

Między korupcją a *soft power* – analiza zjawiska dyplomacji kawiorowej Azerbejdżanu

Between Corruption and *Soft Power* – Analysis of the Phenomenon of Azerbaijani Caviar Diplomacy

ZOFIA BIZAN

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, e-mail: zofiabizan@gmail.com

 <https://orcid.org/0009-0008-7939-5493>

Streszczenie: Celem artykułu jest scharakteryzowanie zjawiska dyplomacji kawiorowej, a także umieszczenie jej w kontekście relacji Azerbejdżanu z Unią Europejską. Główna hipoteza badawcza zakłada, że dyplomacja kawiorowa jest przeszkodą i czynnikiem destabilizującym relacje dwustronne. Analizę zagadnienia przeprowadzono, wykorzystując najnowsze europejskie statystyki, opinie azerbejdżańskich i europejskich polityków oraz ekspertów, a także bazując na przykładach najpoważniejszych skandali dyplomatycznych ostatnich lat.

Słowa kluczowe: dyplomacja kawiorowa, Azerbejdżan, Unia Europejska, korupcja

Abstract: The purpose of the article is to characterize the phenomenon of caviar diplomacy, as well as to place it in the context of Azerbaijan's relations with the European Union. The main research hypothesis assumes that caviar diplomacy is an obstacle and a destabilizing factor in bilateral relations. The analysis of the issue was carried out using the latest European statistics, opinions of Azerbaijani and European politicians and experts, as well as based on examples of the most serious diplomatic scandals of recent years.

Keywords: caviar diplomacy, Azerbaijan, European Union, corruption

Od czasu upadku Związku Radzieckiego we współczesnych stosunkach międzynarodowych znacznie wzrosła rola Kaukazu Południowego. Powstałe w tym regionie trzy niepodległe państwa – Armenia, Azerbejdżan, Gruzja – są dziś miejscem występowania strategicznych surowców energetycznych oraz znajdują się na pograniczu Europy i Azji. Tę specyfikę w szczególności zdaje się wykorzystywać Azerbejdżan, największe państwo regionu, które od lat zabiega o reputację ambitnego i wpływowego gracza. Posługuje się przy tym swoim potencjałem energetycznym,

który jest szacowany na 1,3 bln m³ gazu ziemnego i 7 mld baryłek ropy naftowej (Garbaciak 2013). Choć obie wartości stanowią niewielki procent ogółu światowych zasobów, odpowiednio 0,6% i 0,4% (Garbaciak 2013), są fundamentem azerbejdżańskiej gospodarki i pozwalają temu państwu angażować się w rozbudowane inwestycje energetyczne. Dzięki temu Azerbejdżan w znaczący sposób wpływa dziś na kształt stosunków politycznych i ekonomicznych na Kaukazie Południowym, a także zyskuje znaczenie w kontekście dostaw energetycznych do państw Unii Europejskiej (UE), zwłaszcza w obliczu wojny rosyjsko-ukraińskiej.

Zjawiskiem nieodłącznie związanym ze wzrostem potęgi Azerbejdżanu i rozwojem jego relacji z państwami europejskimi jest dyplomacja kawiorowa – strategia uprawiania polityki zagranicznej polegająca na zapraszaniu polityków i wpływowych działaczy na finansowane przez państwo ekskluzywne wydarzenia, a także na wręczaniu im drogich prezentów, w tym puszek kultowego, astrachańskiego kawioru. Wszystko to ma na celu zyskanie przychylności lub skłonienie do określonych działań w wybranej sprawie. Mówiąc szerzej, dyplomacja kawiorowa to fuzyja korupcji i kosztownych taktyk PR-owych, która pozwala kształtować relacje z innymi podmiotami. Wszystko to odbywa się na pograniczu legalności i nierzadko prowadzi do głośnych skandali i afer międzynarodowych (European Stability Initiative 24.05.2012).

Odkąd w 2003 r. władzę objął İlham Alijew, Azerbejdżan wiele razy mniej lub bardziej jawnie stosował tę metodę osiągania celów. Jest to spowodowane przede wszystkim potrzebą stworzenia fasady nowoczesnego, rozwijającego się państwa i skłonienia zagranicznych partnerów do zacieśniania stosunków ekonomicznych i politycznych. Ma to na celu także ukrycie licznych nadużyć w polityce wewnętrznej – od fałszowania wyborów, przez likwidację opozycji, aż do gromadzenia ogromnego majątku przez rodzinę Alijewów i powiązanych z nią klanów (Wilson 2013).

Warto dodać, że termin „dyplomacja kawiorowa” jest czymś więcej niż ironicznym określeniem używanym w nieformalnych okolicznościach. W 2012 r. po raz pierwszy posłużono się nim w oficjalnym raporcie European Stability Initiative do opisanie relacji azerbejdżańskich urzędników z europejskimi politykami (European Stability Initiative 24.05.2012). Od tej pory sformułowanie to wielokrotnie pojawiało się w mediach, przemówieniach, opracowaniach naukowych, a nawet filmach, np. w dokumencie *Dyplomacja kawiorowa* z 2021 r. w reżyserii Benoita Bringer'a.

Fakt użycia tego terminu w istotnym unijnym raporcie wskazuje, że dyplomacja kawiorowa odegrała bardzo ważną rolę w kształtowaniu się

relacji Azerbejdżanu z UE. W ostatnich latach byliśmy świadkami licznych afer i skandali na najwyższych szczeblach władzy, a wobec wielu liczących się polityków europejskich wysuwano zarzuty przyjmowania łapówek ze strony azerbejdżańskiej. Wszystko to stanowi ogromną przeszkodę w budowaniu zdrowych relacji dyplomatycznych między dwiema stronami. Dyplomacja kawiorowa komplikuje bowiem kwestie inicjatyw związanych z programami partnerstwa UE. Wpływa także na wiarygodność, stabilność i spójność wewnętrzną państw członkowskich.

