http://dx.doi.org/10.18778/8088-164-8.03

Łukasz Fijałkowski, Jarosław Jarząbek
Uniwersytet Wrocławski

SEKURYTYZACJA PROBLEMU UCHODŹCÓW W JORDANII[1]

WSTĘP

Specyfika bezpieczeństwa państw bliskowschodnich podkreśla niemożność jasnego rozdzielenia zagrożeń wewnętrznych od zewnętrznych. Choć podział taki ma charakter zazwyczaj czysto analityczny oraz funkcjonalny, w omawianym przypadku tego typu rozróżnienie jest wyjątkowo dyskusyjne. Jest to cecha specyficzna dla większości państw rozwijających się[2], w których procesy państwo- i narodotwórcze nie zostały jeszcze w pełni zakończone. Jednym ze zjawisk, które wymykają się temu wyraźnemu podziałowi, jest problem uchodźców w Jordanii. Od początku niepodległego bytu państwowego przemożny wpływ na charakter tego kraju (w sferze politycznej, ekonomicznej, społecznej i kulturowej) ma jego struktura etniczna, tzn. podział społeczeństwa na rdzenną ludność jordańsko-beduińską oraz napływową ludność palestyńską. Pod wpływem czynników zewnętrznych (konfliktów i napięć w krajach sąsiednich) w Jordanii znalazły się liczne grupy uchodźców (przede wszystkim Palestyńczyków, Irakijczyków i Syryjczyków), co potencjalnie może destabilizować sytuację w tym kraju. Z tego też powodu problematyka uchodźców stanowi jedno z głównych wyzwań, z którym muszą się mierzyć władze jordańskie. Tym samym można oczekiwać, że kwestia ta będzie zajmowała ważną pozycję w polityce bezpieczeństwa Jordanii. W celu przeanalizowania, czy tak jest w rzeczywistości, jako narzędzie analityczne zastosowana zostanie teoria sekurytyzacji. Powinna

[1] Artykuł to wynik badań prowadzonych w ramach projektu „Dylematy bezpieczeństwa militarnego państw azjatyckich – wewnętrzne uwarunkowania sekurytyzacji". Projekt został sfinansowany z środków Narodowego Centrum Nauki, przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/09/D/HS5/00071.

[2] Coraz częściej zamazanie wyraźnych granic pomiędzy zagrożeniami wewnętrznymi i zewnętrznymi występuje też w państwach wysoko rozwiniętych, lecz tu zjawisko to ma inny charakter i konsekwencje, co związane jest m.in. z odmienną sytuacją socjopolityczną, ekonomiczną itp.

ona umożliwić odpowiedź na pytanie, czy sekurytyzacja problemu uchodźców w Jordanii rzeczywiście nastąpiła bądź następuje.

W związku z tym na początku artykułu przedstawione zostaną podstawowe elementy teorii sekurytyzacji. Następnie omówione będą zarówno wstępne założenia dotyczące sekurytyzacji problemu uchodźców w Jordanii, jak i sama skala tego zjawiska. W dalszej kolejności poddane analizie będą czynniki potencjalnie ułatwiające zsekurytyzowanie problemu uchodźców w Jordanii oraz działania władz państwowych.

TEORIA SEKURYTYZACJI

Sekurytyzacja oznacza proces, w ramach którego dane zagadnienie przesunięte zostaje ze sfery „standardowych" działań politycznych i jest traktowane jako zagrożenie dla bezpieczeństwa. Jednocześnie pojęcie to jest kluczowe dla analizy bezpieczeństwa w ramach tzw. szkoły kopenhaskiej[3] oraz, ujmując zagadnienie szerzej, opisuje zjawisko traktowania konkretnych kwestii przez pryzmat potrzeby podjęcia działań w zakresie różnorodnych polityk bezpieczeństwa. W tym sensie wykorzystywane jest w analizie problematyki związanej z wewnętrznymi uwarunkowaniami wpływającymi na postrzeganie bezpieczeństwa państw azjatyckich oraz związanymi z tym działaniami.

Punktem wyjścia dla szkoły kopenhaskiej jest traktowanie bezpieczeństwa jako „pochodnej" działań podmiotów w różnych sektorach[4]. W związku z tym bezpieczeństwo nie jest związane z predefiniowanym katalogiem zagrożeń i wyzwań, lecz jest pochodną „intersubiektywnych oddziaływań" pomiędzy różnymi aktorami zaangażowanymi w proces „konstruowania" bezpieczeństwa[5]. Potencjalnie rozszerza to rozumienie bezpieczeństwa *ad extremum*, lecz jednocześnie zagadnienia zostają zawężone jedynie do tych, które mają charakter „egzystencjalny". Niemniej należy podkreślić, że w każdej sytuacji, w zależności od natury problemu, znaczenie „zagrożenia dla przetrwania" jest inne. Jednocześnie sam proces, w ramach którego bezpieczeństwo jest „konstruowane", wymaga osadzenia go w danym kontekście sytuacyjnym, w tym uwzględnienia pozycji aktora sekurytyzującego, „języka bezpieczeństwa" oraz efektu zmian, jakie wprowadza postulowana i ewentualnie realizowana polityka bezpieczeństwa[6]. Powyż-

[3] Ł. Fijałkowski, *Teoria sekurytyzacji i konstruowanie bezpieczeństwa*, „Przegląd Strategiczny" 2012, nr 1, s. 149–155; J. Czaputowicz, *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Współczesne koncepcje*, Warszawa 2012, s. 188–193; W. Kostecki, *Strach i potęga. Bezpieczeństwo międzynarodowe w XXI wieku*, Warszawa 2012, s. 105–118.

[4] B. Buzan et al., *Security: A New Framework for Analysis*, London 1998; C. Peoples, N. Vaughan-Williams, *Critical Security Studies. An Introduction*, London–New York 2010, s. 80.

[5] B. Buzan et al., op. cit., s. 35–42.

[6] Ł. Fijałkowski, *„Akt mowy" i „język bezpieczeństwa" a konstruowanie globalnych zagrożeń (dyskursywne podejście do bezpieczeństwa)*, „Kultura. Historia. Globalizacja", nr 14, http://www.khg.uni.wroc.pl/files/6_%20KHG_14_Fijalkowski_t.pdf [dostęp 5.01.2015].

sze kwestie odzwierciedlają duży potencjał teorii sekurytyzacji jako instrumentu analizy bezpieczeństwa, ale jednocześnie sygnalizują obszary intensywnej debaty pomiędzy badaczami, szczególnie że w oryginalnym ujęciu teoria sekurytyzacji pozostaje w wielu miejscach nieprecyzyjna lub niedostatecznie rozwinięta[7].

Ponieważ kategoria sekurytyzacji znajduje się w centrum analizy bezpieczeństwa, przede wszystkim należy wyjaśnić, co kryje się za tą kategorią. Oznacza ona proces desygnacji danego zjawiska jako zagrożenia dla bezpieczeństwa wskazanego obiektu referencyjnego poprzez odwołanie się do odpowiedniej procedury językowej przez aktora sekurytyzującego, który to przekaz skierowany jest do właściwego odbiorcy w celu uzyskania zgody na podjęcie nadzwyczajnych działań[8]. W całym procesie istotna rola przypada aktorowi sekurytyzującemu i odbiorcy, gdyż w założeniu to zaakceptowanie przez tego ostatniego wizji zagrożenia egzystencjalnego, przedstawionej przez tego pierwszego, warunkuje sukces lub porażkę całego przedsięwzięcia. Aktor sekurytyzujący to podmiot mający legitymizowane prawo do podjęcia działań w sytuacji, gdy uznaje on, że obiekt referencyjny (coś lub ktoś mający prawo do przetrwania) jest egzystencjalnie zagrożony[9]. Szczególnie uprzywilejowani będą tutaj reprezentanci państwa, choć nie tylko oni mogą pełnić taką rolę. Adresatem przekazu jest tzw. odbiorca (*audience*), czyli grupa, której akceptacja wizji zagrożenia jest w założeniu niezbędna dla sukcesu całej procedury[10].

