

Polityka zagraniczna Włoch

Maciej Pawłowski

30.11.2021



Artykuł w skrócie:

- Polityka zagraniczna Włoch jest ściśle podporządkowana interesom ekonomicznym kraju;
- oprócz dominacji gospodarczej, ważne znaczenie ma przeciwdziałanie nieuregulowanej migracji i stabilizacja sytuacji politycznej w obszarze basenu Morza Śródziemnego;
- Włochy starają się utrzymywać partnerskie relacje ze wszystkimi najważniejszymi graczami w polityce międzynarodowej.

Priorytety

Głównym celem polityki zagranicznej Włoch jest zwiększenie potencjału własnej gospodarki. Od 2008 r. kraj zmaga się z permanentnym kryzysem ekonomicznym, którego przejawami są naprzemienne fale recesji i stagnacji, wysoki poziom długu publicznego, niestabilność sektora finansowego oraz okresowe występowanie dwucyfrowego bezrobocia. W związku z krachem na rynku nieruchomości z USA w 2008 r. amerykańskie firmy zaczęły zmniejszać skalę swoich zagranicznych inwestycji. We Włoszech było ich wiele, więc ich odpływ miał masową skalę. W latach 2009, 2012-2014 oraz 2020 r. kraj odnotował ujemne PKB, a w latach 2010-2011 oraz 2015-2019 wzrost gospodarczy wynosił mniej niż 2% PKB¹. Możliwość stymulowania gospodarki poprzez konsumpcję na rynku wewnętrznym ogranicza wysoki dług publiczny, który wynosi aż 155,7% PKB². Jednocześnie jego ograniczanie drogą redukcji wydatków budżetu państwa w latach 2011-2018 doprowadziło do obniżenia poziomu życia obywateli i w konsekwencji wzrostu liczby niespłacanych kredytów powodujących bankructwa podmiotów ich udzielających. W latach 2014-2017 upadło 7 banków ogólnokrajowych i liczne regionalne. Jednocześnie w latach 2012-2019 stopa bezrobocia wynosiła ponad 10%³. Rozwiązaniem ww. problemów ma być zwiększenie włoskiego eksportu, bezpośrednich inwestycji zagranicznych we Włoszech oraz wspieranie włoskich inwestycji za granicą, które mają przynieść wysoką stopę zwrotu. **Kluczowe w tym zakresie są działania dyplomatyczne, przygotowujące grunt pod pozyskanie nowych rynków zbytu**

¹Gdp growth (annual %) Italy 1961-2020, Bank Światowy, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=IT>, dostęp: 17.11.2021.

²Government debt to gross domestic product (GDP) ratio in Italy from 2019 to 2022, Statista <https://www.statista.com/statistics/1203805/estimated-government-debt-to-gdp-in-italy/#:~:text=In%202021%2C%20the%20government%20debt%20in%20Italy%20was,has%20been%20increasing%20over%20the%20last%20two%20decades.>, dostęp: 17.11.2021.

³Unemployment rate in Italy from 2008 to 2020, Statista, <https://www.statista.com/statistics/531010/unemployment-rate-italy/>, dostęp: 17.11.2021.

dla włoskich produktów i usług. Głównym dokumentem określającym strategię wspierania eksportu przez MSZ jest „Pakt dla eksportu” z czerwca 2020 r.⁴ Zgodne z jego założeniami włoska dyplomacja dysponuje rocznym budżetem na działania w tym zakresie nie mniejszym niż 1,4 mld euro. W ramach tych środków realizowane są działania z zakresu koordynacji pracy włoskich izb handlowych zagranicą, ścisła współpraca z ministerstwem gospodarki, akcje promujące włoskie towary i usługi w wiodących branżach (m.in. design, kuchnia, kinematografia, tekstylia, przemysł lotniczy i „zielone technologie”) w ramach projektu „Made in Italy”⁵ oraz szkolenia dla menadżerów firmy planujących wejście na rynki zagraniczne. Przyciąganie bezpośrednich inwestycji zagranicznych zajmuje się rządowa agencja ICE, współzarządzana przez MSZ i ministerstwo gospodarki. **Z kolei w zakresie inwestycji włoskich firm za granicą kluczowe znaczenie ma wspieranie wielkich koncernów, z których najważniejszym jest firma paliwowa ENI, zajmująca się eksploatacją gazu i ropy naftowej oraz przedsięwzięciami z zakresu odnawialnych źródeł energii.** Firma ta obecna jest w większości państwa świata, m.in. w Angoli, Zambii, Ghanie, Kongo, Kazachstanie, Mozambiku, Meksyku, Arabii Saudyjskiej, Katarze i Azerbejdżanie.