Celem niniejszego artykułu jest charakterystyka zjawiska dyplomacji kawiorowej Azerbejdżanu ze szczególnym uwzględnieniem jego roli w budowaniu relacji dwustronnych z UE jako całością, ale także z poszczególnymi państwami należącymi do tej organizacji. Praktyki stosowane przez azerbejdżańskie elity polityczne zostały przeanalizowane na bazie najnowszych europejskich statystyk, opinii azerbejdżańskich i europejskich polityków oraz ekspertów, a także przykładów najpoważniejszych skandali dyplomatycznych ostatnich lat.

W pracy zastosowana została głównie metoda analizy treści. Użyto jej przy opracowaniu raportów publikowanych przez europejskie instytucje, m.in. European Stability Initiative, organizacji Blankspot oraz Organized Crime and Corruption Reporting Project. Dla scharakteryzowania znaczenia Rady Europy, a także do opisu systemu politycznego Azerbejdżanu wykorzystana została metoda instytucjonalno-prawna. Natomiast w celu omówienia kryzysu wywołanego dyplomacją kawiorową posłużono się metodą analizy decyzyjnej.

Źródła, które uwzględniono przy tworzeniu pracy, to wspomniane już raporty europejskich instytucji, a także wywiady z europejskimi i azerbejdżańskimi politykami. Przeanalizowane zostały również statystyki pochodzące z internetowych ośrodków badawczych, takich jak The Observatory of Economic Complexity, oraz artykuły naukowe i monografie dotyczące ekonomicznej i politycznej pozycji Azerbejdżanu we współczesnych stosunkach międzynarodowych.

1. Geneza praktyk związanych z dyplomacją kawiorową

Analizę praktyk związanych z dyplomacją kawiorową Azerbejdżanu warto rozpocząć od nakreślenia jej genezy. Początki tych działań sięgają pierwszych lat XXI w. W 2001 r. Azerbejdżan dołączył do Rady Europy, a po czterech latach ukończył budowę rurociągu Baku-Tbilisi-Ceyhan, który

umożliwił transfer ropy naftowej z terenów Morza Kaspijskiego do Europy. Dzięki temu powstały powiązania pomiędzy Azerbejdżanem a UE, co zachęciło stronę azerbejdżańską do umacniania swojej pozycji oraz maksymalizowania dochodów z eksportu surowców energetycznych na Zachód. Narzędziem do osiągnięcia tych celów stała się polityka budowania przyjaźni i zawierania umów, rozumiana w specyficzny, kaukaski sposób. Bardzo ważnym elementem kultury społeczeństwa Azerbejdżanu jest bowiem okazywanie przyjaźni poprzez wymienianie podarunków oraz wielkoduszne gesty, oczekując oczywiście podobnie hojnej postawy z drugiej strony (Kazimova 2011). Gdy do tych – na pozór niewinnych – tradycji dołączyła korupcja, a więc wykorzystywanie zajmowanej pozycji do osiągania prywatnych zysków, narodziła się dyplomacja kawiorowa.

Dla zrozumienia genezy omawianej strategii niezbędne jest umieszczenie jej w szerszym kontekście. W światowej polityce można zaobserwować przykłady podobnych zabiegów, mających na celu kształtowanie wizerunku i przekonywanie do swoich racji. Warto chociażby wspomnieć o chińskiej „dyplomacji pand”, dzięki której Pekin wzbudza sympatię i nierzadko przykrywa niewygodne tematy (Szczudlik 2017), czy też politykę wręczania kosztownych prezentów stosowaną przez państwa Zatoki Perskiej (Lo 23.12.2017). Co więcej, we wspomnianym już dokumencie B. Bringera zawarto tezę, że praktyki korumpowania i przekupstwa w dyplomacji są stałym elementem polityki państw Kaukazu i Azji Środkowej, a co za tym idzie – wywodzą się z postsowieckiej mentalności (Bringer 2021). Dyplomacja kawiorowa nie jest zatem odosobnionym przykładem, ale wielopłaszczyznowy, negatywny wpływ na UE z pewnością czyni z niej wyjątkowe zjawisko.

Dobrze obrazuje to fakt, iż instytucją nieodłącznie związaną z wykształceniem się dyplomacji kawiorowej jest Rada Europy, struktura bardzo bliska prezydentowi I. Alijewowi, który jeszcze przed objęciem władzy w 2003 r. aktywnie działał w Zgromadzeniu Parlamentarnym Rady Europy (ang. Parliamentary Assembly of the Council of Europe – PACE; Wilson 2013). Warunkiem dołączenia do organizacji jest demokratyczny system polityczny. W momencie akcesji do Rady Europy Azerbejdżan był postrzegany jako „demokracja niedoskonała” (European Stability Initiative 24.05.2012: 3) i po długich dyskusjach został przyjęty pod warunkiem poczynienia postępów związanych z demokratyzacją, a zwłaszcza z wyborami i kwestią więźniów politycznych. Andreas Gross, jeden z członków komitetu sprawozdawczego do spraw Azerbejdżanu, uznał wtedy, że

Azerbejdżan może nie spełniać wszystkich stawianych przez organizację wymogów, ale „decyzja o włączeniu tego kraju jest słuszna, jeśli poważnie myśli o dołączeniu do nas na długiej ścieżce demokratyzacji” (European Stability Initiative 24.05.2012: 6)¹.

Z czasem jednak atmosfera nadziei na przemiany polityczne osłabła. W 2003 r. w Azerbejdżanie odbyły się sfałszowane wybory prezydenckie. Były przełomowe, ponieważ kończyły 10-letni okres prezydentury Hajdara Alijewa, który przez problemy zdrowotne był zmuszony wycofać się z polityki, a na swojego następcę wyznaczył syna Ilhama. W raporcie organizacji Human Rights Watch, która zajmowała się wówczas obserwacją wyborów, możemy znaleźć informacje o licznych nadużyciach, a także o tym, że w państwie prowadzono szeroko zakrojoną „kampanię biurokratycznej ingerencji i politycznego zastraszania opozycji, aby poprzeć kandydaturę Ilhama Alijewa” (Human Rights Watch 13.10.2003). Po nagłośnieniu tego rodzaju manipulacji i fałszerstw wybory zostały skrytykowane przez europejską opinię publiczną. To właśnie tę krytykę Azerbejdżan zdecydował się zwalczać za pomocą dyplomacji kawiorowej.