Należy jednak podkreślić, że teoria sekurytyzacji daleka jest od ścisłości w zakresie wzajemnych relacji pomiędzy aktorem sekurytyzującym i odbiorcą, a także w kwestii niezbędności akceptacji wizji zagrożenia oraz przyjęcia nadzwyczajnych działań. Wszystko to powoduje, że każdy przypadek sekurytyzacji należy rozpatrywać, osadzając go w danym kontekście, co pozwala na zastosowanie teorii sekurytyzacji w analizie bardzo różnorodnych zagadnień. Jednocześnie stanowi to istotne ograniczenie w stosowaniu oryginalnej teorii, stąd ważne jest jej dostosowanie do specyfiki konkretnych badań.

[7] *Securitization Theory. How Security Problems Emerge and Dissolve*, ed. T. Balzacq, London–New York 2011; H. Stritzel, *Towards a Theory of Securitization: Copenhagen and Beyond*, „European Journal of International Relations" 2007, Vol. 13, No. 3, s. 357–383; idem, *Security as Translation: Threats, Discourse, And the Politics of Localisation*, „Review of International Studies" 2011, Vol. 37, s. 2491–2517; M. McDonald, *Securitization and the Construction of Security*, „European Journal of International Relations" 2008, Vol. 14, No. 4, s. 563–587; M.C. Williams, *Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics*, „International Studies Quarterly" 2003, Vol. 47, s. 511–531; J. Vuori, *Illocutionary Logic and Strands of Securitization: Applying the Theory of Securitization to the Study of Non-democartic Political Orders*, „European Journal of International Relations" 2008, Vol. 14, No. 1, s. 65–99; R. Floyd, *Security and the Environment. Securitisation Theory and US Environmental Security Policy*, Cambridge 2010.

[8] B. Buzan et al., op. cit., s. 23–26.

[9] Ibidem, s. 36–40.

[10] Ibidem, s. 25.

W tym celu należy rozpatrzyć nie tylko sam przebieg procesu sekurytyzacji, lecz również warunki dotyczące określenia jej sukcesu lub porażki, a także tego, kto stoi za samą procedurą i jakie są powody odwołania się do niej. Buzan i inni wskazują, że na sukces sekurytyzacji składa się identyfikacja egzystencjalnego zagrożenia, przyjęcie nadzwyczajnych działań oraz oddziaływanie na relacje międzyjednostkowe poprzez swobodne złamanie zasad[11]. Chodzi tutaj o sytuację, gdzie natura samego zjawiska może ułatwiać jego sekurytyzację, a jednocześnie w sposób wyraźny i jednoznaczny wskazane jest zagrożenie. Następnie zaproponowane zostają działania mające przeciwdziałać negatywnemu rozwojowi sytuacji, które podkreślają skalę niebezpieczeństwa poprzez nadanie odpowiedniego priorytetu nadzwyczajnym środkom łamiącym standardowy sposób rozwiązywania problemów. Aktor sekurytyzujący ma więc tym większe szanse na sukces, im jego pozycja daje mu lepszy dostęp do odpowiednich zasobów pozwalających na działanie. Przez to, o ile sama teoria sekurytyzacji niekoniecznie ma charakter państwocentryczny, to skupiając się na praktyce bezpieczeństwa, często podkreśla się dominującą rolę aktorów państwowych w procesie sekurytyzacji[12]. Wynika to ze specyfiki tematyki bezpieczeństwa, premiującej tych, którzy dysponują odpowiednimi zasobami, możliwością działania oraz dostępem do informacji, co zazwyczaj oznacza aktorów państwowych. Niemniej w założeniu sukces lub porażka sekurytyzacji zależy przede wszystkim od akceptacji wizji zagrożenia przez odbiorcę i w efekcie od wytworzenia wspólnej percepcji zagrożenia. Legitymizuje to przyjęcie nadzwyczajnych działań, choć to, czy musi oznaczać to również wprowadzenie ich w życie, jest przedmiotem dyskusji[13].

Ukazana powyżej procedura zakłada jednak możliwość istnienia pewnego zakresu swobody dyskusji w odniesieniu do przedstawionego zagrożenia oraz domniemaną „szczerość" intencji aktora sekurytyzującego. Tymczasem możemy mieć do czynienia z sytuacją, gdy publiczna debata dotycząca bezpieczeństwa jest ograniczona lub niemożliwa, a sam aktor sekurytyzujący traktuje sekurytyzację w sposób instrumentalny. Tym samym sekurytyzacja może być łatwiejsza do przeprowadzenia w państwach niedemokratycznych[14], choć niekoniecznie będzie można dostrzec jej przejawy lub też sama analiza dyskursu bezpieczeństwa będzie utrudniona czy niemożliwa. Stąd analiza może się skupiać na praktyce, tzn. na tym, czy przyjęto pewne nadzwyczajne działania, czy też nie.

[11] Ibidem, s. 26.

[12] Ł. Fijałkowski, *Teoria sekurytyzacji a realistyczne ujęcia bezpieczeństwa* [w:] *Teoria realizmu w nauce o stosunkach międzynarodowych*, red. E. Haliżak, J. Czaputowicz, Warszawa 2014; R. Floyd, op. cit., s. 38.

[13] B. Buzan et al., op. cit., s. 25; A. Collins, *Securitization, Frankenstein's Monster and Malaysian Education*, „The Pacific Review" 2005, Vol. 18, No. 4, s. 567–588.

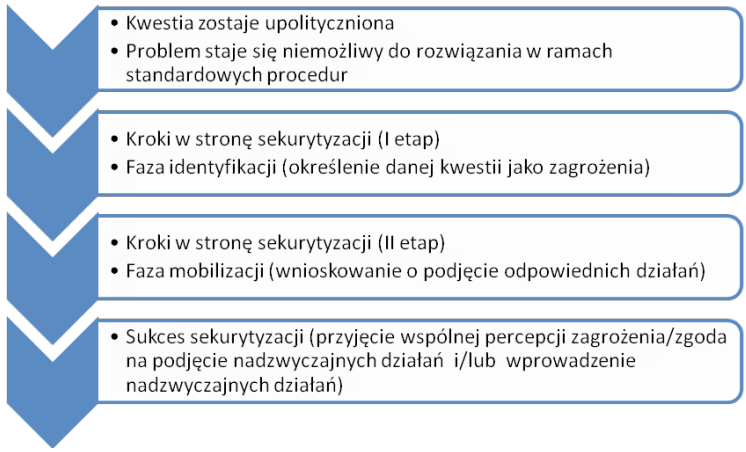
[14] *Non-Traditional Security in Asia. Dilemmas in Securitisation*, ed. M. Caballero-Anthony et al., Burlington 2006, s. 247–250.

SEKURYTYZACJA MIGRANTÓW W JORDANII. WSTĘPNE ZAŁOŻENIA

W analizie problematyki związanej z sekurytyzacją migrantów w Jordanii istotne jest podstawowe założenie wstępne, że dana kwestia rozpatrywana jako zagrożenie nie musi stanowić rzeczywistego zagrożenia dla obiektu referencyjnego. Stąd ważniejsze jest „wspólne" postrzeganie danej kwestii jako zagrożenia i w związku z tym postulowanie podjęcia odpowiednich działań mających mu zaradzić. Tym samym dane zjawisko najpierw staje się przedmiotem „publicznej" debaty, by w dalszej kolejności wejść w sferę bezpieczeństwa, tzn. ulec sekurytyzacji (patrz Rysunek 1).

