

dyplomacja i bezpieczeństwo

ZAKŁAD POLITYKI ZAGRANICZNEJ RP
INSTYTUT STUDIÓW MIĘDZYNARODOWYCH UWr.

Dyplomacja i Bezpieczeństwo

**Między wojną i dyplomacją.
Polityka zagraniczna Polski
w świetle wyzwań na arenie
międzynarodowej**

**pod redakcją
Macieja Mroza**

**Rocznik
nr 1(4)/2016**

Wrocław

Rada Naukowa:

<i>Prof. dr hab. Stanisław Bieleń</i>	(Uniwersytet Warszawski)
<i>Prof. dr Jeffrey Haynes</i>	(London Metropolitan University)
<i>Prof. dr hab. Stanisław Koziej</i>	(Uczelnia Łazarskiego)
<i>Prof. dr Gregoriy Perepelitsa</i>	(Taras Shevchenko National University of Kiev)

Redakcja naukowa:

Prof. dr hab. Maciej Mróz

Redakcja:

Prof. dr hab. Maciej Mróz – redaktor naczelny
dr Artur Drzewicki – redaktor wykonawczy

Recenzenci:

dr hab. Jan Maciejewski, prof. nadzw. UW.
Instytut Socjologii Uniwersytetu Wrocławskiego
dr Volodymyr Lavrynenko, prof. NUP im. M. P. Drahomanowa
Katedra Zarządzania, Działalności Analityczno-Informacyjnej i Integracji Europejskiej
Narodowego Uniwersytetu Pedagogicznego im. M.P. Drahomanowa

Korekta: *mgr Krystyna Szurek*

Projekt graficzny okładki: *dr Robert Foks*

Publikację wydano ze środków Instytutu Studiów Międzynarodowych UW., przy organizacyjnym i merytorycznym wsparciu fundacji Forum Polityki Wschodniej (FPW)

ISSN 2300-4282

Czasopismo indeksowane w bazie Index Copernicus Journals Master List

Redakcja deklaruje, że podstawową wersją czasopisma jest jego wersja drukowana

Wydawca: Instytut Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Wrocławskiego

Adres wydawcy: ul. Koszarowa 3/21, 51-149 Wrocław

© Copyright by Instytut Studiów Międzynarodowych Wydziału Nauk Społecznych
Uniwersytetu Wrocławskiego

Realizacja wydawnicza: *BEL Studio Sp. z o.o.*



01-355 Warszawa
ul. Powstańców Śl. 67 B
tel./fax (0-22) 665 92 22
e-mail: studio@bel.com.pl
www.bel.com.pl
księgarnia: <http://www.iknt.edu.pl/>

Nakład: 200 egz.

SPIS TREŚCI

Od Redakcji	7
-------------------	---

Artykuły i materiały

Studia i refleksje nad wojną i dyplomacją

ROBERT KUPIECKI, <i>Dyplomacja obronna – próba konceptualizacji</i>	17
---	----

STANISŁAW BIELEŃ, <i>Pax melior est</i>	33
---	----

ГРИГОРИЙ ПЕРЕПЕЛИЦА, <i>Российская гибридная война: прогноз развития, опыт Украины и уроки для Польши</i>	49
---	----

Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa RP w nowych uwarunkowaniach wewnętrznych i międzynarodowych

MACIEJ MRÓZ, <i>Uwagi i refleksje nad wybranymi aspektami polityki zagranicznej Polski pod rządami koalicji partii prawicowych po wyborach 2015 r.</i>	71
--	----

STANISŁAW KOZIEJ, <i>Bezpieczeństwo Polski w drugiej dekadzie XXI wieku: przegląd dotychczasowych działań i dalszych wyzwań</i>	99
---	----

ROBERT FOKS, <i>Kluczowe wyzwania i uwarunkowania dla polskiej polityki wschodniej po zmianie władzy w Polsce w 2015 r.</i>	123
---	-----

MARCIN SIENKIEWICZ, <i>Koncepcja „Trójmorza” w polityce zagranicznej Polski po 2015 r.</i>	139
--	-----

JAN PIEKŁO, <i>Nieodwzajemnione ukraińskie uczucie do Europy</i>	153
--	-----

MIROSLAW HABOWSKI, <i>Elementy zmiany i kontynuacji w polityce Rzeczypospolitej Polskiej wobec Chińskiej Republiki Ludowej po 2015 r.</i>	165
---	-----

MARCIN SZYDZISZ, <i>Polityka zagraniczna RP wobec Bliskiego Wschodu – zmiana czy ciągłość?</i>	185
--	-----

TOMASZ WAŚKIEL, <i>Polska–Kazachstan: perspektywy współpracy i polskie interesy w Azji Centralnej</i>	207
ANNA UMIŃSKA-WORONIECKA, <i>Niedoceniony potencjał czy przecenione możliwości dyplomacji kulturalnej?</i>	227
ADRIAN SZUMSKI, <i>Wyzwania dla współpracy polskiej Policji z Interpolem w kontekście kryzysu migracyjnego w Europie</i>	241
Informacja o autorach	251
Zakład Polityki Zagranicznej RP ISM UW.	252
Instytut Studiów Międzynarodowych UW. (ISM UW.)	253
Fundacja Forum Polityki Wschodniej (FPW)	254

OD REDAKCJI

Nauki społeczne, a wśród nich stosunki międzynarodowe, są niewątpliwie nie tylko zapisem zmian, zachodzących zjawisk i procesów, ale także płynię z nich wniosek, iż *nothing lasts forever*, zmieniają się również rządy i prowadzona przez nie polityka, w tym zagraniczna. Badania nad polityką zagraniczną dowodzą, że niektóre obozy polityczne sprawują władzę długo, nawet przez całe dekady, inne nadspodziewanie szybko schodzą ze sceny, a czasami niekiedy na zawsze odchodzą do lamusa historii. Wspólne w obu przypadkach jest to, iż w wyniku utraty przez nie mandatu do rządzenia nie powraca stan poprzedni. Tak też zapewne będzie w przypadku obecnej, rządzącej Polską koalicji partii prawicowych pod przywództwem Prawa i Sprawiedliwości, jak również aspirującej do powrotu do władzy głównej partii opozycyjnej – Platformy Obywatelskiej. A zatem, najważniejsze z punktu widzenia polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polski będzie znalezienie odpowiedzi na pytanie, na które nie możemy naturalnie znać teraz odpowiedzi, czy zostanie przywrócony konsensus obowiązujący z przerwami aż do 2015 roku czy też nastąpi kolejna zmiana jej podstawowych kierunków? I czy możliwe jest jeszcze, w obliczu polaryzacji politycznej w kraju, podejście do polityki zagranicznej, rozumianej w kategoriach kultury strategicznej, a więc wytyczania i realizowania celów o charakterze długofalowym, które nie podlegają politycznym fluktuacjom i należycie służą interesom państwa?

Jedną z takich dziedzin o wymiarze strategicznym, wręcz egzystencjonalnym, dla polskiej racji stanu pozostaje kwestia bezpieczeństwa, oparta w pierwszym rzędzie o rodzimy potencjał, zwłaszcza odstraszenia, uzupełniona o system powiązań i sojuszy, gwarantujących bezpieczeństwo granic, niepodległość i suwerenność państwa. Rzecz znamienna, a często pomijana, problemy ogólnoswiatowego bezpieczeństwa na progu XXI wieku, także w odniesieniu do państw średniej wielkości, takich jak Polska, różnią się jakościowo od tych, które dominowały w poprzednim stuleciu. Nieodwołalnemu zerwaniu uległ związek pomiędzy suwerennością narodową a bezpieczeństwem narodowym, o czym wielu przedstawicieli elity politycznej zdaje się zapominać. Naturalnie kluczowym czynnikiem polskiego bezpieczeństwa pozostają kwestie strategiczne, w tym relacje z wielkim sąsiadem i zarazem potencjalnym agresorem – a więc Federacją Rosyjską, przywołaną po raz pierwszy imiennie w *expose* ministra Witolda Waszczykowskiego w sejmie.

Prawno-międzynarodowe traktaty, których Polska została stroną, regulujące m.in. relacje z sąsiadami w początkowym okresie tranzytji ustrojowej, ściągnęły na ówczesnego ministra spraw zagranicznych, profesora Krzysztofa Skubiszewskiego, krytykę o nadmierny prawniczy formalizm, jednak nie pozwoliły na przestrzeni z górą ćwierćwiecza, niezależnie od zmian ekip rządowych w Polsce, na podważenie ich ustaleń w przyszłości. Naturalnie historia uczy tych, którzy chcą się uczyć, a łacińska formuła *rebus sic stantibus* przypomina, iż umowy należy dotrzymywać, jednak tylko wtedy, gdy okoliczności ich zawarcia pozostają niezmiennie. Współczesny świat, a zwłaszcza otoczenie międzynarodowe Polski podlegają nieustannej ewolucji, coraz częściej niekoniecznie korzystnej dla naszego regionu, dlatego też potrzeba podporządkowania celów politycznych państwa, zwłaszcza jego bezpieczeństwa, powinna pozostawać niezmienna, a nie jedynie deklarowana przez decydentów na użytek doraźnych, nawet spektakularnych sukcesów polityki wewnętrznej.

Z kolei polityka zagraniczna Polski postrzegana, jako zorganizowany i skierowany na zewnątrz wysiłek państwa, podporządkowany osiągnięciu jego żywotnych interesów, wyrażający się m.in. w kształtowaniu jego zewnętrznego otoczenia, na przestrzeni ostatnich kilkunastu miesięcy rządów afiliowanych przez Prawo i Sprawiedliwość, przeszła na wielu odcinkach niejednokrotnie gwałtowną i mało zrozumiałą dla partnerów europejskich reorientację. Dotyczyła ona zarówno relacji bilateralnych, chociażby w tradycyjnie postrzeganych z nieufnością przez prawicę w Polsce relacjach z Niemcami, czy też m.in. w nowym otwarciu z Białorusią, ale także w będących niezmiennie słabością polskiej dyplomacji wielostronnej relacjach wewnątrzunijnych na gruncie brukselskim. Lodowate już za poprzedników z koalicji Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego stosunki z Federacją Rosyjską, weszły w fazę faktycznego zawieszenia kontaktów, a Ukraina w optyce polskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa znalazła się, także po afroncie wobec projektu prezydenta Andrzeja Dudy, związanego z rozszerzeniem formatu normandzkiego, na dalekich peryferiach polskich zainteresowań.

Tak więc polityka zagraniczna Polski na nowo stała się przedmiotem fundamentalnego sporu politycznego w kraju i dla jej zwolenników jest ona koronnym argumentem, świadczącym o *powstawaniu Polski z kolan*, przywracaniu jej suwerenności i podmiotowości, wyrazem dalekowzroczności myślenia decydentów, warunkowanym przez ich właściwy oraz zgodny z racją stanu sposób odczytania interesu narodowego, a także oczekiwań większości Polaków. Przeciwnicy aktualnie sprawującego władzę obozu rządzącego widzą w niej zazwyczaj przejawy quasi-mocarstwowej arogancji, wypływające ze słabości i wewnętrznych kompleksów nowej elity państwa, nieznajomość, a nawet brak poszanowania dla norm i instytucji, takich jak Unia Europejska czy Komisja Wenecka, które umożliwiają Polsce awans cywilizacyjny i okrzepnięcie zasad demokratycznego państwa prawa.

Polityka zagraniczna realizowana przez każdy podmiot stosunków międzynarodowych, zwłaszcza przez państwo, rozgrywa się w realiach geopolitycznych i geostrategicznych, stworzonych przez uwarunkowania zewnętrzne, zawsze jest też ona rezultatem wewnętrznego układu sił, aczkolwiek czynniki *ad intra* pozostają zazwyczaj na drugim planie w stosunku do domeny *ad extra*. Takie prawidłowości nie odnoszą się do polityki zagranicznej Polski, prowadzonej przez koalicję partii prawicowych w Polsce po zwycięskich dla nich wyborach prezydenckich i parlamentarnych w 2015 roku.

Jedną z cech charakterystycznych towarzyszących kształtowaniu i realizacji polityki zagranicznej Polski, którego nie można przeoczyć z punktu widzenia instytucjonalnego, stało się przesunięcie ośrodka podejmowania decyzji, także w zakresie zewnętrznym, z konstytucyjnych organów państwa w ręce lidera obozu rządzącego, niepełniącego żadnych funkcji państwowych, a tym samym zwolnionego z odpowiedzialności za konsekwencje podejmowanych decyzji. Ten bezprecedensowy na skalę europejską, włączając w to nawet kraje niedemokratyczne, np. białoruską republikę parlamentarną, model sprawowania władzy nie pozostaje bez wpływu na sprawność polskiej dyplomacji i jej parlamentarną kontrolę. Naturalnie, przynajmniej na razie, nie grozi Polsce zawrót z obranego u progu niepodległości kursu euroatlantyckiego, jednakże erozja jej dotychczasowej pozycji na arenie międzynarodowej stała się faktem i nie jest ona wyłącznie zasługą obecnie rządzącego obozu politycznego, jak chce ten problem widzieć opozycja.

Polityka zagraniczna Polski doby Prawa i Sprawiedliwości nie przypomina opiewanej przez Henry'ego Kissingera *Realpolitik*, w której odpowiedzialność za świat biorą wielkie mocarstwa, ani też nie wpisuje się w teorię zmiany systemu międzynarodowego, lansowaną przez Zbigniewa Brzezińskiego, ale jest raczej mieszaniną wielu słusznych przesłanek programowych, sprzężonych z potencjałem nieprzystającym do zakładanych efektów finalnych oraz słabym zapleczem eksperckim, będącym jedną z immamentnych cech polskiej dyplomacji. Polityka, także zagraniczna, bywa najczęściej postrzegana nie przez pryzmat słuszności wyznawanych zasad i moralnych racji, ale poprzez jej efektywność i skuteczność, o czym zawsze warto pamiętać.

Prezentowana publikacja zatytułowana *Między wojną i dyplomacją. Polityka zagraniczna Polski w świetle wyzwań na arenie międzynarodowej*, która powstała w ramach serii *Dyplomacja i Bezpieczeństwo*, jest kolejnym, czwartym już numerem rocznika, wydawanego przez Zakład Polityki Zagranicznej RP Instytutu Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Wrocławskiego. Tematyka numeru została skoncentrowana wokół zagadnień polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polski po zmianie władzy, dokonanej po zwycięskich dla prawicy wyborach prezydenckich i parlamentarnych w 2015 roku, a jego struktura wewnętrzna składa

się z dwóch części. Pierwsza została zatytułowana *Studia i refleksje nad wojną i dyplomacją*, druga z kolei *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa RP w nowych uwarunkowaniach wewnętrznych i międzynarodowych*.

Tradycyjnie już Autorami artykułów naukowych, ekspertyz, czy też rekomendacji, zamieszczonych w kolejnym numerze *Dyplomacji i Bezpieczeństwa*, są pracownicy i doktoranci Zakładu Polityki Zagranicznej RP oraz innych zakładów Instytutu Studiów Międzynarodowych i zaproszeni Goście – dyplomaci i pracownicy naukowci, a wśród nich m.in. JE Jan Piekło, Ambasador RP na Ukrainie; dr hab. Robert Kupiecki w latach 2008–2012 ambasador RP w Stanach Zjednoczonych Ameryki, następnie do 2015 roku podsekretarz stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej; gen. prof. dr hab. Stanisław Koziej, szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego w latach 2010–2015; prof. dr hab. Stanisław Bieleń z Zakładu Historii i Teorii Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, prof. Hryhori Perepelycia z Instytutu Polityki Zagranicznej Akademii Dyplomatycznej przy Ministerstwie Spraw Zagranicznych Ukrainy, dr Robert Foks z Forum Polityki Wschodniej.

Pierwszą część czwartego numeru rocznika *Dyplomacja i Bezpieczeństwo* otwiera analityczne i niezwykle erudycyjne studium Roberta Kupieckiego, poświęcone dyplomacji wojskowej, zwanej niekiedy także obroną. Dyplomacja obronna w rozważaniach Autora jawi się, jako specyficzny instrument polityki państwa, zasadniczo odmienny od jego klasycznego punktu odniesienia, czyli dyplomacji wojskowej, widzianej zazwyczaj gdzieś pomiędzy jej tradycyjnym pojmowaniem, a więc wyspecjalizowaną dziedziną polityki zagranicznej i bezpieczeństwa państwa, a próbą konsolidacji znaczeń nadanych mu po zakończeniu zimnej wojny. Dokonująca się na progu XXI wieku zmiana paradygmatu bezpieczeństwa – zdaniem R. Kupieckiego – niewątpliwie zaciera ostrość granic między jego wojskowymi a niemilitarnymi składnikami i skutkami ich oddziaływania na sprawy obronne i politykę zagraniczną współczesnych państw.

Nawiązując do łacińskiej maksymy *Pax melior est* Stanisław Bieleń podejmuje w swoich rozważaniach niezmiennie aktualne zagadnienia, związane z miejscem negocjacji w rozwiązywaniu skomplikowanych problemów współczesnego świata, których rola, aczkolwiek podlegająca nieustannej ewolucji, pozostała niezmienna. Wnioski płynące z analiz Autora wpisują się w europejską tradycję i kulturę dyplomatyczną, dostrzegającą, przynajmniej od połowy XVII wieku, stale wzrastającą funkcję tego mechanizmu rozstrzygania sporów międzynarodowych, przy jednoczesnym postępującym procesie profesjonalizacji służby zagranicznej europejskich mocarstw.

Ostatni w tej części artykuł przeglądowy Hryhoria Perepelyci, zatytułowany: *Российская гибридная война: прогноз развития, опыт Украины и уроки для*

Польшии podejmuje aktualne kwestie związane ze specyfiką zjawiska znanego powszechnie pod nazwą wojny hybrydowej. Autor charakteryzuje je, uwzględniając bezcenne w tym przypadku doświadczenia armii ukraińskiej, wynoszone z trwającego ukraińsko-rosyjskiego konfliktu zbrojnego. Odnoszące się do praktycznych uwarunkowań konfliktu przedstawia wnioski, przekładające się w sposób bezpośredni na stan bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej, jako potencjalnego przedmiotu oddziaływania instrumentów wojny hybrydowej.

Drugą, zasadniczą część czwartego numeru periodyku *Dyplomacja i Bezpieczeństwo*, zatytułowaną *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa RP w nowych uwarunkowaniach wewnętrznych i międzynarodowych*, inauguruje studium redaktora serii Macieja Mroza, poświęcone wstępnej ocenie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polski po zmianie władzy, dokonanej po zwycięskich dla prawicy pod przywództwem Prawa i Sprawiedliwości wyborach prezydenckich i parlamentarnych w 2015 roku. Autor zwraca uwagę zarówno na instytucjonalne zmiany, dokonane przez obóz rządzący w zakresie procesu decyzyjnego, obejmującego swoim zasięgiem także sprawy międzynarodowe, widoczną dyskontynuację w realizacji, może poza kwestiami bezpieczeństwa, zasadniczych linii i priorytetów aktywności Polski na forum międzynarodowym, jak również na niepraktykowane po 1989 roku uczynienie z polityki zagranicznej kraju funkcji polityki wewnętrznej i uczynienie z niej swoistego parasola ochronnego dla tzw. *dobrej zmiany*, której podstawowy nacisk został położony na gruntowną przebudowę wewnętrzną kraju.

Kolejny artykuł autorstwa Stanisława Kozieja, zatytułowany *Bezpieczeństwo Polski w drugiej dekadzie XXI wieku: przegląd dotychczasowych działań i dalszych wyzwań*, podejmuje szeroko rozumiane kwestie, związane z problematyką bezpieczeństwa Polski, zarówno z uwagi na pogarszający się stan otoczenia międzynarodowe kraju, zwłaszcza wynikający z rosyjskiej agresji na Ukrainę, ale także poprzez wzgląd na dynamikę zmian, także ustrojowych, oraz rewizję dokonywanych przez rządy prawicowe niektórych aspektów strategii bezpieczeństwa RP. Autor dokonuje przeglądu i oceny dotychczasowych warunków i działań Polski w sferze bezpieczeństwa, a co najważniejsze, szkicuje katalog zadań, jakie należałoby podjąć dla jego umacniania w nadchodzących latach.

Zasadniczym wyzwaniem, stojącym przed polityką zagraniczną Polski, analizowanym przez pryzmat programu politycznego rządzącej od końca 2015 roku koalicji partii prawicowych pod egidą Prawa i Sprawiedliwości, poświęcił swoje refleksje Robert Foks. Artykuł stałego współpracownika *Dyplomacji i Bezpieczeństwa*, częściowo koresponduje z uwagami zawartymi w studium M. Mroza, aczkolwiek kładzie większy nacisk na uwarunkowania towarzyszące realizacji polityki zagranicznej RP, wynikające z pozycjonowania się w stosunkach międzynarodowych wiodących sąsiadów Polski, a więc Federacji Rosyjskiej i Ukrainy.

Prezentacji koncepcji *Trójmorza*, nawiązującej do lansowanej w latach II RP idei *Międzymorza* i jej znaczenia w polityce zagranicznej, realizowanej przez obóz prawicowy po 2015 roku, dokonał w swoim artykule ekspert od spraw energetyki Marcin Sienkiewicz. Autor stoi na stanowisku, iż celem polskiej polityki, streszczającej się w formule *Trójmorza*, nie jest tworzenie nowych sformalizowanych struktur, ale konsolidacja państw regionu wokół konkretnych problemów i zagadnień, wśród których na pierwszy plan wysuwają się projekty infrastrukturalne, m.in. w zakresie transportu gazu ziemnego oraz tworzenia kołowych i wodnych szlaków komunikacyjnych, łączących państwa regionu na kierunku Północ-Południe.

Problematykę relacji pomiędzy Ukrainą a Unią Europejską podejmuje znawca i wieloletni baczny obserwator ukraińskiej sceny politycznej, aktualnie ambasador RP w Kijowie, Jan Piekło. Mottem przewodnim rozważań Autora jest przywołane w tytule artykułu *Nieodwzajemnione ukraińskie uczucie do Europy*, którego symbolem stały się proeuropejskie aspiracje Kijowa, brutalnie skonfrontowane z realiami wewnątrz wspólnoty, kryzysem programu Partnerstwa Wschodniego i perspektywą objęcia przez Federację Rosyjską kontroli nad krajami partnerskimi, a w konsekwencji nowym, podobnym do pojałtańskiego, podziałem świata.

Kolejnym studium, zamieszczonym w czwartym numerze *Dyplomacji i Bezpieczeństwa*, jest artykuł Mirosława Habowskiego, zatytułowany *Elementy zmiany i kontynuacji w polityce Rzeczypospolitej Polskiej wobec Chińskiej Republiki Ludowej po 2015 r.* Wychodząc z założenia, iż relacje Polski z aspirującymi do roli supermocarstwa Chinami po 2015 roku nadal odbywają się w ramach imperialnego systemu międzynarodowego, wyznaczonego przez globalną dominację Stanów Zjednoczonych, ale także przez wyrafinowaną politykę Pekinu, zmierzającą do zakwestionowania dominacji USA i szerzej świata zachodniego, Autor uważa, że na poziomie krajowym na polską politykę wobec Chin wpływa przyjęty przez polskie elity władzy w ramach hegemonialnej socjalizacji po 1989 roku liberalno-demokratyczny system normatywny. Habowski w konkluzji zauważa, iż jego siła oddziaływania słabnie wraz ze wzrostem gospodarczej potęgi Chin i erozją przywódczej roli USA w świecie.

Zagadnieniom, związanym z polityką zagraniczną Polski wobec Bliskiego Wschodu, a zwłaszcza relacjom z Państwem Izrael i Palestyną na przestrzeni ostatnich kilkunastu miesięcy, poświęca problemowy artykuł Marcin Szydzisz. Autor przypomina o polskim zainteresowaniu problemem uchodźców, pomocy humanitarnej oraz działaniach nowego prawicowego rządu RP, skierowanych na powstrzymanie fali terroryzmu i walkę z tzw. Państwem Islamskim.

Mało znanemu segmentowi stosunków międzynarodowych, związanemu z relacjami Polski z Kazachstanem, poświęcił swój debiut na łamach *Dyplomacji i Bezpieczeństwa* doktorant w Zakładzie Polityki Zagranicznej RP Tomasz Waśkiel,

dla którego pretekstem do podjęcia tematu była wizyta w Polsce w sierpniu 2016 roku prezydenta Nursułtana Nazarbajewa. Punkt ciężkości w relacjach bilateralnych tradycyjnie już został położony na współpracę w dziedzinie energetyki oraz kwestii kondycji Polonii w Kazachstanie. Azja Centralna ujmowana bywa zazwyczaj jako region, dlatego też stosunki z Kazachstanem zostały zaprezentowane przez Autora również na tle relacji z innymi krajami środkowoazjatyckimi, których znaczenie w polityce zagranicznej RP powinno stale rosnąć.

Dyplomacja kulturalna, jako narzędzie *soft power* i jej miejsce w polityce zagranicznej RP, to jeden z wieloletnich obszarów zainteresowań badawczych Anny Umińskiej-Woronieckiej. Rozważania Autorki koncentrują się wokół pytania, postawionego także Czytelnikowi, o kondycję dyplomacji kulturalnej, postrzeganą również jako instrumentarium polityki zagranicznej państwa i zmiany w niej zachodzące w dziedzinie promocji kultury polskiej na świecie na przestrzeni ostatnich miesięcy, kiedy ster rządów w kraju przejęło Prawo i Sprawiedliwość i jego prawicowi koalicjanci.

Publikację zamyka artykuł przeglądowy Adriana Szumskiego, poświęcony wyzwaniom, stojącym przed polską policją i perspektywami jej współpracy z Interpolem, w związku z kryzysem migracyjnym w Europie. Polska, nie będąc krajem docelowym dla migrantów, ani też nie należąc do głównych krajów tranzytowych, znajduje się – jak dotąd – w sytuacji ograniczonego zagrożenia tym problemem. Autor słusznie zwraca uwagę na fakt, iż prawidłowe podejście do zapewnienia bezpieczeństwa, wymaga jednak przygotowania kraju na różne scenariusze, stąd konieczność zdefiniowania wyzwań i właściwego przygotowania do nich odpowiednich służb. Problem ten w całej rozciągłości odnosi się również do międzynarodowej współpracy policyjnej w ramach Interpolu, która powinna uwzględniać zarówno potrzeby Polski w dziedzinie zapobiegania i zwalczania przestępczości, jak i wpisywać się w szerszą strategię samego Interpolu, w kontekście wyzwań związanych z problemem migracji.