Tym, co ośmieliło azerbejdżańskich polityków, było zamieszanie związane z ratyfikacją mandatów delegatów na nową sesję PACE w 2006 r. Na forum Rady Europy starły się wówczas dwie koalicje. Pierwsza, na czele ze wspomnianym już A. Grossem, mówiła, że delegacja Azerbejdżanu została wyłoniona przez niedemokratyczny rząd i nie powinna być zaakceptowana przez organizację. Druga, której twarzą był rosyjski delegat Leonid Słucki, przekonywała, iż odrzucenie azerbejdżańskiej delegacji byłoby przejawem dyskryminacji. Warto dodać, że do obozu obrońców Azerbejdżanu szybko dołączyło kilku brytyjskich i niemieckich polityków. Ostatecznie Rada Europy nie uchwaliła żadnych sankcji.

Po tych wydarzeniach A. Gross i inni politycy, podzielający jego pogląd na rolę Azerbejdżanu w Radzie Europy, złożyli rezygnację, a sama organizacja stawiała się coraz bardziej pobłażliwa wobec działań I. Alijewa. Na przykład przy okazji wyborów prezydenckich w 2008 r., które po raz kolejny nie spełniły demokratycznych standardów, brytyjski delegat Mike Hancock powiedział: „Pozytywnie oceniam działalność członków komisji wyborczych. Obserwuje się, że doskonale opanowali oni instrukcje dotyczące organizacji wyborów” (European Stability Initiative 24.05.2012: 18). Podobne głosy dało się słyszeć podczas wyborów parlamentarnych w 2010 r., jednak tym

¹ Wszystkie tłumaczenia własne, o ile nie zaznaczono inaczej.

razem proazerbejdżańscy delegaci Rady Europy zaczęli jawnie krytykować działalność innej europejskiej instytucji, a mianowicie Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ang. Office for Democratic Institutions and Human Rights – ODIHR). W tym kontekście największą aktywnością wykazał się austriacki polityk Wolfgang Grossruck, który zarzucił ODIHR nierzetelność i kierowanie się uprzedzeniami w procesie obserwacji wyborów w Azerbejdżanie (European Stability Initiative 24.05.2012).

Jak się zatem okazuje, Rada Europy nie była w stanie wymóc na Azerbejdżanie przeprowadzenia zmian związanych z demokratyzacją i spełnianiem standardów organizacji. Nie udało jej się również przegłosować sankcji wobec tej kaukaskiej republiki, a głosy krytyki zostały szybko zdominowane przez koniunkturalnych, proazerbejdżańskich polityków. Z raportu European Stability Initiative wynika, że taki stan rzeczy był spowodowany polityką przekupstwa. W raporcie czytamy, iż „wielu posłów było regularnie zapraszanych do Azerbejdżanu i hojnie opłacanych”, a do najpopularniejszych prezentów wręczanych europejskim przyjaciołom prezydenta należały „drogie jedwabne dywany, złote i srebrne przedmioty, napoje, kawior i pieniądze” (European Stability Initiative 24.05.2012: 1–2). Brak konsekwencji i skuteczność tego rodzaju praktyk zachęciła Azerbejdżan do dalszego ich stosowania, a proceder uciszania Rady Europy szybko okazał się być dopiero pierwszym rozdziałem rozbudowanej historii kawiorowej korupcji.

2. Najpoważniejsze skandale dyplomatyczne ostatnich lat związane z dyplomacją kawiorową

Obecnie zjawisko dyplomacji kawiorowej wykracza poza ramy Rady Europy i jej instytucji. Według niezależnej organizacji dziennikarskiej Organized Crime and Corruption Reporting Project (OCCRP) Azerbejdżan w latach 2012–2014 dokonał ok. 16 tys. płatności na europejskie rachunki bankowe i przekazał niemal 3 mld dolarów (OCCRP 4.09.2017). Duża część funduszy została przeznaczona do powstrzymania członków PACE przed opublikowaniem raportu o łamaniu praw człowieka w Azerbejdżanie. Pozostałe pieniądze z omawianego funduszu, określonego przez OCCRP mianem pralni azerbejdżańskiej, trafiały do niezwiązanych z Radą Europy podmiotów. Na przykład 138 mln dolarów otrzymała firma farmaceutyczna AvroMed

współprowadzona przez azerbejdżańskiego posła, której specjalnością jest nawiązywanie dyskretnych kontaktów z europejskimi partnerami (OCCRP 4.09.2017). Oczywiście wszystkie opisane przez OCCRP płatności odbywały się na zasadzie wielostopniowych przelewów, często za pośrednictwem nieistniejących firm. Biorąc pod uwagę, że od uciszania krytyki na forum Rady Europy z lat 2008–2010 do momentu uruchomienia wielkoskalowego mechanizmu prania pieniędzy w latach 2012–2014 minęło stosunkowo niewiele czasu, można mówić o wzroście znaczenia dyplomacji kawiorowej w procesie budowania relacji Azerbejdżanu z instytucjami europejskimi.

Sprawa nagłośniona przez OCCRP to jednak nie jedyny przypadek korumpowania europejskich partnerów, który ujrzał światło dzienne w ostatnich latach. Jednym z głośnych skandali były organizowane w 2020 r. wyjazdy grupowe dla zagranicznych dziennikarzy zainteresowanych przebiegiem konfliktu o Górski Karabach. Chętni przedstawiciele europejskich mediów mogli na koszt Azerbejdżanu przylecieć do luksusowych hoteli i korzystać z szerokiej oferty atrakcji dla VIP-ów (Canbäck 16.10.2021). Celem projektu było promowanie azerbejdżańskiego poglądu na konflikt z Armenią. Cała sprawa zakończyła się jednak protestami europejskich odbiorców oraz naganami i zwolnieniami dla zaangażowanych dziennikarzy. Duży wpływ na taki obrót spraw miało śledztwo prowadzone przez szwedzkiego dziennikarza Rasmusa Canbäcka, któremu Azerbejdżan także zaoferował wyjazd. Warto nadmienić, że reporter zwracał w swoich tekstach uwagę na to, iż zapraszani dziennikarze nie mieli wcześniej wiedzy na temat konfliktu azerbejdżańsko-ormiańskiego i właśnie dlatego byli rekrutowani. Co więcej, zaproszeni goście mogli chodzić tylko w określone miejsca, spotykać się z wyznaczonymi osobami i bardzo szybko dano im znać, jakich rezultatów oczekują gospodarze.