Polityka zagraniczna Włoch jest też skoncentrowana na wypracowaniu rozwiązań służących zmniejszeniu skali zjawiska nieuregulowanej migracji na Półwysep Apeniński. Realizacji tego celu ma służyć zawieranie przez rząd umów, w ramach których inne państwa zobowiązują się do uszczelniania swoich granic i zawracania łodzi z migrantami płynącymi w kierunku Włoch w zamian za wsparcie finansowe i szkoleniowe. Umowy te mają często charakter *Memorandum of Understanding*, a ich zapisy pozwalają na dużą elastyczność przy ich realizacji, co niestety często prowadzi do łamania praw migrantów przez służby państw będących ich sygnatariuszami. Choć treść umów nie jest tajna, a minister spraw wewnętrznych składa sprawozdaniem z ich podpisywania przed parlamentem, fakt ich obowiązywania nie jest powszechnie znany włoskiej opinii publicznej.

Priorytetem jest też zwalczanie zagrożeń terrorystycznych i stabilizacja sytuacji politycznej państw bliskiego sąsiedztwa, dlatego włoska armia angażuje się w misje wojskowe NATO, UE i ONZ. Włochy zabiegają też o stanowiska w instytucjach ONZ, w ramach których ich

⁴Pakt dla eksportu, dokument strategiczny MSZ Włoch, Sporządzony 08.06.2020.

⁵*Come nasce il Progetto Made in Italy*, Progetto Made in Italy, <https://www.progettomadeinitaly.it/come-nato/>, dostęp: 17.11.2021.

przedstawiciele mogą nadzorować realizację procesów pokojowych w krajach, które mają silnie powiązania gospodarcze, historyczne lub kulturalne z Włochami.

Ważnym zadaniem jest też budowa pozytywnego wizerunku kraju oraz promowanie jego kultury i języka włoskiego na świecie. Budowany w ten sposób aspekt tzw. miękkiej siły jest polem, na którym włoska dyplomacja odnosi najwięcej sukcesów. Jest to jedyny element rankingu obecności globalnej prowadzonego cyklicznie przez hiszpański think tank *Real Instituto Elcano*, w którym pozycja Włoch nie osłabła w wyniku kryzysu gospodarczego. Od 2010 r. kraj spadł z 7 na 10 pozycję rankingu, jednak ocena punktowa w zakresie „miękkiej siły” wzrosła⁶. Jest to w dużej mierze zasługa działalności Włoskich Instytutów Kultury Zagranicą, których na całym świecie funkcjonuje aż 83. 40 spośród nich znajduje się na terenie Europy, 18 w Ameryce Północnej i Południowej, 16 w Azji, 5 w Afryce i 3 w Oceanii. Prowadzą one m.in. kursy językowe, spotkania z włoskimi twórcami, degustacje kuchni, prezentacje na temat historii i potencjału turystycznego kraju⁷.

Główne obszary działania

Najważniejszym obszarem działania Włoch jest Europa, zwłaszcza UE. Funkcjonowanie w jej ramach ma zapewnić utrzymanie najważniejszych rynków zbytu dla włoskich towarów i usług państwa. Włochy są trzecią gospodarką UE, ok. 56% włoskiego eksportu kierowana jest na rynki pozostałych państw członkowskich wspólnoty⁸. Są też członkiem strefy euro, w związku z czym ich polityka pieniężna jest kształtowana przez Europejski Bank Centralny, a znaczna część polityki gospodarczej przez Komisję Europejską. **Włochy opowiadają się za uwspólnotowaniem długów państw członkowskich, łagodnym podejściem do kwestii deficytu budżetowego, przyspieszeniem transformacji ekologicznej oraz wprowadzaniem możliwie jak najbardziej jednolitych rozwiązań w zakresie podatków i płacy minimalnej na terenie UE, a także solidarności europejskiej w zakresie polityki i zniesienia sankcji przeciwko Rosji.** Rząd włoski chce również, by kryteria podziału funduszy unijnych pomiędzy państwa członkowskie nie ograniczały się jedynie do wysokości