Redaktorzy czwartego numeru *Dyplomacji i Bezpieczeństwa* pragną tradycyjnie już wyrazić podziękowania Autorom z kraju i z zagranicy, zamieszczonych w nim tekstów, Dyrektorowi Instytutu Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Wrocławskiego, Profesorowi dr. hab. Zdzisławowi Julianowi Winnickiemu za wsparcie udzielone przedsięwzięciu oraz władzom fundacji Forum Polityki Wschodniej za merytoryczną i organizacyjną pomoc przy wydaniu kolejnego tomu.

Maciej Mróz
Artur Drzewicki

**Studia i refleksje
nad wojną i dyplomacją**

Wrocław 2016

Nr 1(4)/2016

ROBERT KUPIECKI

Akademia Sztuki Wojennej w Warszawie

Wiceminister obrony narodowej (2012–2015)

Ambasador RP w Waszyngtonie (2008–2012)

DYPLOMACJA OBRONNA – PRÓBA KONCEPTUALIZACJI

Pojęcie dyplomacji obronnej funkcjonuje w nauce i praktyce politycznej jako stosunkowo nowy termin dotyczący wyspecjalizowanego obszaru działań zagranicznych państwa¹. Wspomnianą specjalizację wymusiły potrzeby reakcji na dynamicznie poszerzający się zakres przedmiotowy stosunków międzynarodowych², komplikujący procesy kształtowania i realizacji zewnętrznych celów państwa. Zaostrzyło to potrzebę posiadania przez dyplomatów wiedzy specjalistycznej, ale także doświadczenia niezbędnego dla systematycznej (niekiedy również długotrwałej) „obsługi” właściwych im procesów i forów współpracy. Nie oznaczało to jednak zmiany ogólnej roli dyplomacji jako zintegrowanego instrumentu polityki zagranicznej państwa³ – podporządkowanego narodowym konstytucyjnym

¹ Często używa się go w literaturze przedmiotu jako synonimu dyplomacji wojskowej – wyspecjalizowanej kategorii dyplomacji, realizowanej przez struktury państwowe (ewoluujące wraz z ustrojami państwowymi oraz dojrzewające „w ogniu sporów instytucjonalnych”), nadzorujące siły zbrojne. Przykład takiej konfuzji pojęciowej w zderzeniu z odmiennymi rolami obu (jakkolwiek powiązanych funkcjonalnie) dziedzin dyplomacji, zob.: J. Gryz, *Współczesny kształt dyplomacji wojskowej*, [w:] B. Surmacz (red.), „Nowe oblicza dyplomacji”, Wyd. UMCS, Lublin 2013, s. 240–252.

² Szerzej zob.: K.J. Holsti, *Taming the Sovereigns. Institutional Change in International Politics*, Cambridge University Press, Cambridge 2004.

³ Tradycyjnie pojmowanego także jako zespół ludzi profesjonalnie przygotowanych do pracy dyplomatycznej i posiadanych przez nich umiejętności, a także formy działań właściwe dla realizacji polityki zagranicznej, zob.: J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Wyd. Lexis-Nexis, Warszawa 2003, s. 29–30. Szerszy zestaw kryteriów definicyjnych dyplomacji, oparty na przeglądzie literatury przedmiotu, zob. B. Surmacz, *Ewolucja współczesnej dyplomacji. Akto-rzy, struktury, funkcje*, Wyd. UMCS, Lublin 2015, s. 25–37. Także liczne edycje słownikowe, np. C.W. Freeman, *Diplomat's Dictionary*, US Institute of Peace Press, Washington DC 2010, s. 52–67.

centrom decyzyjnym oraz korzystającego ze wspólnego zasobu sił i środków (budżetu, kapitału ludzkiego, myśli państwowej itp.). Elastyczne zarządzanie procesami dyplomatycznymi jest w takich warunkach osiągnięte zarówno przez zwiększanie w ramach służb zagranicznych i ambasad obecności przedstawicieli innych organów państwa niż tradycyjnie odpowiedzialne za sprawy zagraniczne, ciągłą edukację dyplomatów, jak też wypracowanie właściwych mechanizmów koordynacji ich prac⁴. Nośnikami umiejętności są bowiem ludzie – dyplomaci różnych specjalności, których można rozpatrywać jako kapitał służb zagranicznych, jednolity w sensie regulacji prawnych⁵, ale dość różnorodny w sensie umiejętności i „branżowych karier”. Trwała specjalizacja⁶ jest tolerowana przez instytucje państwowe i resorty spraw zagranicznych z różnych powodów:

- z troski o zachowanie ciągłości procesów w ramach realizacji polityki zagranicznej (np. dyplomacja dwustronna i wielostronna, służba konsularna, tematyczne obszary dyplomacji: prawo międzynarodowe, dyplomacja publiczna, kultura i nauka, handel i gospodarka, sprawy wojskowe i obronne), wymagających kompetentnej obsługi eksperckiej premiującej ciągłość wiedzy i doświadczenia;
- w związku z rosnącymi kosztami szkolenia dyplomatów – *generalistów* wielokrotnie zmieniających specjalizację w toku kariery. Te względy – obok innych mechanizmów specyficznych dla konkretnych państw – wymuszają kooptację przedstawicieli różnych agend rządowych do służby dyplomatycznej (kontraktową, lub stałą). Resorty spraw zagranicznych czynią to jednak niechętnie, chroniąc zazwyczaj profesjonalny (elitarny) charakter służby dyplomatycznej;
- z tytułu osobistych preferencji dyplomatów (pasji zawodowej) i swoistego *pozytywnego oportunizmu* resortów spraw zagranicznych;

⁴ Dla narodowych służb zagranicznych, a także dla dyplomacji organizacji międzynarodowych, oznacza to stopniowe wypieranie (lub równoległe funkcjonowanie) „dyplomatów-generalistów” przez dyplomatów specjalizujących się w specyficznych dziedzinach stosunków międzynarodowych, jak np. kultura, stosunki gospodarcze, bezpieczeństwo i obronność. Często zresztą te podziały specjalistyczne sięgają głębiej. Żywy tego przykład może stanowić w ramach specjalności „bezpieczeństwo międzynarodowe” występowanie swego rodzaju „korpusów”, np. specjalistów od broni jądrowej, rozbrojenia konwencjonalnego, kontroli eksportu, czy bezpieczeństwa humanitarnego. Charakteryzują się one już nie okazjonalną koncentracją dyplomatów na danym zagadnieniu, lecz ciągłym wieloletnim działaniem w ramach danej specjalizacji, budującym nie tylko konieczną w tym zawodzie pamięć instytucjonalną, specyficzny warsztat, wiedzę i relacje międzyludzkie, ale też całe kariery zawodowe dotyczące właśnie kwalifikowanych specjalności dyplomatycznych.

⁵ W Polsce określa go *Ustawa o służbie zagranicznej*.

⁶ Wyjątkiem od tych procesów są ambasadorzy – z uwagi na usytuowanie w hierarchii dyplomatycznej i ciążące na nich obowiązki – z definicji niejako uznawani za *generalistów*, niezależnie od wcześniejszej specjalizacji.

- w związku ze specyfiką różnych specjalności dyplomatycznych, które wymagają szczególnego ciągłego doświadczenia („zasiedzenia”) w danej problematyce. Podobieństwo karier i formacji dyplomatów z różnych państw ułatwia dialog międzynarodowy i efektywne funkcjonowanie w przestrzeni specyficznego segmentu kultury dyplomatycznej. Jest to dobro wypracowywane latami i trudno odtwarzalne w warunkach naturalnej rotacji w służbach dyplomatycznych.

Taki stan spraw nakłada na resorty spraw zagranicznych konieczność ścisłej współpracy z innymi organami administracji publicznej, lub wprost, dzielenia się kompetencjami oraz właściwej organizacji dla skutecznej realizacji zadań. Staje się to tyleż wyzwaniem, co i przesłanką do refleksji na temat niezbędnej, lub po prostu realnie występującej współcześnie decentralizacji obecności państwa w stosunkach zewnętrznych.

Od dyplomacji wojskowej do dyplomacji obronnej

Dyplomacja wojskowa (a współcześnie także obronna), jest zapewne jednym z najbardziej oczywistych obszarów specjalizacji pośród instrumentów polityki zagranicznej państwa. Historycznie wynika ona z ciągłego poszukiwania harmonii między sprzecznymi żywiołami polityki: dyplomacją – opartą na zasadach, sztuce, unikaniu użycia siły – oraz wojskiem, którego działanie tradycyjnie wiązało się z akcjami opartymi na przemocy, lub demonstracji siły i zdolności do jej zastosowania w celach agresji, obrony lub odstraszenia (inne jego role związane ze współpracą z obcymi armiami miały znaczenie o ile wspierały tę główną misję). Obie sfery należą przecież do zasobów strategicznych państwa (podsystemu obronnego). Jego bezpieczeństwo polityczno-militarne stanowiło pierwotny motyw obecności w stosunkach międzynarodowych, więc wojsko funkcjonowało w tych działaniach od początku, a misje dowódców często obejmowały funkcje wpisane w kanon polityki i dyplomacji (jak negocjacje, reprezentacja zagraniczna, akty wojny i pokoju). Jednak to era nowożytna uwypukliła postępującą rozdzielną obu żywiołów⁷. Rzecz wynikała nie tylko z coraz silniejszego wpływu prawa międzynarodowego, kształtującego zasady i formy

⁷ Był to swego rodzaju kompromis między występującymi w historii próbami zastąpienia dyplomacji przez działania wojskowe (wojskowych), lub też powierzania wysokim oficerom funkcji ambasadorskich. Problem różnic między dyplomata a wojskowym, żartobliwie podsumował Vernon Walters – amerykański generał, dyplomata i szpieg (zatem osoba rozumiejąca wzajemne przenikanie się tych światów): „Obaj nie robią nic, tyle że wojskowy budzi się wcześniej rano i czyni to z wielką dyscypliną, a dyplomata późnym popołudniem i w wielkiej konfuzji”, *Diplomat's Dictionary...*, s. 67.

relacji międzypaństwowych, czy zaznaczającej się odrębności zadań cywilnych dyplomatów podporządkowanych centralnym instytucjom państwa oraz wojskowych – funkcjonujących w ramach własnego łańcucha dowodzenia. Wiązała się bowiem także z odmiennością formacji i przygotowania profesjonalnego (coraz bardziej wszechstronnego dla dyplomatów) oraz różnym dla obu profesji rozkładem wartości takich jak zaufanie w relacjach z państwami obcymi.

Można zatem powiedzieć, że reprezentacja/realizacja wojskowych interesów państwa (i sił zbrojnych) zagranicą – bezpośrednio przez wojsko, ale w ramach ogólnego nadzoru władz państwowych – stanowiła najbardziej oczywisty i najstarszy powód wykształcenia się specjalności, jaką stanowi dyplomacja wojskowa⁸. Służyło temu szybko postępujące upodobnienie narodowych rozwiązań dotyczących tego segmentu dyplomacji, występujące w jej ramach podobieństwo kultur (wojskowych), odrębność w szeregach korpusu dyplomatycznego, zasad służby, procesów decyzyjnych, a także związanych z nimi interesów i sfery zainteresowań wyznaczających zadania „dyplomatów w mundurach”. Ta odrębna tożsamość dyplomacji wojskowej wbudowała w procesy koordynacji polityki zagranicznej i bezpieczeństwa elementy wielopoziomowej rywalizacji w ramach systemu państwowego⁹.

Zakres odpowiedzialności dyplomacji wojskowej oraz towarzyszący jej aparat pojęciowy ulegał z biegiem lat stałemu poszerzaniu. Biorąc jednak pod uwagę najbardziej intensywny rozwój jako specyficznej dziedziny dyplomacji, za jej okres klasyczny należy uznać czas od I połowy XIX w. do ostatniej dekady XX stulecia, kiedy to na stałe zrosła się z nią instytucja attaché wojskowego¹⁰ i wspierający go attachat wojskowy wyodrębniony w ramach narodowej

⁸ Szerzej zob.: A. Vagts, *Defense and Diplomacy. The Soldier and the Conduct of Foreign Relations*, King's Crown Press, New York 1956.

⁹ Jego główną osią były zasady współpracy (rywalizacji) resortów spraw zagranicznych oraz dowództw, ministerstw obrony i wojskowych instytucji informacyjnych; Szerzej zob.: R. Hillman, *The Politics of Policy-Making in Defense and Foreign Affairs*, Harper and Row, New York 1971 oraz C. Hill, *The Changing Politics of Foreign Policy*, Palgrave MacMillan, New York 2003. Zwłaszcza drugi ze wzmiankowanych autorów wskazuje na tendencje do faktycznej autonomizacji kontroli resortów obrony nad tą sferą działań dyplomatycznych państwa. Wewnątrz establishmentu wojskowego, linię sporów kompetencyjnych wyznaczała z kolei rywalizacja struktur sztabowych, dowództw rodzajów sił zbrojnych oraz wywiadu wojskowego. W odniesieniu do dyplomacji wojskowej II RP obie osie rywalizacji ukazuje monografia R. Majznera, *Attachaty wojskowe Drugiej Rzeczypospolitej 1919–1945. Strukturalno-organizacyjne aspekty funkcjonowania*. Akademia im. Jana Długosza, Częstochowa 2014. Zob. także: R. Kupiecki, *Attachaty wojskowe II RP w świetle dokumentów. Kilka uwag do tomu I*, [w:] R. Szymaniuk, A. Wszendyrówny, A. Jaskuła (red.), *Polska dyplomacja wojskowa 1918–1945. Wybór dokumentów*, MON, t. 1, Warszawa 2014, s. 7–14.

¹⁰ Pomimo upływu półwiecza, wciąż najlepszą monografią dotyczącą tej tematyki jest praca A. Vagtsa, *The Military Attache*, Princeton University Press, Princeton 1967.

ambasady. Kształtowała się ona stopniowo poprzez upowszechnienie specyficznych form obecności oficerów o kompetencjach ogólnowojskowych w strukturach narodowych przedstawicielstw dyplomatycznych – podobnych co do organizacji i zadań. Punkt wyjścia stanowiło rozdzielenie zadań dyplomatycznych (domeny cywilnych władz państwa) oraz potrzeb wojskowych (domeny sił zbrojnych). Punktem stycznym interesów obu stron było pozyskanie przez dyplomację wartościowego doradztwa wojskowego, a pośrednio – legitymizacja własnych kompetencji w sferze bezpieczeństwa, zarówno wobec narodowego (broniącego swej odrębności) establishmentu wojskowego, jak i państw obcych. Dla wojska uzyskanie zdolności do legalnej i chronionej prawem reprezentacji zagranicą było zarówno elementem prestiżu, ochrony własnych interesów (orientacja w sytuacji międzynarodowej), jak też wzmocnienia wpływu na politykę własnego państwa.

Dlatego też w XIX w. podejmowano różne próby rozwiązania tej kwestii od strony formalnej. Nie licząc francuskich (oficerowie w „cywilnych” rangach dyplomatycznych), czy rosyjskich (bliższych raczej łącznikowym funkcjom sztabowym, niż dyplomatycznym) eksperymentów imperialnych z czasów napoleońskich, w 1830 r. Prusy delegowały swojego oficera młodszego do poselstwa w Paryżu, zarówno jako „oko i ucho sztabu generalnego”, jak też formalnego doradcę ambasadora. Dopiero jednak blisko trzy dekady później pojawiło się rozwiązanie będące prekursorem współczesnego attaché wojskowego – w 1857 r. tak opisana funkcja pojawiła się w spisie personelu dyplomatycznego brytyjskiego resortu spraw zagranicznych, dotycząc oficera przypisanego/dołączonego (z języka francuskiego *attaché*) do składu misji dyplomatycznej w Paryżu. Ten model organizacyjny upowszechnił się w praktyce innych państw do końca tego stulecia¹¹.

W ciągu niespełna dwustu lat ukształtowało się zatem współczesne rozumienie dyplomacji wojskowej jako formy reprezentacji sektorowych interesów państwa zagranicą, a także właściwe jej formy organizacyjne, ich miejsce w ogólnej dyplomacji, towarzyszące im prawo międzynarodowe¹² i zwyczaj oraz zakres

¹¹ Attaché wojskowy w swojej pierwotnej roli był wyspecjalizowanym w roli dyplomatycznej ekspertem do spraw wojskowych. Początkowo oznaczało to reprezentację największego w armiach rodzaju sił zbrojnych – wojsk lądowych. Specjalizacja w ramach służby *attachackiej* następowała w kolejnych dekadach, gdzie rozwój technologii wojskowej wspierał tożsamość i potrzebę zewnętrznej reprezentacji innych rodzajów sił zbrojnych – a zwłaszcza marynarki wojennej i sił powietrznych. Przedstawiciele tej pierwszej zaczęli się pojawiać w składzie przedstawicielstw dyplomatycznych, z oficjalnymi tytułami dyplomatycznymi attaché morskich (schyłek XIX w.). Attaché lotniczy zaczęli w nich funkcjonować po zakończeniu I wojny światowej. W przypadku pełnienia funkcji wojskowej reprezentacji dyplomatycznej przez jedną osobę nosił on tytuł attaché wojskowego, lotniczego i morskiego.

¹² *Konwencja wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych* z 1961 r. zrównała, w sensie praw i statusu, dyplomatów i oficerów – attache wojskowych pełniących funkcje dyplomatyczne; Zob.

zadań podążający za zmianami w stosunkach międzynarodowych i polityce bezpieczeństwa międzynarodowego. Co nie mniej istotne, dyplomacja wojskowa stanowiła poszerzenie zarówno tradycyjnych ról dyplomacji, jak i sił zbrojnych o nowe obszary działań opartych na pokojowym i kooperacyjnym prowadzeniu stosunków wojskowych¹³. W tym sensie, specyficzne dla niej były tematy kontaktów z innymi państwami (zagadnienia wojskowe i techniczno-wojskowe) oraz część form pracy (strój, obyczaj, bezpośrednie kontakty wojskowe, szpiegostwo). Jej zasady i ramy prawno-protokolarne pochodziły z dyplomacji ogólnej. Nie zmienia to jednak faktu, że głównym motywem działań dyplomacji wojskowej było wzmocnienie (maksymalizacja siły) obronności własnego państwa. Zwyczajowo też, dyplomacja prowadzona przez attaché wojskowych, akcentująca działania legalne – wynikające ze zwyczaju i prawa – przeplatała się działalnością nielegalną – szpiegostwem, korzystającym z osłony dyplomatycznej.

Praktyka dwóch ostatnich stuleci pozwala mówić o zadaniach attaché wojskowych podzielonych na pięć dziedzin¹⁴:

- dyplomatyczną (reprezentacja i aktywność dyplomatyczna w wyspecjalizowanych obszarach kompetencyjnych, obsługa międzynarodowej współpracy wojskowej¹⁵),
- informacyjno-analityczną (wobec państwa przyjmującego i własnych władz),
- promocyjną (wspieranie interesów wojskowych i obronnych państwa zagranicą),
- popularyzatorską (historia i tradycja),
- ochronną (wobec przebywających zagranicą przedstawicieli sił zbrojnych i resortu obrony narodowej).

Definicje dyplomacji wojskowej cechuje jednak daleko posunięta wieloznaczność, brak precyzji, a niekiedy zatrzymanie w czasie nie nadążające za biegiem spraw światowych i zmianami w polityce zagranicznej współczesnych państw. Wspomniana wieloznaczność wynika po części z permanentnego sporu praktyków i badaczy o integralność dyplomacji. Część z ich uczestników podkreśla bowiem specjalizację rozumianą jako autonomizacja i zamykanie się

także: pionierskie w Polsce opracowanie monograficzno-źródłowe: L. Drab, A. Sochan, *Attaché obrony. Status i funkcjonowanie*, Wojskowe Centrum Edukacji Obywatelskiej, Warszawa 2016.

¹³ A. Vagts, W.T.R. Fox, *Defense and Diplomacy. The Soldier and the Conduct of Foreign Relations*. King's Crown Press, New York 1958.

¹⁴ Rozważania dot. zadań szczegółowych, zob.: L. Drab, *Attache obrony a dyplomacja obronna*, [w:] L. Drab, A. Sochan (red.), *op.cit.*, s. 27–31.

¹⁵ Momentami wykraczała ona poza działania realizowane z pozycji ambasady, obejmując swoimi ramami także zadania zlecone przez organizacje międzynarodowe (Ligę Narodów, a potem Organizację Narodów Zjednoczonych), w rodzaju misji rozjemczych, weryfikacji porozumień międzynarodowych, czy misji *fact-findingowych*.

poszczególnych dziedzin dyplomacji (w kręgu specyficznego żargonu, umiejętności, czy grona osób o zdefiniowanych zainteresowaniach zawodowych i karierach). Inni rozumieją specjalizację jako efekt naturalnego poszerzania obszarów tematycznych dyplomacji, akcentując przy tym centralizację procesów decyzyjnych i jednolitość dyplomatycznej profesji (premiującej zmianę i wszechstronność dyplomaty w miejsce wąskiej specjalizacji)¹⁶. Kwestię precyzji definicji dyplomacji obronnej można prześledzić na jej polskim przykładzie, uchodzącym za syntezę klasycznych ujęć słownikowych.

Głosi ona, iż „dyplomacja obronna to działalność resortu obrony narodowej w sferze bezpieczeństwa i obronności państwa na arenie międzynarodowej (...) korzysta z takich form jak wysyłanie delegacji na konferencje międzynarodowe (...) wysyłane są różne misje, m.in. obserwacyjne, mające na celu nadzorowanie układów rozejmowych (...) odgrywa także stałą i bardzo znaczącą rolę w stosunkach dwustronnych między państwami i ich siłami zbrojnymi”¹⁷.

Wspomniana definicja wiąże zatem z tą sferą dyplomacji:

1. specyficzne zadania stawiane przede wszystkim resortom obrony i kontrolowanym przez nie attaché obrony, oraz w nie uszczegółowionym zakresie także siłom zbrojnym. Nie precyzuje jednak ani spektrum tych zadań, ani podziału odpowiedzialności na bogatym znaczeniowo polu „bezpieczeństwa i obronności”, zwłaszcza z przedstawicielami resortu spraw zagranicznych. Zainteresowania dyplomacji wojskowej nie budzą oczywiście wątpliwości – ale jej pozycja hierarchiczna (oparta na roli ministerstwa obrony) w systemie państwowym, samodzielność, zakres zadań i jej odpowiedzialność już tak¹⁸;
2. także jeśli idzie o wykorzystanie specyficznych form działań, jak różne typy misji międzynarodowych, ich charakter wojskowy nie musi dominować, a wspomniane misje mogą być prowadzone z wykorzystaniem personelu cywilnego (często rekrutującego się z emerytowanych żołnierzy). Korzystniejsze dla definicji byłoby zapewne wskazanie dziedzin, gdzie rola dyplomacji wojskowej jest bardziej oczywista (np. rozwiązywanie i zapobieganie konfliktom). Niewątpliwie lepiej brzmi tutaj, zamiast selektywnego wskazywania jej instrumentów, ogólna definicja wiążąca ten

¹⁶ Wielokrotnie jako dyplomata i naukowiec uczestniczyłem w tego rodzaju dyskusjach.

¹⁷ Zob. hasło „dyplomacja wojskowa” [w:] J. Sutor, *Leksykon dyplomatyczny*, Elipsa, Warszawa 2010, s. 124–125.

¹⁸ Przykład mogą stanowić zadania, gdzie ani siły zbrojne, ani ministerstwa obrony nie mają wiodącej roli w praktyce wielu państw. Modelową w tej mierze wygląda np. kwestia promocji własnych przemysłów obronnych, gdzie kompetencje dzielą zazwyczaj mające swych przedstawicieli zagranicą resorty obrony, spraw zagranicznych, gospodarki, nauki, czy finansów. Rola dyplomacji obronnej nie jest tu więc, ani oczywista, ani dostatecznie sprecyzowana.

rodzaj dyplomacji z „pokojoywym wykorzystaniem czynnika wojskowego w dyplomacji jako narzędzia polityki zagranicznej”¹⁹;

3. wreszcie „bardzo znacząca rola w stosunkach dwustronnych między państwami i ich siłami zbrojnymi” przypisywana dyplomacji wojskowej podkreśla jej ważność – nie pozwalając jednak na odróżnienie jej od dyplomacji kulturalnej, naukowej, czy ekonomicznej. Poza wszystkim kontakty międzynarodowe sił zbrojnych to domena międzynarodowych stosunków wojskowych, a ich przynależność do dyplomacji wojskowej determinowałby raczej cel, a nie sam fakt zaistnienia.

Całość tej i podobnych definicji dodatkowo zatrzymuje koncepcję dyplomacji wojskowej w czasie, nie poddając jej weryfikacji pod kątem zmian w środowisku bezpieczeństwa oraz odpowiedzi, jakich z pozycji własnych polityk zagranicznych udzielają na nie współczesne państwa. Chodzi tu przede wszystkim o poszerzenie zakresu międzynarodowej współpracy w dziedzinie obronności, w przestrzeni której dyplomacja wojskowa, zachowując swoje tradycyjne atrybuty, przestała jednak wyczerpywać analizowane zjawisko. W sukurs przychodzi jednak koncepcja dyplomacji obronnej (czy jeszcze szersze, ale wychodzące poza zakres tego eseju pojęcie *dyplomacji bezpieczeństwa*)²⁰.

Dyplomacja obronna – próba konceptualizacji

Ta zmiana pojęciowa nie wynikała jednak z kreatywnego słowotwórstwa politycznego, jakiego wiele można odnaleźć we współpracy międzynarodowej po zakończeniu zimnej wojny. Opisywała ona tyleż realne zmiany zachodzące w środowisku bezpieczeństwa (oraz zacieranie się autonomii spraw obrony, bezpieczeństwa i polityki zagranicznej), co i wyrażała nieco życzeniowe podejście do jego ewolucji²¹. Odzwierciedlała również kilka wyraźnych potrzeb politycznych:

- po pierwsze, wpisania tradycyjnych instrumentów polityki zagranicznej w nowe uwarunkowania środowiska bezpieczeństwa, tak by precyzyjnie służyły one strategicznym celom współpracy państw. Jeśli więc podstawowym punktem odniesienia w nowych czasach przestała być groźba agresji

¹⁹ K. Muthanna, *Military Diplomacy*, „Journal of Defence Studies” 2011, nr 1, s. 2. Słusznie eliminuje ona z pola definicyjnego inne niż pokojowe wykorzystanie sił zbrojnych, poszerzając jednak tym samym instrumentarium dyplomacji uprawianej przy pomocy tego czynnika.