Innym przykładem nagłośnionym w raportach R. Canbäcka jest tzw. lobbying akademicki, czyli praktyka korumpowania europejskich naukowców, aby tak jak dziennikarze promowali azerbejdżańskie założenia. Instytucją najbardziej znaną z uprawiania lobbyngu akademickiego jest Azerbejdżańska Akademia Dyplomatyczna (ADA), która w 2014 r. na mocy specjalnego dekretu I. Alijewa uzyskała status uniwersytetu działającego we współpracy z ministerstwem spraw zagranicznych. Według Gubada Ibadoghlu, azerbejdżańskiego badacza, który jest obecnie więźniem politycznym w Azerbejdżanie, ADA otrzymywała rocznie aż 35% ogółu budżetu przeznaczanego przez państwo na edukację (Canbäck 6.02.2024). Najgłośniejszą aferą związaną z działalnością Uniwersytetu ADA było skorumpowanie

szwedzkiego think tanku Institute for Security & Development Policy (ISDP). Miał on otrzymywać duże środki finansowe od firmy budowlanej, która należała do rodziny Alijewów. Co więcej, Frederick Starr, jeden z naczelników badaczy Kaukazu w ISDP, zasiadał w zarządzie Akademii, a „holenderski polityk René van der Linden, który zasiadał w zarządzie ADA, był przewodniczącym PACE w niektórych z najgorszych lat dyplomacji kawiorowej” (Canbäck 6.02.2024).

Warto wspomnieć także o niemieckiej aferze z 2021 r. Przeciwno kilku członkom Bundestagu wszczęto śledztwa pod zarzutem przyjmowania łapówek i brania udziału w azerbejdzańskim programie prania pieniędzy. Najgłośniejszym bohaterem tego skandalu był Axel Fischer, polityk Unii Chrześcijańsko-Demokratycznej (niem. Christlich Demokratische Union Deutschlands – CDU), którego immunitet został uchylony, i któremu postawiono zarzuty przekupstwa i korupcji. Zaangażowana w omawianą aferę była także telewizja TV Berlin, czyli lokalny kanał, który zasłynął z publikowania stronicznych wywiadów promujących azerbejdzańską wizję konfliktu z Armenią i popierania oficjalnej linii polityki zagranicznej I. Alijewa (Martirosyan 2025).

Innym przykładem dyplomacji kawiorowej są opisane w styczniu 2023 r. w raporcie szwedzko-niemieckiej organizacji Blankspot przypadki wyjazdów kilku posłów Parlamentu Europejskiego do Baku. Autorzy raportu ustalili, że podróże polityków zostały częściowo sfinansowane przez rząd Azerbejdżanu, przy czym odbyły się bez stosownych deklaracji wymaganych w ramach polityki przejrzystości Parlamentu Europejskiego. Co więcej, wyjazdy wpływały na stanowisko posłów wobec Azerbejdżanu – ci, którzy wcześniej głosili w parlamencie krytykę I. Alijewa, zmieniali front i zaczęli w swoich wystąpieniach wspierać jego działania. Warto dodać, że kolejny raport tej organizacji wykazał, iż w podobne procedury od 2019 r. zaangażowany był również polski europoseł Tomasz Poręba (Canbäck, Düerkop 2024). Skandal związany z wyjazdami posłów Parlamentu Europejskiego sprowokował w mediach dyskusję na temat wiarygodności samego organu, a z czasem pojawiły się pytania o znaczenie i egzekwowanie kodeksów etyki.

Opisane przypadki to niewielki procent praktyk związanych z dyplomacją kawiorową ostatnich lat. Pozwalają one jednak zobrazować zasięg tego rodzaju działań. Azerbejdżan jest dziś w stanie skutecznie blokować niewygodne dla niego publikacje czy głosy krytyki. Posiada również zadeklarowanych zwolenników w europejskich organizacjach, a także ma

wielostopniową siatkę rachunków bankowych do wielomilionowych transakcji. Pewną przeszkodą w skutecznym korumpowaniu europejskich partnerów wydają się być jedynie pozarządowe organizacje, których śledztwa nierzadko prowadzą do poważnych zarzutów i procesów sądowych.

3. Wpływ dyplomacji kawiorowej na relacje Azerbejdżanu z Unią Europejską

Wieloletnie stosowanie dyplomacji kawiorowej ma bardzo znaczący wpływ na całokształt relacji Azerbejdżanu z UE, ponieważ za pomocą tych praktyk Azerbejdżanowi często udaje się doprowadzić do osiągnięcia celów w polityce zagranicznej. Chciałoby się w tym momencie powiedzieć, że są to cele przede wszystkim krótkoterminowe, gdyż każdy skandal i ujawniony przypadek przekupstwa stanowi przeszkodę w rozbudowie omawianych relacji dwustronnych. Warto jednak zastanowić się, czy faktycznie tak jest. Czy ujawnianie tych skandali realnie może pokrzyżować plany Azerbejdżanu i czy UE posiada narzędzia, aby przeciwstawić się dyplomacji kawiorowej?

Szukając odpowiedzi na to pytanie, warto zwrócić uwagę na trzy aspekty. Po pierwsze, dyplomacja kawiorowa obejmuje bardzo wiele płaszczyzn życia publicznego – pranie pieniędzy, korupcje, finansowanie wyjazdów i kontakty z podmiotami. Po drugie, nie każdy raport i śledztwo kończą się faktycznym wyciągnięciem konsekwencji, a sam I. Alijew nigdy jeszcze nie był podmiotem jakichkolwiek sankcji ze strony UE (European Stability Initiative 24.05.2012). Po trzecie, obie strony są związane ze sobą wieloma inwestycjami, przede wszystkim w sektorze energetycznym.