⁶*Elcano Global Presence Index Italy*, Real Instituto Elcano,

<https://explora.globalpresence.realinstitutoelcano.org/en/country/iepg/global/IT/IT/2020>, dostęp: 17.11.2020.

⁷*Istituti di cultura all'estero, ecco quanti e dove sono*, Truenumbers.it, <https://www.truenumbers.it/istituti-di-cultura-italiana-allestero-ecco-quanti-sono-e-dove-sono/>, dostęp: 17.11.2021.

⁸*Imports and exports in and from Italy*, Company in Corporation Italy,

<https://www.companyincorporationitaly.com/imports-and-exports-in-and-from-italy>, dostęp: 17.11.2021.

PKB, ale również do liczby przyjętych migrantów i wysokości bezrobocia. Jednocześnie, mimo iż Włochy wpłacają więcej środków, niż pozyskują z budżetu UE, są zwolennikiem wysokich wydatków budżetowych wspólnoty. Państwo włoskie także aktywnie uczestniczy w procesie berlińskim, będąc adwokatem przystąpienia do UE państw Bałkanów Zachodnich, postrzeganych przez nie jako potencjalne rynki zbytu dla swoich towarów i usług. Stabilizacja sytuacji politycznej w tym regionie ma też służyć ograniczeniu nielegalnej migracji do Włoch.

Godna podkreślenia jest też wysoka skuteczność Włoch w zabieganiu o obsadę wysokich stanowisk w unijnych instytucjach. W Komisji Europejskiej kierowanej przez Jose Manuela Barroso (2010-2014) funkcję wiceprzewodniczącego i komisarza ds. przemysłu i przedsiębiorczości pełnił Antonio Tajani. W komisji Junckera (2014-2019) Federica Mogherini sprawowała funkcję Wysokiego Przedstawiciela UE do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Z kolei od 2019 r. w ramach komisji von der Leyen, bardzo ważną dla Włoch, tekę komisarza ds. gospodarki sprawuje Paolo Gentiloni. Ponadto w latach 2014-2019 przewodniczącym Parlamentu Europejskiego był Tajani, a od 2019 r. funkcję tę pełni Davide Sassoli. Ponadto w latach 2011-2018 Włosi byli nadreprezentowani w stosunku do swojego udziału w populacji UE na stanowiskach kierowniczych w centrali i na czele delegatur Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ). W badanym okresie zajmowali oni 25-44 spośród 242-269 stanowisk kierowniczych w ESDZ, w tym kierowali 10-21 spośród 117-142 unijnych delegatur. Liczba powołanych na tego rodzaju stanowiska Włochów, szczególnie wzrosła za kadencji Mogherini. Nominowała ona aż 61 swoich rodaków na główne stanowiska kierownicze w ESDZ⁹.

Drugim najważniejszym dla Włoch obszarem geograficznym jest pozaeuropejska część Basenu Morza Śródziemnego, czyli Bliski Wschód i Afryka Północna. Włochom zależy na dobrych relacjach z państwami tego regionu, bez względu na to czy sprawowane są w nich rządy demokratyczne, czy autorytarne (w większości przypadków). Znacznie ważniejsze jest to, by tamtejsze reżimy zapewniały w swoich państwach pokój, zwalczały terrorizm i przestępczość zorganizowaną, kontrolowały przepływy migracyjne oraz stwarzały korzystne warunki dla włoskiego eksportu i inwestycji. Państwa regionu MENA są też dostawcami ropy naftowej i gazu do Włoch. Z powyższych względów Włochy starają się być aktywnym graczem w regionie, czemu służyć miało m.in. pełnienie w latach 2015-2018 przez

⁹B. Znojek, B. Bieliszczyk, P. Biskup, Raport PISM: Specyfika i trendy w obsadzie personelu administracyjnego Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (2011-2019), Warszawa, luty 2021.