²⁰ T. Shea, *Transforming Military Diplomacy*, „Joint Forces Quarterly” 2005, nr 38, s. 49–52.

²¹ Widać to np. w zarzuceniu na blisko dwie dekady pojęcia „zagrożenie” związanego z kategorią bezpieczeństwa militarnego (zwłaszcza stosunkami między mocarstwami), zastąpionego pojęciami „ryzyka”, czy „wyzwania”. Proces ten odzwierciedlał potrzebę stworzenia pozytywnego programu angażowania przez Zachód byłych przeciwników z bloku wschodniego.

- terytorialnej (w Europie) i wybuchu wojny nuklearnej, ich zadania zostały przesunięte ku misjom obronnym i zapobieganiu konfliktom;
- po drugie, zmiana pojęciowa wyrażająca się „przejściem od dyplomacji wojskowej do obronnej”, miała stanowić do pewnego stopnia deklarację polityczną związaną z kreowaniem nowych (szerszych) ról międzynarodowych dla sił zbrojnych mających wyraźniej zabezpieczać stan pokoju. Z drugiej strony, miała też zintegrować je z działaniami dyplomatycznymi państwa;
 - po trzecie, poszerzenie rozumienia bezpieczeństwa w okresie pozimnowojennym (poza jego militarne konotacje) musiało skutkować intensyfikacją kontaktów międzynarodowych i ich nowymi formami – zazwyczaj nie mieszczącymi się w formule dyplomacji wojskowej. Coraz częściej były one prowadzone przez ośrodki cywilne oraz dotyczyły sfer, gdzie rola sił zbrojnych nie musiała być oczywista (np. misje międzynarodowe inne niż wymuszanie pokoju);
 - po czwarte wreszcie, nowe instrumenty dyplomatyczne zderzyły się z tradycyjnymi – a zwłaszcza z poszerzającymi się kompetencjami *attaché* wojskowego. Z jednej strony, znalazł on miejsce w ramach dyplomacji obronnej, co podkreślała jego nowa tytulatura²². Z drugiej jednak, po części stracił on faktycznie rolę głównego organizatora sektorowych kontaktów na terenie państwa przyjmującego. Wynikało to z faktu objęcia współpracą obronną dziedzin spoza wyraźnych kompetencji sił zbrojnych i resortów obrony oraz intensyfikacji dyplomacji osobistej przedstawicieli ich kierownictwa politycznego, czy najwyższych dowódców. Współczesna technologia, a zwłaszcza rozwój środków łączności, zwolniły *attaché* z wielu ról łącznika i pośrednika w kontaktach państwowych. Gwoli prawdy, dotyczy to generalnie praktyki dyplomatycznej (także roli ambasadora).

W swej istocie, dyplomacja obronna jest pojęciem szerszym niż dyplomacja wojskowa. Przejmując bowiem tradycyjne zadania (zwłaszcza reprezentacyjne, łącznikowe oraz informacyjne), poszerza je o działania prewencyjne, stabilizacyjne, dialog polityczny i obronny, odpowiedzialność za kwestie współpracy wielostronnej, dyplomację osobistą przedstawicieli państwa i sił zbrojnych, czy szereg misji międzynarodowych związanych z pokojowym wykorzystaniem wojska, lub personelu wojskowego. Stabilizacja efektów zimnowojennego zwycięstwa Zachodu, wzmacnianie zaufania pomiędzy państwami, redukcja wrogości i tworzenie ściślejszej infrastruktury kontaktów wojskowo-obronnych miały spajać wizję celów przebudowanej misji tego wyspecjalizowanego segmentu dyplomacji.

²² Brzmi ona: *attaché obrony*, a w pełnym rozwinięciu tytulatury szefa wojskowej placówki dyplomatycznej – *attaché obrony, wojskowy, lotniczy i morski*.

Pojęcie dyplomacji obronnej pojawiło się w powszechnym użyciu w 1998 r., najpierw w świecie zachodnim, za sprawą brytyjskiego „Strategicznego Przeglądu Obronnego” zakończony raportem ministerstwa obrony. Miało ono stanowić, nie tyle intelektualną teoretyczną refleksję, co praktyczną odpowiedź na zmianę charakteru problemów bezpieczeństwa po zakończeniu zimnej wojny oraz potrzebę poszerzenia i zintegrowania zewnętrznych ról sił zbrojnych. Dotyczyło to zwłaszcza zapobiegania konfliktom, czy realizacji polityki bezpieczeństwa międzynarodowego. Dokument określał dyplomację obronną jako generalnie „pokojowe wykorzystanie środków obronnych w celu osiągnięcia pozytywnych rezultatów w rozwoju stosunków dwustronnych i wielostronnych”²³. Nie miało ono obejmować klasycznych operacji wojskowych, ale promować takie formy współpracy jak: wymiana personelu, wizyty okrętów i statków powietrznych, kontakty polityczne i wojskowe wysokiego szczebla, dwustronne i wielostronne spotkania eksperckie, edukacja, szkolenia i ćwiczenia, regionalne i sojusznicze fora obronne, zagraniczna pomoc wojskowa, środki budowy zaufania, kontrola zbrojeń i nieprolifracja broni masowego rażenia. Towarzyszący „Przeglądowi” raport poświęcony dyplomacji obronnej, uznawał ją za jedną z ośmiu kluczowych misji brytyjskich sił zbrojnych realizowaną celem „usunięcia wrogości, zbudowania i utrzymania zaufania i wsparcia budowy sił zbrojnych poddanych demokratycznej kontroli i poprzez to wnoszenia wkładu w procesy zapobiegania konfliktom i ich rozwiązywania”²⁴.

W tym samym czasie, prace koncepcyjne w zakresie pokojowego wykorzystania sił zbrojnych były prowadzone także w Stanach Zjednoczonych²⁵. Jednak to brytyjskie dokumenty rządowe (praktycznie na wszystkich kontynentach) pociągnęły za sobą liczne próby konceptualizacji dyplomacji obronnej jako instrumentu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Martin Edmonds i Greg Mills, badacze z Republiki Południowej Afryki, określali ją jako „użycie sił zbrojnych w operacjach innych niż wojna do osiągnięcia narodowych celów”²⁶. Tę ogólnikową

²³ T. Dodd, M. Oakes, *The Strategic Defence Review White Paper*, „Research Paper” 98/91, House of Commons Library, London, October 1998, s. 22. Autorstwo samego pojęcia przypisuje się ówczesnemu ministrowi obrony Wielkiej Brytanii (i późniejszemu sekretarzowi generalnemu NATO) George’owi Robertsonowi.

²⁴ *Defence Diplomacy*. „Ministry of Defence Policy Paper”, nr 1, www.nationalarchives.gov.uk, s. 2–3 (2 II 2017). Operacjonalizacja tych misji, prowadziła do wskazania jako priorytetowych zadań: kontroli zbrojeń, środków budowy zaufania, nieprolifracji broni masowego rażenia, działań na rzecz stabilizacji w Europie Wschodniej, w tym Rosji, realizacji programów zagranicznej pomocy wojskowej. Zob. także: Ministry of Defence, *British Defence Doctrine*, Joint Doctrine Publication 0-01, London 2011, s. 7.

²⁵ Zob. np.: A. Hills, *Defence Diplomacy and Security Sector Reform*, „Contemporary Security Policy” 2000, nr 2, s. 46–67.

²⁶ M. Edmonds i G. Mills, *Beyond the Horizon: Defence, Diplomacy and South Africa’s Naval Opportunities*, South African Institute of International Affairs, Johannesburg 1998, s. 106.

„definicję wszystkiego” próbował zawęzić Anton du Plessis, wiążąc ją z „pokojoywym wykorzystaniem personelu wojskowego, w tym attachés wojskowych, w celu zapobiegania konfliktom”²⁷. Południowoafrykańska refleksja na temat dyplomacji obronnej istotnie zawęża i generalizuje więc w swoich rozważaniach to pojęcie.

W szerszy sposób traktują je irlandzcy badacze Andrew Cottey i Anthony Forster wskazując na „pokojoywe (niekonfrontacyjne) użycie sił zbrojnych i powiązanej infrastruktury (przede wszystkim ministerstwa obrony) jako narzędzia polityki zagranicznej i bezpieczeństwa”²⁸. Dyplomacja obronna ich zdaniem, to zarówno szerokie użycie sił zbrojnych w celach pokojowych (z zatem zgodne prawem i w sposób legitymizowany przez społeczność międzynarodową) oraz zadania ministerstwa obrony wprzęgnięte w realizację polityki zagranicznej i realizowane przez attachés obrony. Dalej idące rozszerzenie jej znaczeń zaproponowali badacze z Singapuru: See Seng Tan i Bhubhindar Singh, wskazując na wiodącą rolę kierowniczego personelu resortu obrony.

Zdefiniowali oni dyplomację obronną jako „wspólne i skoordynowane zastosowanie pokojowych inicjatyw współpracy kierownictwa sił zbrojnych i wojskowych praktyków do budowania zaufania, przeciwdziałania kryzysom oraz rozwiązywania konfliktów”²⁹. Wyróżnili ponadto jej dwie formalne funkcje: a) pragmatyczną, skoncentrowaną na utrzymaniu istniejącego stanu współpracy bezpieczeństwa, pomiędzy dwoma lub więcej państwami w wybranym regionie oraz b) transformacyjną, ukierunkowaną na rozwiązanie kryzysów i pokonfliktową odbudowę. Zdaniem tych autorów, dyplomacja obronna powinna być prowadzona na różnych poziomach³⁰. Pierwszy, to zaangażowanie i działania liderów politycznych, ministrów, szefów obrony/szefów sztabów generalnych oraz dowódców i sztabów szczebla strategicznego. Drugi, to akademie wojskowe, ośrodki edukacyjne, ośrodki badawcze i badawczo-rozwojowe oraz związane z resortem obrony *think-tanki*. Trzeci, to przedstawiciele cywilnych organizacji pozarządowych³¹. Badacze z Singapuru, w przeciwieństwie do cytowanych wyżej koncepcji, skupili się zatem na roli kierowniczego personelu ministerstwa obrony, nie wskazując w tym obszarze szczegółowych zadań dla sił zbrojnych, organizacji międzynarodowych czy attachés obrony.

²⁷ A. du Plessis, *Defence Diplomacy. Conceptual and Practical Dimension with Specific Reference to South Africa*, University of Pretoria, Pretoria, 2008, s. 4.

²⁸ A. Cottey, A. Forster, *Reshaping Defense Diplomacy. New Role for Military Cooperation Assistance*, „Adelphi Paper” 2004, nr 365, s. 6.

²⁹ S. Seng Tan i B. Singh, *Defense Diplomacy in Southeast Asia. Introduction*, „Asian Security” 2012, nr 3, s. 221–231.

³⁰ B. Singh i S. Seng Tan, *From Boots” to Brouges. The Rise of Defence Diplomacy in Southeast Asia*, School of International Studies, Singapore, 2011, s. 2.

³¹ S. Seng Tan, *NGOs in Conflict Management in Southeast Asia*, „International Peacekeeping”, Singapore, Vol. 12, No. 1, 2005, s. 41–55.

Hiszpański resort obrony określił dyplomację obronną jako „różnorodną międzynarodową aktywność bazującą głównie na dialogu i współpracy, realizowaną bilateralnie przez resort obrony z sojusznikami, partnerami i innymi zaprzyjaźnionymi państwami w celu wsparcia celów polityki obronnej i hiszpańskiej polityki zagranicznej”³². Takie pojmowanie jej roli i funkcji wyłącza jednak relacje wielostronne, czy też wspólną realizację zadań w ramach organizacji międzynarodowych. Tym samym, eliminuje ono ważny obszar międzynarodowej współpracy (i dyplomacji, w tym obronnej), ograniczając się jedynie do wysiłków podejmowanych przez własny resort obrony, działający komplementarnie wobec ministerstwa spraw zagranicznych.

Rozumienie pojęcia dyplomacji obronnej charakteryzuje zatem mnogość znaczeń. Przy utrzymującej się tendencji do nazywania rzeczy w sposób nieostry, jej odrębność od tradycyjnych form współpracy wojskowej wiąże się z poszerzeniem obszarów i form działania państwa wykorzystującego siły zbrojne (w celach innych niż wojna i demonstracja siły) oraz intensyfikacją kontaktów międzynarodowych podmiotów podległych resortom obrony. Do pewnego stopnia zatem, paradoksalnie, łatwiej dziś stwierdzić, co nie jest dyplomacją obronną, aniżeli zdefiniować jej wszystkie przejawy i charakterystyczne dla nich typy interakcji międzynarodowych. Jej najważniejszy wyróżnik stanowi niewątpliwie wykluczenie bezpośredniej interwencji zbrojnej o charakterze agresji.

Należy przyjąć, że dyplomacja obronna:

- służy osiągnięciu specyficznych narodowych celów polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (politycznych, gospodarczych, wojskowych);
- ukierunkowana jest – poprzez promowanie dialogu – na minimalizację wrogości i budowanie międzynarodowego zaufania, rozumianego jako środek zapobiegania konfliktom;
- dotyczy pokojowego wykorzystania personelu wojskowego w celu stabilizacji stosunków opartych na współpracy, sprzyjających wzrostowi przejrzystości działań wojskowych;
- nie unika zamiaru modyfikowania stanowiska partnerów i promocji współpracy w wybranych dziedzinach wzajemnych stosunków;
- wspiera wprowadzanie w życie międzynarodowych uregulowań prawnych, dotyczących szerokich zagadnień bezpieczeństwa.

Dla realizacji tych celów dyplomacja obronna wykorzystuje:

- narzędzia promocji współpracy dwustronnej i wielostronnej w zakresie bezpieczeństwa i obrony, jak wymiana attachés obrony³³, dyplomacja

³² *Defence Diplomacy Plan*, Ministerio de Defensa, Madryt, 2012, s. 18.

³³ Zapewniają oni utrzymywanie stałej współpracy, jak i codziennego kontaktu z wojskowymi i cywilnymi przedstawicielami państwa przyjmującego: J. Barcik, *Dyplomacja*

osobista oraz intensywne kontakty robocze przedstawicieli wojskowych i cywilnych. Systematyczne spotkania, czy tzw. dialogi strategiczne, służą nie tylko wyjaśnianiu kwestii spornych, lecz także uzgadnianiu wspólnych stanowisk;

- umowy i porozumienia w dziedzinie obronności nadające współpracy charakter trwały i przejrzysty. Często przybierają one charakter ramowy regulujący całokształt współpracy międzypaństwowej, lub też współpracę w danym okresie (np. umowy roczne, czy wieloletnie). Mogą mieć też charakter sektorowy, dotycząc np. pobytu wojsk obcych, lub własnych zagranicą, utrzymywania baz wojskowych, czy prowadzenia wspólnych ćwiczeń;
- dialog bezpośredni na wysokim szczeblu politycznym. Wyznacza on kierunki pracy dyplomacji wojskowej wdrażającej następnie ustalenia tam poczynione. Nie bez znaczenia są tu trwałe relacje osobiste wysokich przedstawicieli państwa;
- specyficzne instrumenty dyplomacji wielostronnej jako wzmocnienie siły uczestniczących w nich państw. Tworzą one odrębne fora dyplomacji wojskowej o specyficznej charakterystyce i potrzebach. Delegowany tam narodowy personel wojskowy w toku regularnych kontaktów eksperckich i dyplomatycznych wpływa na ich bieżące funkcjonowanie, planowanie działań, wymianę informacji, gwarantując wpływ na kształtowanie i kontrolę procesów kluczowych dla bezpieczeństwa narodowego;
- doradztwo wojskowe świadczone władzom państwowym, przedstawicielom dyplomatycznym, organizacjom międzynarodowym i rządów innych państw;
- działania wspierające partnerów w reformowaniu sektora bezpieczeństwa według wspólnie przyjętych wzorców;
- działania kooperatywne na rzecz rozwoju narodowych i kolektywnych zdolności do udziału w międzynarodowych operacjach pokojowych;
- współpracę szkoleniową i edukacyjną, obejmującą akademie wojskowe i kursy cywilne jako fundament długofalowej współpracy;
- politycznie motywowaną współpracę wojskową, np. dostarczanie sprzętu i materiałów wojskowych, doradztwo wojskowe, czy rozwój infrastruktury na jej potrzeby, a w szerszym planie regularną współpracę wojsko-wo-techniczną. Jej różne aspekty, jak np. transfer technologii, czy mocy produkcyjnych, wiążą się z regularną oceną ryzyka, która w wymiarze podstawowym należy do dyplomacji wojskowej;

- transparentnie realizowane ćwiczenia wojskowe³⁴, z elementem międzynarodowej obserwacji i wyprzedzającej notyfikacji (traktowanej jako środek budowy zaufania);
- organizację wizyt, statków powietrznych, okrętów lub innego sprzętu wojskowego w zaprzyjaźnionych państwach;
- prowadzenie międzynarodowych operacji pokojowych i stabilizacyjnych. Wszędzie tam gdzie w otoczeniu międzynarodowym występują siły zbrojne, występuje też dyplomacja obronna;
- pomoc logistyczną w operacjach kryzysowych, humanitarnych i związanych z usuwaniem skutków katastrof naturalnych;
- promowanie demokratycznej cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi;
- wszechstronną obsługę porozumień w sferze kontroli zbrojeń i rozbrojeń, środków budowy zaufania i kontroli obiektów specjalnych (negocjacje, przeglądy, weryfikacja, raportowanie).

* * *

Skuteczna w sensie systemowym i sprawna funkcjonalnie dyplomacja obronna służy wzmocnieniu pozycji międzynarodowej państwa, jest instrumentem jego polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz elementem systemu antykryzysowego. Stabilizuje stosunki międzynarodowe, zwiększa ich przejrzystość, a tym samym obniża ryzyko wybuchu konfliktu zbrojnego. Wypada zgodzić się z cytowanym wcześniej A. du Plessis, iż nie poświęca się jej badaniom należytej uwagi, traktując ją raczej jako dodatek do dyplomacji, a nie jej odrębną dziedzinę. W konsekwencji „Wprawdzie niekiedy uznaje się znaczenie dyplomacji obronnej w zmiennym otoczeniu międzynarodowym, częściej jednak stosuje się to pojęcie jako synonim zagranicznych stosunków wojskowych (...) Konceptyjnie wynika to z niedoceniań użyteczności, natury i zakresu dyplomacji wojskowej. W sensie praktycznym, częściowo wskutek wieloznaczności konceptyjnej, to niedoceniecie jest wzmacniane przez słabą integrację z polityką zagraniczną i bezpieczeństwa, a z drugiej strony polityką wojskową i strategią. Dodać to tego należy zamykanie jej w kontekście polityki wojskowo-obronnej, raczej niż wiązanie z szerszym aspektem stosunków dyplomatycznych i polityką zagraniczną”³⁵.

³⁴ Umożliwiają zapoznanie się z faktycznymi możliwościami sił zbrojnych innych państw. Różnorodność ćwiczeń, od specjalistycznych prowadzonych przez poszczególne rodzaje wojsk i służb, do wspólnych połączonych działań pozwalają na zapoznanie się z obowiązującymi procedurami i stosowanymi metodami prowadzenia działań oraz opracowanie wspólnych zasad współpracy w kierowaniu i dowodzeniu międzynarodowymi formacjami.

³⁵ A. du Plessis, *Defence Diplomacy...*, s. 7.

Dla wyczerpującej konceptualizacji pojęcia dyplomacji obronnej (jako kategorii praktycznej i zagadnienia badawczego), niezbędne jest uświadomienie sobie przez teoretyków i praktyków, iż wiąże się ona ze znacznie bardziej złożonym kontekstem polityki państwa (i jego strategią), aniżeli współpraca (czy dyplomacja) wojskowa, za którą można przecież uznać niemal każdą formę międzynarodowej aktywności wojskowej. Wszelako być może, za sprawą nadwartościowania terminologicznego, rutynowej dziś współpracy międzynarodowej w celach obronnych, jest to jedynie koncepcja przejściowa. Jeśli tak, to jej właściwy punkt odniesienia powinno stanowić szersze pojęcie bezpieczeństwa państwa i przyporządkowane jej działania dyplomatyczne o takiej charakterystyce (*dyplomacja bezpieczeństwa*) świadomie wykorzystujące instrumenty wojskowe. Niewątpliwym problemem definicyjnym będzie nadal stanowiła postępująca zmiana paradygmatyczna w sferze bezpieczeństwa, zacierająca ostrość granic między jego nominalnie niemilitarnymi składnikami a skutkami ich oddziaływania na sprawy obronne (np. bezpieczeństwo kulturowe, środowiskowe). Być może, także w świetle powrotu klasycznych zagrożeń militarnych, niezbędne okaże się cofnięcie do klasycznej dyplomacji wojskowej i staranna selekcja zagadnień składających się na jej nowoczesne poszerzone rozumienie³⁶.

SŁOWA KLUCZOWE

dyplomacja, dyplomacja wojskowa, dyplomacja obronna, bezpieczeństwo, siły zbrojne, ministerstwo obrony

KEYWORDS

diplomacy, military diplomacy, defence diplomacy, security, armed forces, Ministry of Defence

S u m m a r y

Defence diplomacy – an attempt at conceptualization

The notion of military/defence diplomacy remains suspended between traditional perception of this specific foreign and security policy field, which is connected with peacekeeping military activity outside state borders, and the new meanings it received after the Cold War had finished. These meanings are connected with a certain

³⁶ Solidny przegląd międzynarodowej krytyki koncepcji dyplomacji obronnej, zob.: J. Fris, *Neither Staunch Friends nor Confirmed Foes" New Zealand's Defence Diplomacy in Asia*, Victoria University of Wellington, Wellington 2013, s. 19–25.

demilitarization of the international security concept which broadens its targets and changes the ways in which the targets are met with the use of instruments that defence ministries have at their disposal. Practical policies and research efforts in many countries (mainly in Europe, South America and the Pacific region), resulted in various attempts to describe defence diplomacy as a particular instrument of state policy which is fundamentally different from its classic reference point, that is military diplomacy. This article attempts to emphasize the most important elements of the debate on the abovementioned subject. It is important to understand that it is connected with a much more complex field of state policy and strategy than simple military cooperation or diplomacy which could, after all, include almost every form of international military activity. The obvious definitional problem will continue to be caused by the shift in security paradigm, blurring the line between its military and non-military aspects and their impact on defence issues and foreign policies of modern states.

Wrocław 2016

Nr 1(4)/2016

STANISŁAW BIELEŃ
Uniwersytet Warszawski

PAX MELIOR EST

Dialektyka wojny i dyplomacji

Od najdawniejszych czasów wiadano, że cele polityczne i gospodarcze w stosunkach międzyludzkich, między państwami i narodami można było osiągnąć nie tylko na drodze wojny, ale i wynegocjowanych porozumień. Było to rozwiązanie o wiele mniej niebezpieczne, ale i tańsze. Należy pamiętać, że rozmowa z nieprzyjazytnym państwem nie jest tożsama z akceptacją jego polityki i aprobatą jego władz. Amerykanie utrzymywali swoich dyplomatów w Moskwie nawet za czasów stalinizmu, choć przecież z polityką kremlowskiego tyrana się nie godzili. Bieżący kontakt i zachowanie podstawowej komunikacji między stronami pozwala sondować reakcje oponenta i eliminować przyczyny nieporozumień.

Choć w przedmiocie negocjacji na przestrzeni dziejów występowały głębokie zmiany, to jednak istota rokowań pozostawała niezmienna. Było nią dążenie do pokojowego układania się, celem obrony rudymenarnych, podstawowych, najbardziej żywotnych wartości i zasad, dzięki którym ludzkość może przetrwać w ramach wspólnoty. W dobie globalizacji najważniejszym wyzwaniem wobec dyplomatów, jak i ludzi biznesu stała się zdolność do negocjowania transakcji na całym świecie, bez względu na przedmiot, uwarunkowania miejsca i czasu.

Powszechnie wiadomo jest, że style prowadzenia negocjacji, warunkowane różnicami kulturowymi, mogą powodować bariery trudne do pokonania. Aby skutecznie porozumieć się z partnerem z innego kręgu kulturowego, trzeba umieć dostrzec rozmaite niuanse, zrozumieć je i co najważniejsze – uszanować. Pisał o tym kiedyś sir Ernest Satow w słynnym poradniku dla angielskich dyplomatów: „Nigdy nie próbuj eksportować angielskich manier i nawyków, ale przystosowuj się – na tyle, na ile to tylko możliwe – do zwyczajów kraju, w którym negocjujesz. Niczym nie zjednasz sobie mieszkańców tego kraju tak dobrze, jak

za pomocą prostych poświęceń swoich narodowych uprzedzeń wobec innych”¹. Uniwersalizacja i ujednolicanie wzorów zachowań prowadzą do tego, że główne zasady i podstawy psychologiczne procesów negocjacyjnych są jednakowe dla wszystkich form rokowań².

W epoce „Zimnej Wojny” dwie największe potęgi, zwane supermocarstwami – Stany Zjednoczone i Związek Radziecki – mimo wzajemnej nieufności nigdy nie przestawały ze sobą rozmawiać. Obowiązywała dyalektyka „dyplomaty i żołnierza”, pozwalająca utrzymywać równowagę między środkami politycznymi i militarnymi³. Gdy w czasie kryzysu raketowego na Kubie w 1962 r. doszło prawie do zerwania rozmów, świat otarł się o katastrofę nuklearną. Rezultatem tego przesilenia było słynne odprężenie (*détente*) w stosunkach Wschód–Zachód, obfitujące w liczne rokowania dyplomatyczne. W 1978 r. porozumienie egipsko-izraelskie z Camp David, zawarte pod presją Stanów Zjednoczonych (USA), rozpoczęło stabilizację Bliskiego Wschodu, mimo ciągle trwających tam animozji. W latach dziewięćdziesiątych ub. wieku krwawe konflikty regionalne na Bałkanach, w Afryce czy na Środkowym Wschodzie po raz kolejny udowodniły, że wcześniej czy później to właśnie negocjacje i tylko one mogą przynieść uspokojenie sytuacji⁴.