Unia Europejska jest najważniejszym partnerem handlowym Azerbejdżanu i odpowiada za 48% jego całkowitego handlu zagranicznego. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne państw członkowskich w tym kraju wyniosły w 2013 r. aż 4,7 mld euro, a w kolejnych latach systematycznie rosły (The Observatory of Economic Complexity b.d.). Warto również powiedzieć o Południowym Korytarzu Gazowym, czyli systemie rurociągów, który od 2020 r. odpowiada za dostarczanie surowców energetycznych z Azerbejdżanu do Włoch, skąd trafiają do innych państw europejskich (Kajmowicz 14.01.2021). Otwarcie tej sieci było kolejnym – zaraz po połączeniu Baku-Tbilisi-Ceyhan – etapem budowania alternatywnej wobec Rosji magistrali

energetycznej. Dlatego gdy w 2022 r. rozpoczęła się pełnoskalowa wojna rosyjsko-ukraińska, państwa europejskie, chcąc uniezależnić się od dostaw z Rosji, stały się bardziej zależne od oferty azerbejdżańskiej. Nic zatem dziwnego, że dostawy gazu z Azerbejdżanu do UE wzrosły w 2022 r. o niemal 40% w stosunku do roku poprzedniego (Żamejć 28.03.2024), a w lipcu 2022 r. obie strony zawarły porozumienie o podwojeniu dostaw gazu do 2027 r. (Kolarska 26.07.2022).

Azerbejdżan jest też związany z UE wieloma programami partnerskimi. Od 2004 r. stanowi podmiot Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, a w 2009 r. stał się częścią Partnerstwa Wschodniego. Przy czym rozwój tej współpracy, biorąc pod uwagę wszystkie trzy republiki Kaukazu Południowego, idzie najwolniej na linii UE–Azerbejdżan. Od wielu lat trwają negocjacje w sprawie zawarcia kompleksowej umowy o partnerstwie, podczas gdy w 2017 r. Armenia zakończyła już rozmowy i podpisała identyczne porozumienie (Rada Unii Europejskiej 2022).

Ta sytuacja pokazuje, że Azerbejdżan chce się skupić przede wszystkim na stosunkach gospodarczych i nie jest zainteresowany dialogiem politycznym w takim kształcie, do którego dąży UE. İlham Alijew zdecydowanie unika zobowiązań, które wymagałyby deklaracji demokratyzacji czy ochrony praw człowieka. Jednocześnie przyjmuje szereg pakietów pomocowych, związanych z technologiami i kwestiami rozwojowymi, które mają pomóc Azerbejdżanowi spełnić warunki niezbędne do dołączenia do Światowej Organizacji Handlu. Na ten moment omawiane państwo ma status obserwatora i przechodzi proces przygotowujący do akcesji (World Trade Organization 2024).

Należy również powiedzieć, że pomimo braku porozumienia w sprawie umowy partnerskiej między stronami regularnie dochodzi do posiedzeń Rady Współpracy. Ostatnie miało miejsce 19 lipca 2022 r., a rozmowy dotyczyły kwestii związanych z energetyką i perspektywami złagodzenia konfliktu azerbejdżańsko-ormiańskiego. Sam konflikt również jest istotnym komponentem omawianych relacji. W obliczu zajęcia Górskiego Karabachu przez Azerbejdżan w 2023 r. Ursula von der Leyen potępiła działanie rządu I. Alijewa i wyraziła potrzebę poszanowania suwerenności i integralności terytorialnej Armenii (Council of the European Union 2024).

Relacje UE z Azerbejdżanem składają się zatem z kilku znaczących elementów – inwestycji energetycznych, programów partnerstwa, w których brakuje aktualnych porozumień, a także z pakietów pomocowych i współpracy rozwojowej. Azerbejdżan staje się dla państw europejskich

alternatywą wobec rosyjskiego gazu, a Baku zdaje sobie sprawę z przewagi, jaką generuje ta sytuacja. To m.in. z tego powodu dyplomacja kawiorowa przynosi zyski stronie azerbejdżańskiej, a nagłaśnianie skandali i procesy sądowe wydają się mieć niewielki wpływ na przebieg współpracy energetycznej. Co więcej, wzajemne stosunki są już i tak nadszarpnięte przez kwestię Górskiego Karabachu. Unia Europejska od 2021 r. stara się bowiem prowadzić mediacje między Armenią i Azerbejdżanem, które rząd I. Alijewa postrzega jako nieobiektywne i proormiańskie, a wypowiedzi U. von der Leyen dodatkowo pogłębiły tę niechęć (Górecki 7.06.2023). Ponadto proces negocjowania nowych umów idzie bardzo powoli, a układy polityczne mają dla strony azerbejdżańskiej charakter drugorzędny. Wszystko to sprawia, że dyplomacja kawiorowa uprawiana jest gdzieś na drugim planie, w tle oficjalnych relacji dwustronnych. Z tego powodu stanowi niebezpieczne dla strony europejskiej zjawisko.

4. Azerbejdżańskie i europejskie narracje dotyczące dyplomacji kawiorowej

Dodatkowym aspektem, który należy wziąć pod uwagę, jest sposób postrzegania tych praktyk zarówno przez zaangażowane strony, jak i opinię publiczną. W stosunkach międzynarodowych oficjalne komunikaty mają ogromne znaczenie i mogą wpływać na odbiór społeczeństwa. Z tego powodu w przypadku UE ważne będą wypowiedzi polityków stojących na czele kluczowych instytucji. Warto również zwrócić uwagę na głosy płynące z Rady Europy, a zatem organizacji najdłużej zmagającej się z problemem dyplomacji kawiorowej.