Fernando Gentiliniego funkcji specjalnego przedstawiciela UE ds. procesu pokojowego na bliskim wschodzie.

W dalszej kolejności istotnymi obszarami dla włoskiej polityki zagranicznej są regiony Sahelu i Rogu Afryki. Włoskie siły zbrojne uczestniczą w misji wojskowej G-5 na terenie Mali, Czadu, Nigru i Burkiny Faso, której zadaniem jest walka z tamtejszymi organizacjami terrorystycznymi. Zduszenie ich aktywności w zarodku ma doprowadzić do ograniczenia skali nielegalnej migracji do Włoch, jak również zapobiec rozprzestrzenieniu się ich aktywności na Półwysep Apeniński. Podobne cele przyświecają włoskiej aktywności na terenie swoich byłych kolonii: Somalii i Erytrei. Środkiem do ich realizacji było m.in. pełnienie w latach 2012-2016 przez Michele Cervone D'Urso funkcji specjalnego wysłannika UE ds. Somalii.

Najważniejsi partnerzy

Włochy realizują swoją rację stanu poprzez działalność w organizacjach multilateralnych: ONZ, NATO, UE i grupie G-7. W 2017 r. Włochy były członkiem niestałym Rady Bezpieczeństwa, a w latach 2019-2021 Rady Praw Człowieka ONZ. Kluczowe znaczenie ma jednak dwustronna współpraca Włoch z poszczególnymi państwami.

Najważniejszym sojusznikiem Włoch są Stany Zjednoczone. Na terenie Włoch znajduje się 7 amerykańskich baz wojskowych. W 2020 r. włoski eksport do USA wyniósł 48,6 mld USD¹⁰, natomiast amerykańskie inwestycje we Włoszech – 31 mld USD¹¹. Teren USA zamieszkuje też liczna diaspora włoska, a Włochy są atrakcyjnym kierunkiem wyjazdów amerykańskich turystów. W relacjach z USA Włochom zależy na przekierowaniu działań tego kraju z rywalizacji z Rosją i Chinami na walkę z terroryzmem i nielegalną migracją.

Głównymi partnerami gospodarczymi Włoch są wiodące państwa członkowskie UE – Niemcy i Francja. Włoski eksport do Niemiec jest wart 64,5 mld USD, a do Francji 54,9 mld USD¹². Państwa te współpracują ze sobą przy podejmowaniu decyzji wewnątrz UE,

¹⁰*Italy Exports By Country*, Trading Economics, <https://tradingeconomics.com/italy/exports-by-country>, dostęp: 17.11.2021.

¹¹*Direct investment position of the United States in Italy from 2000 to 2020*, Statista, <https://www.statista.com/statistics/188651/united-states-direct-investments-in-italy-since-2000/#:~:text=Published%20by%20Statista%20Research%20Department%2C%20Aug%204%2C%202021,to%206.15%20trillion%20U.S.%20dollars%20in%20that%20year.>, dostęp: 17.11.2021.

¹²*Italy Exports By Country*, Trading Economics, <https://tradingeconomics.com/italy/exports-by-country>, dostęp: 17.11.2021.

jednak zdarza się im też między sobą rywalizować. W przeciwieństwie Francji i Niemiec, Włochy dystansują się wobec postulatu budowy armii europejskiej, uczestnicząc co prawda w inicjatywie PESCO, ale jednocześnie wyraźnie podkreślając wagę jedności i symbiozy UE i USA. Są też przeciwne budowie gazociągu Nord Stream 2, twierdząc, że uczyni ona z Niemiec państwo dominujące w zakresie dystrybucji rosyjskiego gazu w Europie. Zarzucają państwu jednocześnie, że w wyniku sankcji UE przeciwko Rosji w 2016 r. zaniechana została budowa gazociągu South Stream, który miał wzmocnić pozycję Włoch w tym zakresie. Z kolei Francja jest głównym dostawcą energii elektrycznej do Włoch. Państwa rozbudowują połączenia transportowe między sobą i często mają wspólne stanowisko na forum UE. Firmy włoskie i francuskie rywalizują jednak ze sobą o rynki państw Afryki i Bliskiego Wschodu, czego najjaskrawszym wyrazem było popieranie przeciwnych stron wojny domowej w Libii.