Procesy rosnących współzależności w świecie uczyniły negocjacje sztuką przekonywania innych, ale i siebie samego, że warto poszukiwać racjonalnych sposobów współpracy w rozwiązywaniu problemów, trapiących ludzkość w zglobalizowanym świecie. Świat ten wydaje się tkwić w objęciach negocjacji. Wszyscy chcą negocjować, ponieważ wszyscy obawiają się dyktatu, jednostronnych i narzucanych przez silniejszego decyzji. Każdy chciałby wziąć w swoje ręce własny los lub przynajmniej uczestniczyć w wypracowaniu rozwiązania, które dotyczy jego spraw. Zwłaszcza państwa demokratyczne są zmuszone do nieustających negocjacji wewnątrz swoich granic ze wszystkimi podmiotami społecznymi (nawet z nieulubianą przez rządzących opozycją), równocześnie uczestnicząc w różnych wymiarach dyplomacji międzynarodowej⁵. Śmiało można powiedzieć, że

¹ E. Satow, *A Guide to Diplomatic Practice*, Longmans, Green & Co., London & New York 1917; cyt. za: T.G. Otte, „A Manual of Diplomacy”: *The Genesis of Satow’s Guide to Diplomatic Practice*, „Diplomacy & Statecraft” 2002, vol.13, nr 2, s. 229–243; I. Roberts, *Satow’s Diplomatic Practice*, 6th ed., Oxford University Press, Oxford–New York 2011, s. 3.

² S. Bieleń, *Kultura w negocjacjach międzynarodowych*, „Społeczeństwo i Polityka” 2012, nr 4, s. 62–82.

³ R. Aron, *Pokój i wojna między narodami. (Teoria)*, Centrum im. Adama Smitha, Warszawa 1995.

⁴ M. Watkins, S. Rosegrant, *Breakthrough International Negotiation: How Great Negotiators Transformed the World’s Toughest Post-Cold War Conflicts*, Jossey-Bass, San Francisco 2001.

⁵ L. Bellenger, *Negocjacje*, Kraków 1999, s. 16.

we współczesnym świecie – mimo wielu perturbacji i zagrożeń – utrwała się tendencja do budowy ładu negocjacyjnego⁶.

Negocjacje między ludźmi, a także między państwami mają długą historię, sięgającą czasów starożytnych. Początki zachowań negocjacyjnych sięgają rywalizacji klanowo-plemiennych, jeszcze przed powstaniem państwa. Ktoś, kto pośredniczył między ludźmi rywalizującymi o terytorium, żywność, ogień czy wodę był prototypem negocjatora. Pierwsi dyplomaci-negocjatorzy, o których zachowały się jakieś informacje, żyli co najmniej 5 tysięcy lat temu na Bliskim Wschodzie i byli zwykle kupcami. To właśnie oni znali drogi i języki, pokonywali dystanse, nawiązywali kontakty i potrafili się porozumiewać⁷. Z czasem sprawami podlegającymi regulacjom na drodze negocjacji stawały się zagadnienia wojny i pokoju między wyłaniającymi się państwami, sprawy ich granic, warunków handlu, komunikacji i eksploatacji zasobów naturalnych. Efektem było kształtowanie się norm zwyczajowych i stanowionych, które przybierały charakter umowny.

Sztuka negocjacji, właściwa współczesnym kulturom, ma więc ścisły związek z dziedzictwem historycznym, sięgającym starożytnego Babilonu, Egiptu, a dalej na Wschód Indii i Chin. Zachowane na glinianych tabliczkach, zapisanych pismem klinowym listy z królewskiego archiwum miasta Mari, w północnej Mezopotamii nad Eufratem, zawierają bogatą korespondencję dyplomatyczną z przełomu XIX i XVIII w. p.n.e. Dostarczają szerokiej wiedzy na temat aktywności negocjacyjnej władców, zabiegających o jak najkorzystniejsze konfiguracje sojuszy⁸. Wiedza ta niewiele różni się od współczesnych doświadczeń.

Prekursorem kształtowania się nowoczesnych wzorów dyplomatyczno-negocjacyjnych był system greckich miast-państw (*poleis*). Tam narodziła się retoryka, czyli sztuka i umiejętność rzetelnego, ekspresyjnego, atrakcyjnego i skutecznego przekonywania w mowie i piśmie – *ars bene dicendi* (sztuka dobrego mówienia)⁹. Starogrecki etos nie pozostawiał wątpliwości co do tego, że sztuka

⁶ Negocjacje prowadzi się z kilku co najmniej powodów – w poszukiwaniu metod podziału ograniczonych środków i zasobów, w celu stworzenia czegoś nowego albo dążąc do rozwiązania problemu lub sporu dzielącego strony. Współczesne państwa nazywane są negocjującymi, dlatego że zapewniają sobie poczucie bezpieczeństwa, prestiż, pozycję i dobrobyt poprzez nieustanne negocjowanie w układzie zmiennej geometrii sojuszników i rywali.

⁷ W. Polk, *Sąsiedzi i obcy. Podstawy stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2000, s. 281.

⁸ R. Cohen, P. Meerts, *The Evolution of International Negotiation Process*, „International Negotiation. A Journal of Theory and Practice” 2008, nr 2, s. 149–156.

⁹ Tacyt tak charakteryzował retorykę: „Z wielkiej uczoności, z bardzo wielu umiejętności i z wiedzy uniwersalnej płynie i tryska strumieniem owa godna podziwu wymowa, a siła i talent mówcy nie zamykają się w ciasnych i wąskich granicach, jak to bywa w innych dziedzinach ducha; ten jest mówcą, kto potrafi o każdej kwestii mówić w sposób piękny, ozdobny i przekonywający – odpowiednio do godności sprawy, wyzyskując okoliczności, budząc zachwyt w słuchaczach”; Cyt. za: J. Jabłońska-Bonca, *Prawnik a sztuka negocjacji i retoryki*, Warszawa 2002, s. 39.

prowadzenia dyskusji definiowała męczyznę w nie mniejszym stopniu niż jego męstwo i waleczność¹⁰.

W czasach Imperium Rzymskiego wykształciły się metody regulowania długofalowych transakcji, które dały podstawy prawu dyplomatycznemu. Rzymianie przez negocjacje rozumieli przede wszystkim zajmowanie się handlem, zaś negocjatorem był ktoś, kto zajmował się interesami powiązanymi z pieniądzem. Stąd negocjacje są kategorią kupiecką, podobnie jak związany z nimi interes. Etos kupiecki do dziś dominuje w tej części Europy, w której żywe są tradycje Rzymu¹¹.

Z dawnych potęg na fundamencie dyplomacji oparło się przede wszystkim Bizancjum. Można nawet stwierdzić, że bizantyjska historia sprowadza się do długich dyplomatycznych negocjacji, przerywanych od czasu do czasu manewrami wojennymi. Otoczeni przez różnorodnych sąsiadów władcy słabnącego Bizancjum przejawiali zadziwiającą pomysłowość w wynajdywaniu strategii ich odpierania lub podburzania, sprzymierzania się lub dzielenia, pochlebiania lub poniżania. Bizantyjczycy umiejętnie wykorzystywali swe niewielkie zasoby, nie pozwalając, by przeciwnicy połączyli siły lub w pełni wykorzystali swoje środki. W ten sposób zdolali odwlec chwile katastrofy aż do osmańskiego podboju w 1453 r., tysiąc lat po upadku Rzymu¹².

Negocjacje traktuje się jako jedną z najważniejszych funkcji dyplomacji¹³. Dyplomacja jest jednak historią pełną zagadek i łamigłówek. Prawie zawsze odnoszą się one do rozwiązywania konfliktów. Większość z nich stanowiły wojny, stąd dyplomacja ustępowała miejsca manewrom wojskowym i użyciu oręża. Dźwignia siły wojskowej zawsze determinowała i nadal determinuje przebieg negocjacji dyplomatycznych¹⁴. Historia batalii wojennych dowodzi, że dowódcy armii istotnie wpływali na przebieg negocjacji pokojowych, w zależności od obrotu spraw na froncie¹⁵. Tak było na przykład w 1648 r. w czasie rokowań kończących wojnę 30-letnią, tak też się działo w czasie II wojny światowej. Stalin mógł dyktować swoim sojusznikom warunki pokoju podczas konferencji jałtańskiej, mając za sobą silne wsparcie w postaci zwycięskiej ofensywy militarnej przeciw III Rzeszy. Wątpliwe rokowania w sprawie konfliktu ukraińskiego także potwierdzają tę zależność¹⁶.

¹⁰ R.E. Nisbett, *Geografia myślenia. Dlaczego ludzie Wschodu i Zachodu myślą inaczej*, Sopot 2009, s. 20.

¹¹ M. Cathelineau, *Négociier gagnant*, InterÉditions, Paris 1991, s. 7.

¹² W. Polk, *op.cit.*, s. 289–290.

¹³ G.R. Berridge, *Diplomacy: Theory and Practice*, Prentice Hall, London 1995.

¹⁴ B. Balcerowicz, *O pokoju, o wojnie. Między esejem a traktatem*, Warszawa 2013.

¹⁵ A. Plantey, *International Negotiation in the Twenty-First Century*, Routledge-Cavendish, New York 2007, s. 45.

¹⁶ Zob. np. K. Surdyk, *Konflikt ukraiński w rozgrywkach geopolitycznych*, Warszawa 2017.

Mimo silnych związków z *twardą* siłą (militarną) dyplomacja kojarzy się zawsze z pokojem, wymaga wyobraźni, pomysłowości, wiedzy i zdolności przewidywania. Jest oparta nie na „sile rażenia”, lecz na „sile perswazji i przekonywania”, „sile przetargowej”, w której potrzeba umiejętności, wiedzy i pozytywnego nastawienia wobec drugiej strony. Rokowania dyplomatyczne nierzadko zmieniają przeciwników w partnerów i sojuszników. W dyplomatycznym stereotypie negocjacji traktuje się je jako wyrafinowaną grę, której stałym elementem jest „przechytrzenie” drugiej strony (podważenie wartości oferty). Rolą dyplomacji jest ułatwianie zmian w stosunkach międzynarodowych bez przelewu krwi¹⁷.

Trzeba wszak zauważyć, że wiedza o sztuce negocjacji przebiegała się z trudem. Przez całe wieki bowiem, z punktu widzenia twórców i odbiorców rozmaitych dzieł na temat stosunków międzynarodowych, to wojna i bezpośrednie fizyczne starcia były wystarczająco spektakularnymi i godnymi uwagi tematami. Żmudna dyplomatyczna rutyna nie znajdowała zbyt wielkiego poklasku. Przykładem może być fragment najstarszego z europejskich tekstów literackich – *Iliady*, gdzie w III księdze znajdujemy informacje o rokowaniach prowadzonych między Grekami a Trojanami na temat zasad szybszego rozwiązania konfliktu ciągnącego się przez 10 lat. Zaproponowana metoda jest prosta: o wszystkim ma zdecydować bezpośredni pojedynek dwóch mężów pięknej Heleny – porzucenego Menelaosa i trojańskiego królewicza Parysa. Homera nie interesuje wszak to, jak przebiegały negocjacje i jaki towarzyszył im protokół. Koncentruje się na samej walce Menelaosa z Parysem i wreszcie na złamaniu układu przez jednego z niecierpliwych Trojan. Pandar wypuszcza nieopatrznie strzałę, która obraca wniwecz cały trud negocjacyjny, rujnując wszelkie ustalenia¹⁸.

Niezależnie od kultu siły i wojowniczości starożytna myśl polityczna wykształciła zasadę o wyższości środków pokojowych nad zbrojnymi. Dopiero w wieku XX zasada ta uzyskała powszechną akceptację. Nawiązywał do niej Cyceeron, a następnie św. Augustyn, którzy rokowania (*disceptatio, colloquium*) uznawali za szlachetniejsze od wojny sposoby rozstrzygania sporów, a obowiązku ich zastosowania nadawali charakter warunku użycia siły w wypadku wątpliwych przyczyn wojny¹⁹. Cyceeronowi przypisuje się słynne zdanie, że „istnieją dwa sposoby rozstrzygania sporów; jeden przy pomocy argumentów, drugi

¹⁷ R. Cohen, *Meaning, Interpretation and International Negotiation*, „Global Society” 2000, nr 3, s. 317–335.

¹⁸ Homer, *Iliada*, przeł. F.K. Dmochowski, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1990, s. 122–134; por. M. Cieśluk, *Postać mędrca-dyplomaty w Opowieści etiopskiej o Theagenesie i Charikleji*, [w:] *Między misją a profesją: ewolucja roli dyplomaty w stosunkach międzynarodowych na przestrzeni dziejów*, R. Simiński, A. Szczepańska-Dudzik (red.), Szczecin 2016.

¹⁹ K. Kocot, *Rokowania dyplomatyczne. Prawno-międzynarodowe sposoby regulowania sporów*, Wrocław 1969, s. 71–72.

– przy użyciu siły, a ponieważ pierwszy z nich jest właściwy człowiekowi, a drugi dzikim zwierzętom, należy uciec się do drugiego sposobu tylko wówczas, gdy nie możemy użyć pierwszego²⁰.

Obejmując spojrzeniem bogate doświadczenie historyczne, można dostrzec dwie wyraźne teoretyczne perspektywy w pojmowaniu negocjacji, wywodzące się z tradycji realistycznej i racjonalistycznej²¹.

Tradycja realistyczna nakazuje postrzegać drugą stronę jako wroga i wierzyć, że zwycięstwo nad nim zagwarantuje trwałą sukces. Doświadczenie społeczne, tak wewnątrzpaństwowe, jak i międzynarodowe pokazuje jednak, że kiedy jest zwycięzca i pokonany, to na dłuższą metę przegrywają obie strony²². Takie negocjacje mają charakter rozdzielający i przypominają „grę o sumie zerowej”. Akcentuje się w niej rolę przetargu dystrybucyjnego, opartego na przekonaniu, że zyski jednej ze stron oznaczają straty drugiej („wygrana-przegrana”). Gra toczy się o uzyskanie wpływu na podział ograniczonej ilości zasobów (bogactwa, władzy, statusu), które mogą być podzielone między strony według określonych proporcji, natomiast nie mogą być pomnożone czy zwiększone. Kierujące się egoistycznymi motywami strony dążą do ugrania dla siebie jak najwięcej, przyjmując założenie o konfrontacyjnej naturze stosunków społecznych. Negocjacje są pojmowane jako konflikt, co prowadzi do zachowań opartych *a priori* na nieufności, automatyzmie reakcji i kurczowym trzymaniu się swoich egoistycznych interesów. Ograniczają się wówczas właściwie do próby sił. Dylemat bezpieczeństwa polega na nakręcaniu się spirali napięć i konfliktu, gdyż postawy obronne jednych są traktowane jako źródło zagrożeń dla innych. Postrzeganie interlokutora jako wroga wyzwała naturalne dążenie do zniszczenia go, a to przesłania problem, który pozostaje do rozwiązania. Według tradycji realistycznej w rokowaniach najważniejsze jest strukturalne odzwierciedlenie względnej siły stron, różnych relacji na zasadzie „kto kogo”, których rozpoznanie daje możliwość przewidywania rezultatów. Ponadto zgodnie z zasadą, iż „cel uświęca środki”, dozwolone jest w negocjacjach stosowanie wszelkich chwytów, nawet nagannych z moralnego punktu widzenia (nieszczerość, podstęp, oszustwo, kłamstwo). Skrajne ujęcie negocjacji w perspektywie realistycznej prezentowali w XX w. bolszewicy²³.

²⁰ Cyt. za: J. Sutor, *Pokojowe załatwianie sporów międzynarodowych*, Wrocław 1979, s. 15–16.

²¹ P.T. Hopmann, *Bargaining and Problem Solving. Two Perspectives on International Negotiation*, [w:] Ch. A. Crocker, F.O. Hampson, P. Aall (eds), *Turbulent Peace. The Challenges of Managing International Conflict*, United States Institute of Peace Press, Washington, D.C., 2003, s. 445–468.

²² Konfliktowe zabarwienie nadali negocjacjom zarówno Tukidydes, jak i Machiavelli, przyczyniając się do upowszechnienia tradycji realistycznej.

²³ Ch. Dupont, *Perspectives: Negotiation Theory and Practice – Today and Tomorrow*, [w:] A. Colson, D. Druckman, W. Donohue (eds), *International Negotiation: Foundations, Models, and Philosophies*. Christophe Dupont, Republic of Letters Publishing BV, Dordrecht 2013, s. 171–186.

Tradycja racjonalistyczna nawiązuje do dorobku myśli liberalnej. Pokłada wiarę w rozumne budowanie ładu kooperacyjnego. Wszyscy uczestnicy mają szanse osiągnięcia „wspólnej wygranej”. Przetarg ma charakter integratywny („wygrana-wygrana”), a negocjacje mają charakter łączący a nie rozdzielający. Dają one okazję do „wytworzenia wartości dodanej”, proponując nowe rozwiązania problemów i sporów lub stwarzając okoliczności pomyślne dla rozwoju. Odpowiada im „gra o sumie dodatniej”. Potencjał integracyjny zasada się na tym, że możliwa jest poprawa sytuacji (wzrost stanu posiadania) stron negocjacji lub przynajmniej jednej z nich, bez pogarszania pozycji (bez zmniejszania stanu posiadania) pozostałych. Chodzi bowiem o to, że w wielu sytuacjach rozwiązanie konfliktu interesów zależy nie tyle od posiadanych zasobów i możliwości, ile od postrzegania wzajemnego. Znalezienie interesów zbieżnych czy wspólnych warunkuje rozwiązanie problemu z korzyścią dla wszystkich stron. Korzyść ta oczywiście nie musi być podzielona równo czy sprawiedliwie. Skuteczne negocjacje są próbą osiągnięcia porozumienia zadowalającego wszystkie strony. Nie polegają więc na wyłonieniu zwycięzcy i przegranego. Są procesem, który kończy się albo pomyślnym zakończeniem dla każdej ze stron, albo ich porażką. Sztuka negocjacji polega więc na próbie pogodzenia tego, co jest dobrym wynikiem dla jednej strony, z tym, co stanowi dobry wynik dla pozostałych stron. W efekcie spór między stronami ma charakter konstruktywny, gdyż oznacza proces twórczego radzenia sobie z nieuniknionymi różnicami, które ludzie wnoszą do kooperacyjnej interakcji²⁴.

Nastawienia kooperacyjne i rywalizacyjne są „osią przewodnią” wszystkich dywagacji o negocjacjach²⁵. Perspektywa współpracy między stronami rodzi wyrażne podobieństwo poglądów i postaw, gotowość bycia pomocnym, otwartość w komunikacji, ufność i przyjacielską empatię, wrażliwość na wspólne interesy, orientację na wzbogacanie wspólnej siły, a nie różnicę sił. Rywalizacja skłania natomiast do wymuszeń, gróźb i oszukiwania, powiększania dystansów między stronami, słabej komunikacji, podejrzliwości i wrogości, usztywniania stanowisk i nieustępliwości. Obie perspektywy ciągle przeplatają się w stosunkach międzynarodowych, choć w świecie pozimnowojennym wydaje się, że perspektywa „wspólnej wygranej” generalnie bierze górę nad perspektywą przetargu rozdzielającego²⁶. Jest to związane nie tylko z coraz większą rzeczowością negocjacji, ale

²⁴ M. Deutsch, *Współpraca i rywalizacja*, [w:] M. Deutsch, P.T. Coleman (red.), *Rozwiązywanie konfliktów. Teoria i praktyka*, Kraków 2005, s. 27 i nast.

²⁵ I.A. Wasilienko, *Iskusstvo mezhdunarodnykh peregovorov v biznese i v politike*, Moskwa 2009.

²⁶ Coraz częściej w stosunkach międzynarodowych strony wolą poszukiwać możliwości porozumienia, zamiast prowadzić otwartą walkę czy zrywać wszelkie kontakty. Nie zmienia to jednak zasadniczo, a co najwyżej modyfikuje przywiązanie negocjatorów do tradycyjnego rozumienia negocjacji, traktowanych w kategoriach sukcesów bądź porażek. Maksymalizacja

także uświadamianiem sobie przez uczestników stosunków międzynarodowych rosnących współzależności, które skłaniają ich do poszukiwania sposobów zaspokojenia wspólnych potrzeb i interesów w warunkach kurczących się zasobów i narastania uniwersalnych zagrożeń. Parafrazując Michaiła Gorbaczowa, wszyscy płyniemy w jednej łodzi, kto uderza w tę łódź, uderza w samego siebie²⁷.

Lepiej negocjować niż wojować

Wiele wskazuje na to, że świat najbliższych dekad nie będzie miejscem ani szczęśliwszym niż obecnie, ani bezpieczniejszym. Najważniejsze wyzwanie stanowi rosnąca grupa państw i podmiotów niepaństwowych, które będą próbowały przy użyciu różnych środków podważyć istniejący, korzystny dla Zachodu, ład międzynarodowy, zastępując go własnym, czy też dążąc do rewizji zastanych układów i reguł gry. Do takich działań już doszło w ostatnich latach – świadczą o tym agresywne zapędy państw głoszących rewizjonizm geopolityczny, jak i ekstremistycznych organizacji, usiłujących narzucić swoją wizję życia i ładu społecznego²⁸.

Drugie największe wyzwanie to rosnąca liczba państw upadłych i słabych, które nie będą w stanie utrzymać porządku na własnym terytorium, mogą więc stać się rozsądnymi niebezpieczeństwami i niepokojów w swoim otoczeniu²⁹. Aktualnym przykładem są takie kraje jak Somalia, Libia czy Sudan Południowy. Ale w najbliższej przyszłości do tego grona mogą dołączyć kolejne państwa, zwłaszcza w Afryce i na Bliskim Wschodzie. Co gorsza, chaos będzie sprzyjał niekontrolowanemu przepływowi broni masowego rażenia oraz wybuchom groźnych epidemii, które w obliczu upadku struktur państwowych trudniej będzie opanować³⁰.

Przyszły świat będzie coraz bardziej policentryczny, wielobiegunowy, pluralistyczny i pod względem ideowym bardziej polifoniczny³¹. Rywalizacja będzie

własnego zysku nieraz bierze jeszcze górę nad troską o wspólne interesy. Zjawisko to w różnych kontekstach nazywane jest „renacjonalizacją interesów”, powrotem do „egoizmów narodowych” czy też po prostu „grą do własnej bramki”.

²⁷ M. Gorbaczow, *Przebudowa i nowe myślenie dla naszego kraju i dla całego świata*, Warszawa 1988, s. 10.

²⁸ M.N. Barnett et al. (eds), *Faith, Freedom, and Foreign Policy: Challenges for the Transatlantic Community*, Transatlantic Academy, Washington, D.C. 2015.

²⁹ Zob. szerzej: G. Gil, *Upadanie państwa w stosunkach międzynarodowych po zimnej wojnie*, Lublin 2015.

³⁰ Zob. szerzej: *Katastrofy i zagrożenia we współczesnym świecie. Wielkie tematy*, W. Baturko (red.), Warszawa 2008.

³¹ W.I. Hitchcock, M.P. Leffler, J.W. Legro (eds), *Shaper Nations: Strategies for a Changing World*, Harvard University Press, Cambridge, MA 2016.

rozgrywać się na poziomach regionalnych i na globalnym. Stany Zjednoczone nie będą w stanie utrzymać swojej dominacji, dlatego muszą postawić na rozwiązanie wielostronne. Same nie poradzą sobie z odpowiedzialnością za utrzymanie porządku światowego³².

Wojny nie znikną ze stosunków międzynarodowych. Można będzie spodziewać się kolejnych „wojen zastępczych” (*proxy wars*), jak te, które toczą się obecnie między Arabią Saudyjską i Iranem w Jemenie czy w Syrii. Jest wysoce prawdopodobne, że kolejne państwa będą próbowały wejść w posiadanie broni jądrowej oraz środków jej przenoszenia. Zaostrzy się też wyścig zbrojeń w kosmosie i cyberprzestrzeni. Eksperci przestrzegają także przed wzrostem zagrożenia ze strony hybrydalnych aktorów niepaństwowych, takich jak tzw. Państwo Islamskie czy międzynarodowe organizacje przestępcze. Będzie im niewątpliwie sprzyjać rozwój nowych technologii, przez co terroryści i przestępcy wejdą w posiadanie relatywnie tanich, ale potencjalnie bardzo destrukcyjnych środków rażenia³³.

Bioinżynieria, nanotechnologia, mikrosatelity, broń elektromagnetyczna i hipersoniczna, a także zastosowanie różnego rodzaju broni laserowej – wszystko to diametralnie zmieni oblicze pola walki³⁴.

W nadchodzących dekadach wyzwaniem stanie się utrzymanie bezpieczeństwa migracyjnego. Problem niekontrolowanego napływu mas migrantów – uchodźców, uciekinierów, banitów i wszelkich nieszczęśników pozbawionych swojej ojczyzny – będzie potęgowany wraz z rosnącą populacją obszarów biedy i wykluczenia w Afryce, na Bliskim Wschodzie i w Azji Południowo-Wschodniej. Towarzyszyć temu będą kryzysy żywnościowe i trudności z dostępem do wody pitnej³⁵.

Agresywne ideologie globalnej „świętej wojny” o podłożu fundamentalistycznym, wzrost nacjonalizmów i odżywianie rasizmu jedynie spotęgują skalę zagrożeń, i to także na obszarach starej cywilizacji europejskiej. Dlatego na tle tej pesymistycznej diagnozy wszyscy, którzy w swoich analizach sceny międzynarodowej kierują się racjonalnością – pokaz finezyjnej erudycji stanowi w tym względzie ostatnie dzieło Henry Kissingera pt. *Porządek światowy*³⁶ – stają przed koniecznością podjęcia synergicznego wysiłku na rzecz mądrego „zarządzania”

³² H. Brands, *Making the Unipolar Moment: U.S. Foreign Policy and the Rise of the Post-Cold War Order*, Cornell University Press, Ithaca 2016.

³³ R.N. Haass, *A World in Disarray: American Foreign Policy and the Crisis of the Old Order*, Penguin Press, New York 2017.

³⁴ A. Lele, *Strategic Technologies for the Military: Breaking New Frontiers*, SAGE Publications India, New Delhi 2009.

³⁵ P. Tinti, T. Reitano, *Migrant, Refugee, Smuggler, Saviour*, Hurst & Co. Publishers, London 2016.

³⁶ H. Kissinger, *Porządek światowy*, Wołowiec 2016.

globalnymi problemami bezpieczeństwa. Istotą tego zarządzania są negocjacje międzynarodowe.

Lepiej więc negocjować niż wojować! To zawołanie jest przejawem rosnącej racjonalizacji, jeśli chodzi o rozstrzyganie spornych kwestii przy użyciu siły. W miejsce wojowniczej starorzymskiej sentencji *si vis pacem, para bellum* (chcesz pokoju, gotuj się do wojny) warto promować inną mądrość, iż *pax melior est quam iustissimum bellum*³⁷, co w wolnym tłumaczeniu może brzmieć, że każdy dzień nawet najbardziej parszywego pokoju jest lepszy od każdego dnia nawet najpiękniejszej wojny³⁸.