Natomiast w przypadku Azerbejdżanu będą mieć znaczenie przede wszystkim komunikaty I. Alijewa i jego administracji, ponieważ omawiane państwo jest republiką prezydencką. Oznacza to, że prezydent, wybierany na siedmioletnią kadencję, jest głową państwa oraz szefem rządu. Dysponuje również prawem weta oraz pełni funkcję naczelnego dowódcy sił zbrojnych (Konstytucja 1995). İlham Aliyev posiada zatem bardzo dużą władzę, szczególnie w zakresie polityki zagranicznej. Dodatkowo tym, co wyróżnia system polityczny Azerbejdżanu, jest udział rodziny prezydenta w sprawowaniu władzy, np. pierwsza dama Mehriban Aliyeva pełni jednocześnie funkcję wiceprezydenta państwa (Szeptycki 2020/21). Oczywiście,

aby uzyskać pełen obraz stosunku strony azerbejdżańskiej do dyplomacji kawiorowej, należy także zwrócić uwagę na działalność organizacji państwowych, takich jak The Azerbaijan European Society (TAES), działającej w latach 2008–2018.

Trudno jednak znaleźć w Azerbejdżanie bezpośrednie odniesienia do dyplomacji kawiorowej. Przede wszystkim dlatego, że jest to z założenia praktyka niejawna. Wszelkie wycieki informacji i skandale są z tego powodu wyciszane. Rząd I. Alijewa wybrał w tym przypadku taktykę ignorowania problemu i milczenia tak długo, jak to tylko możliwe. Jednocześnie Azerbejdżan stara się odpowiadać na zarzuty dotyczące korupcji specjalnymi akcjami rządowymi, obrazującymi walkę państwa z łapówkarstwem.

Dobrym przykładem takiej kampanii jest raport z 2014 r. sporządzony przez TAES dla europejskiego serwisu LobbyFacts. Choć azerbejdżańska organizacja wielokrotnie była zamieszana w uprawianie dyplomacji kawiorowej, to w raporcie możemy przeczytać, że jej celem było tylko promowanie Azerbejdżanu, zwiększanie świadomości na temat konfliktu w Górskim Karabachu, zapewnianie niezbędnych informacji oraz „budowanie pomostu, opierając się na wzajemnych relacjach, zrozumieniu i wspólnych wartościach” (LobbyFacts 2018).

Na pierwszy rzut oka raport wydaje się zwykłą treścią PR-ową. Gdy jednak zestawimy ją ze znaczną skutecznością dyplomacji kawiorowej oraz bierną postawą państw europejskich, okaże się, że taktyka TAES jest czynnikiem, który jeszcze bardziej utrudnia sytuację strony europejskiej i komplikuje kwestie związane z rozwiązaniem kryzysu kawiorowego.

Warto również wspomnieć o wypowiedzi I. Alijewa z 2020 r. Jak informuje Państwowa Służba Bezpieczeństwa Republiki Azerbejdżanu, prezydent udzielił w sierpniu tego roku wywiadu na temat walki z przekupstwem. To kolejny przykład, który obrazuje stosunek Azerbejdżanu do zarzutów związanych z dyplomacją kawiorową. Słowa I. Alijewa o tym, że „walka z korupcją i przekupstwem w Azerbejdżanie nie odbywa się słowami, ale czynami” albo: „w Azerbejdżanie panuje zerowa tolerancja w tych kwestiach” (State Security Service 24.08.2020) to ważny element azerbejdżańskiej narracji, polegającej na uciekaniu od prawdy i tworzeniu fikcyjnego wizerunku.

Po stronie europejskiej narracja prezentuje się nieco inaczej. W styczniu 2024 r. PACE po raz trzeci w swojej historii przeprowadziło głosowanie mające na celu odrzucenie mandatu azerbejdżańskiej delegacji. Tym razem głównym motywem było niedopuszczenie Zgromadzenia do obserwacji

wyborów prezydenckich, które odbyły się w lutym tego roku. Tym razem Azerbejdżan nie posłużył się korupcją i udało się uzyskać niezbędną większość, przez co mandaty posłów nie zostały ratyfikowane (Canbäck 6.02.2024). Na konferencji prasowej zorganizowanej tuż po głosowaniu azerbejdżańscy posłowie powiedzieli, że „Baku nie potrzebuje już Rady Europy” (Mammadov 23.01.2024). Postawa PACE jest spóźnionym, ale stanowczym głosem sprzeciwu wobec dyplomacji kawiorowej i stanowi ważny element najnowszej europejskiej narracji.

Inną część tworzącą europejski stosunek do dyplomacji kawiorowej stanowi wypowiedź U. von der Leyen, która – przy okazji podpisywania kolejnego porozumienia energetycznego w 2022 r. – określiła Azerbejdżan mianem solidnego partnera. Powiedziała także: „Unia Europejska zwraca się w stronę bardziej wiarygodnych i godnych zaufania partnerów, cieszę się, że zaliczam do nich Azerbejdżan” (Komisja Europejska 18.07.2022). Te słowa to kolejny przykład na to, dlaczego Azerbejdżan może wykorzystywać swoje zasoby energetyczne do ukrywania korupcji, a UE nie jest w stanie się im przeciwstawić bez narażania porozumień energetycznych.

Przytoczone przykłady świadczą o tym, że nie możemy dziś mówić o konkretnych i jawnych narracjach dotyczących dyplomacji kawiorowej. Azerbejdżan konsekwentnie stosuje strategię unikania tematu i publikowania przewidywalnych PR-owych treści. Natomiast UE nie może jawnie i na najwyższym szczeblu sprzeciwić się korupcji ze strony azerbejdżańskiej, ponieważ jej priorytetem jest stabilna alternatywa wobec rosyjskich surowców energetycznych. Jedyny oficjalny głos krytyki i sprzeciwu płynący z Europy to forum PACE, jednakże, biorąc pod uwagę nowe kanały stosowania dyplomacji kawiorowej, nie jest on aktualny.