Włochy widzą duży potencjał we współpracy gospodarczej i politycznej z Rosją. Postrzegają ją jako partnera do rozwiązywania konfliktów w regionie MENA, nawet gdy (jak w przypadku Libii) popierają ich przeciwnie strony. **Rosja jest dla Włoch ogromnym rynkiem, który pozostaje niewykorzystany z powodu sankcji wprowadzonych przez UE i USA w związku z aneksją Krymu w 2014 r., dlatego państwo stara się przekonywać oba podmioty do ich zniesienia lub złagodzenia.** Przed ich wprowadzeniem na terenie Rosji funkcjonowało ok. 500 włoskich firm, zajmujących się m.in. dystrybucją energii elektrycznej, budową infrastruktury drogowej i kolejowej czy też produkcją opon samochodowych. W wyniku unijnych sankcji i rosyjskich kontr sankcji w latach 2014-2019 włoski przemysł spożywczy utracił potencjalne zyski o wysokości 1 mld euro¹³. Najważniejszym elementem współpracy włosko-rosyjskiej jest jednak kwestia importu gazu. Włochy są trzecim w Europie (po Niemczech i Wielkiej Brytanii) rynkiem konsumpcji tego surowca. W związku z planowanym odejściem od węgla do 2050 r., jego znaczenie ma w przyszłości wzrosnąć. Rosja jest głównym dostawcą gazu do Włoch, odpowiadając za 28% całości importu surowca¹⁴.

Stosunek Włoch do Chin jest dwuznaczny. Z jednej strony zabiegają one na poziomie UE o wprowadzenie mechanizmów osłabiających konkurencyjność cenową chińskich produktów, jak np. graniczny podatek węglowy, jednak z drugiej zabiegają o chińskie

¹³*Italian Food Exports to Russia Have Lost 1 bn Euro*, Italian Food News, <https://news.italianfood.net/2019/08/06/italian-food-exports-to-russia-have-lost-1-bn-euro/>, dostęp: 17.11.2021.

¹⁴*Gross imports of natural gas in Italy in 2020, by country of origin (in G(m3))*, Statista, <https://www.statista.com/statistics/787720/natural-gas-imports-by-country-of-origin-in-italy/>, dostęp: 17.11.2021.

inwestycje i zwiększenie eksportu do Państwa Środka. Z tych względów w 2019 r. Włochy jako pierwszy kraj grupy G-7 przystąpiły do Inicjatywy Pasa i Szlaku, postępując tym samym wbrew konkluzjom szczytu Rady Europejskiej, który odbył się zaledwie dzień wcześniej. Chińscy inwestorzy pracują m.in. nad robudową portów w Wenecji, Ravennie i Trieście, a włoski eksport do Chin w 2020 r. wyniósł 14,7 mld USD.¹⁵

Chcąc pozyskać rynki północnej Afryki, Włochy przede wszystkim koncentrują się na procesie pokojowym w Libii. **Przed wybuchem wojny domowej w 2011 r. włoskie wpływy w tym kraju były ogromne. Kraj ten był głównym dostawcą ropy naftowej do Włoch, włoskie firmy realizowały na jego terenie szereg inwestycji infrastrukturalnych, a libijska straż graniczna przeciwdziałała nielegalnej migracji do Włoch.** Wojna domowa spowodowała, że Włochy utraciły te korzyści. Powrót do dawnego poziomu dostaw ropy naftowej może nastąpić dopiero po pomyślnym zakończeniu procesu pokojowego w tym kraju. O kontrakty na odbudowę Libii Włochy będą musiały walczyć z Turcją, Rosją, Francją i Państwami Zatoki Perskiej. Rządowi Włoch udało się natomiast częściowo przywrócić współpracę z Libią w zakresie polityki migracyjnej. W 2017 r. rząd Paolo Gentiloniego zawarł umowę o przeciwdziałaniu nielegalnej migracji z rządem As-Saradża, kontrolującym zachodnią część kraju, co doprowadziło do znaczącego spadku skali tego zjawiska od 2018 r. Podobne umowy Włochy podpisały też z Algierią, Egiptem i Tunezją. Starają się też wchodzić na rynki tych państw, a firma ENI zabiega o rozszerzenie skali swoich inwestycji na ich terenie.