Rysunek 1

Proces sekurytyzacji



Źródło: opracowanie własne.

Mimo że dane zjawisko nie musi mieć charakteru rzeczywistego zagrożenia, jest ono kreowane na takie poprzez intersubiektywny proces, w którym aktor sekurytyzujący wskazuje na istnienie zagrożenia egzystencjalnego, a odbiorca „udziela" zgody na podjęcie w związku z tym nadzwyczajnych działań, podzielając wizję „zagrożenia". W tej sytuacji ważnym elementem analizy jest wskazanie aktora sekurytyzującego rozpoczynającego procedurę sekurytyzacji. W zależności od tego, z kim mamy tutaj do czynienia, pewne proponowane działania będą bardziej prawdopodobne od innych. Jednocześnie może to pomóc w odpowiedzi na pytanie dotyczące powodu podjęcia działań na rzecz sekurytyzacji. Z tego powodu wydzielamy dwie fazy składające się na ruch sekurytyzujący, tzn. fazę identyfikacji oraz fazę mobilizacji. W pierwszym przypadku celem

działania aktora sekurytyzującego jest wskazanie danej kwestii jako zagrożenia i przekonanie odpowiedniej grupy odbiorców o jego istnieniu[15]. W tym momencie aktor sekurytyzujący nie musi charakteryzować się zdolnością do podjęcia działań, natomiast musi być w stanie wpłynąć na odpowiedniego odbiorcę. Stąd rolę tę mogą pełnić tu szeroko rozumiani „liderzy opinii" i w efekcie niekoniecznie będą oni odpowiadać za to samo w fazie mobilizacji. W omawianym przypadku sekurytyzacji problemu uchodźców w Jordanii aktorem sekurytyzującym w fazie identyfikacji mogą być król i rząd, struktury siłowe (armia, policja, służby specjalne), inne formalne i nieformalne jordańskie elity władzy (politycy, przywódcy klanowi), palestyńskie elity polityczne, a także liderzy grup uchodźców irackich i syryjskich. W fazie mobilizacji jednak przywódcy społeczności uchodźczych, czy to palestyńskich, czy też irackich bądź syryjskich, nie będą raczej pełnić tej roli, gdyż nie posiadają praktycznie żadnych możliwości zmobilizowania nadzwyczajnych środków.

Przy identyfikowaniu zagrożenia adresatem może być większa grupa odbiorców. Zakończenie sukcesem fazy identyfikacji oznacza ustanowienie wspólnej percepcji zagrożenia i rozpoczęcie fazy mobilizacji, której bezpośrednim skutkiem powinno być podjęcie odpowiednich działań postulowanych przez aktora sekurytyzującego, aby poradzić sobie z zagrożeniem. W tej fazie można spodziewać się, że proces sekurytyzacji przebiegać będzie w węższej grupie, gdzie aktor sekurytyzujący, dysponujący odpowiednią możliwością działania, zwraca się do specyficznego odbiorcy, mogącego legitymizować jego działania i wyrazić zgodę na wykorzystanie zasobów niezbędnych do podjęcia nadzwyczajnych kroków mających doprowadzić do poradzenia sobie z zagrożeniem[16]. W przypadku problematyki uchodźców w Jordanii adresatem może być zarówno społeczeństwo jordańskie jako całość, poszczególne jego grupy (przede wszystkim Jordańczycy, ale też Palestyńczycy, uchodźcy iraccy i syryjscy), a także sam król i elity władzy (jeśli aktorem sekurytyzującym będzie np. dowództwo armii lub wywiadu). Ci sami adresaci będą stanowili grupy odbiorców zarówno w fazie identyfikacji, jak i mobilizacji. Podobnie sytuacja ma się z obiektem referencyjnym czyli wartością chronioną, którą w obu przypadkach będzie bezpieczeństwo państwa, zachowanie władzy dynastii haszymidzkiej, zachowanie bądź wzmocnienie jedności społeczeństwa, ograniczenie negatywnych skutków imigracji i podziałów społecznych, ochrona politycznych i ekonomicznych interesów narodowych czy pozycja państwa w regionie. W obu fazach pożądane działania, mające prowadzić do tego celu, to poszukiwanie wsparcia dla imigrantów (głównie za gra-

[15] P. Roe, *Actor, Audience(s) and Emergency Measures: Securitization and the UK's Decision to Invade Iraq*, „Security Dialogue" 2008, Vol. 39, No. 6, s. 615–635.

[16] Ibidem.

nicą), działanie na rzecz stabilizacji sytuacji w państwach sąsiednich i zakończenia konfliktów, poszukiwanie zagranicznej pomocy (ekonomicznej i militarnej), działania na rzecz integracji lub asymilacji różnych grup społecznych, wzmocnienie struktur siłowych (armii, policji, służb specjalnych), ściślejszy nadzór nad środowiskami potencjalnie niebezpiecznych grup uchodźców.

Wprowadzenie podziału na fazę identyfikacji i mobilizacji pozwala na ustosunkowanie się do problemu związanego z tym, co znamionuje sukces sekurytyzacji: odwołujące się do dyskursywnej strony całego procesu ustanowienie wspólnej percepcji zagrożenia i związana z tym zgoda na podjęcie działań o charakterze wyjątkowym, czy też zakończenie procesu implementacją postanowień, co wyznaczałoby pełny sukces sekurytyzacji[17]. Zważywszy jednak na charakter krajów Bliskiego Wschodu można zakładać, że zgodzie na podjęcie działań nie zawsze będzie towarzyszyć ich rzeczywiste podjęcie.

Jednocześnie każda z faz sekurytyzacji charakteryzować się będzie pewną specyfiką mogącą pomóc w jej wyróżnieniu, np. w zależności od tego, kim jest odbiorca, aktor sekurytyzujący, aby zwiększyć szanse sukcesu, powinien odwołać się w akcie mowy do odpowiedniego „języka bezpieczeństwa". Dodatkowo, sam proces uwidacznia uwarunkowania społeczne odzwierciedlające pozycję aktora sekurytyzującego. Charakter zagrożenia również wpływa na sam przebieg sekurytyzacji, mogąc ją ułatwiać lub utrudniać.

LICZEBNOŚĆ UCHODŹCÓW W JORDANII

Jordania od czasu uzyskania niepodległości w 1946 r. pozostaje jednym z najbardziej stabilnych, spokojnych i przewidywalnych krajów Bliskiego Wschodu. W konfliktogennym środowisku międzynarodowym bliskowschodniego subregionu Lewantu wydaje się ona wręcz oazą bezpieczeństwa. Geopolitycznie w subregionie usytuowana jest centralnie, granicząc z państwami, które z jednej strony są od niej dużo potężniejsze, z drugiej zaś – o wiele mniej stabilne i narażone na dużo poważniejsze konflikty wewnętrzne i międzynarodowe[18]. Połączenie tych dwóch czynników (relatywnej stabilności wewnętrznej i centralnego usytuowania w regionie) sprawiło, że Jordania stała się krajem docelowym lub tranzytowym dla ogromnej liczby uchodźców. Według szacunków, w roku 2014 znalazła się ona na piątym miejscu na świecie pod względem liczby imigrantów na 1000 mieszkańców[19].

[17] A. Collins, op. cit., s. 573.

[18] Dotyczy to szczególnie Izraela i terytoriów palestyńskich, Syrii oraz Iraku, w zdecydowanie mniejszym stopniu Arabii Saudyjskiej.

[19] Z dodatnim stosunkiem osób imigrujących do emigrujących, wynoszącym 17,22 na 1000 mieszkańców. Jordanię wyprzedzają jedynie Liban, Katar, Zimbabwe i Wyspy Dziewicze. CIA Factbook, *Net Migration Rate*, https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/ [dostęp 9.12.2014].