5. Perspektywy rozwoju kryzysu kawiorowego

Dyplomacja kawiorowa to złożone i wielopłaszczyznowe zjawisko. Składają się na nią powiązania energetyczne i wojna rosyjsko-ukraińska, która spowodowała, że większość państw Europy skoncentrowała się na szukaniu alternatywy wobec dostaw rosyjskiego gazu. Z tego powodu wydaje się brakować skutecznych metod do walki z dyplomacją kawiorową. Dodatkowo wydarzenia związane z konfliktem w Górskim Karabachu zmuszają UE do balansowania na arenie międzynarodowej między współpracą

gospodarczą z Azerbejdżanem a promowaniem się jako wiarygodny partner polityczny dla Armenii.

Także po stronie azerbejdżańskiej nie można mówić o jakichkolwiek perspektywach deeskalacji kryzysu, zwłaszcza po tym, jak na początku 2024 r. I. Alijew po raz kolejny wygrał wybory prezydenckie. Autorytarny charakter władzy i wymierne korzyści, jakie przynosi uprawianie dyplomacji kawiorowej, sprawiają, że Azerbejdżan nie ma powodu do zmieniania swoich metod czy prób zmiany wizerunku. Azerbejdżan wydaje się w tym kontekście wcielać w życie założenie realizmu klasycznego Hansa Morgenthaua, który uważał, iż państwa dążą do maksymalizowania korzyści oraz dominacji nad innymi graczami. Świadczy o tym przede wszystkim ciągły brak nowego, kompleksowego porozumienia w sprawie Partnerstwa Wschodniego i stosunek Azerbejdżanu do forsowanych przez UE wartości.

Zdaniem R. Canbäcka strona europejska powinna skupić się na aktywności niezależnych dziennikarzy, likwidowaniu luk prawnych i stopniowemu budowaniu nowej, bezkompromisowej postawy (Canbäck 6.02.2024). W swoim najnowszym raporcie, sporządzonym w okresie wyborów prezydenckich w Azerbejdżanie, szwedzki dziennikarz napisał, że „zagraniczni dziennikarze stają przed wyzwaniem oddania głosu narodowi Azerbejdżanu, nie pozwalając, aby program reżimu kontrolował analizy i doniesienia” (Canbäck 6.02.2024). Tym samym wyraźnie podkreślił znaczenie promowania rzetelnej informacji, zwłaszcza w społeczeństwie azerbejdżańskim. Należy zwrócić uwagę na fakt, że sposoby walki z dyplomacją kawiorową, opisane w raporcie, mogą stanowić jedyną realną alternatywę dla bezpośredniej krytyki Azerbejdżanu. Wówczas długotrwałe i nierzadko nieefektywne śledztwa będzie można zastąpić nowelizowaniem przepisów, a praca dziennikarzy pozwoli szerzyć świadomość o zagrożeniach związanych z dyplomacją kawiorową i w pewnym stopniu złagodzi konsekwencje konformistycznej postawy UE.

Wnioski

Jak się zatem okazuje, relacje europejsko-azerbejdżańskie w XXI w. są ściśle związane z dyplomacją kawiorową. Jej geneza jest powiązana z uwarunkowaniami wewnętrznymi Azerbejdżanu – jego kulturą, potencjałem

energetycznym i systemem rządów. Samo zjawisko natomiast wpisuje się w szerszą, postsowiecką praktykę korupcji i przekupstwa.

Początki dyplomacji kawiorowej to historia aktywności azerbejdżańskich delegacji w Radzie Europy, zwłaszcza w PACE. Obserwując funkcjonowanie tej instytucji, można dostrzec kluczowe fazy rozwoju omawianej praktyki, a także proces rozprzestrzeniania się azerbejdżańskich wpływów w UE.

Współcześnie termin „dyplomacja kawiorowa” odnosi się zarówno do klasycznej korupcji, związanej z przelewami dużych sum pieniędzy, jak i do mniej oczywistych inicjatyw, takich jak organizowanie wycieczek czy lobbying akademicki. Wszystko to oddziałuje na powiązania oraz przedsięwzięcia azerbejdżańsko-europejskie. Dyplomacja kawiorowa doprowadziła do ochłodzenia współpracy politycznej między stronami, co obrazują ciągle niezakończone negocjacje nowego porozumienia o współpracy. Bardzo istotne są również umowy o handlu surowcami energetycznymi, które uniemożliwiają UE stanowczą walkę z korupcją. Ważne są także elementy pozornie niezwiązane z dyplomacją kawiorową, w tym stanowisko UE wobec konfliktu o Górski Karabach i wojna rosyjsko-ukraińska. Oba te czynniki umożliwiają popularyzowanie określonych poglądów na konflikt z Armenią i budowanie jeszcze większej zależności ekonomicznej państw europejskich.

Tym, co dodatkowo komplikuje kryzys kawiorowy, są niejasne lub niekompletne narracje obu stron. Azerbejdżan od lat konsekwentnie unika bezpośrednich odniesień do tematu i kieruje do europejskich partnerów tylko ogólnikowe stwierdzenia. Natomiast UE nie może pozwolić sobie na otwarty sprzeciw, dlatego też w swoich komentarzach głosi fałszywą wizję szczerych i korzystnych dla obu stron stosunków.

Dyplomacja kawiorowa to bardzo niebezpieczna praktyka, która wydaje się znajdować na drugim planie rozgrywek na arenie międzynarodowej. Dodatkowo kryzys kawiorowy jest obecnie na tyle skomplikowany i wielopłaszczyznowy, że jego zakończenie w najbliższym czasie jest niemożliwe (Canbäck 6.02.2024). Ta sytuacja rodzi pytania o przyszłość UE, zwłaszcza w kontekście decyzji na polu energetycznym. W kolejnych dekadach niewątpliwie będziemy świadkami dalszych zmagania Wspólnoty Europejskiej z zagrożeniami płynącymi z korupcji. Przekonamy się, której ze stron uda się postawić na swoim i dyktować warunki. Pewne jest jednak to, że dyplomacja kawiorowa stanowi ogromną przeszkodę w budowaniu zdrowych relacji dyplomatycznych między Azerbejdżanem a UE.