Wojna odwołuje się przede wszystkim do instynktów – żądzy władzy, dominacji, odwetu³⁹, natomiast negocjacje apelują do rozumu – kalkulacji zysków i strat, obopólnych korzyści, udowodnienia swoich racji z respektem choćby dla części racji drugiej strony czy stron⁴⁰. Negocjacje oznaczają sztukę budowania porozumienia, opartego na gotowości brania pod uwagę odmiennych punktów widzenia. Istotą tej funkcji jest osiąganie kompromisu, który jest warunkiem każdego porozumienia. Kompromis polega na wzajemnych (obopólnych) ustępstwach, na zrzeczeniu się całości lub części własnych roszczeń oraz uznaniu roszczenia w całości lub części drugiej strony. Zgodnie z teorią niemieckiego socjologa Georga Simmla, u podstaw kompromisu leży jeden z największych wynalazków ludzkości – fakt, że nagrodę, będącą przedmiotem konfliktu (na przykład władzę, terytorium, zasoby) można zrekompensować albo poprzez podział, albo na zasadzie odszkodowania. Zawieranie kompromisów wymaga zatem specjalnych umiejętności: polega – po pierwsze – na zdolności dostrzegania, że kompromisowe rozwiązanie jest w ogóle możliwe, a po drugie – na trudnej sztuce odpowiedniego dzielenia nagród lub ustalania stosownych odszkodowań w taki sposób, żeby nie stało się zarzewiem nowych konfliktów⁴¹.

Kompromis uznaje się za zasadę wspólnego dochodzenia do prawdy, co oznacza, że żaden z partnerów negocjacji nie zmusza drugiego do bezwzględnego podporządkowania się swoim poglądom i przekonaniom, a wręcz przeciwnie, pozostawia mu niezależność jego decyzji. Istotą relacji jest wczuwanie się w punkt widzenia drugiej strony, aby przy dobrej woli przyznać jej choć trochę

³⁷ Podobna sentencja: *Pax vel iniusta utilior est quam iustissimum bellum* – pokój nawet niesprawiedliwy jest pożyteczniejszy niż niesprawiedliwa wojna.

³⁸ R. Cohen, *Reflections on the New Global Diplomacy: Statecraft 2500 BC to 2000 AD*, [w:] J. Melissen (ed.), *Innovation in Diplomatic Practice*, Palgrave, Basingstoke 1998, s. 4.

³⁹ Por. L. Stomma, *Antropologia wojny*, Warszawa 2014.

⁴⁰ Zob. szerzej: S. Bieleń, *Negocjacje w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2013.

⁴¹ M. Czyżewski, *Między konfliktem i pojednaniem: o roli kompromisu w życiu publicznym*, [w:] *Kompromis w życiu społecznym*, E. Nowicka-Włodarczyk (red.), Fundacja „Międzynarodowe Centrum Rozwoju Demokracji”, Kraków 1998, s. 18–19.

racji. W ten sposób strony wznoszą się jakby ponad siebie, dążąc ku wspólnocie jednego i tego samego punktu widzenia na sprawy i rzeczy, których negocjacje dotyczą⁴². Partnerzy, podejmując dialog są tym samym gotowi prawdę drugiego partnera uczynić częścią swojej prawdy. To wszystko oznacza, że strony dzielą między sobą zarówno satysfakcję, jak i niezadowolenie z osiągniętego wyniku rozmów. Żadna z nich nie musi być całkowicie zadowolona, ale też nikt nie jest pozbawiony pewnych korzyści, jakie daje porozumienie.

Etos rycerski odrzuca przydatność kompromisu, podczas gdy etos kupiecki go akceptuje. Tradycja liberalna Zachodu nawiązuje do sztuki kompromisu w kontekście transakcji handlowych. Kompromis jest bowiem wzorem wypracowanym w trakcie dobijania targu. Najważniejszym motywem zachowań kompromisowych stała się optymalizacja zysku, a nie walka za wszelką cenę, odwoływanie się do celów praktycznych, a nie do dumy i godności. Stąd nastawienia kompromisowe uchodzą w niektórych kręgach kulturowych za nierycerskie czy niehonorowe. Dzięki nastawieniom kompromisowym na świecie upowszechnia się uniwersalistyczna świadomość o wspólnocie wartości ogólnoludzkich i ich prymacie wobec wartości partykularnych. Poczucie wspólnej odpowiedzialności za losy świata zmusza coraz więcej uczestników życia międzynarodowego do poszukiwań rozwiązań polubownych, opartych na zmyśle pojednania, a nie nieprzejednania⁴³. Niezależnie od wielu irracjonalnych motywów, popychających ludzi do walki, to porozumienia i układy oparte na kompromisach, choćby nawet niedoskonałych, są niewątpliwie rezultatem coraz powszechniejszej rozumnej kalkulacji kosztów i korzyści. Podejście takie jest wzmacniane przez tzw. rozwiązania integratywne, które zakładają działania synergiczne, zespolone, na rzecz wspólnej wygranej, a więc takiego pomnażania dóbr, aby ich wystarczyło dla wszystkich, bądź spojrzenia na problem z szerszej perspektywy, uwzględniającej pluralizm punktów widzenia i myślenie w kategoriach celu nadrzędnego⁴⁴. Ogromną rolę w tych sprawach mogą odegrać organizacje międzynarodowe, i te rządowe, od „staruszek” Organizacji Narodów Zjednoczonych począwszy, i te pozarządowe, których liczba rośnie w postępie geometrycznym.

Ogromną rolę w tworzeniu klimatu negocyjacyjnego odgrywa język dyplomatyczny. Póki w debacie dominuje retoryka oparta na wrogości, obrażaniu drugiej strony, nie ma szans na kompromis i normalność. Widać to w szczególności w stosunkach między Zachodem a Rosją na tle kryzysu ukraińskiego.

⁴² A. Narlikar (ed.), *Deadlocks in Multilateral Negotiations: Causes and Solutions*, Cambridge University Press, New York 2010.

⁴³ Ch.A. Kupchan, *How Enemies Become Friends. The Sources of Stable Peace*, Princeton University Press, Princeton–Oxford 2010.

⁴⁴ J. Reykowski, *Negocjacje i kompromis a koordynacja perspektyw*, [w:] *Kompromis w życiu społecznym*, op.cit., s. 69.

Gdy pojawia się jakaś nadzieja na przełamanie lodów, na przykład w postaci deklaracji republikańskiego prezydenta USA, wówczas polityczny establishment przystępuje do kontraktaku, zarzucając Donaldowi Trumpowi zdradę ideałów Ameryki i wolnego świata⁴⁵.

Od dawna wiadomo, że tam, gdzie nie ma negocjacji, trwają destrukcyjne kłótnie. Unia Europejska (UE) jest takim fenomenem kulturowo-cywilizacyjnym, który do perfekcji doprowadził wiązanie interesów państw członkowskich w drodze ciągłych negocjacji i poszukiwania kompromisów⁴⁶. Projekt oparty na założeniu: żadnych zwycięzców ani pokonanych, lecz wspólne korzyści dla państw prowadzących negocjacje – na naszych oczach ulega pewnej erozji, niemniej idea zjednoczonej Europy ma nadal swoich zwolenników i obrońców.

Integrująca się Europa może poszczycić się dorobkiem w dziedzinie wdrażania nowego rozumienia owej synergii, wyrażającej się w jedności politycznej. Jedność, jak wolność, występuje w dwóch postaciach. Istnieje bowiem „jedność narzucona lub wymuszona” oraz „jedność wynegocjowana lub wypracowana w procesie argumentacji”, mającej na celu wzajemne porozumienie: „jedność narzuconego dogmatu” i „jedność wynegocjowanego kompromisu”. Oba te pojęcia jedności różnią się pod względem sposobów ich osiągnięcia, celów, którym mają służyć, oraz stabilności, jaką gwarantują. Jedność narzucona wydaje się trwała, ponieważ opiera się na sile. Występuje jednak wyjątkowo rzadko. „Jedność negocjowana” może wydawać się niestabilna, z reguły jednak, jeżeli uda się ją osiągnąć, okazuje się o wiele trwalsza i stabilniejsza. Jest tak dlatego, że „jedność narzuconego dogmatu” jest nie do zniesienia przez tych, którzy zostali do niej przymuszeni i prędzej czy później przeciwko niej się zbuntują. „Jedność wynegocjowanego kompromisu” jest szanowana i ceniona przez wszystkich, którzy angażują się w jej uzyskanie, jeżeli faktycznie im na niej zależy. „Jedność narzuconego dogmatu” ma na celu podporządkowanie słabszych silniejszemu, „jedność negocjowanego kompromisu” – wielostronną współpracę opartą na warunkach zbliżonych do równości. Kto jedność narzuca, działa w przekonaniu, że świat jest możliwy bez antagonizmów. Dlatego dąży do ich likwidacji. Dążenie do jedności drogą negocjacji wynika ze świadomości, że antagonizmów zlikwidować się nie da, a jeżeli tak, to tylko na chwilę. Częścią tej świadomości jest też to, że antagonizmy są nie tylko destruktywne, ale mogą być konstruktywne. „Jedność narzucona jest tyranią, jedność negocjowana – demokracją”⁴⁷.

⁴⁵ D.Q. Mills, S. Rosenfelde, *The Trump Phenomenon and the Future of US Foreign Policy*, World Scientific, Singapore 2016.

⁴⁶ P.W. Meerts, F. Cede (eds), *Negotiating European Union*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2004.

⁴⁷ A. Chmielewski, *Dwie koncepcje jedności: interwencje filozoficzno-polityczne*, Bydgoszcz–Wrocław 2006.

Wysokie napięcia w stosunkach międzynarodowych i podsycanie klimatu przychylnego dla zbrojeń i rzemiosła wojennego zmniejszają szanse wykorzystania negocjacji jako instrumentu polityki. Nie przekreślają jednak szans i możliwości. Wszystko zależy od woli politycznej przywódców politycznych. Bez niej niemożliwe jest ani wszczęcie negocjacji, ani ich skuteczne zakończenie. Nawet największe zaangażowanie profesjonalnych dyplomatów na rzecz zbliżenia między ludźmi kończy się fiaskiem przy braku dobrej woli rządzących, zainteresowanych współpracą z innymi partnerami. Na stan relacji między państwami i narodami wpływają zarówno czynniki polityczne, jak i kultura osobista, wzajemne sympatie i antypatie przywódców politycznych oraz uczestników rozmów. Gdy wybucha kryzys i leje się krew, jak obecnie na wschodzie Ukrainy, warto pytać, gdzie podziła się polityka, gdzie są wagony pełne negocjatorów, gdzie ambasadorowie dobrej woli i emisariusze pokoju?⁴⁸

Jesteśmy obecnie świadkami kreowania nowej równowagi międzynarodowej, przywracającej kolektywne i symetryczne – w miejsce monocentrycznych – reguły gry. W przypadku Stanów Zjednoczonych pod kierownictwem nowego prezydenta będziemy mieć do czynienia z próbą przewartościowania dotychczasowego mocarstwowego układu sił, w którym USA muszą zabiegać o nową prawomocność dla swoich ról lidera bloku zachodniego i stabilizatora ładu globalnego. Gdy także w Europie zmieni się percepcja zagrożeń, co wydaje się nieuchronne, i gdy w rezultacie nowej diagnozy sytuacji główne państwa Zachodu zredefiniują swoje cele strategiczne, wówczas może okazać się, że bez jakiejś szczególnej histerii dokonają one akomodacji do zmieniających się warunków (tak jak kiedyś w epoce *détente*). Być może na taką zmianę nie ma jeszcze warunków ze względów emocjonalnych i osobowościowych, ale gdy kryzys na tle bezpieczeństwa migracyjnego, a także energetycznego będzie się pogłębiać, pojawienie się stosownej reakcji będzie kwestią czasu.

Polska musi w tym polu spadających napięć znaleźć miejsce dla siebie. Nie jest to zadanie łatwe w świetle przyjętej strategii subordynacji wobec amerykańskiego patrona i protektora. Od czasu I Rzeczypospolitej, a w zasadzie od jej nieszczęśliwego końca w XVIII w. panuje w dużej części polskich elit przekonanie, że postawy kompromisowe i koncyliacyjne są mniej skuteczne i opłacalne niż postawy bezkompromisowe. Wyrazy dobrej woli i wspaniałomyślności mogą być potraktowane przez drugą stronę jako oznaka słabości, uległości czy podstęp. Powoduje to wzrost determinacji na rzecz obrony swoich, nawet mało przekonujących racji. Ponadto zamiast odwołania się do praktycznych celów

⁴⁸ Jednym z przejawów kryzysu we współczesnym świecie jest brak charyzmatycznych liderów politycznych, którzy podjęliby ryzyko przeciwstawienia się negatywnym tendencjom czy nastrojom.

(co jest typowe dla pragmatycznego etosu kupieckiego), Polacy odwołują się do dumy i godności (do „napuszonego” etosu rycerskiego). Stąd nastawienia kompromisowe uchodzą za „nierycerskie” i „niehonorowe”. Nawet gdy kompromis może być uznawany za efekt nadmiernej ustepliwości, jest jednak zawsze z pragmatycznego punktu widzenia lepszym rozwiązaniem niż klęska, choćby nawet najbardziej „rycerska” i „honorowa”.

Co więc pozostaje czynić, aby przywrócić Polsce i Polakom kulturę kompromisu? Być może będzie to przejaw naiwności i wybujałego idealizmu, jeśli sformułujemy następujący postulat: należy ze szczególną troską podejść do edukacji na rzecz dialogu i porozumienia, tak w stosunkach wewnętrznych, jak i z wszystkimi partnerami i sąsiadami na zewnątrz. Jedynie ludzie wykształceni i mający gruntowną wiedzę o świecie potrafią nie tylko rozmawiać, ale i zrozumieć argumenty drugiej strony, kimkolwiek ona jest – sojusznikiem czy przeciwnikiem. Nie muszą się z nim zgadzać, ale potrafią go wysłuchać. To przede wszystkim brak wiedzy, ignorancja i moralna arogancja, podatność na manipulację i indoktrynację rodzą napięcia między ludźmi i tworzą grunt dla postaw ekstremistycznych.

W polskiej strategii międzynarodowej zarówno wobec UE, której Polska jest pełnoprawnym członkiem, jak i wobec Rosji akcentuje się motyw rywalizacji, bez zastanawiania się, do jakich prowadzi on rezultatów⁴⁹. Sama walka nakręca polskich decydentów, daje im poczucie ważności⁵⁰. Prowadzi to jednak do katastrofy. Timothy Garton Ash z Oxfordu przestrzega w następujących słowach: „Jeśli utracimy ducha współpracy i wspólnoty, głęboki nawyk, że przede wszystkim rozmawiamy i negocjujemy, a nie walczymy, jeśli stracimy to, co jest najcenniejszą zdobyczą powojennej Europy, to czeka nas klęska”⁵¹.

Przykład konfliktu ukraińskiego pokazuje, że zapomniano o głoszonych przez wiele lat hasłach o konieczności skorelowania działań dyplomatycznych i wojskowych. Idea bezpieczeństwa kooperacyjnego, o której było głośno w latach dziewięćdziesiątych ub. wieku, zakładająca współpracę z organizacjami i państwami, nawet z tymi o odmiennych punktach widzenia, legła w gruzach. Jesienią 2013 r. zawiodła dyplomacja prewencyjna, kiedy to postanowiono na Zachodzie wykorzystać sytuację i przyspieszyć afiliację Ukrainy z UE, doprowadzając w tym kraju do „majdanowego przewrotu”⁵².

⁴⁹ A. Balcer et al., *Polacy wobec Unii Europejskiej: koniec konsensusu*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2016.

⁵⁰ Por. B. Łagowski, *Polska chora na Rosję*, Fundacja Oratio Recta, Warszawa 2016.

⁵¹ *Bij się o Europę. Rozmowa z prof. Timothyem Gartonem Ashem*, „Gazeta Wyborcza”, 27–28 II 2016.

⁵² R. Sakwa, *Frontline Ukraine: Crisis in the Borderlands*, I.B. Tauris, London 2015.

Polska miała niezłą reputację w okresie „zimnej wojny”, począwszy od planu Rapackiego, w kontekście inicjatyw koncyliacyjnych, „budowania mostów”, odprężenia i współpracy ponad podziałami. Stosunki z USA zawsze były na tyle dobre, że dawały nadzieję na uwzględnianie polskich interesów za oceanem jako godnych zauważenia. Po zmianie systemowych uwarunkowań Polska znalazła się w takim położeniu geopolitycznym, że mogła samodzielnie zdefiniować swoje prozachodnie preferencje, ale bez konieczności eskalacji wrogości wobec Rosji. Tragedią polskiej polityki w wydaniu wszystkich kolejnych rządów, niezależnie od proveniencji ideowej, było ograniczanie swojego pola manewru do minimum. Uznanie opcji atlantyckiej za bezalternatywną zwolniło polskich polityków, jak i intelektualistów z poszukiwania bardziej zniuansowanej polityki, gwarantującej Polsce bezpieczeństwo, ale i dobre stosunki sąsiedzkie na wszystkich kierunkach. Uwierzono w odzyskanie suwerenności jakby była ona upoważnieniem do całkowitej dowolności w kreowaniu relacji sąsiedzkich. Tymczasem okazuje się, że suwerenność państwa stanowi zawsze wypadkową realnego stosunku sił, a Polska ani w rachubach atlantyckich, ani wschodnioeuropejskich nie wypada najlepiej. Grozi jej przede wszystkim kolejny raz w historii instrumentalne i cyniczne traktowanie przez protektorów i adwersarzy. Polskie elity polityczne i intelektualne nie nauczyły się wyciągać wniosków z tragicznej historii narodowej i nieszczęsnej geografii politycznej. Nawet postronny obserwator zdaje sobie doskonale sprawę z tego, że państwo średniej rangi, jakim jest Polska, położone na skrzyżowaniu szlaków komunikacyjnych w Europie może więcej skorzystać na pośredniczeniu, łączeniu, katalizowaniu czy moderowaniu niż na skłócaniu i konfrontacji. Sukces państwa mierzy się jego pozytywnymi afiliacjami, przyjaznymi związkami z innymi, w których jest ono zdolne do zawierania pragmatycznych kompromisów, wypracowywanych w żmudnym dyplomatycznym znoju przez fachowców, bez zbędnej demonstracji wrogości i buńczucznych deklaracji ze strony polityków.

SŁOWA KLUCZOWE

Istota wojny, pokój, dyplomacja, negocjacje, ład międzynarodowy, układ sił, Rosja, bezpieczeństwo międzynarodowe, sztuka kompromisu, rywalizacja międzynarodowa, równowaga sił, UE, USA

KEYWORDS

the essence of war, peace, diplomacy, negotiations, international order, Russia, international security, the art of compromise, international rivalry, balance of power, the EU, the USA

S u m m a r y

Pax melior est

It has always been known that political and economic goals in personal, social and international relationships may be fulfilled not only through war but also negotiation. This solution is both safer and less costly. Although subjects of negotiation have been changing over the centuries, its essence remained the same. Currently, high tensions in international relations and efforts of some countries and extremist groups to bring down the existing world order and replace it with a new one, unfavourable for the West, decrease the opportunities of using negotiations as a political instrument. Yet, they do not compromise all the chances in this area.

Wrocław 2016

Nr 1(4)/2016

ГРИГОРИЙ ПЕРЕПЕЛИЦА
Институт внешней политики
Дипломатическая академия Украины
при Министерстве иностранных дел Украины
Институт международных отношений
Киевского национального университета имени
Тараса Шевченка

РОССИЙСКАЯ ГИБРИДНАЯ ВОЙНА: ПРОГНОЗ РАЗВИТИЯ, ОПЫТ УКРАИНЫ И УРОКИ ДЛЯ ПОЛЬШИ

Россия всегда убегала от своих проблем за пределы своих границ.

Андрей Коваль (род. 1956)

украинский историк и общественный деятель

Война с Россией, на которую в Украине почти никто не ожидал, хотя о ее неизбежности и закономерности говорила вся история украинской-российских отношений, в 2014 году стала реальностью. Даже те высокие должностные лица, которым по функциональным обязанностям необходимо предусматривать подобное, из государственных трибун говорили: «Войны с Россией не будет потому, что этого не может быть никогда». Это указывало на отсутствие военно-политического руководства в стране в целом, поскольку его чиновники показали свою беспомощность и слепоту. Между прочим, на официальном уровне факт войны между Украиной и Россией не признается до сих пор ни с украинской, ни с российской стороны, даже три года спустя после ее начала.

Такое непризнание составляет огромную политическую и мировоззренческую проблему. Не называя вещи своими именами, мы не можем понять, как вести себя в подобной ситуации: как уберечься, как победить, как преодолеть это очень опасное явление. Поэтому эта проблема требует определённого методологического разъяснения, тем более что подобных

иллюзий придерживается большинство европейских лидеров. Поэтому осознание опыта Украины может быть полезным уроком для укрепления безопасности и обороны Польши как члена европейского сообщества и как соседнего государства.

Анализ хода войны

Потребность в таком теоретико-методологическом анализе обуславливается также тем, что российско-украинская война – это тест и вызов для всей европейской безопасности а также для существующего режима безопасности в Европе. Исходя из объективного характера существования конфликта, очевидно можно утверждать, что он призван играть определённую функцию в развитии украинской-российских отношений, генерировать внутренние процессы в России, Украине, а также в европейском сообществе. Иными словами, если конфликт возник по объективным причинам, то это значит, что он призван выполнить определённую миссию.

Теперь становится очевидным, что переструктуризация системы международных отношений в сторону многополярности, катализировала российско-украинский конфликт, переведя его в стадию эскалации вооружённого противостояния. Однако, за рамками этого дискурса остаётся вопрос об обратном действии российско-украинского конфликта и его последствий на постсоветское пространство, на международную среду, в конце концов на региональную и глобальную систему международных отношений. В этом смысле российско-украинская война уже привела к радикальному изменению военно-политической обстановки и военно-стратегической ситуации не только в Восточной Европе, но и в мире в целом. В результате российско-украинской войны европейский международный порядок оказался подорванным, архитектура европейской безопасности подверглась непоправимым разрушениям, режимы безопасности в Европе включая режим контроля над вооружениями окончательно разрушено, систему военной доверия в Европе подорвано, субрегиональный комплекс Черноморской безопасности окончательно уничтожен.

Под влиянием российско-украинской войны состоялись кардинальные изменения в отношениях между Западом и Россией. Российско-украинская война перевела эти отношения с уровня «стратегического партнёрства» в состояние латентной «холодной войны» с перспективой перехода на уровень открытой конфронтации в стадию ее эскалации. Таким образом, российско-украинская война создаёт реальные предпосылки для начала

Третьей мировой войны. Она безусловно повлияет на переформатирование геополитического ландшафта всей Европы и скажется на геополитическом положении стран Восточной Европы, поскольку геостратегически эта война выходит за пределы территории Донбасса и даже не ограничивается пространством Украины. Она ведётся по всему восточному флангу НАТО. На северо-восточном фланге НАТО Россия милитаризует Арктику, пытаясь взять под свою юрисдикцию норвежский остров Шпицберген. В Балтийском регионе она пытается проломить восточный фланг НАТО постоянными военными провокациями против стран-членов НАТО. Возникла реальная угроза оккупации российским спецназом («зелёными человечками») Аландских островов, принадлежащих Финляндии. Так, на восточном фланге НАТО такие страны как Польша, Литва, Эстония и Латвия в действительности стали прифронтовыми государствами.

В Черноморском регионе, захватив Крым, Россия увеличила свою береговую линию с 500 до 1500 км. Таким образом обладая контролем за самой береговой линией, она достигла полного контроля над акваторией Чёрного моря, получила доминирующую военно-стратегическую позицию во всем Черноморском регионе. Благодаря этому, она закрыла Кавказ для Турции, значительно ограничила действие и возможности для обеспечения безопасности таких стран НАТО, как Болгария и Румыния и фактически лишила присутствия сил Альянса в Чёрном море. К тому же, милитаризовав Крым большим группировкой сухопутных войск и авиации, Россия создала непосредственную угрозу военного вторжения в южные регионы Украины и угрозу полной морской блокады.

Очевидно, что под влиянием российско-украинской войны проект перестройки «Большой Европы» будет окончательно похоронен, а мечтателям об интеграции России в объединённое европейское сообщество надо забыть как минимум на полвека. Новая Восточная Европа по результатам этого конфликта, очевидно, будет разделена между Западом и Россией. Так как сегодня под его влиянием она превратилась из буферной зоны в фронтовую зону. При этом, в зону европейской интеграции кроме стран Балтии, Польши, Румынии и Болгарии войдут такие страны как Украина и возможно Грузия. Армения, Азербайджан и Белоруссия будут оставаться в сфере российского влияния. Молдова вместе с Приднестровьем останутся в неопределённом статусе геополитических анклавов. Такой сценарий наиболее вероятен при условиях хотя бы частичного выполнения Россией Минских соглашений по урегулированию конфликта на Донбассе, когда российско-украинский конфликт все же удастся погасить. Но такой сценарий не решит основного геополитического противоречия между

Россией и Западом, наоборот, он дает все основания для новой вспышки этого конфликта но уже в значительно больших масштабах.

Примером в пользу такого прогноза является российско-грузинская война 2008 года. Конфликт удалось остановить в начальный период его эскалации. Собственно конфликт был прерван, в результате чего Грузии удалось избежать полного поражения, а России не удалось достичь конечной цели этой войны – свержения режима М. Саакашвили, полной оккупации Грузии и ликвидации ее государственного суверенитета. Но России удалось достичь промежуточных целей этой войны: аннексировать Абхазию и Южную Осетию, усилить свое военное присутствие на Кавказе и начать геополитический наступление на Запад, который оказался совершенно не готов к таким реваншистским действиям Кремля.

Однако, основное противоречие, которое породило эту российско-грузинскую войну так и не было до конца разрешено. Его решение В.Путин продолжил в более масштабной войне с Украиной. Вспоминая на одной из конференций о подготовке к российско-грузинской войны, сам В. Путин отмечал: «План был подготовлен Генеральным штабом где-то в 2006 году. Я его утвердил. Более этого, в рамках плана проводилась подготовка южно-осетинских ополченцев»¹. После завершения российско-грузинской войны, с учётом опыта тот же Генеральный штаб Вооружённых Сил РФ начал планировать войну против Украины. Теперь по утверждениям российских военных экспертов тот же Генеральный штаб с учётом уже приобретённого нового опыта готовит план мировой войны. Говоря о такой работе Генерального штаба РФ, известный российский аналитик отмечает: «Они, конечно, правильно рассуждают. Но рационально они размышляют в своём понимании. И они действительно готовятся к мировой войне, поэтому рассматривают конфликт с Украиной как часть мирового столкновения. Правда готовились они к другим срокам – до войны на рубеже 2025–2030 годов»².