W swojej historii Jordania doświadczyła kilku dużych fal uchodźców, które ukształtowały dzisiejszy etniczny krajobraz tego państwa. Pierwszą wielką falę stanowili Palestyńczycy, którzy znaleźli się w granicach Jordanii po wojnie o niepodległość Izraela z lat 1948–1949. W wyniku przyłączenia do Jordanii (Transjordanii) Zachodniego Brzegu Jordanu (Cisjordanii) w jej granicach znalazło się około 900 tys. Palestyńczyków, czyli dwa razy więcej niż liczyła wówczas rdzenna populacja tego kraju[20]. W wyniku wojny sześciodniowej z czerwca 1967 r. Jordania utraciła kontrolę nad Zachodnim Brzegiem Jordanu, który znalazł się pod okupacją izraelską. Uciekając przed izraelską inwazją, ponad 300 tys. Palestyńczyków opuściło swoje miejsca zamieszkania, a zdecydowana większość z nich schroniła się na wschodnim brzegu rzeki Jordan[21]. Kolejna wielka fala palestyńskich uchodźców przybyła do Jordanii na początku lat 90. XX w. z państw Półwyspu Arabskiego, głównie z Kuwejtu i Arabii Saudyjskiej. W odwecie za poparcie przez Organizację Wyzwolenia Palestyny irackiej inwazji na Kuwejt z 1990 r. około 360 tys. Palestyńczyków zostało wydalonych z tych krajów. Ponad 300 tys. znalazło schronienie właśnie w Jordanii[22].

W oficjalnych jordańskich dokumentach, w tym także w bardzo szczegółowych i obszernych spisach ludności, starannie unika się określenia Palestyńczycy oraz wskazywania, jaką część populacji mogą oni stanowić[23]. Sam król Abdullah II, w wydanej w 2011 r. książce *Our Last Best Chance*, twierdził, że Palestyńczycy stanowią około 43% mieszkańców Królestwa[24], co wydaje się liczbą zdecydowanie zaniżoną. Według oficjalnych danych UNRWA, pod opieką tej organizacji w Jordanii na dzień 1 stycznia 2014 r. znajdowało się 2 070 973 Palestyńczyków[25]. Są to jednak wyłącznie ci Palestyńczycy, którzy korzystają z ja-

[20] Z owych 900 tys. Palestyńczyków około połowę stanowili uchodźcy zmuszeni do opuszczenia swoich miejsc zamieszkania na terenie nowo utworzonego państwa Izrael. Spośród nich zaś prawie 400 tys. znalazło schronienie w obozach dla uchodźców na Zachodnim Brzegu Jordanu, zaś jedynie około 100 tys. trafiło na wschodni brzeg rzeki Jordan, czyli terytoria dzisiejszej Jordanii. L. Gandolfo, *Palestinians in Jordan*, London–New York 2012, s. 2; K. Salibi, *The Modern History of Jordan*, London–New York 2010, s. 165.

[21] Źródła różnią się co do wielkości palestyńskiego eksodusu z 1967 r., szacując liczbę uchodźców na 280 do nawet 450 tys. Liczba uchodźców palestyńskich w granicach 330–350 tys. wydaje się najbardziej prawdopodobna. Por.: J. Quigley, *The Case for Palestine. An International Law Perspective*, Durham 2005, s. 168; D. Herz, J. Steets, *Palastina. Gaza und Westbank. Geschichte, Politik, Kultur*, Monachium 2001, s. 46; D.E. Artz, *Refugees Into Citizens, Palestinians and the End of Arab-Israeli Conflict*, New York 1997, s. 17; A. Ashkenasi, *Palestinian Identities and Preferences. Israel's and Jerusalem's Arabs*, New York 1992, s. 25.

[22] L. Gandolfo, op. cit., s. 9.

[23] Istnienia w Jordanii diaspory palestyńskiej nie uwzględniają np. żadne dane czy wyniki badań jordańskiego departamentu statystki. Department of Statistics, Jordan, http://www.dos.gov.jo [dostęp 17.12.2014].

[24] M. Zahran, *Jordan Is Palestinian*, The Middle East Quarterly, http://www.meforum.org/3121/jordan-is-palestinian [dostęp 17.12.2014].

[25] The United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees (UNRWA), http://www.unrwa.org/where-we-work/jordan [dostęp 17.12.2014].

kichś form pomocy UNRWA, z całą pewnością więc statystyka ta nie obejmuje wszystkich Palestyńczyków mieszkających w Jordanii. W związku z brakiem rzetelnych danych statystycznych oraz wiarygodnych wyników badań można jedynie szacować, że Palestyńczycy stanowią zdecydowanie ponad połowę mieszkańców Jordanii. Liczba mieszkańców tego kraju pochodzenia palestyńskiego (oprócz Palestyńczyków zaliczałyby się do niej także np. dzieci z mieszanych małżeństw jordańsko-palestyńskich czy osoby niepotrafiące jednoznacznie określić swojej przynależności narodowej) jest jeszcze wyższa i może sięgać nawet dwóch trzecich całej populacji[26].

Według oficjalnych statystyk jordańskich, w 2012 r. w kraju mieszkało 6388 tys. osób, a przyrost naturalny utrzymywał się od kilku lat na stałym poziomie 2,2%[27]. Jednak szacunkowe dane, które uwzględniają także przebywających w Jordanii, a nieujmowanych w oficjalnych statystykach uchodźców z Iraku i Syrii, wskazują, że w kraju tym mieszka obecnie prawie 8 mln ludzi[28]. Jest to spowodowane przybyciem do Jordanii w ciągu ostatnich lat ogromnej liczby nowych uchodźców z Iraku i Syrii, którzy chronią się tu uciekając przed trwającymi w ich krajach konfliktami zbrojnymi oraz prześladowaniami.

Pierwsza duża fala uchodźców z Iraku przybyła do Jordanii w latach 90. XX w. Byli to w znacznej mierze iraccy szyici i Kurdowie uciekający przed prześladowaniami reżimu Saddama Husajna oraz uchodźcy ekonomiczni, opuszczający Irak z powodu pogarszającej się tam sytuacji gospodarczej. Dla wielu z nich Jordania była jedynie krajem tranzytowym, przez który migrowali dalej na zachód (głównie do Europy), jednak około 300 tys. Irakijczyków pozostało tu na dłużej. Druga duża fala uchodźców z Iraku przybyła do Jordanii po amerykańskiej inwazji z roku 2003 i obaleniu rządów Saddama Husajna. Tym razem, oprócz uchodźców ekonomicznych oraz ludzi uciekających przed pogarszającą się sytuacją bezpieczeństwa, stanowili ją też w znacznej mierze urzędnicy i ludzie związani z obalonym właśnie reżimem. Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR) szacowało, że ich liczba mogła sięgnąć nawet miliona osób[29]. Także i tym razem Jordania była dla wielu z nich jedynie krajem tranzytowym. Część uchodźców wcześniejszej fali powróciła z kolei do Iraku po obaleniu Saddama Husajna. W efekcie w Jordanii pozostała grupa uchodźców z Iraku, której liczebność władze jordańskie szacują na oko-

[26] Więcej na temat skomplikowanej problematyki jordańskiej, palestyńskiej i jordańsko-palestyńskiej tożsamości patrz: L. Gandolfo, op. cit., s. 111–129.

[27] *Population & Growth Rate Estimation, 1999–2012*, Department of Statistics, Jordan, http://www.dos.gov.jo/dos_home_e/main/index.htm [dostęp 17.12.2014].

[28] Według danych CIA Factbook z lipca 2014 r. dokładnie 7 930 491. *Jordan, Population*, CIA Factbook, https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/jo.html [dostęp 17.12.2014].