Bibliografia

- Bringer, B. (2021), *Kawiorowa dyplomacja*, <https://vod.tvp.pl/programy,88/kawiorowa-dyplomacja-odcinki,1027171> (26.02.2025).
- Canbäck, R. (16.10.2021), *Granskning: Så arbetar en azerbajdzjansk påverkansorganisation*, <https://blankspot.se/granskning-sa-arbetar-en-azerbajdzjansk-paverkansorganisation/> (3.11.2024).
- Canbäck, R. (6.02.2024), *Azerbaijan's New Faces of Caviar Diplomacy*, ISPI, <https://www.ispionline.it/en/publication/azerbaijans-new-faces-of-caviar-diplomacy-162604> (25.11.2024).
- Canbäck, R., S. Düerkop (2024), *Polish MEP Also Went on Freelance Azerbaijan Trip*, <https://euobserver.com/world/156688> (3.11.2024).
- Council of the European Union (2024), *EU Relations with Azerbaijan*, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eastern-partnership/azerbaijan/> (3.11.2024).
- European Stability Initiative (24.05.2012), *Caviar Diplomacy: How Azerbaijan Silenced the Council of Europe*, <https://www.esiweb.org/publications/caviar-diplomacy-how-azerbaijan-silenced-council-europe> (25.11.2024).
- Garbaciak, M. (2013), *Znaczenie Republiki Azerbejdżanu w kontekście bezpieczeństwa energetycznego*, „Refleksje. Pismo Naukowe Studentów i Doktorantów WNPiD UAM” 7: 111–121.
- Górecki, W. (7.06.2023), *Konkurencja formatów pokojowych. Rosja i UE a konflikt armeńsko-azerbejdżański*, Ośrodek Studiów Wschodnich, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2023-06-07/konkurencja-formatow-pokojowych-rosja-i-ue-a-konflikt-armensko> (2.11.2024).
- Human Rights Watch (13.10.2003), *Azerbaijan: Presidential Elections 2003*, <https://www.hrw.org/legacy/backgrounder/eca/azerbaijan/1.htm> (31.11.2024).
- Kajmowicz, J. (14.01.2021), *Południowy Korytarz Gazowy osiągnie pełną przepustowość w przyszłym roku*, Energetyka24, <https://energetyka24.com/gaz/poludniowy-korytarz-gazowy-osiagnie-pelna-przepustowosc-w-przyszlym-roku> (4.11.2024).
- Kazimova, N. (2011), *Azerbaijan, the Essential Guide to Customs and Culture*, (London: Kuperard).
- Kolarska, D. (26.07.2022), *Azerbejdżan: jak szukanie alternatywy dla rosyjskiego gazu wzmacnia autokratów*, <https://krytykapolityczna.pl/swiat/azerbejdzan-gaz-rosja-autorytaryzm/> (5.11.2024).
- Komisja Europejska (18.07.2022), *Statement by President von der Leyen with Azerbaijani President Aliyev*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_4583 (3.11.2024).

- Konstytucja (1995) Republiki Azerbejdżanu z dnia 12 listopada 1995 r. (stan prawny na dzień 15 kwietnia 2024 r.), <https://biblioteka.sejm.gov.pl/konstytucje-swiata-azerbejdzan/> (25.11.2024).
- Lo, J. (23.12.2017), *Gulf Leaders Buy Caviar, Rolexes and Other Gifts for UK Ministers*, https://www.middleeasteye.net/news/gulf-leaders-buy-caviar-rolaxes-and-other-gifts-uk-ministers?utm_source=chatgpt.com (26.02.2025).
- LobbyFacts (2018), *The European Azerbaijan Society – Brussels and Benelux Office*, <https://www.lobbyfacts.eu/datacard/the-european-azerbaijan-society---brussels-and-benelux-office?rid=163313114609-84> (28.11.2024).
- Mammadov, I. (23.01.2024), *Baku No Longer Needs CoE: Azerbaijan May Leave European Court of Human Rights*, <https://en.trend.az/azerbaijan/politics/3851996.html> (30.11.2024).
- Martirosyan, S. (2025), *Two Former Bundestag MPs on Trial for Accepting Bribes from Azerbaijan*, <https://hetq.am/en/article/172135> (25.01.2025).
- The Observatory of Economic Complexity (b.d.), <https://oec.world/> (3.11.2024).
- OCCRP (4.09.2017), *The Azerbaijani Laundromat*, <https://www.occrp.org/en/azerbaijanilaundromat/> (25.11.2024).
- Rada Unii Europejskiej (2022), *Partnerstwo Wschodnie*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eastern-partnership> (3.11.2024).
- State Security Service of the Republic of Azerbaijan (24.08.2020), *President Ilham Aliyev: „The Fight Against Corruption and Bribery in Azerbaijan Is Being Conducted Not in Words, but in Deeds”*, <https://www.dtx.gov.az/en/news/president-ilham-aliyev-the-fight-against-corruption-and-bribery-in-azerbaijan-is-being-conducted-not-in-words-but-in-deeds.html> (3.11.2024).
- Szczudlik, J. (2017), *Rola „dyplomacji pand” w polityce zagranicznej ChRL*, PISM. Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, https://www.pism.pl/publikacje/Rola_dyplomacji_pand_w_polityce_zagranicznej_ChRL (26.02.2025).
- Szeptycki, A. (2020/21), *Europa Wschodnia i Kaukaz Południowy: obszar niestabilności*, „Rocznik Strategiczny 2020/21” 26: 280–294.
- Wilson, G. (2013), *Ilham: Portrait of a President*, (Bloomington: AuthorHouse).
- World Trade Organization (2024), *Azerbaijan*, https://www.wto.org/english/thewTO_e/acc_e/a1_azerbaidjan_e.htm#status (23.11.2024).
- Żamejć, A. (28.03.2024), *Azerbejdżan rozgrywa Europę. Czy to koniec kawiorowej dyplomacji?*, <https://www.onet.pl/informacje/nowaeuropawschodnia/azerbejdzan-rozgrywa-europe-czy-to-koniec-kawiorowej-dyplomacji/cvwwfr,30bc1058> (4.11.2024).