Именно в этой Третьей мировой войне согласно замыслов российского военно-политического руководства и планируется окончательно решить основное геополитическое и цивилизационное противоречие, сложившееся между Западом и Россией по поводу глобального доминирования в мире и перераспределения региональных сфер влияния. Очевидно, что если конфликт будет остановлен по сценарию Минских соглашений, то это

¹ Цит. по: *Кремль хоче щоб Україна і Грузія не стали сильними державами, – грузинський політолог, ZIK, www.zik.ua/ua/news/2015/08/09/kreml_hoche_shchob_ukraina_ta_gruziya_ne_staly_sylnymi_derzhavamy__gruzynskyy_politolog_614522 (16 XII 2016).*

² *Російський військовий експерт: У Росії все готово для нової атаки, Ukrainska Pravda, www.pravda.com.ua/articles/2015/07/10/7074026/ (17 XII 2016).*

не остановит Россию, поскольку российско-украинская война будет только частичным решением этого глобального антагонистического противоречия. Как и в российско-грузинской войне, Россия не достигла конечной цели войны с Украиной. Однако она аннексировала Крым и оккупировала Донбасс, которые можно считать промежуточным стратегическим успехом и достижением промежуточных целей, открывающим путь к дальнейшей военной эскалации и экспансии.

Отличие нынешней войны от российско-грузинской войны, заключается в том, что тогда Путин переоценивал возможности вмешательства Запада, а теперь во время российско-украинской войны он недооценивает мощь Запада, в то время как НАТО и ЕС переоценивает свои собственные возможности и недооценивают степень угрозы со стороны России. Такая ситуация крайне опасна потому, что Путин теряет страх перед Западом, что делает его более уверенным в применении силы и достижении военного успеха. Это создаёт благоприятную психологическую атмосферу для принятия решения в пользу военной эскалации.

Как отмечал К. Вольц «государство использует силу, если в результате оценки перспектив достижения успеха выяснит, что желаемые цели привлекательнее чем покой мирной жизни»³. Россия не понесла значительных потерь в войне с Украиной, а сценарий разрешения конфликта согласно Минских соглашений даже предусматривает снятие с России тех экономических санкций, которые были введены против нее с началом войны. Следовательно, Минские соглашения никоим образом не урегулируют российско-украинский конфликт, а только обрекают его на длительное протекание без всякой перспективы на окончательное мирное урегулирование. Для В. Путина Минские соглашения являются средством достижения конечной цели в российско-украинской войне – свержения демократического режима в стране и ликвидации государственного суверенитета Украины. Рассматривая подобные сценарии Раймонд Арон в своей книге *Мир и война между нациями* писал: «Достижение сторонами компромисса после начала военных действий становится практически невозможным, поскольку свержение правительства или режима враждебного государства фатально превращается в одну из целей войны»⁴.

Таким образом, Минские соглашения не могут снять основного противоречия российско-украинской войны, поскольку оно достигло такого уровня остроты, что политические отношения между Украиной и Россией

³ Волтц К., *Человек. Государство и Война: теоретический анализ*, Цит. по: *Теория международных отношений. Хрестоматия*, Под. ред. П. А. Цыганкова. – М., 2002. – С. 93.

⁴ Цит. по: *Теорія міжнародних відносин*. – С.296.

не могут быть урегулированы с помощью политико-правовых механизмов, а политические интересы не могут быть реализованы с помощью мирных дипломатических средств. Этот анализ указывает нам на то, что вероятными в этой войне могут быть только два варианта: «проиграл-проиграл» и «проиграл-выиграл», но при этом, нет варианта «выиграл-выиграл», который является результатом компромисса между воюющими сторонами, когда их цели не реализуются полностью, однако каждая получает определённые преимущества. Ведь компромисс достигается на основе баланса сил, который складывается в результате конфликта и даёт основания каждой стороне прийти к взаимоприемлемому соглашению с другой стороной а не считать себя при этом такой, что потерпела поражение. Парадокс заключается в том, что в этой войне компромисс невозможен, поскольку преимущество в силе остаётся, пока, на российской стороне, – это, во-первых, а во-вторых, выигрыш Украины будет означать поражение России, и наоборот, в силу существования между ими антагонистического противоречия.

Прогнозные сценарии гибридной войны и её международных последствий

Таким образом, возникает вопрос об определении наиболее вероятных сценариев дальнейшего хода российско-украинской войны и ее последствий. Слабая реакция Запада на российскую военную агрессию против Украины не оставляет В. Путину надежды на то, что ее захватом Россия сможет изменить мировой порядок в свою пользу. Иными словами, Путин будет провоцировать Запад на более глобальный конфликт. Из этого следует вывод, что сценарий крупномасштабной войны будет наиболее вероятный с началом новой войны между Западом и Россией, как это произошло с Польшей в 1939 году. В таком случае война между Россией и НАТО начнётся именно с территории Украины. Вероятность этой войны будет определяться поведением Запада и России и их взаимными реакциями на действия друг друга. Синтезом такого взаимодействия будут наиболее вероятные сценарии прогнозируемого процесса. Если под набором потенциальных действий понимать стратегии, то наиболее вероятный сценарий представляется как сумма взаимодействий таких стратегий.

Вторым существенным замечанием, которое необходимо принять во внимание является учет принципа гарантированной результативности той или иной стратегии. Как отмечает В. Лефевр «основой выбора

стратегии является принцип гарантированного результата: какое бы решение не принял противник, определённый выигрыш должен быть нам гарантирован»⁵. Это замечание очень важно, учитывая осторожность поведения В. Путина, который решается на радикальные действия, только убедившись в высокой гарантии их успеха. Аннексия Крыма оказалась для В. Путина чрезвычайно успешной, благодаря чему он стал переносить эту кальку войны на территорию материковой Украины. Но, когда украинские войска и добровольческие батальоны начали оказывать вооруженное сопротивление на Донбассе, этот сценарий уже не выглядел таким успешным как в Крыму.

Руководитель американской разведывательно-аналитической кампании Stratfor Джордж Фридман считает действия России в Украине плачевными. «Когда русские начали войну против Украины, то имели контроль над украинской политикой. Когда они закончили, они получили Крым и некоторые части Восточной Украины, но даже там результат ограничен. Украина входит в сферу фундаментальных интересов России, а когда я смотрю на результат, то эти действия вообще не впечатляют»⁶, – отмечает Дж. Фридман. Не со всем можно согласиться с Фридманом потому, что В. Путин войну ещё не закончил, а потом он так и не решился пока на крупномасштабную войну, адекватную этим фундаментальным интересам. Однако Фридман прав в том, что «Путин показал с первых дней украинского кризиса, что он очень осторожен и желает ограничить риски. Он понимает ставки, и он не хочет их поднимать. Так что я сказал, что Россия, скорее всего, будет ждать кризиса в Киеве, чтобы правительство там провалился, а затем пытаться влиять на Киев, вместо того, чтобы пытаться действовать основными силами»⁷, – констатирует Дж. Фридман.

Итак, с выше указанных экспертных прогнозов можно сделать вывод о том, что Россия будет продолжать придерживаться стратегии управляемого хаоса и контролируемой эскалации, но при этом переходить к более умеренных сценариев их реализации. Таким образом, наиболее вероятным сценарием хода российско-украинской войны на краткосрочную и среднесрочную перспективу будет сценарий «эскалации боевых действий на низком уровне интенсивности» с возможным захватом новых территорий Украины российскими войсками, целью которых: заставить Украину внести изменения в Конституцию Украины, «включения в состав Украины

⁵ Див.: Лефевр В.А., *Алгебра конфликта*. – М.: Знание, 1968 – С.17.

⁶ Директор Stratfor розповів, чи піде Путін на широкомасштабне вторгнення в Україну, ZIK, www.zik.ua/news/2015/06/30/dyrektor_stratfor_rozpoviv_chy_pide_putin_na_shyrokomasshtabne_vtorgnennya_v_ukrainu_603102 (17 XII 2016).

⁷ Там же.

автономных ДНР/ЛНР, выборы на их территории пророссийских депутатов в Верховный Совет Украины, дальнейшая федерализация Украины, образование через референдумы автономных Одесской и Харьковской республик, защита всех русско-культурных граждан Украины и, в конечном счёте, «воссоединение» России и Украины (субъектов Юго-Восточной Украины)»⁸. Очевидно, что сценарий поглощения Украины «путём крупномасштабной войны» отойдёт на второй план, так как подвергает В. Путина на значительные риски, поскольку такой сценарий не даёт гарантированного результата.

Что касается украинской стороны, то при отсутствии стратегического мышления в постмайданной власти нет никакой стратегии своего поведения в российско-украинской войне. Проблема в том, что клептократическая элита не способна мыслить национальными интересами, а следовательно – формулировать и решать стратегические задачи. Превалирование бизнес интересов и жажда укрепления персональной власти исключает возможность разработки и внедрения руководством страны планов ведения войны с агрессором. Поэтому в краткосрочной и среднесрочной перспективе украинская власть будет пытаться придерживаться сценария «ни войны, ни мира», который в случае значительной эскалации боевых действий будет переходить в сценарий «потери отдельных территорий».

Ключевым моментом в изменении сценариев российско-украинской войны будет 2018 год. Предпосылками такого изменения станут: углубление экономического кризиса в России, период новых президентских выборов В. Путина в России; кульминационный эффект западных санкций против России, даже если их отменят в 2017 году; президентская предвыборная компания в Украине; смена у власти европейских элит в результате президентских и парламентских выборов в странах ЕС и других событий. Поэтому прогноз на большую глубину на долгосрочную перспективу невозможно без учёта более влиятельных внешних факторов, которые будут определять взаимоотношения между Западом и Россией.

В краткосрочной и среднесрочной перспективе глубиной до 2018–2020 гг. вероятно сохранится тенденция дальнейшего ослабления Запада и Украины, и усиления России. Ведь России удалось выдержать негативные последствия от падения мировых цен на нефть и введения западных санкций, избежать сокращения инвестиций и трудовых ресурсов. В 2016 году российская экономика начала выходить из рецессии. Медленно

⁸ *Темиргалиев раскрыл планы Кремля о создании новых «республик» в Украине*, Hvylyja, www.hvylyja.net/news/exclusive/temirgaliev-raskryil-plan-yi-kremlya-o-sozdanii-novyih-respublik-v-ukraine.html (15 XII 2016).

на 0,3% начал расти ВВП, замедлилась инфляция, возобновился рост реальных доходов населения и компаний, стабилизировался курс российского рубля. Гибридная война России против Запада также принесла ей значительные успехи. США в значительной мере стали более зависимым от России в решении международных проблем безопасности, чем наоборот. Проблема ядерной программы Ирана, война в Сирии, борьба с ИГИЛ является наглядным тому подтверждением. Европа стала более чувствительной к последствиям от внедрения своих санкций против России, чем наоборот. Очевидно, что Европа со временем откажется от таких санкций и будет поощрять Россию вернуться к экономической кооперации.

Россия во многом благодаря влиянию российской пропаганды значительно усилила анти-западные настроения в Европе, в результате чего лишила США, НАТО и ЕС политических, экономических и военно-стратегических преимуществ на постсоветском пространстве. Гибридная война России значительно углубила кризис ЕС и нарастание дезинтеграционных тенденций в сообществе. Стимуляцию сирийских беженцев в Европу, антиамериканских и евроскептических настроений в странах ЕС можно считать реальными невоенными победами России над Западом. России удалось через голландский референдум заблокировать ратификацию Соглашения об ассоциации между ЕС и Украиной и заставить НАТО отказаться от расширения на Восток. В большой степени Запад будет проявлять все большую готовность вернуться к отношениям с Россией по принципу «бизнес есть бизнес», забыв о своих цивилизационных ценностях и незыблемости международного права.

НАТО не смогло адекватно и оперативно отреагировать на российскую военную угрозу. Его военный потенциал в значительной степени пришёл в упадок. За четверть века Альянс превратился из оборонной в организацию по безопасности. Вместо перехода к стратегии «регионального сдерживания России», Альянс пытается вернуть её к стратегическому партнёрству, что говорит о психологической неготовности Альянса к конфронтации с Россией и тем более к войне с ней. Россия же понимает это как психологическую капитуляцию Альянса, что еще больше подогревает ее агрессивные намерения.

В среднесрочной перспективе Россия будет наращивать своё военное присутствие вблизи границ НАТО и устраивать постоянные военные провокации. Будет наращиваться антинатовская истерия внутри страны и дискредитация НАТО среди населения Польши и других стран Европы. Создавая с НАТО жупел главной угрозы, руководство России будет убеждать своих граждан в том, что для отвода этой угрозы необходимо

увеличивать военные расходы, отказаться от экономической модернизации и сократить социальные расходы. Одновременно такая милитаристская пропаганда будет способствовать усилению страхов в европейских странах перед возможной войной между Россией и НАТО, что приведёт к потере солидарности в действиях Альянса по обеспечению коллективной обороны.

Таковыми действиями Россия будет подталкивать Запад согласиться с формированием нового порядка с позиции силы, тем более, что баланс силы на восточных границах НАТО уже сместился в пользу России. Исходя из такого расклада в соотношении сил, в среднесрочную перспективу после наращивания военного присутствия, вполне возможной станет эскалация какого-либо военно-политического кризиса, вплоть до полноценной войны. Профессор политологии Калифорнийского университета Эдвард Уокер одним из таких сценариев считает упреждающий удар по Эстонии, Латвии и Литве. «С тех пор, как в прошлом году кризис НАТО и РФ стал по-настоящему серьёзным, существует и угроза атаки Москвы по странам Балтии. В данном случае целью был бы захват операционного контроля над регионом Балтийского моря к востоку от линии Калининград-Готланд до того, как НАТО сможет подготовиться к обороне. Затем Москва могла бы сказать, что готова применить тактическое ядерное оружие для защиты захваченных позиций. Кремлю пришлось бы поставить на то, что западные лидеры не рискнут воевать с ядерной державой ради трёх небольших стран на европейской периферии. Затем он мог бы попытаться договориться о новом порядке в Европе с позиций силы»⁹. Такой сценарий в случае обострения кризиса представляется вполне вероятным в среднесрочной перспективе. В такой ситуации территория Украины, как уже отмечалось, может стать театром широкомасштабной войны.

В долгосрочной перспективе, судя по наметившейся в конце первого и в начале второго десятилетия XXI века тенденции, будет происходить как деградация России так и дальнейшая дезинтеграция Запада, что приведёт к ослаблению внешнего влияния обоих ключевых игроков. В третьем десятилетии наступит волна экономического кризиса в России, скажется негативное влияние экономических санкций, будут свёрнуты большие инвестиционные проекты, увеличится дефицит государственного бюджета, иссякнет стабилизационный фонд, если и не прекратятся то существенно сократятся капиталовложения в экспортно-ориентированные отрасли

⁹ Пять ходов Кремля. Чего ждать от Путина, — американский профессор, *Ekonomi-theskije Izvestija*, www.news.eizvestia.com/news_politics/full/523-pyat-hodov-kremlya-chego-zhdai-ot-putina-amerikanskij-professor (16 XII 2016).

экономики. Будет происходить постепенное сокращение трудоспособного населения и падение производительности труда. В результате выполнить амбициозные военные программы будет крайне сложно, что снова приведёт к падению боеспособности вооружённых сил и военной мощи России.

С другой стороны, США будут терять свои позиции в мире. «Внутренние трудности и длительные проблемы на мировой арене истощат США, деморализуют американское общество, сделают непривлекательной американскую социальную систему, пробудят сомнения в мировом первенстве Америки, и в неспокойном мире 2025 де-факто положат конец господству Штатов в XXI веке, которое они когда-то самонадеянно провозгласили. Но кто же тогда сможет на него претендовать?»¹⁰ – задаётся вопросом Збигнев Бжезинский. Ослабление Америки породит ее равнодушие к европейским делам, окончательно подорвёт евроатлантическую солидарность, на которой держится НАТО. Европа окажется в опасности перед вызовом духовной деградации и дезинтеграции.

В условиях такого резкого ослабления Запада Россия сможет полностью дестабилизировать всю Европу, создать ситуацию хаоса на постсоветском пространстве, включая Украину, и в других стратегически важных для США регионах мира, что в конечном счёте окончательно разрушит мировой порядок сложившийся после окончания холодной войны. Такую ситуацию мирового хаоса предсказывал Збигнев Бжезинский в своей книге «Стратегическое видение: Америка и кризис глобальной власти», когда кризис американской системы «повлечёт быструю цепную реакцию, которая приведёт к глобальному политическому и экономическому хаосу. А медленное движение Америки в сторону упадка и бесконечной войны с исламом не закончится коронацией решительного глобального преемника до 2025 года»¹¹.

Но если даже такая ситуация произойдёт, у России может не хватить сил и ресурсов для восстановления мирового порядка хотя бы в европейской его части на своих условиях и в соответствии с ее видением. И тогда Россия сама утонет в этом международном хаосе, который обязательно захлестнёт и её собственную территорию. Украинепридётся самостоятельно выживать в условиях этого международного хаоса, борясь одновременно и с внутренними вызовами агонизирующего клептократического режима и с внешними вызовами российско-украинской войны. При такой тенденции наиболее вероятными вариантами продолжения

¹⁰ Бжезинський З., *Стратегічне бачення. Америка і криза глобальної влади*. – Львів: Літопис, 2012. – С. 64.

¹¹ Там же. – С.43.

российско-украинской войны и её результатами будут сценарии «ни мира ни войны» и «сомалийский» сценарий, в зависимости от способности обеих сторон продолжать эту войну.

Усиление же Украины возможно на рубеже 2020–2025 годов в период, когда будет происходить агония клептократического режима, и на смену ему придёт новое поколение украинской национальной элиты, которая сможет провести эффективные реформы в стране. Тогда станет возможным сценарий «тотальной войны» по восстановлению территориальной целостности и государственного суверенитета Украины на оккупированных территориях. В случае же когда этого не произойдёт и олигархическо-клептократическая система в стране укрепитя, будет усиливаться обнищание народа, радикализация социальных настроений и деградация духовных основ украинской нации. Это приведёт к тому, что на очередных президентских выборах к власти вновь могут прийти пророссийские силы в условиях продолжающейся войны. В такой ситуации неизбежным результатом российско-украинской войны станет сценарий «сателитизации», что в конечном счёте приведёт к негативным или фатальным последствиям, которые Украина переживала в своей истории не раз.

Опыт Украины

Анализ хода российской гибридной войны показывает, что она является проявлением конфликта идентичностей: статусных, государственных, институциональных, национальных, мировоззренческих и цивилизационных. В целом они составляют основу системного конфликта между Россией и Западом. Украина оказалась в эпицентре этого конфликта и стала полем для его решения. Это означает, что данный конфликт в той или иной форме охватит весь европейский континент. Таким образом опыт Украины в этой войне может быть достаточно ценным для других стран, чего они пока не осознали. Этот опыт имеет свои как положительные так и отрицательные стороны, которые возможно не стоит повторять, но обязательно необходимо учитывать. Обобщение этого опыта противостояния гибридной войне России приводит к таким выводам:

1. Гибридная война по своей сути является новой формой асимметричного конфликта обусловленного определёнными дисбалансами в силе, ресурсах, интересах и амбициях, а также диспаритетами сложившимися в системе международных отношений. Гибридный

характер этой войны позволяет игнорировать эти дисбалансы и устранять диспаритеты;

2. Гибридная модель войны значительно облегчает России разрушать существующий мировой порядок и государственный суверенитет Украины, поскольку она базируется на эксплуатации внутренних деструктивных факторов, которые закладывались российскими спецслужбами внутри украинского государства и общества еще до начала развязывания войны. Такая гибридная модель предусматривает свержения государственного суверенитета путём преобразования Украины в недееспособное государство «failstate»;
3. Механизм такого превращения заключается, прежде всего, во внешней провокации и генерации внутренних процессов в стране, таких, как ее фрагментация, упадок и коллапс государственных институтов, которые становятся несостоятельными выполнять свои социальные функции. Таким образом, эта гибридная модель в первую очередь направлена на свержение внутреннего суверенитета, а не внешнего, в отличие от классической военной интервенции. Потеря внешнего суверенитета становится следствием, производной свержения суверенитета внутреннего в этой ситуации;
4. Логика этой гибридной войны чётко проявляется в таких действиях по реализации стратегии «контролируемой эскалации»: Россия развязывает войну, поднимая уровень военной эскалации; потом предъявляет свои неприемлемые для жертвы агрессии требования; далее выступает в роли миротворца, дипломатично закрепляя статус-кво победителя на захваченные территории; после чего выстраивает свою модель политического режима в стране или на части ее территории, выступая в роли модератора ситуации и тенденций ее развития. Такая модель России чётко прослеживалась в ее действиях на протяжении двух лет войны на Донбассе;
5. Эскалация боевых действий в течении августа 2014 – февраля 2015 предусматривала не только нанесение военного поражения Украине и уничтожения украинских войск, но и создание ситуации хаоса на театре военных действий и системе военного и государственного управления Украины, но и хаоса в украинском обществе, прежде всего, на Донбассе в зоне боевых действий. Этот хаос должен был привести к разрушению промышленной и социальной инфраструктуры, породить международную нестабильность, которая приведёт лидеров Запада в состояние отчаяния. После этого включается дипломатическая атака на Киев и Запад, которая призвана заставить

- их принять условия Москвы и закрепить их в Минских и «нормандских форматах» или двусторонних сепаратных соглашениях;
6. Гибридная война обусловила гибридный характер военной организации, которая состоит из регулярных и парамилитарных государственных и негосударственных вооружённых формирований, гражданского населения, криминалитета и других невоенных или полувоенных компонентов. Характерной особенностью этой гибридной военной организации является то, что в подавляющей степени в ней не существует чисто регулярных или нерегулярных вооружённых формирований. В нерегулярных вооружённых формированиях существует определённое количество комбатантов, так же как и в состав регулярных соединений включаются парамилитарные отряды и подразделения. Вопрос только в их пропорции и соотношении, которое постоянно меняется в зависимости от поставленных задач и тактической обстановки. С политической точки зрения такая компоновка позволяет России отрицать участие регулярных российских войск в боевых действиях на территории Донбасса и военной оккупации Крыма, и наоборот, даёт возможность представлять этот конфликт как гражданскую войну в Украине. Именно поэтому в гибридную структуру российской военной организации в этой войне вошли гражданский и военный компоненты. Кроме местных коллаборационистов, гражданский компонент российской военной организации, представленной в войне против украинских сил, составляли тысячи российских граждан, которые приехали в Украину под видом «туристов» для захвата органов государственной власти в Украине, управляемые российскими шовинистическими и профашистскими «дугинскими» организациями, а также такими политизированными организациями как «Ночные волки» и другие. Руководящим ядром этих многотысячных групп российских сторонников были офицеры ГРУ, Генштаба РФ и офицеры других спецслужб России. На гражданский компонент военной организации России был возложен широкий спектр заданий, среди которых: участие в организации «мирного» переворота; захват местных органов государственной власти в Украине; организация местных референдумов о независимости регионов от Украины и присоединении к России; избрание местного «псевдо-правительства»; блокирование и захват зданий СБУ, отделений милиции и других местных правоохранительных органов Украины; блокирование и штурм украинских военных частей; содействие военному вторжению России и приветствие российских войск;

7. В такой ситуации постмайданная власть в Украине так и не смогла подготовить страну к обороне, создать ставку Верховного главнокомандования, перевести экономику страны на военные заказы. Президент страны оказался неспособным хотя бы объявить военное положение, скрываясь при этом за эфемерную аббревиатуру АТО (антитеррористическая операция). Действующая власть оказалась даже не в состоянии разорвать дипломатические отношения с Россией и объявить Украину жертвой российской военной агрессии. Зато благодаря мобилизационному эффекту российско-украинского конфликта украинская нация в лице добровольцев и волонтерского движения взяла на свои плечи все тяготы этой войны и сорвала стратегические планы Кремля по уничтожению Украины как суверенного государства;
8. Анализ соотношения сил на театре военных действий даёт основания утверждать: *во-первых*, преимущество Вооружённых сил России делает их способными разбить украинскую группировку войск и захватить южные и восточные области Украины; *во-вторых*, несмотря на гарантированную победу, Россия осуществила вторжение только на одном – восточном направлении в августе 2014 года, не решившись разворачивать фронты на других стратегических направлениях, в силу незначительной преимущества над украинскими группировками на главных стратегических направлениях и гибридного характера войны; *в-третьих*, Украина за счёт частичной и хаотичной мобилизации смогла увеличить свою группировку в зоне проведения АТО до сорока тысяч войск и достичь равного баданса сил со своим противником на восточном направлении, хотя, непосредственно в операции на границе принимало участие всего лишь около 5700 военнослужащих, что собственно и обусловило их поражение;
9. Наиболее слабой стороной действий Вооружённых Сил Украины (ВСУ) на тактическом и стратегическом уровнях является отсутствие чёткопровозглашённых целей войны и задач боевых действий с учётом масштаба агрессии и возможностей государства. На стратегическом уровне чётко прослеживается несоответствие форм и способов ведения вооружённой борьбы (в форме антитеррористической операции способом постепенного вытеснения противника без решающего разгрома) характеру и масштабу задач, соотношению сил и средств сторон;
10. По уровню технической оснащённости военных формирований воюющих сторон в зоне конфликта преимущество России по наземным

силам относительно невелико (кроме спецназа и десантников), но с учётом лучшей боевой подготовки, более исправного и более современного вооружения, а главное – значительно более сильных ВВС и ВМФ, *преимущество* Вооружённых сил России *очевидно*. Более того российские войска и армейские корпуса ДНР и ЛНР имеют на своём вооружении *новейшие системы оружия*, которых в Украине не существует;

11. Анализ мобилизационного эффекта российско-украинского конфликта позволяет выявить стратегические просчёты в этом процессе как российской, так и украинской стороны. *Во-первых*, Путин очень цинично использовал российско-украинскую войну для консолидации российского общества вокруг политического руководства РФ и укрепления легитимности собственной власти в стране, однако недооценил подобного мобилизационного воздействия этого конфликта на украинское общество, что в конце концов привело к срыву стратегических планов российской военной кампании 2014–2015 годов в войне против Украины. *Во-вторых*, новая украинская власть не смогла в полной мере реализовать мобилизационный эффект российско-украинской войны, ни для консолидации общества, ни для отражения российской агрессии, ни для проведения радикальных военных, политических и экономических реформ в стране. Последствиями неспособности реализовать этот мобилизационный ресурс стали такие негативные процессы: стагнация, углубление кризиса в экономике, деморализация общества и армии, криминализация всех сфер общественной жизни;
12. В ситуации значительного преимущества России в силе и несравненно большей территории и ресурсах, а также при отсутствии помощи со стороны Запада, Украина должна отдавать приоритет оборонной асимметричной стратегии, направленной на преодоление своих внутренних недостатков и увеличение собственных преимуществ. Потребность в такой оборонной стратегии является более насущной ввиду того, что Россия ведёт гибридную войну, направленную на нарушение внутреннего порядка и стабильности в Украине. Применение такой оборонной стратегии позволит Украине направить российско-украинский конфликт в конструктивное русло, которое сделает Украину сильнее. Именно эта истина уже сделала нас сильнее. Практически не имея боеспособных вооружённых сил и компетентного военно-политического руководства, украинская нация сорвала планы войны России, остановив врага на втором

этапе российской военной компании, в результате чего В. Путину так и не удалось свергнуть государственный суверенитет Украины. Ему пришлось радоваться только двумя оккупированными территориями Крыма и части Донбасса.