[29] G. Chatelard, *Jordan: A Refugee Haven*, Migration Policy Institute, 31.08.2010, http://www.migrationpolicy.org/article/jordan-refugee-haven [dostęp 19.12.2014].

ło 500 tys., zaś według różnych organizacji pozarządowych (norweska fundacja Fafo, Jordanian National Center for Human Rights) ich liczba jest znacznie mniejsza i waha się od 150 do 200 tys. ludzi[30]. W najbliższej przyszłości, w związku z powstaniem tzw. Państwa Islamskiego oraz wciąż bardzo złą sytuacją bezpieczeństwa i ekonomiczną w Iraku, można spodziewać się w Jordanii kolejnej fali imigrantów z tego kraju.

Obecnie jednak znacznie większą od Irakijczyków grupę nowych uchodźców w Jordanii stanowią Syryjczycy, którzy opuszczają swój kraj, uciekając przed toczącą się tam wojną domową oraz prześladowaniami i represjami zarówno ze strony sił rządowych, jak i radykałów muzułmańskich. Według danych Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców ich liczba przekroczyła 600 tys. w lipcu 2014 r. i osiągnęła 750 tys. pod koniec tego samego roku[31]. Trzeba przy tym pamiętać, że dane te dotyczą tylko zarejestrowanych osób. Tymczasem znaczna liczba uchodźców, zarówno syryjskich, jak i irackich, czy to z obawy przed deportacją, czy z innych powodów, nie rejestruje się i pozostaje poza wszelkimi statystykami. Ponieważ nic nie wskazuje na to, aby konflikt w Syrii miał się wkrótce zakończyć, liczba uchodźców z tego kraju szukających schronienia w Jordanii będzie prawdopodobnie wzrastała[32].

Skomplikowanego obrazu etniczno-religijnej mozaiki w Jordanii dopełnia znacząca liczba niebędących uchodźcami imigrantów ekonomicznych, którzy przybyli do tego kraju w poszukiwaniu pracy i lepszych warunków bytowych. Pochodzą oni przede wszystkim z innych krajów arabskich (głównie z Egiptu) oraz z różnych niearabskich państw Azji (m.in.: Sri Lanka, Indonezja, Chiny, Bangladesz, Filipiny, Indie, Pakistan). W roku 2011 ich liczba sięgała łącznie prawie 300 tys., z czego Egipcjanie stanowili około 60%[33].

CZYNNIKI WPŁYWAJĄCE NA PROCES SEKURYTYZACJI PROBLEMU UCHODŹCÓW W JORDANII

Jak już zostało zauważone, powodzenie procesu sekurytyzacji danego problemu uzależnione jest od występowania pewnych czynników, które mogą go ułatwiać lub utrudniać. Czynniki te nie muszą mieć przy tym charakteru obiek-

[30] Ibidem.

[31] *2015 UNHCR Country Operations Profile – Jordan*, http://www.unhcr.org/pages/49e486566.html [dostęp 19.12.2014].

[32] Choć władze Jordanii mogą podjąć kroki w celu ograniczenia imigracji syryjskich uchodźców. Nieoficjalnie próby podejmowane były już w 2014 r. przez czasowe zamykanie granicy. I. Black, *Patience Running Out in Jordan after Influx of Syrian Refugees*, „The Guardian", 1.12.2014, http://www.theguardian.com/world/2014/dec/01/jordan-syrian-refugees-patience-running-out [dostęp 30.12.2014].

[33] *Population&Housing 2004, Census*, Department of Statistics, Jordan, http://www.dos.gov.jo/dos_home_e/main/population/census2004/group7/table_71.pdf [dostęp 30.12.2014]; *MPC – Migration Profile – Jordan*, Migration Policy Centre 2013, http://www.migrationpolicycentre.eu/docs/migration_profiles/Jordan.pdf [dostęp 30.12.2014].

tywnego, czyli np. stwarzać realnego zagrożenia dla społeczeństwa lub państwa. Wystarczy jedynie, że będą jako takie przedstawiane przez aktora sekurytyzującego i w ten sposób postrzegane przez odbiorcę.

W przypadku problemu uchodźców w Jordanii pierwszym z czynników, które mogą wpływać na powodzenie procesu sekurytyzacji, jest sam charakter państwa, którego system polityczny oparty jest na podziałach etnicznych i nieformalnym podziale ról.

Kiedy emir Abdullah (późniejszy król Abdullah I) w 1921 r. objął władzę na brytyjskim terytorium mandatowym Transjordanii, postrzegał je jako przyczółek dla „arabskiej rewolty", która wkrótce obejmie i zjednoczy pozostałe ziemie zamieszkane przez Arabów[34]. Brytyjczycy mieli jednak wobec Transjordanii zupełnie inne plany, zamierzając przekształcić ją w państwo buforowe, oddzielające od siebie potencjalnie kłopotliwe sąsiedztwa Iraku i Palestyny z jednej oraz Syrii i Arabii Saudyjskiej z drugiej strony. Naciskany przez Brytyjczyków emir Abdullah powściągnął własne ambicje, odciął się od panarabskiej partii Istiklal i zajął się budową struktur państwowych na podległych mu terenach, opierając się przede wszystkim na zamieszkujących je plemionach beduińskich. Plemienna arystokracja i klanowi przywódcy stali się w kolejnych latach ostoją jego rządów i zajęli większość kluczowych pozycji we władzach, administracji państwowej oraz w siłach zbrojnych[35].

Zgodnie z traktatem brytyjsko-transjordańskim, zawartym 22 marca 1946 r., Transjordania stała się niepodległym państwem. W dniu 22 maja 1946 r. parlament transjordański ogłosił Abdullaha królem i zmienił nazwę kraju na Jordania. Umacnianie władzy monarchii haszymidzkiej nad nowym państwem okazało się zadaniem trudnym i wymagało podjęcia zdecydowanych działań. Jednym z głównych wyzwań było uporanie się ze skutkami wojny arabsko-izraelskiej z lat 1948–1949, które dla Jordanii były niezwykle poważne. Przede wszystkim w jej granicach, powiększonych po 1949 r. o obszary Zachodniego Brzegu Jordanu, znalazła się ogromna liczba Arabów palestyńskich. Król Abdullah, a następnie od 1953 r. jego wnuk król Husajn, musieli zmierzyć się z problemem asymilacji bądź integracji tej grupy. Próba asymilacji Arabów palestyńskich, podjęta przez króla Abdullaha, nie powiodła się, gdyż była to społeczność o znacznie wyższym poziomie rozwoju tożsamości etniczno-narodowej niż

[34] Jego pierwszy rząd (Władza Centralna, Al-Haja al-Markazijja) składał się z 8 członków, z których tylko jeden pochodził z terenów Transjordanii, z miasta Irbid. Pozostali wywodzili się z Syrii, Hidżazu, Palestyny oraz Libanu. Emir Abdullah nie używał też wprowadzonego przez Brytyjczyków terminu Transjordania, zamiast tego nazywając swój kraj Arabskim Wschodem (Asz-Szark al-Arabi). Również siły zbrojne, dla podkreślenia panarabskich ambicji Abdullaha, otrzymały nazwę Legionu Arabskiego, która zresztą pozostaje w użyciu do dzisiaj. K. Salibi, op. cit., s. 93–94.

[35] Ibidem, s. 99–105.

miejscowa jordańska ludność beduińska. Samoidentyfikacja i poczucie przynależności do narodu palestyńskiego, silne wśród Arabów palestyńskich już wcześniej, wzmocnione zostały jeszcze bardziej traumą wygnania po klęsce 1948 r. i wspólnotą losu uchodźców, którzy znaleźli się w obozach. Żadne działania władz jordańskich nie były w stanie powstrzymać dynamicznego rozwoju palestyńskiego nacjonalizmu[36].

