storage/images/archive/publications/ASEAN-Charter.pdf> [dostęp: 10.10.2018].
- Kraft H.J.S. (2005), *Human Rights in Southeast Asia: the Search for Regional Norms*, „East -West Center Washington Working Papers”, nr 4.
- Krzyżanowska-Skowronek I. (2013), *Teorie zmiany – między pozytywizmem a postpozytywizmem*, (w:) Halizak E., Pietraś M. (red.), *Poziomy analizy stosunków międzynarodowych*, Rambler, Warszawa.
- Leifer M. (2014), *Indonesia's Foreign Policy*, Routledge, London–New York.
- Liow J.C. (2018), *Can Indonesia Fulfill Its Aspirations to Regional Leadership?*, (w:) Rozman H., Liow J.C. (red.), *International Relations and Asia's Southern Tier. ASEAN, Australia, and India*, Springer Nature, Singapore.
- Łoś-Nowak T. (2009), *Zmiana jako przedmiot badań w nauce o stosunkach międzynarodowych*, „Wrocławskie Studia Politologiczne”, nr 10.
- Murphy A.M. (2012), *Democratization and Indonesian Foreign Policy: Implications for the United States*, „Asia Policy”, nr 13.
- Poole A. (2015), *The Foreign Policy Nexus: National Interests, Political Values and Identity*, (w:) Roberts C., Habir A., Sebastian L. (red.), *Indonesia's Ascent: Power, Leadership, and the Regional Order*, Palgrave Macmillan, Hampshire.
- Programs, Direction, Policies, and Strategies of The Ministry of Foreign Affairs* (2009), Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, <https://www.kemlu.go.id/en/kebijakan/landasan-visi-misi-polugri/Pages/Programs,-Direction,-Policies,-and-Strategies-of-The-Ministry-of-Foreign-Affairs.aspx> [dostęp: 19.01.2019].
- Rosenau J.N. (1970), *Foreign Policy as Adaptive Behavior: Some Preliminary Notes for a Theoretical Model*, „Comparative Politics”, t. 2, nr 3.
- Rüland J. (2014), *The limits of democratizing interest representation: ASEAN's regional corporatism and normative challenges*, „European Journal of International Relations”, t. 20, nr 1.
- Rüland J. (2017), *Democratizing Foreign-Policy Making in Indonesia and the Democratization of ASEAN: A Role Theory Analysis*, „TRaNS: Trans-Regional and-National Studies of Southeast Asia”, t. 5, nr 1.

- Rüland J., (2010), *Deepening ASEAN cooperation through democratization? The Indonesian legislature and foreign policymaking*, „International Relations of the Asia-Pacific”, t. 10, nr 2.
- Sakaki A. (2013), *Japan and Germany as Regional Actors: Evaluating Change and Continuity after the end of Cold War*, Routledge, Oxon–New York.
- Sapie M.A. (2018), *Indonesia wants end to Rohingya crisis, Jokowi tells Myint*, „The Jakarta Post”, 28.04.
- Sukma R. (1995), *The Evolution of Indonesia's Foreign Policy*, „Asian Survey” 1995, t. 35, nr 3.
- Sukma R. (2004), *Islam in Indonesian Foreign Policy: Domestic Weakness and the Dilemma of Dual Identity*, Routledge, London–New York.
- Sukma R. (2011), *Indonesia Finds a New Voice*, „Journal of Democracy”, t. 22, nr 4.
- Suryadinata L. (1996), *Indonesia's Foreign Policy under Suharto*, ISEAS, Singapore. *Theoretical Model*, „Comparative Politics”, t. 2, nr 3.
- Weatherbee D. (2013), *Indonesia in ASEAN. Vision and Reality*, ISEAS, Singapore.
- Wicaksana I, G.W. (2016), *International society: the social dimensions of Indonesia's foreign policy*, „The Pacific Review”, t. 29, nr 5.
- Widodo J. (2016), *Indonesia is Home for Plurality*, mowa otwierająca dziewiąte BDF, <http://setkab.go.id/en/president-jokowi-indonesia-is-home-for-plurality/> [dostęp: 10.10.2018].
- Wirajuda M. (2014), *The impact of democratisation on Indonesia's foreign policy: regional cooperation, promotion of political values, and conflict management*, PhD thesis, The London School of Economics and Political Science (LSE), London.
- Wisnu D. (2018), *Breaking resistance to human rights: Democracies and Rohingya*, „The Jakarta Post”, 6.12.
- Wordliczek Ł. (2013), *Mechanizmy kontynuacji i zmiany polityki zagranicznej na przykładzie USA po II wojnie światowej*, WUJ, Kraków.

DEMOCRACY PROMOTION IN THE FOREIGN POLICY OF INDONESIA: CONTINUITY AND CHANGE

Summary

The article's research area is democracy promotion in the Indonesian foreign policy and the research question is what are the elements of continuity and change in the Indonesian promotion of democracy? The paper assumes that promotion of democracy in the foreign policy of Indonesia is twofold: declarative and practical. The argument is that in both dimensions, declarative and practical, important changes started in 2004, and since then, both areas have been characterised by continuity, despite changes occurring in the Indonesia's internal and external environments. Two research methods are applied: the content analysis and comparative analysis. The paper examines two empirical case studies: Indonesia's contribution to development of the mechanism of protection and promotion of democracy and human rights in the Association of Southeast Asian Nations and Bali Democracy Forum.

Key words: Indonesia's foreign policy, promotion of democracy, continuation and change, Bali Democracy Forum, ASEAN.

JEL codes: F5

Afiliacja: **dr Anna Grzywacz**

Akademia Finansów i Biznesu

Instytut Stosunków Międzynarodowych

ul. Stokłosa 3

02-787 Warszawa

e-mail: a.grzywacz@vistula.edu.pl