Итак, откровенно говоря, успехи России в этой войне с Украиной не столь значительны, как предполагалось грандиозными военно-политическими планами Кремля. Это даёт нам основание утверждать, что Украина способна победить даже такого гигантского врага, как Россия, если выбрать правильную стратегию борьбы с ним.

Уроки для Польши

Для укрепления своей обороноспособности и безопасности Польша исходя из опыта Украины может вынести такие уроки. *Во-первых*, не стоит питать надежду на силу международного права, помощь международного сообщества и механизмы коллективной безопасности и обороны. Вера в фетиш дипломатии является губительной и приводит к поражениям. *Во-вторых*, начальный этап российской гибридной войны против Польши не будет проводиться в виде открытой военной агрессии, что значительно усложнит введение в действие статьи 5 Вашингтонского договора о коллективной обороне НАТО. *В-третьих*, Безопасность Польши как никогда зависит от того, сможет ли Украина выстоять и выжить в этой войне с Россией. В случае падения Украине Польша превратится во фронтовое государство со всеми негативными для неё последствиями. Вероятнее всего в этом случае Россия будет пытаться дестабилизировать внутреннюю ситуацию в Польше доведя её до состояния хаоса путём: создания широкой агентурной, диверсионной и пропагандистской сети призванной разжигать межэтническую вражду; финансирования про-российских партий, радикальных ультра-правых и ультралевых движений; продвижения во власть завербованных российскими спецслужбами польских политиков, чиновников, экспертов и общественных деятелей; провоцирования конфликта в украинском-польских и польско-литовских отношениях.

В-четвертых, самым слабым звеном в обороне Украины в условиях войны с Россией было фактическое отсутствие военно-политического руководства в стране. Слабость и неспособность оперативно принимать необходимые и адекватные стратегические решения на военно-политическом уровне в значительной степени предопределила военные поражения

украинских войск и достаточно лёгкую оккупацию украинской территории российскими войсками. Именно поэтому, главным объектом атак России будет высшее военно-политическое руководство Польши, на которое Кремль окажет максимально жёсткое давление путём подкупа, шантажа, коррупции, дискредитации и в крайнем случае – физического устранения. Смоленская трагедия в этом контексте будет ставить ещё много вопросов. В-пятых, сценарий захвата Крыма и дальнейший ход войны на материковой Украине указывает на то, что подобная калька действий может быть перенесена на страны Балтии. Ведь прежде чем идти на Польшу, Путин будет пытаться дестабилизировать эти страны потому, что они находятся в более уязвимом геостратегическом положении. В этом смысле они подобно Крыму также будут восприниматься Путиным и русскими в качестве «счастливого приза», что в дальнейшем вдохновит его на захват Белоруссии после чего он уже нацелится на Польшу. Это означает, что руководство Польши уже в мирное время должно продумывать и воплощать план противодействия таким сценариям российской гибридной войны.

SŁOWA KLUCZOWE

Wojna rosyjsko-ukraińska, architektura europejskiego bezpieczeństwa, reżim bezpieczeństwa w Europie, eskalacja wojenna, pokojowe rozwiązywanie konfliktów, równowaga sił, kompromis, wojna na dużą skalę, strategia kierowanego chaosu, kontrolowana eskalacja

KEYWORDS

Russians-Ukrainian war, European security architecture, security regimes in Europe, the military escalation, the peaceful settlement of conflicts, the balance of power, compromise, a large-scale war, the strategy of guided chaos, controlled escalation

S u m m a r y

Russian hybrid war: forecast of development, Ukraine's experience and lessons for Poland

Understanding the experience of Ukraine may be useful lessons to strengthen the security and Poland defence as a member of the European community and a neighbouring state. After all, Russia is a huge threat to European security. Hybrid Russia's war against the West brought her great success. US become significantly more dependent on Russia in solving international problems of security, rather than

vice versa. Russian hybrid war significantly deepened the EU crisis and increase disintegration tendencies in the middle of the community. NATO has failed to adequately and promptly respond to Russian military threat. In the medium term, Russia will build up its military presence near the borders of NATO and arrange permanent military provocations. Anti-NATO hysteria will increase in the country and discredit NATO among the population of Poland and other European countries. This means that the Poland leadership in peacetime should think through and implement a plan against such scenarios Russian hybrid war. But even if such a situation happens in Russia may not have enough forces and resources to rebuild its world order, or at least European of it on its own terms and in their own vision. And then Russia itself will sink in this international chaos that must absorb of Russians own territory. So, frankly, the success of the war with Ukraine not as large as anticipated grand military and political plans of the Kremlin. This gives us reason to say that Ukraine is able to win even this giant enemy, as, if you choose the right strategy to combat it. So the security of Poland as ever depends on whether Ukraine will be able to withstand and survive the war with Russia. So the security of Poland as ever depends on whether Ukraine will be able to withstand and survive in this the war with Russia.

**Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa RP
w nowych uwarunkowaniach
wewnętrznych i międzynarodowych**

Wrocław 2016

Nr 1(4)/2016

MACIEJ MRÓZ

Uniwersytet Wrocławski

UWAGI I REFLEKSJE NAD WYBRANYMI ASPEKTAMI POLITYKI ZAGRANICZNEJ POLSKI POD RZĄDAMI KOALICJI PARTII PRAWICOWYCH PO WYBORACH 2015 R.

Dokonując choćby pobieżnego przeglądu definicji polityki zagranicznej państwa, dominujących w literaturze politologicznej, nie trudno dostrzec, iż w klasycznym modelu państwa polityka zagraniczna służy przede wszystkim do maksymalizacji zysków, wynikających z potencjału kraju, wyrażającego się jego obszarem, liczbą ludności, siłą militarną, czy też aktywami naukowo-technicznymi oraz otoczenia międzynarodowego, a więc aktualnego układu sił na świecie. Jest ona postrzegana zazwyczaj jako proces o charakterze zmiennym i dynamicznym, zjawisko społeczne, niezbędne państwu do istnienia i rozwoju. Takie właśnie rozumienie polityki zagranicznej, zakładającej maksymalizację sytuacji korzystnych, przy jednoczesnej minimalizacji niekorzystnych, najczęściej występuje w definicjach politologicznych. Polityka zagraniczna to według nich także zorganizowany i skierowany na zewnątrz wysiłek państwa, podporządkowany osiągnięciu jego żywotnych interesów, który wyraża się w kształtowaniu jego zewnętrznego otoczenia¹, ale także proces racjonalnego myślenia decydentów, warunkowany przez ich sposób odczytania interesu narodowego, motywacje szczegółowe, analizę sytuacji międzynarodowej, czy też bilansowaną ocenę własnych możliwości. Ponadto może ona być zarówno wyrazem mocarstwowej arogancji, ale także oznaczać słabość i wewnętrzne kompleksy państwa, brak doświadczenia, nieznajomość, a nawet arogancję wobec norm i instytucji, które umożliwiają mu istnienie i funkcjonowanie². *Ex definitione* polityka zagraniczna realizowana

¹ *Stosunki międzynarodowe: geneza, struktura, dynamika*, red. E. Haliżak, R. Kuźniar, Warszawa 2006, s. 122.

² Ostatnio na ten temat w polskiej literaturze Zob. *Polityka zagraniczna. Aktorzy, potencjały, strategie*, red. T. Łoś-Nowak, Warszawa 2011, s. 17.

przez każde państwo rozgrywa się w realiach geopolitycznych i geostrategicznych, stworzonych przez uwarunkowania zewnętrzne, zawsze jest też ona rezultatem wewnętrznego układu sił, aczkolwiek czynniki *ad intra* pozostają zazwyczaj na drugim planie w stosunku do domeny *ad extra*. Takie prawidłowości towarzyszą także w przypadku polityki zagranicznej Polski, prowadzonej przez koalicję partii prawicowych w Polsce po zwycięskich dla nich wyborach parlamentarnych w 2015 r. Niewątpliwie byłoby niedopuszczalnym uproszczeniem utracenie z pola widzenia udziału ludzkiej woli, zwłaszcza liderów politycznych, w mniejszym wymiarze lokalnych decydentów czy prominentnych doradców oraz zbiorowej wyobraźni i oczekiwań społeczeństwa w kształtowaniu polityki zagranicznej Polski na przestrzeni ostatnich kilkunastu miesięcy.

Zwycięstwo w październiku 2015 r. prawicowej koalicji wyborczej, powstałej wokół Prawa i Sprawiedliwości (PiS), przyniosło ze sobą poważne, na niektórych płaszczyznach wręcz zasadnicze zmiany, zarówno w kwestii optyki, treści czy priorytetów polityki zagranicznej Polski, ale zwłaszcza jej doraźnych i długofalowych celów. Zapowiadana przez PiS gruntowna przebudowa państwa, przedstawiana pod hasłem *dobrej zmiany*, w istotnym stopniu dotyczy także polityki zagranicznej, a zwłaszcza posiadającej dla kraju znaczenie, daleko wykraczające poza kontekst tylko polityczny, współodpowiedzialności za projekt europejski. Aczkolwiek komentatorzy zwykli zazwyczaj w pierwszym rządzie analizować program polityczny PiS pod kątem stosunku tej partii do modelu instytucjonalno-politycznego III Rzeczypospolitej (RP) i bilansu transformacji społeczno-gospodarczej ostatniego ćwierćwiecza, to nie ulega wątpliwości, że w tym szeroko zakrojonym alternatywnym pomyśle na Polskę sposób postrzegania świata i Europy oraz miejsca w nich państwa polskiego odgrywa niepoślednią rolę³. Zapowiedzi środowisk prawicowych w Polsce, formułowane przez prominentnych polityków tych formacji jeszcze w okresie kampanii wyborczej, przynosiły ze sobą deklaracje: wzmocnienia pozycji państwa na arenie międzynarodowej, m.in. poprzez powrót do partnerskich relacji, a nawet twardego kursu wobec Niemiec, większego zrównoważenia stosunków z Francją, szukania szerszej płaszczyzny współpracy w ramach Grupy Wyszehradzkiej, zwłaszcza z Węgrami, powrót do – zdawałoby się już dawno przebrzmiałej – idei *Międzymorza*, czy też osiągnięcia postępu w lodowatych relacjach z Federacją Rosyjską (FR)

³ *Raport – Jaka zmiana? Założenia i perspektywy polityki zagranicznej rządu PiS*. Raport przygotowany przez grupę ekspertów powołaną w 2016 r. przez Fundację im. Stefana Batorego. Zadaniem tej grupy jest monitorowanie i refleksja nad polityką zagraniczną Polski. W jej skład weszły osoby związane z różnymi think tankami i organizacjami: Adam Balcer z WiseEuropa, Piotr Buras z warszawskiego biura Europejskiej Rady Spraw Zagranicznych (ECFR), Grzegorz Gromadzki z Fundacji im. Stefana Batorego oraz Eugeniusz Smolar z Centrum Stosunków Międzynarodowych.

w związku z konfliktem na Ukrainie. Tradycyjnie już środowiska prawicowe, wierne realizowanej w latach 2005–2007 strategii *bandwagoing* w polityce zagranicznej, zapowiadały nadanie nowych impulsów w relacjach ze Stanami Zjednoczonymi (USA), jako niezmiennie głównego filaru bezpieczeństwa Polski, m.in. na drodze stałej obecności wojsk amerykańskich, bądź sił Sojuszu Północnoatlantyckiego (NATO) na terytorium RP oraz wzmocnienia bezpieczeństwa państw bałtyckich⁴.

Pierwszą okazją do prezentacji zadań polityki zagranicznej Polski rządu premier Beaty Szydło stało się wystąpienie w dniu 29 I 2016 r. ministra spraw zagranicznych Witolda Waszczykowskiego w sejmie⁵. Przedstawiona przez szefa dyplomacji informacja była ze znacznym zainteresowaniem oczekiwana, zarówno przez komentatorów zagranicznych, publicystów międzynarodowych, jak i opozycję parlamentarną w kraju. Minister zapowiedział realizację przez rząd skutecznej polityki zagranicznej, opartą na czterech przesłankach:

1. zakorzenienia polityki zagranicznej w – niesprecyzowanej zresztą bliżej przez ministra – woli politycznej suwerennych państw, które – o ile łączy je głęboka wspólnota wartości i interesów (zapewne Unia Europejska i NATO) – gotowe są – w ocenie Waszczykowskiego – solidarnie współpracować ze sobą w celu realizacji wspólnych celów;
2. oparcia polityki na prymacie międzynarodowego prawa nad brutalną siłą, odrzucenia XIX-wiecznej idei koncertu mocarstw, dzielącego wbrew woli narodów Europę i świat na strefy wpływów;
3. wspólnoty wartości świata demokratycznego, które tworzą przestrzeń jednoczącą społeczeństwa wokół pokojowego rozwoju i współpracy, niezależnie od odmienności kulturowych i doświadczeń historycznych;
4. uznania zasady, że stosunki międzynarodowe, choć postrzegane czasami jako sfera brutalnej i niszczącej rywalizacji między państwami, tworzą także przestrzeń wymiany gospodarczej, wzajemnego poznawania się społeczeństw, również tych bardzo odległych pod względem tradycji i doświadczeń dziejowych.

⁴ Chodzi o rozszerzenie działającej już w ramach NATO formuły, takiej jak m.in. *Baltic Air Policing*, a więc wspólnej obrony przestrzeni powietrznej nad Estonią, Litwą i Łotwą, krajami nieposiadającymi lotnictwa myśliwskiego, kontynuację projektu elementów tarczy antyrakietowej w Redzikowie oraz symbolicznego, z punktu widzenia obronności Polski, zaangażowania naszych zachodnich sprzymierzeńców (magazyny sprzętu, garnizony wojsk lądowych na szczeblu batalionu, najwyżej brygady, które dyslokowane w pobliżu granicy wschodniej NATO miałyby pełnić rolę odstrasżającego systemu alarmowego).

⁵ Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2016 roku, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, www.msz.gov.pl (26 XI 2016).

Przywołane powyżej przez ministra przesłanki, towarzyszące projektowanej realizacji przez rząd RP polityki zagranicznej, stanowią przynajmniej w punkcie trzecim mieszaninę twierdzeń i założeń o charakterze *quasi* deklaratywno-ideowym, pasującym raczej do inwokacji ustawy zasadniczej czy umowy międzynarodowej, niż *expose* ministra spraw zagranicznych.

W sensie aksjologicznym niewątpliwie słuszne odwoływanie się Waszczykowskiego do wspólnoty interesów świata zachodniego, rozumianej jako wartości, stanowiące dziedzictwo europejskiej cywilizacji, takie jak: prawo rzymskie, filozofia grecka i etyka chrześcijańska, racjonalizm, dobro wspólne oraz respektowanie praw człowieka, trudno przenosić na skomplikowaną problematykę polityki międzynarodowej, będącej od zawsze, nawet w świetle teorii liberalnych stosunków międzynarodowych, domeną krzyżujących się egoistycznych interesów narodowych i państwowych⁶.

Minister Waszczykowski, kreśląc w sejmie projektowane przez nowy rząd kierunki polityki zagranicznej RP, wskazał, iż w 2016 r. Polska będzie musiała zmierzyć się z trzema wielkimi kryzysami, w których pogrąża się Europa: z kryzysem bezpieczeństwa, kryzysem sąsiedztwa oraz kryzysem samego projektu europejskiego, przy czym każdy z nich może – zdaniem ministra – mieć bardzo poważne i daleko idące konsekwencje dla państwa⁷.

Tej niewątpliwie trafnej ocenie stojących przed polityką zagraniczną Polski wyzwań, zwłaszcza w sferze bezpieczeństwa, towarzyszy szersza refleksja szefa dyplomacji. Na czołowe miejsce wybija się w niej konstatacja, odnosząca się do narastającego od kilku lat niepokoju Warszawy, związanego z dramatycznym pogarszaniem się sytuacji we wschodnim i południowym sąsiedztwie Unii Europejskiej (UE), w tym bezpośrednio u granic RP. Nie trzeba specjalnej przenikliwości, ani głębokiej znajomości problematyki międzynarodowej, aby pokusić się o twierdzenie, iż aktualnie istniejący system bezpieczeństwa międzynarodowego

⁶ Taka narracja nie wystawia najlepszego świadectwa warsztatowi dyplomatycznemu obecnego ministra spraw zagranicznych oraz jego współpracownikom, odpowiedzialnym za redakcję oficjalnych wystąpień ministra, a co gorzej w kuriozalny sposób obnaża brak profesjonalizmu, przypominając znaną w świecie dyplomatycznym anegdotę o konfesjonale z czasów kongresu wiedeńskiego. Obecny minister spraw zagranicznych to zawodowy dyplomata, m.in. były ambasador RP w Teheranie, który przejdzie zapewne do historii polskiej dyplomacji, jako ten, który w wywiadzie udzielonym tygodnikowi „Newsweek” z 17 VIII 2008 r., będąc zastępcą ministra Sikorskiego ujawnił tajemnice służbowe i negocjacyjne, związane z rokowaniami polsko-amerykańskimi w sprawie tarczy antyrakietowej. W wywiadzie została ujawniona polska taktyka negocjacyjna, chociaż rokowania były jeszcze w toku, a nawet zostały w nim opisane kuluarowe rozmowy z dyplomatami amerykańskimi. O reakcjach w środowisku polskich dyplomatów na tzw. sprawę Waszczykowskiego zob. J. M. Nowak, *Dyplomata na salonach i w politycznej kuchni*, Warszawa 2014, s. 305–306.

⁷ *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych..., op.cit.*

jest niewydolny i ulega marginalizacji. Erozja takich instytucji, jak Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie lub np. organizacje regionalne, powołanych *ex definitione* do kanalizowania, a następnie rozładowywania napięć na drodze dialogu, zapobiegania konfliktom lub ich rozwiązywania w oparciu o zasady przyjęte w prawie międzynarodowym, są przez niektóre państwa jawnie lekceważone i pomijane.

Mając na względzie powyższe przesłanki, po raz pierwszy od przemian ustrojowych w Polsce minister spraw zagranicznych RP *expressis verbis* wskazał na FR, jako potencjalnie najpoważniejsze źródło destabilizacji bezpieczeństwa Starego Kontynentu, która – w ocenie Warszawy – podąża w stronę rewizji po-zimnowojennego porządku europejskiego⁸. W tym kontekście zasadne wydaje się przypomnienie, iż nowa, przyjęta 12 V 2009 r. i podpisana przez prezydenta Dmitrija Miedwiediewa *Strategia bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej*, zaktualizowana w 2014 r., dopuszcza użycie siły przy realizacji interesów Moskwy, a praktyczną formą realizacji nowej strategii stały się trzy wojny z jej udziałem, w tym ostatnia – rosyjska agresja przeciw Ukrainie. Federacja Rosyjska w dobie Władimira Putina konsekwentnie zmierza do poszerzania własnej strefy wpływów i zahamowania transformacji demokratycznej tych państw Europy Wschodniej, które dążą do zbliżenia z Zachodem. Tak realizowanej polityce towarzyszy szybka rozbudowa rosyjskiego potencjału militarnego, działania o charakterze hybrydowym, w tym propagandowe z szerokiego wachlarza *soft power*.

W konsekwencji Rosja trwale poszerza swoje oddziaływanie na środowisko międzynarodowe, a w przypadku dwóch toczących się jednocześnie konfliktów zbrojnych na Ukrainie i Bliskim Wschodzie, wydaje się, iż to w największym stopniu Moskwa posiada wielorakie atuty w rękę, a więc m.in. wpływy, potencjał i wolę polityczną do czasowego przynajmniej zamrożenia, jeśli nie rozwiązania nabrzmiałych problemów. Na przestrzeni ostatnich lat FR nie tylko zwiększyła znacznie swoje zaangażowanie na obszarze postradzieckim i szerzej – dawnej, pochodzącej jeszcze z czasów Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR) strefy wpływów, ale także postanowiła uczynić z niego pole dla implementacji wizji świata wielobiegunowego, w którym Moskwa zajmie uprzywilejowaną pozycję jednego z centrów potęgi w świecie. Naturalnie decydenci kremlowscy nie zawężają owego centrum wyłącznie do obszarów regionalnych, np. europejskiego czy też bliskowschodniego, ale ich ambicje wykraczają znacznie dalej i streszczają się w chęci współludziału w podejmowaniu decyzji w skali globalnej. Najsilniejsze zagrożenie ze strony Rosji dla międzynarodowego ładu i bezpieczeństwa, w dłuższej perspektywie, niesie obecna od dawna na Kremlu tendencja kompensacji słabości państwa poprzez jego militaryzację. Zbrojenia

⁸ Informacja Ministra Spraw Zagranicznych..., *op.cit.*

wymagają coraz większych poświęceń, dlatego rezygnuje się z wielu inwestycji w sferze rozwoju gospodarczego, kapitału ludzkiego, edukacji czy nauki. W efekcie luka pomiędzy potencjałem militarnym i rozwojowym rośnie, generując coraz większą presję, aby w stosunkach międzynarodowych nadrobić „zaczofanie cywilizacyjne” poprzez użycie twardej siły⁹.

Drugi z wielkich problemów stojących przed polską służbą zagraniczną, nakreślony w sejmowym *expose* ministra Waszczykowskiego, to wiążący się z kwestią bezpieczeństwa państwa kryzys sąsiedztwa europejskiego. Aczkolwiek – zdaniem ministra – to FR odgrywa destrukcyjną rolę w Europie Wschodniej, to nie wyłącznie ona ponosi odpowiedzialność za istniejący stan rzeczy i nie ona wyłącznie jest źródłem obaw Warszawy i innych państw regionu. Zgubny wpływ na region wschodnioeuropejski wywiera także korupcja oraz brak konsekwentnych reform polityczno-ustrojowych i wolnorynkowych, na południu zaś od Europy największymi problemami są w chwili obecnej konflikty zbrojne, terroryzm, rozkład struktur państwowych, a zwłaszcza potężna fala migracji zarobkowej i uchodźców. Polska dyplomacja, posługując się także instrumentami pomocy rozwojowej – w nakreślonej przez ministra strategii – aktywnie włącza się w rozwiązywanie problemów Afryki i Bliskiego Wschodu i będzie dążyła do utrzymania właściwej równowagi między zaangażowaniem naszych partnerów i sojuszników z NATO i UE w zapobieganie i rozwiązywanie problemów w sąsiedztwie wschodnim i południowym¹⁰. Zapowiedź ministra odnośnie zmiany stanowiska Polski wobec problemu migracji oznacza odrzucenie zasady solidarności europejskiej, a co za tym idzie *ipso facto* odejście rządu w Warszawie od zobowiązań zaciągniętych w sprawie relokacji uchodźców przez ekipę premier Ewy Kopacz.

Trzecim wyzwaniem dla polskiej dyplomacji – nakreślonym w wystąpieniu ministra Waszczykowskiego – będzie zmierzenie się ze swoistym impasem projektu europejskiego, za którego spektakularne przejawy rząd uznał grecki kryzys zadłużeniowy i perspektywę wyjścia z UE Wielkiej Brytanii, dlatego też zapowiedź uczynienia z Londynu strategicznego partnera Warszawy we wspólnocie wypada uznać za deklarację niezrozumiałą, zarówno w sensie politycznym, jak i *stricte* praktycznym. Ponadto w ramach analizowanego wyzwania polska dyplomacja postawiła sobie za cel *hic et nunc* przeciwstawianie się wewnętrznemu zróżnicowaniu Unii, pomysłowi mini-Schengen czy dyskryminacji obywateli polskich, mieszkających w państwach Wspólnoty.

⁹ K. Pełczyńska-Nałęcz, *Jak uniknąć rozmów ponad naszymi głowami? Polska wobec Rosji w dobie konfrontacji?*, Warszawa, październik 2016, Fundacja im. Stefana Batorego, www.batory.org.pl (12 XII 2016).

¹⁰ *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych...*, *op.cit.*, s. 5.

Początkowo zniuansowane i ostrożne wypowiedzi szefa Ministerstwa Spraw Zagranicznych (MSZ) oraz pomniejszych działaczy obozu rządzącego w sprawie dalszego funkcjonowania Polski w ramach instytucji europejskich, zaczęło z czasem zastępować głoszone *explicite* coraz bardziej pesymistyczne nastawienie do UE. Wizja zjednoczonej Europy jako organizmu podlegającego nieuchronnej dezintegracji i w zasadzie skazanego na porażkę, przynajmniej w swoim obecnym kształcie, zaczęła dominować w wystąpieniach, zarówno lidera PiS i zapewne za jego przyzwoleniem i zachętą, również wśród licznych przedstawicieli środowisk intelektualno-politycznego zaplecza polskiej prawicy. W kręgach władzy zapanowała swoista moda na antyeuropejskość, a taka retoryka niewątpliwie nie może pozostać bez wpływu na strategię polityki zagranicznej. Po akcesji Polski do UE, a nawet w okresie przedakcesyjnym, integracja była postrzegana przez większość środowisk politycznych w kraju jako szansa na stabilność, bezpieczeństwo, czy też awans cywilizacyjny. Dziś w dobie tzw. *dobrej zmiany* w frazeologii ekipy rządzącej rysuje się jako ryzyko, a nawet nadciągające zagrożenie, nie tylko dla rozlicznych sektorowych interesów Polski, ale nawet dla jej suwerenności i niepodległości. Analitycy związani z PiS nie kryją, iż ich oceny wypływają w dużej mierze z ideowych podstaw partii rządzącej, m.in. ze sposobu definiowania narodu, jego podmiotowości i suwerenności oraz stosunku do modelu politycznego i społeczno-kulturowego, dominującego w Europie Zachodniej, a dopiero potem odmiennego od środowisk centrowo-liberalnych postrzegania rzeczywistości międzynarodowej. Z uwagi na wciąż dominujące w świetle różnych badań poparcie zdecydowanej większości Polaków dla członkostwa w UE, antyeuropejska narracja prawicy, zdaje się mieć nikłe szanse na trwałe zakotwiczenie się w świadomości większości obywateli III RP.