Król Husajn, uznawszy bezowocność prób zasymilowania ludności palestyńskiej podejmowanych przez jego dziadka, przyjął odmienną strategię. Ludność ta miała być powoli integrowana w państwie jordańskim, zaś samo państwo, a przede wszystkim jego struktury polityczne, administracyjne i wojskowe, miał być oparte na miejscowej ludności jordańsko-beduińskiej. Wykonanie tego planu także nie było proste, ponieważ wśród samych Jordańczyków poparcie dla monarchii nie było jednoznaczne. Szczególnie wśród młodzieży coraz większą popularność zyskiwały ruchy panarabskie, basistowskie oraz skrajnie lewicowe, domagające się zniesienia monarchii[37].

W 1954 r., dzięki zmianom wprowadzonym w ustawie o narodowości, Palestyńczycy mieszkający w granicach Jordanii otrzymali obywatelstwo tego kraju[38]. Ruch ten doprowadził do ustabilizowania sytuacji w państwie i załagodzenia konfliktu na tle etnicznym, ale nie okazał się wstępem do pełnego równouprawnienia ludności jordańsko-beduińskiej i palestyńsko-jordańskiej. W kolejnych latach wytworzył się swoisty podział ról społecznych, w którym wyłącznie Jordańczycy piastowali wyższe stanowiska w rządzie, administracji państwowej i armii, byli posiadaczami większych obszarów ziemi i zajmowali inne ważne stanowiska w sferze budżetowej i przedsiębiorstwach państwowych. Palestyńczycy natomiast znajdowali swoje miejsce w tych obszarach działalności społeczno-gospodarczej, które pozostawały dla nich otwarte. Zaczęli więc przede wszystkim odgrywać kluczową rolę w sektorze prywatnym w gospodarce i handlu, stanowiąc trzon jordańskiej klasy średniej. Przeważają też w wolnych zawodach i wśród wyspecjalizowanej siły roboczej, m.in. wśród lekarzy, kadry akademickiej, nauczycieli, prawników, techników, inżynierów[39].

Problem „podwójnej lojalności" jordańskich Palestyńczyków był często przedmiotem sporów i dyskusji, negatywnie wpływając na relacji międzyetniczne.

[36] Król Abdullah zakazał nawet używania terminu *Palestyna*, wprowadzając w zamian stosowany do dziś zwrot *Zachodni Brzeg Jordanu*. J. Jarząbek, *Palestyńczycy na drodze do niepodległości. Rozwój, przemiany i kryzys ruchu narodowego*, Warszawa 2012, s. 33–34.

[37] K. Salibi, op. cit., s. 179–180.

[38] L. Gandolfo, op. cit., s. 45.

[39] Warto przy tym wspomnieć, że dostęp do społeczno-politycznej elity w Jordanii nie był i nadal nie jest dla Palestyńczyków całkowicie odcięty. Od samego początku uzyskały go niektóre znaczące rody palestyńskie, np. Naszaszibi, którzy już w 1950 r. uznali aneksję Zachodniego Brzegu przez Jordanię i zadeklarowali lojalność wobec monarchii haszymidzkiej. Ibidem, s. 160–183.

Najbardziej tragicznym epizodem trudnych i konfliktowych relacji jordańsko-palestyńskich były wydarzenia „czarnego września" 1970 r. Wtedy to grupy palestyńskich bojowników, atakujące Izrael z terytorium Jordanii, zwróciły się przeciwko władzom Królestwa, oskarżanym przez nich o brak zaangażowania w sprawę palestyńską i kolaborację z wrogiem. Jedno z głównych wówczas palestyńskich ugrupowań zbrojnych, Ludowy Front Wyzwolenia Palestyny, a za nim również inne ugrupowania, podjęły na początku września 1970 r. próbę obalenia władz jordańskich i przejęcia władzy w kraju[40]. W odpowiedzi armia jordańska podjęła ofensywę przeciwko ugrupowaniom palestyńskich bojowników. Doszło do wojny domowej, w wyniku której znaczna liczba bojowników palestyńskich, jak i palestyńskiej ludności cywilnej poniosła śmierć. Tysiące Palestyńczyków, szczególnie liderów i członków ugrupowań zbrojnych, uciekło z Jordanii, znajdując schronienie w Libanie. Krwawa rozprawa króla Husajna z Palestyńczykami, znana jako wydarzenia „czarnego września", spotkała się z krytyką większości państw arabskich, a nawet z próbą interwencji zbrojnej ze strony Syrii[41]. Ta zdecydowana i brutalna rozprawa doprowadziła jednocześnie do usunięcia z Jordanii znacznej części tych palestyńskich uchodźców, którzy stwarzali zagrożenie dla bezpieczeństwa i stabilności kraju. Stanowi ona przestrogę dla tych Palestyńczyków, którzy w Jordanii pozostali.

Problemy podwójnej lojalności jordańskich Palestyńczyków, dyskryminacji ludności palestyńskiej oraz wzajemnej nieufności Jordańczyków i Palestyńczyków nie zostały w pełni rozwiązane do dziś. Jednak nigdy później żadne siły palestyńskie nie podjęły już próby otwartego przeciwstawienia się monarchii haszymidzkiej. Opisane wydarzenia są przykładem udanej sekurytyzacji problematyki etnicznej w Jordanii. Ludność palestyńska zidentyfikowana została jako zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa, w związku z czym podjęto nadzwyczajne środki mające na celu rozwiązanie problemu. Tym, co niewątpliwie ułatwiło proces sekurytyzacji, był realny charakter zagrożenia dla państwa na przełomie lat 1960. i 1970. Pozwoliło to nadać tej kwestii odpowiednio wysoki priorytet w polityce bezpieczeństwa państwa.

W tym kontekście należy wspomnieć, że uchodźcy syryjscy i iraccy z nowej fali migracji stanowią grupę o innym charakterze niż uchodźcy palestyńscy. Mieszkający w Jordanii Palestyńczycy, nawet jeśli nadal posiadają status uchodźców i znajdują się pod opieką UNRWA, są uchodźcami permanentnymi. Zarówno oni, jak i kolejne ich pokolenia pozostaną w Jordanii na stałe, gdyż ziemie, z których zostali wygnani bądź uciekli, stanowią obecnie terytorium państwa Izrael i okupowanego przez nie Zachodniego Brzegu Jordanu. Nie mają oni

[40] K. Salibi, op. cit., s. 233–239.

[41] Odpartą dzięki skutecznej akcji jordańskiego lotnictwa. Ibidem, s. 237.

możliwości powrotu na te tereny i nic nie wskazuje na to, aby taka możliwość kiedykolwiek się pojawiła. W przypadku uchodźców z Iraku i Syrii można się natomiast spodziewać, że po zakończeniu walk i ustabilizowaniu się sytuacji politycznej w tych krajach, większość uchodźców powróci do ojczyzny[42].

Nim tak się jednak stanie, pozostaną oni w Jordanii, stanowiąc poważne wyzwanie dla władz tego kraju, jak również wpływając znacząco na jego sytuację społeczną, polityczną i gospodarczą. Choć Jordania nie ratyfikowała Międzynarodowej Konwencji Dotyczącej Statusu Uchodźców z 1951 r., to generalnie przestrzega jej postanowień i nie zamyka swoich granic przed kolejnymi grupami uciekinierów, za co jest chwalona przez organizacje międzynarodowe[43]. Władze jordańskie skarżą się jednak, że społeczność międzynarodowa nie robi wystarczająco dużo, aby wspomóc ten kraj. Obecni w Jordanii przedstawiciele Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców potwierdzają, że poradzenie sobie z tak ogromną liczbą uchodźców jest ponad siły tego niewielkiego państwa i społeczność międzynarodowa powinna bardziej zaangażować się w rozwiązanie problemu, szczególnie nowej fali syryjskich uchodźców w Jordanii[44].