Miękką siłę Włoch wzmacnia współpraca ze Stolicą Apostolską. Włoski jest językiem komunikacji zewnętrznej wśród duchowieństwa, co w naturalny sposób zwiększa jego globalny zasięg. Jednocześnie gęsta sieć parafii i misji kościelnych oraz produkcja filmów religijnych przez włoską telewizję publiczną RAI stwarzają możliwości oddziaływania kultury włoskiej na kraje globalnego południa, zwłaszcza w Afryce Subsaharyjskiej i Ameryce Łacińskiej.

Wnioski i perspektywy

Włochy osiągnęły maksimum możliwości swojej ekspansji ekonomicznej w ramach UE, więc ich polityka europejska w najbliższych latach będzie skoncentrowana raczej na utrzymaniu

¹⁵Italy Exports By Country, Trading Economics, <https://tradingeconomics.com/italy/exports-by-country>, dostęp: 17.11.2021.

status quo i minimalizacji ponoszonych kosztów. Jednocześnie Włochy będą dążyć do zniesienia sankcji przeciwko Rosji, choć nie zdecydują się na ich samodzielne zawetowanie. Z kolei ze względu na poszukiwanie nowych perspektyw biznesowych włoska, dyplomacja będzie szczególnie skoncentrowana na zdobywaniu rynków Afryki Północnej, dążąc do zastąpienia tracącej wpływy Francji.

Wyzwaniem dla NATO i UE jest utrzymanie spójnego stanowiska względem Rosji, pomimo włoskich dążeń do złagodzenia polityki względem tego kraju. Problematiczne będzie też pogodzenie rosnących różnic interesów między Włochami a Francją w Północnej Afryce. Ich współpraca jest jednak konieczna, zwłaszcza w Libii, by równoważyć rosnące wpływy Rosji i Turcji w tym kraju.

W interesie Polski jest przekonanie Włoch do zmiany stosunku wobec Rosji poprzez wskazywanie na rozbieżności interesów między tymi krajami występujące na obszarze Północnej Afryki i Bliskiego Wschodu. Jednocześnie dla Polskich firm warte rozważenia jest podjęcie prób wchodzenie na rynki północnoafrykańskie za pośrednictwem włoskich przedsiębiorstw w celu zminimalizowania kosztów i ryzyka z tym związanego.

O AUTORZE



Maciej Pawłowski. Ekspert ds. migracji, gospodarki i polityki państw basenu Morza Śródziemnego. W latach 2018-2020 Analitik PISM ds. Południowej Europy. Autor publikacji w polskiej i zagranicznej prasie na temat Hiszpanii, Włoch, Grecji, Egiptu i państw Magrebu. Od września 2020 r. mieszka w północnej Afryce (Egipt, Algieria), gdzie pisze doktorat na temat wpływu Kościoła Katolickiego na życie migrantów z Sudanu Pd. mieszkających w Egipcie.



Sfinansowano przez Narodowy
Instytut Wolności - Centrum Rozwoju
Społeczeństwa Obywatelskiego ze
środków Programu Rozwoju
Organizacji Obywatelskich na lata
2018 – 2030



JEŻELI DOCENIASZ NASZĄ PRACĘ, DOŁĄCZ DO GRONA NASZYCH DARCZYŃCÓW!

Z otrzymanych funduszy sfinansujemy powstanie kolejnych publikacji.

Możliwość wsparcia to bezpośrednia wpłata na konto Instytutu Nowej Europy: 95 2530 0008
2090 1053 7214 0001 tytułem: „darowizna na cele statutowe”.