Wśród głównych problemów wskazywanych przez władze jordańskie na czoło wysuwają się kwestie ekonomiczne, w dalszej kolejności zaś problemy bezpieczeństwa i sprawy społeczne. Koszty utrzymania obozów dla uchodźców bierze na siebie w większości UNHCR i międzynarodowi darczyńcy. Jednak mimo że znajdujący się w pobliżu granicy z Syrią obóz Zaatari, z ponad 100 tys. mieszkańców, stał się już czwartym co do wielkości miastem w Jordanii, zaś nowo powstający obóz Azrak ma być od niego jeszcze większy, mieszka w nich tylko około 20% uchodźców syryjskich. Zdecydowana większość z nich opuszcza obozy i przenosi się do miast, głównie do Ammanu, w poszukiwaniu lepszych warunków bytowych[45]. Powoduje to ogromne zaburzenia dla i tak bardzo chwiejnej gospodarki jordańskiej, przede wszystkim zaś wzrost bezrobocia wśród miejscowej ludności oraz znaczny wzrost cen wynajmu mieszkań. Władze jordańskie szacują, że w ciągu najbliższych trzech lat będą potrzebowały co najmniej miliarda dolarów na zapewnienie uchodźcom opieki medycznej i edukacji oraz drugie tyle na zapewnienie bezpieczeństwa w związku rosnącą liczbą uchodź-

[42] Jest to, oczywiście, w głównej mierze uzależnione od rozwoju sytuacji w Iraku i Syrii oraz od przyszłości istniejącego obecnie na części ich terytoriów tzw. Państwa Islamskiego.

[43] Por.: *MPC – Migration Profile – Jordan*, Migration Policy Centre 2013, http://www.migrationpolicycentre.eu/docs/migration_profiles/Jordan.pdf [dostęp 30.12.2014]; *2015 UNHCR Country Operations Profile – Jordan*, UNHCR, http://www.unhcr.org/pages/49e486566.html [dostęp 19.12.2014]; *Jordan, International Organization for Migration*, http://www.iom.int/cms/jordan [dostęp 11.01.2015].

[44] I. Black, op. cit. [dostęp 11.01.2015]; *Setting Example, But Needing Support*, UNHCR Representation in Jordan, http://www.unhcr.jo/setting-example-but-needing-support-2/ [dostęp 11.01.2015].

[45] *Syrian Refugees in Jordan, Carefully Watched*, „The Economist", 18.06.2014, http://www.economist.com/blogs/pomegranate/2014/06/syrian-refugees-jordan [dostęp 11.01.2015].

ców[46]. Ten ostatni problem będzie zapewne narastał, gdyż w środowisku biednych i żyjących w skrajnie trudnych warunkach uchodźców rosnąć będą przestępczość pospolita, przemyt oraz inne problemy i patologie społeczne.

Jordańskie służby specjalne coraz mocniej obawiają się również, że wśród uchodźców mogą ukrywać się osoby zagrażające bezpieczeństwu państwa w wymiarze politycznym i militarnym. Już od pewnego czasu władze jordańskie podejrzewały obecność wśród uchodźców agentów lojalnego wobec władz w Damaszku syryjskiego wywiadu. Obecnie ich głównym zmartwieniem staje się jednak obawa o przenikanie tą drogą do Jordanii członków i sympatyków tzw. Państwa Islamskiego, którzy mogą stwarzać bezpośrednie zagrożenie terrorystyczne. Ich napływ do kraju, w połączeniu z rosnącymi w Jordanii od pewnego czasu wpływami miejscowych radykalnych środowisk muzułmańskich, może z kolei destabilizować sytuację polityczną. Wszystko to może stanowić podstawę do podjęcia przez rząd jordański nadzwyczajnych działań w celu poradzenia sobie z zagrożeniami, jeśli standardowe procedury okażą się niewystarczające. Tym samym problematyka ludnościowa i etniczna w tym kraju ma wysoki potencjał sekurytyzacyjny.

ŚRODKI NADZWYCZAJNE

Władze jordańskie, identyfikując zagrożenia wynikające z masowego napływu nowych grup uchodźców, mobilizują też pewne nadzwyczajne środki w celu ich neutralizacji. W tym kontekście interesująco wygląda kwestia finansowania sił zbrojnych i innych służb bezpieczeństwa oraz dostosowywania ich do przeciwstawienia się nowym wyzwaniom. Już od początku lat 1990. zaobserwować możemy generalną tendencję do obniżania przez władze jordańskie wydatków na cele militarne. W ostatnich latach nie uległa ona zmianie i w roku 2013 wydatki wyniosły 3,6% PKB, co odpowiadało 13,6% wydatków z budżetu centralnego[47]. W roku 2014 budżet sił zbrojnych wzrósł do 900 mln JOD (z 849 mln rok wcześniej), co stanowiło 3,5% PKB[48]. W chwili oddawania artykułu do druku dane za rok 2015 oraz plany budżetowe na kolejne lata nie były jeszcze dostępne, ale można spodziewać się, że w tym okresie wydatki

[46] D. Sullivan, S. Tobin, *Security and Resilience Among Syrian Refugees in Jordan*, Middle East Research and Information Project, 14.10.2014, http://www.merip.org/mero/mero101414 [dostęp 11.01.2015].

[47] Dla porównania, w roku 1991 wydatki militarne Jordanii wynosiły 10% PKB, co odpowiadało ponad 34% całkowitych wydatków z budżetu centralnego. *Military Expenditure (% of GDP)*, World Bank, http://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS [dostęp 13.01.2015]; *Military Expenditure as % of Central Government Expenditure – Jordan*, Macroeconomy Meter, http://mecometer.com/whats/jordan/military-expenditure-percentage-of-government-expenditure/ [dostęp 13.01.2015].

[48] S*IPRI Military Expenditure Database*, http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database [dostęp 29.12.2015].

na cele militarne będą rosnąć w odpowiedzi na pogarszającą się sytuację bezpieczeństwa. Nie będzie to jednak raczej wzrost bardzo znaczący, gdyż nie pozwala na to ani chroniczny deficyt finansów publicznych[49], ani też wspomniane już, stale rosnące, wydatki związane z koniecznością utrzymania przybyłych do kraju uchodźców. Wydatki na szeroko pojęte bezpieczeństwo są w Jordanii, w porównaniu z innymi krajami regionu, na stosunkowo niskim poziomie i ich spodziewany wzrost nie będzie raczej znaczący. Władze Królestwa będą też zapewne starały się sfinansować większą jego część ze zwiększonej pomocy zagranicznej[50]. Wobec ograniczonych możliwości finansowych większe znaczenie wydają się mieć działania polegające na dostosowaniu istniejących środków i możliwości do stawienia czoła nowym wyzwaniom. Szczególny nacisk władze jordańskie kładą na wzmocnienie jednostek straży granicznej i uszczelnienie granic państwa. W dalszej kolejności rozwijane i rozbudowywane są siły specjalne i jednostki antyterrorystyczne[51].

Oprócz wydatków na bezpieczeństwo, władze jordańskie zwróciły się już do USA oraz innych zagranicznych darczyńców o wydatne zwiększenie pomocy na cele związane z potrzebami syryjskich uchodźców. Dodatkowe środki miałyby pokryć rosnące wydatki budżetowe na edukację w związku z przyjęciem do szkół dzieci syryjskich uchodźców, służbę zdrowia i dostawy leków dla zwiększonej liczby pacjentów, wyższe zużycie energii, dostawy wody pitnej (od zawsze będącej w Jordanii towarem deficytowym) czy usługi sanitarne[52].

Innym przykładem działań nadzwyczajnych są niewątpliwe zmiany w prawie oraz poszerzanie kompetencji organów władzy odpowiedzialnych za bezpieczeństwo. W dniu 1 czerwca 2014 r. król Abdullah II podpisał ustawę wprowadzającą poprawki do obowiązującej od 2006 r. ustawy o przeciwdziałaniu terroryzmowi. Poprawiona ustawa daje władzom niezwykle szerokie uprawnienia

[49] Planowany deficyt budżetowy w roku 2014 miał wynieść 4% PKB, zaś stosunek długu publicznego do PKB miał osiągnąć 90% (25 mld USD). Szczególnie niepokojący wydaje się szybki wzrost relacji długu publicznego do PKB (z 60% do 90% w ciągu ostatnich 5 lat). J.M. Sharp, *Jordan: Background and U.S. Relations*, Congressional Research Service, 2.12.2014, http://fpc.state.gov/documents/organization/234976.pdf, s. 10 [dostęp 13.01.2015].

[50] Na przykład roczna pomoc amerykańska dla Jordanii w latach 2009–2014 wynosiła 660 mld USD na cele wojskowe i gospodarcze. W roku 2014 umowa miała być renegocjowana i przedłużona. W latach 2013 i 2014 Stany Zjednoczone przekazały dodatkowe 300 mln USD pomocy oraz 2250 USD w postaci gwarancji kredytowych. Ibidem, s. 11–12; *Addressing Impacts of Syria Complex Crisis*, USAID, http://www.usaid.gov/news-information/fact-sheets/addressing-impact-syria-crisis-jordan [dostęp13.01.2015].

[51] Jordańskie siły specjalne cieszą się od dawna bardzo dobrą reputacją i uznawane są za jedne z najlepszych w regionie. Wysoki poziom wyszkolenia mógł zostać osiągnięty dzięki stworzeniu w Jordanii jednego z nielicznych na całym Bliskim Wschodzie centrum szkolenia sił specjalnych. Siły zbrojne Jordanii, liczące ponad 100 tys. żołnierzy, są dość liczne, biorąc pod uwagę ogólną liczbę ludności tego kraju. Dodatkowo od lata 2013 r. w Jordanii stale stacjonuje kontyngent wojsk USA, liczący około 900 żołnierzy. *Military Balance 2014*, IISS, s. 327–328.

[52] *Addressing Impacts of Syria Complex Crisis*, USAID, http://www.usaid.gov/news-information/fact-sheets/addressing-impact-syria-crisis-jordan [dostęp 13.01.2015]; *Syrian Refugees, Once Stuck, Enter Jordan*, „The New York Times", 12.12.2014.

w zakresie inwigilacji i zatrzymywania osób podejrzanych o terroryzm i działania zagrażające bezpieczeństwu państwa, umożliwia wprowadzenie cenzury mediów ze względów bezpieczeństwa i znacząco ogranicza swobodę wypowiedzi[53]. Zwiększone zostały też uprawnienia Trybunału ds. Bezpieczeństwa Państwa (State Security Court), specjalnego sądu składającego się z sędziów cywilnych i wojskowych, którego jurysdykcji podlegają przestępstwa zagrażające wewnętrznemu i zewnętrznemu bezpieczeństwu Jordanii. Skutkiem zaostrzenia prawa i rozszerzenia kompetencji Trybunału są liczniejsze aresztowania i procesy osób podejrzanych o działalność terrorystyczną i zbrojną.

Do listopada 2014 r. władze jordańskie aresztowały ponad 120 osób podejrzanych o związki z przenikającymi do Jordanii z Syrii i Iraku radykalnymi islamistami[54]. Wydaje się też, że zgodnie z obawami obrońców praw człowieka, nowe uprawnienia coraz częściej wykorzystywane są jako narzędzie represji wobec opozycji politycznej i osób krytykujących poczynania króla i rządu[55]. Wydaje się też, że w stosunkowo niewielkim stopniu nowe regulacje dotknęły dziennikarzy i media zajmujące się problematyką uchodźców, choć pewne kontrowersyjne tematy z nimi związane nie są poruszane w jordańskich mediach zbyt szeroko[56].

ZAKOŃCZENIE

Teoria sekurytyzacji pozwala na uchwycenie dynamiki włączania i wyłączania poszczególnych kwestii do/z sfery bezpieczeństwa. Jednocześnie podkreśla ona polityczny charakter całego procesu – nie jest najważniejsze to, czy dana kwestia jest obiektywnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa, lecz to, w jaki sposób jest traktowana. Zatem istotą bezpieczeństwa będzie odwołanie się do potrzeby podjęcia specyficznych działań, charakteryzujących sferę polityki bezpieczeństwa, niezależnie od natury problemu. Ta ostatnia może niemniej ułatwiać bądź utrudniać cały proces.

[53] Stała się ona zresztą przyczyną ostrej krytyki ze strony organizacji zajmujących się ochroną praw człowieka: *King Urged to Repeal Draconian Changes to Anti-Terrorism Law*, http://en.rsf.org/jordan-king-urged-to-repeal-draconian-16-06-2014,46423.html [dostęp 13.01.2015]; *Jordan: Terrorism Amendments Threaten Rights*, HRW, http://www.hrw.org/news/2014/05/17/jordan-terrorism-amendments-threaten-rights [dostęp 13.01.2015].

[54] *Four Jihadi Salafists Referred to Security Court Over Suspected Islamic State Ties*, „The Jordan Times", 4.11.2014.

[55] Ich ofiarami padli np. przywódcy jordańskiego ugrupowania Braci Muzułmanów oraz liczni dziennikarze czy blogerzy itp. *Jordan: Assault on Free Expression*, HRW, http://www.hrw.org/news/2014/12/11/jordan-assault-free-expression [dostęp 13.01.2015].

[56] Na przykład sprawa kilkuset syryjskich uchodźców, którzy w październiku 2014 r. nie zostali wpuszczeni do Jordanii i musieli koczować w strefie buforowej aż do 14 grudnia tego roku, kiedy to wreszcie zezwolono im na wjazd, została przez jordańskie media praktycznie całkowicie przemilczana. *Syrian Refugees, Once Stuck...*

Biorąc pod uwagę specyfikę Jordanii, można oczekiwać, że kwestie uchodźców i problemy etniczne będą zajmowały istotne miejsce w hierarchii polityki bezpieczeństwa tego państwa. Analiza z perspektywy historycznej potwierdza, że w przeszłości problem uchodźców (palestyńskich) był już z sukcesem sekurytyzowany przez władze jordańskie. Jest to ważny czynnik ułatwiający ponowne zsekurytyzowanie tej kwestii w przyszłości w odniesieniu do innych grup uchodźców. Niemniej, mając na uwadze charakter państwa, nie można jednoznacznie stwierdzić, że władze jordańskie dążą obecnie do zsekurytyzowania problemu uchodźców. W wymiarze „dyskursywnym" kwestia ta jest przez nie poruszana głównie w kontekście spowodowanych przez napływ uchodźców trudności ekonomicznych oraz stwarzanych przez nich wyzwań dla bezpieczeństwa. Tym samym omawiana problematyka wchodzi w zakres „debaty publicznej", lecz nie podlega jeszcze jednoznacznym działaniom na rzecz sekurytyzacji (nie jest przedstawiana jako egzystencjalne zagrożenie dla wartości chronionych). Podejmowane przez władze jordańskie działania nie pozwalają też jednoznacznie stwierdzić, że problem uchodźców jest traktowany jako zagrożenie egzystencjalne (mimo niewielkiej obecności tej kwestii w debacie publicznej). Oznacza to, że mimo dużego potencjału, problem nowej fali uchodźców nie podlega obecnie procesowi sekurytyzacji.