Zaprezentowane w *expose* ministra Waszczykowskiego zasadnicze kierunki nowej polityki zagranicznej Polski, realizowane w szerszej formule *dobrej zmiany*, miały polegać m.in. na zwiększeniu podmiotowej roli Polski w UE i porzuceniu nadmiernego – zdaniem polityków prawicowych – ulegania sugestiom płynącym z Berlina i Paryża, przy jednoczesnym uczynieniu z Wielkiej Brytanii czołowego partnera Warszawy w Europie, czy też na podjęciu nowych inicjatyw w rejonie środkowo i wschodnioeuropejskim, zmierzających do wzmocnienia pozycji Warszawy, a nawet zajęcia fotela lidera regionu.

Rodzi się zatem w sposób nieuchronny pytanie: czy od czasu objęcia władzy w 2015 r. przez partie prawicowe pod egidą PiS nastąpił jakościowy zwrot w polityce zagranicznej Polski i jakie były jego konsekwencje dla relacji bilateralnych z UE i wiodącymi podmiotami stosunków międzynarodowych w Europie, a także z USA? W świetle wydarzeń w polityce międzynarodowej z aktywnym bądź pasywnym udziałem Polski na płaszczyźnie zarówno bilateralnej, jak

i wielostronnej, mających miejsce na przestrzeni ostatnich kilkunastu miesięcy, wypada jednoznacznie z dużą dozą prawdopodobieństwa stwierdzić, iż nowa polityka zagraniczna Polski, afiliowana przez PiS, ma za zadanie nie przywoływaną w przytoczonych na wstępie artykułu definicjach maksymalizację zysków, lecz minimalizację – na arenie międzynarodowej, zwłaszcza europejskiej – strat wywołanych *suwerenną polityką* rządu Beaty Szydło w kraju. Tę prawidłowość zdają się potwierdzać, nie tylko napięte relacje z UE na tle kondycji demokracji w Polsce, jak i stosunki z poszczególnymi jej członkami, zwłaszcza z Wielką Brytanią w związku z położeniem polskiej mniejszości na Wyspach, czy też innymi podmiotami europejskiej polityki zagranicznej, skupionymi w Grupie Wyszehradzkiej z uwagi na ich relacje z FR, a nawet w relacjach z głównym sojusznikiem Polski w dziedzinie bezpieczeństwa – USA.

Suwerenna polityka rządu premier Szydło wypływa z przyjęcia przez obóz rządzący w Polsce prymatu polityki wewnętrznej nad zagraniczną, a nawet uczynienia z tej ostatniej funkcji polityki wewnętrznej. Niewątpliwie związane jest to z realizacją przez PiS radykalnego kursu, zwłaszcza w sferze instytucjonalnej, w którym nie ma miejsca na wywiązywanie się z przyjętych wcześniej zobowiązań prawnoinstytucjonalnych oraz opinii zagranicznych partnerów. Konflikt wokół Trybunału Konstytucyjnego w Polsce przyniósł ze sobą rozliczne międzynarodowe implikacje, także w odniesieniu do kwestii realizacji polityki zagranicznej RP wobec wiodących partnerów europejskich oraz USA. Na gruncie unijnym nowa polityka zagraniczna Polski pod rządami PiS to m.in. ataki *ad personam* członków polskich władz pod adresem polityków europejskich, sprawa opinii Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo, potocznie zwaną Komisją Wenecką Rady Europy, a także w związku z procedurą unijną wizyty w Warszawie w kwietniu 2016 r. przewodniczącego Komisji Europejskiej (KE) Jeana-Claude’a Junckera oraz jego zastępcy Fransa Timmermansa. Kulminacją sporu z KE w związku z oskarżeniami Brukseli o łamanie zasad demokracji i państwa prawa w Polsce była przyjęta znaczną większością głosów 13 kwietnia rezolucja Parlamentu Europejskiego (PE) w sprawie demokracji w Polsce, a wreszcie negatywna opinia Komisji Europejskiej o stanie praworządności z 1 VI 2016 r. Dokonane ostatecznie pod koniec 2016 r. przez rządzącą większość definitywne pozbawienie Trybunału Konstytucyjnego jego konstytucyjnych uprawnień i uczynienie z tej instytucji powolnego narzędzia władzy, zaostriżyło wielomiesięczny spór z KE i z ogromną większością w PE.

W obliczu przywoływanych powyżej negatywnie ocenianych przez zagranicznych partnerów konsekwencji działań władz w Warszawie, bywają one zazwyczaj postrzegane w kierowniczych gremiach PiS jako drugorzędne wobec priorytetu radykalnej przebudowy państwa i społeczeństwa, która ma się

dokonać na arenie wewnętrznej. Wspomniana gruntowna przebudowa całokształtu życia polityczno-społecznego, a także gospodarczego kraju, może zostać osiągnięta nawet za cenę, obserwowanego pod koniec ostatniego kwartału 2016 r., spowolnienia wzrostu gospodarczego Polski, z czym zresztą nie kryje się w wypowiedziach dla mediów lider PiS Jarosław Kaczyński. Skrajni pesymiści posuwają się nawet do formułowania prognozy, iż w imię realizacji pełnej władzy w Polsce prezes PiS gotów jest poświęcić pozycję III RP w UE, a nawet zainicjować wyjście ze struktur wspólnoty¹¹.

Przyjęcie założenia prymatu polityki wewnętrznej nad zagraniczną w przypadku Polski po wyborach 2015 r. charakteryzuje także pozainstytucjonalny fenomen jednorazowy, w postaci funkcjonowania w Polsce, państwie członkowskim UE, pozakonstytucyjnego – obok rządu, prezydenta i szefa dyplomacji – ośrodka podejmowania zasadniczych decyzji w średnio i długofalowym wymiarze w odniesieniu do polityki zagranicznej RP. Skupienie pełni władzy także w polityce zagranicznej w rękach szefa zwycięskiego obozu politycznego, przy jednoczesnym nieponoszeniu przez niego konstytucyjnej odpowiedzialności za podejmowane decyzje, w sposób nieuchronny nie pozostaje bez wpływu na proces kreowania i realizacji polityki zagranicznej RP, prowadząc także do dezorientacji partnerów zagranicznych. Neglizowanie przez prezesa Kaczyńskiego przy różnych okazjach konstytucyjnych ośrodków władzy, odpowiedzialnych za prowadzenie polityki zagranicznej, zwłaszcza premier Szydło, *de facto* nadwyręża, i tak słaby, wizerunek Polski w oczach zagranicznych partnerów, przywołując na myśl standardy niewątpliwie obce wartościom europejskim.

Dokonując wstępnego bilansu pierwszego okresu rządów prawicowych w Polsce w zakresie polityki zagranicznej państwa, wypada zwrócić przede wszystkim uwagę na fakt, iż koncepcja *dobrej zmiany* pociąga za sobą najpoważniejszą od ćwierćwiecza reorientację w sferze polityki zagranicznej, polegającą na odrzuceniu obowiązującego dotychczas konsensusu wszystkich, bez względu na barwy ideowe i przesłanki polityczne, sił politycznych w Polsce w odniesieniu do zasadniczej euroatlantyckiej orientacji III RP. Co więcej, w warstwie deklaracji polityczno-programowych opiniotwórczych przedstawicieli obozu rządzącego i bliskich mu środowisk intelektualnych, a nawet niektórych eksperckich, *dobra zmiana* w polityce zagranicznej, *ipso facto* oznacza odejście od kilku aksjomatycznych pryncypiów, które kształtowały zarówno politykę państwa, jak

¹¹ *Polityka europejska rządu Prawa i Sprawiedliwości. Dyskusja*. Zapis dyskusji z dnia 10 VI 2016 r. zorganizowanej przez Fundację im. Stefana Batorego z udziałem m.in. Konrada Szymańskiego, sekretarza stanu ds. europejskich w Ministerstwie Spraw Zagranicznych RP, oraz autorów raportu *Jaka zmiana? Założenia i perspektywy polityki zagranicznej rządu PiS* Adama Balcera, Piotra Burasa, Grzegorza Gromadzkiego, Eugeniusza Smolara oraz byłego ambasadora RP przy NATO Jerzego M. Nowaka, posła Ludwika Dorna i innych.

i miały wpływ także na zbiorową wyobraźnię elit politycznych i zapewne większości społeczeństwa w Polsce po 1989 r. Pośród wspomnianych pryncypiów na pierwszym planie sytuowało się uniknięcie przez Polskę, wyzwoloną z okowów jałtańskiego porządku, znalezienia się w „szarej strefie” niepewności na peryferiach Europy oraz trwałe zakotwiczenie się w zachodnim systemie bezpieczeństwa, tj. w NATO oraz w europejskich strukturach politycznych, prawnych i gospodarczych, czyli w UE. Naturalnie w gronie tych problemów znajdowało się także niezmiennie polskie wsparcie dla europejskich aspiracji Ukrainy i nieco na wyrost formułowane strategiczne partnerstwo Warszawy z Kijowem. Realizacja tak nakreślonych celów strategicznych polityki zagranicznej III RP stała się udziałem kolejnych rządów, znajdujących w tych kwestiach także wsparcie głowy państwa, przy czym dynamizm prezydentury Aleksandra Kwaśniewskiego spotkał się z wysoką oceną nawet w niektórych środowiskach tradycjonalistycznych i konserwatywnych.

Charakterystyczne dla polityki zagranicznej elementy kontynuacji i zmiany, w sposób naturalny, zazwyczaj ewolucyjny, stanowiły niewątpliwie cechę charakterystyczną polityki zagranicznej Polski do czasu wyborów w 2015 r., z kolei obecny obóz rządzący eksponuje *pro foro externo* aspekt dyskontynuacji w polityce zagranicznej, zawarty przede wszystkim w użytecznym na potrzeby polityki wewnętrznej, ale infantylnym także na zewnątrz hasle „powstania z kolan”.

Najbardziej widocznym przejawem zerwania nowej ekipy rządowej z polityką zagraniczną koalicji Platforma Obywatelska (PO) – Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL) jest spektakularne odejście Warszawy od ścisłej współpracy z tzw. twardym jądrem UE – Niemcami i Francją, na rzecz zacieśnienia – pomimo, a nawet wbrew *Brexitowi* – relacji z Wielką Brytanią, Węgarami i szerzej Grupą Wyszehradzką. Z perspektywy ostatnich miesięcy, m.in. w konsekwencji odwołania w Polsce wizyty prezydenta Francji czy też szefa niemieckiego MSZ, można postawić diagnozę, iż w efekcie działań polskiej dyplomacji nastąpiła postępująca samoizolacja i marginalizacja pozycji Warszawy we wspólnocie, poprzez m.in. odrzucenie lansowanej przez poprzedni rząd koncepcji, iż czym silniejsza Polska w UE, tym większa siła oddziaływania polityki zagranicznej np. w stosunku do Ukrainy (Partnerstwo Wschodnie) czy też w relacjach z Rosją (*Realpolitik* rządu Donalda Tuska).

Rząd afiliowany przez PiS zdaje się widzieć w Brukseli nie partnera i współtwórcę sukcesu polskiej transformacji, ale przeciwnika, który dokonuje zamachu na polską suwerenność i bezpodstawnie stara się ingerować w wewnętrzne sprawy naszego kraju. Zdumienie obserwatorów zagranicznych budzą wypowiedzi polskich polityków, a wśród nich ministra Waszczkowskiego, zawodowego przecież dyplomaty, sprawiających wrażenie jakby nie rozumieli mechanizmów,

obowiązujących w instytucjach europejskich, konieczności przestrzegania przyjętych na siebie przez Polskę zobowiązań, czy też obowiązującego w Brukseli poszukiwania konsensusu i budowania doraźnych koalicji w celu realizacji interesu narodowego poszczególnych państw członkowskich. W tym kontekście szczególnie niepokojąco brzmią dla Polski płynące z niektórych stolic unijnych, m.in. z Rzymu oraz z samej Brukseli, sygnały o możliwości *in spe* powołania tzw. *nowej Unii bez Polski*, czy też podziału Europy na trzy prędkości – Europę Karolińską, Europę strefy euro i peryferia z Polską. Taki scenariusz naturalnie będzie wycozekiwany z radością w Moskwie, od zawsze dążącej do dezintegracji UE, a nie wzmocnienia twardego jądra wspólnoty, zwłaszcza Niemiec w oparciu o kraje strefy euro oraz inne otwarte na wspólne rozwiązywanie problemu uchodźców, od którego rząd premier Szydło wyraźnie się dystansuje. Realizowana przez rząd w Warszawie strategia rozluźniania współpracy na forum unijnym z Niemcami i Francją zaczyna przybierać postać tzw. strukturalnej marginalizacji, czyli stopniowego, chociaż być może nie do końca zamierzonego, odsuwania się Polski na peryferia decyzyjne UE. Niebezpieczeństwo takie występuje zarówno w sferze bezpieczeństwa, zwłaszcza kluczowych dla Polski stosunków Brukseli z Moskwą oraz w mniejszym stopniu w dziedzinie energetyki i polityki klimatycznej, gdzie rząd w Warszawie może liczyć na zrozumienie niektórych partnerów unijnych. W obliczu trwającego nadal kryzysu Unii realizacja polskich interesów w Brukseli będzie znacznie trudniejsza niż dotychczas, chociażby przez wzgląd na to, iż opuszczenie wspólnoty przez Wielką Brytanię automatycznie zwiększy status, i tak już dominujących w niej, Niemiec i Francji. Przed polską dyplomacją staną zadania związane z potrzebą zawierania skutecznych koalicji, utrzymywania dobrych relacji i współpracy z partnerami.

Dotkliwie w ostatnim czasie straty wizerunkowe będą musiały zostać naprawione poprzez zwiększenie działań promocyjnych tak, aby Polska była widziana w Brukseli, jako ważny, godny zaufania i przewidywalny aktor, gotowy do kolektywnego rozwiązywania problemów, z którymi zmagają się obecnie Unia Europejska. W przeciwnym razie stanowczy kurs rządu polskiego wobec instytucji europejskich, spowoduje, iż Polska na dłuższy czas zyska miano partnera nieprzewidywalnego, w dobre relacje z którym nie warto inwestować, a w kwestiach szczegółowych nie należy wychodzić naprzeciw jego oczekiwaniom. Takie pozycjonowanie Polski w UE od dawna jest jednym z priorytetów dyplomacji FR, dzielącej kraje członkowskie wspólnoty na godne zaufania i przewidywalne oraz te kierujące się fobiami, programowo antyrosyjskie.

Nie sprzyja także realizacji postulatów polskich na forum unijnym pozostawanie polskiej tzw. zjednoczonej prawicy, razem z węgierskim *Fideszem* i brytyjskimi torysami, na obrzeżach głównego nurtu europejskiej opinii publicznej

oraz sceny politycznej, gdzie od lat prym wiodą konserwatyści, centro-prawica, chadecy, liberałowie, socjaldemokraci i „zieloni” przywiązani do liberalnej demokracji i rządów prawa, ale także poszanowania praw mniejszości. Tak więc ideowo polski obóz rządzący, odwołujący się m.in. do wartości nacjonalistycznych i szermujący hasłami klerykalnymi, odrzucający lewicową poprawność polityczną, popada w nieuchronną kolizję z przeważającą częścią tzw. establishmentu europejskiego, który uważa system wartości i model polityczny reprezentowany przez PiS za anachroniczny, populistyczny, mocno zabarwiony ksenofobią, a także – w obszarze rządów prawa – za niezgodny z fundamentalnymi zasadami UE. Paradoksem można nazwać udzielenie przez partie nacjonalistyczne i eurosceptyczne, a zarazem w większości prorosyjskie, wsparcia dla polskiego rządu podczas głosowań w PE nad rezolucją w sprawie Polski.

Jednym z komponentów nowej polityki zagranicznej Polski pod rządami PiS, pobrzmiewającym w oficjalnych wystąpieniach liderów prawicy i konfrontowanej w praktyce podczas kontaktów na wysokim szczeblu, m.in. spotkań szefów rządów, jest koncepcja powrotu do zmodyfikowanej i skrojonej na wymogi współczesności koncepcji *Międzymorza*. W jej nowej formule Polska, z uwagi na swój potencjał ekonomiczny, demograficzny i naturalne predyspozycje miałaby się stać liderem w Europie Środkowej i Wschodniej. Zdaniem rządzącej w Polsce ekipy idea ta zasługuje na to, by *mutatis mutandis* stać się jednym z filarów polskiej polityki zagranicznej, komplementarnym względem orientacji euroatlantyckiej (tj. NATO i UE).

Koncepcja została szeroko zaprezentowana przez Waszczykowskiego w maju 2011 r. z ramienia Instytutu Sobieskiego podczas I edycji kongresu „Polska – wielki projekt”. Obecny szef MSZ przekonywał zebranych, iż państwa środkowoeuropejskie, mające wspólne doświadczenia historyczne i interesy, winny wspierać się wzajemnie, bo razem stanowią znaczną siłę, np. same dziewięć państw-uczestników spotkania bukareszteńskiego flanki wschodniej NATO, to już 90–95 mln mieszkańców, czyli 60–65% całej ludności Rosji i około 115% ludności Niemiec, z niemałymi wszak walorami gospodarczymi. Potencjalnymi kandydatami do wejścia w skład planowanego w Warszawie *Międzymorza* miałyby być także Słowenia, Finlandia, być może również Mołdawia. W następstwie wydarzeń, jakie miały miejsce od lata 2008 r., tj. od próby najazdu rosyjskiego na Gruzję, po aneksję Krymu i Sewastopola i walki w Donbasie, nastąpiło w – ocenie Waszczykowskiego – otrzęźwienie w sprawie całej Europy Środkowej, a więc szanse na urzeczywistnienie projektu *Międzymorza* były w ocenie ministra znaczne.

Przeprowadzając nawet pobieżną analizę polityki państw projektowanego *Międzymorza*, nie sposób dostrzec, iż nie uwzględnia ona zasadniczych

sprzeczności pomiędzy nimi, np. w kwestii relacji z Rosją. Nie jest tajemnicą, że Węgry zainteresowane są przede wszystkim stosunkami z Niemcami, Rosją i Turcją, a Polska w optyce Budapesztu, pomimo zabiegów Warszawy i konsultacji Wiktor Orban–Jarosław Kaczyński, znajduje się na bardzo odległym planie. Z kolei Rumunia i Bułgaria mają tradycyjnie zupełnie odmienne priorytety, Praga nie życzy sobie polskiego przywództwa, a prezydent Miloš Zeman konsekwentnie opowiada się za rozszerzeniem współpracy z Rosją, podobnie jak partia premiera Roberta Fico na Słowacji. Dla państw bałtyckich najważniejsze jest zagrożenie agresywną polityką Kremla, dlatego też polskie projekty budzą niezrozumienie zwłaszcza w Wilnie. Wydaje się, iż koncepcja *Międzymorza*, rozumiana jako trzeci filar bezpieczeństwa Polski, pozostaje w sprzeczności z zasadniczymi wymogami polskiej racji stanu, ponieważ może zostać odebrana przez partnerów z UE i NATO, jako próba, jeśli nie demontażu systemu europejskiego w regionie, to przynajmniej jego poważnego osłabienia, z czego korzyści czerpać będzie przede wszystkim FR. Operowanie przez zwolenników *Międzymorza* danymi statystycznymi w zakresie obszaru, liczby ludności, czy potencjału militarnego, abstrahuje od realiów współczesnej polityki międzynarodowej i bezpieczeństwa; stawianie zaś projektu europejskiego w opozycji do idei *Międzymorza* wydaje się niezrozumiałe i szkodliwe. Ponadto historia stosunków międzynarodowych niemal jednoznacznie wskazuje, iż projekty polityczne grupujące państwa małe i średnie, bez udziału w nich przynajmniej jednego mocarstwa, są skazane z góry na niepowodzenie. Anachroniczny w swojej warstwie historycznej i merytorycznej projekt *Międzymorza* powrócił na wokandę polityki zagranicznej Polski w 2015 r., chociaż nie zawiera spójnej wewnętrznie i intelektualnie nowatorskiej wizji, trudno go także uznać za przejaw klasycznej myśli politycznej w rozumieniu definicji politologicznych, to jednak stanowi on jeden z przejawów dyskontynuacji w polskiej polityce zagranicznej od czasu przemian ustrojowych zapoczątkowanych w 1989 r.

Ponad wszelką wątpliwość najtrudniejsze wyzwania stoją przed polityką zagraniczną Polski w relacjach, *notabene* najgorszych po 1989 r., z Rosją. Naturalnie składa się na taki stan rzeczy wiele różnorodnych przyczyn natury historycznej, politycznej i innych, ale zazwyczaj pomijane są w dyskursie politycznym o relacjach z FR kwestie z pogranicza klasycznej polityki i natury emocjonalno-mitologicznej. Ta konstatacja nie dotyczy zresztą wyłącznie aktualnej ekipy rządzącej w Polsce, ale była obecna w postrzeganiu Moskwy i prowadzonej wobec niej polityki przez wszystkie rządy po 1989 r. Nawet w okresie największej wiary w słuszność *giedrojcowskiej* wizji aktywnej obecności Polski na Wschodzie, elementy mesjanistyczne przeplatały się z próbami racjonalizacji stosunków, z tak wymagającym partnerem, jakim jest FR. Ponowne przejście władzy w Polsce

przez PiS nie przyniosło, rzecz jasna, ze sobą prostej kontynuacji polityki wobec Kremla z lat 2005–2007, ponieważ w związku z katastrofą smoleńską w 2010 r. i oskarżeniami formułowanymi pod adresem strony rosyjskiej przez polityków prawicowych, to właśnie narracja smoleńska, obok dawnej martyrologicznej, zdominowała pierwsze kilkanaście miesięcy relacji Warszawy z Moskwą.

W optyce polskiego MSZ pod kierownictwem ministra Waszczykowskiego FR zajmuje czołowe miejsce pośród państw dążących do zmiany kruchego w świecie *status quo* i poprzez swoją agresywną politykę wobec Ukrainy, zagraża bezpośrednio bezpieczeństwu RP. Tak zdefiniowana ocena położenia międzynarodowego Polski, wyklucza w optyce polskiej dyplomacji miejsce na skomplikowaną grę krzyżujących się interesów z Rosją, prowadzenie polityki na różnych poziomach, zawężając pole manewru wyłącznie do prawie kompletnej i permanentnej blokady wszelkich relacji, przy jednoczesnym niebraniu pod uwagę sedna polityki, a więc skuteczności w realizacji zamierzonych celów, a jedynie posiadania emocjonalnego poczucia przewagi i satysfakcji moralnej. Kierowanie się takimi przesłankami niemal zawsze przynosiło porażki i marginalizację, a historia dyplomacji dostarcza aż nadto wiele przykładów na poparcie tej tezy. Nie należy przecież zapominać, iż relacje Polski z Rosją to także element niezwykle skomplikowanej szarady, z wojną rosyjsko-ukraińską w pobliżu wschodnich granic RP, będącą elementem konfrontacji Moskwy z Zachodem, a w konsekwencji wynikających z tego wyzwań w zakresie bezpieczeństwa, przed którymi stanęliśmy po raz pierwszy po 1989 r. Polityka zagraniczna Polski wobec FR nie może wychodzić z założenia, iż jesteśmy zanadto słabi, aby samodzielnie uzyskać znaczące korzyści w bilateralnych relacjach z potężnym i agresywnym sąsiadem, ponieważ państwa zachodnie na czele z USA z Donaldem Trumpem jako nowym prezydentem i tak dokonają resetu w stosunkach z Rosją kosztem żywotnych interesów naszego kraju. A zatem z bezspornego faktu, iż Rosja staje się coraz bardziej niebezpiecznym sąsiadem, gdyż jest coraz bardziej autorytarna, a NATO i UE stają się coraz słabszym gwarantem stabilizacji i bezpieczeństwa, wynika dla polskiej dyplomacji konieczność wzmacniania struktur euroatlantyckich i udzielanie wsparcia tendencjom demokratycznym i wolnościowym na Ukrainie, a nie – poprzez konflikt z liderami wspólnoty – podważanie i tak kruchej stabilizacji na kontynencie.

Nowa polityka Polski wobec Rosji to również przyjęcie zasady, iż wschodni partner jest z natury rzeczy niedemokratyczny, agresywny, antypolski, a więc nie wypada i nie należy z nim prowadzić dialogu, który będzie skazany z góry na niepowodzenie, co potwierdzały wszystkie dotychczasowe próby nowego otwarcia w relacjach z Moskwą, niepowstrzymujące Kreml doby Putina przed eskalacją napięć ze światem zachodnim. W zaprezentowanym rozumowaniu

kryje się jednak pułapka i – jak napisała w jednym z tygodników Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz, ambasador RP w Moskwie w latach 2014–2016 – podejście takie pokazuje całkowite niezrozumienie dynamiki relacji z trudnym, często nieprzewidywalnym partnerem, takim jak *putinowska* Rosja. Stosunki z nią są pełne nieoczekiwanych zwrotów, a okresy względnej stabilizacji przeplatają się z kryzysami. Podejmowanie bardziej intensywnej współpracy w tych lepszych momentach nie świadczy o słabości, czy braku profesjonalizmu, a wręcz przeciwnie – jest wykorzystywaniem tzw. *okna możliwości* do realizacji chociaż części zakładanych celów, czego przykładem było powstanie polskich cmentarzy wojennych w Katyniu i Miednoje¹². Ideologizacja polityki zagranicznej i publicystyczny styl jej prowadzenia przez ministra Waszczykowskiego prowadzi do trywializowania problematyki relacji polsko-rosyjskich oraz uchylania się od dialogu, nawet ograniczonego, z Moskwą, w imię niezaprzędawania polskich interesów narodowych, co w języku dyplomatycznym oznacza poniechanie ryzyka podjęcia rozmów. Przyjmując taką taktykę, polski MSZ, niejako bez walki oddaje pole partnerowi, rezygnując z dialogu w sprawach mniej kontrowersyjnych, jak np. transport, kwestie ochrony granic, wymiana kulturalna, potwierdzając w oczach unijnych partnerów opinie o Polsce, jako o kraju, który nie dąży do rozwiązywania skomplikowanych relacji z Rosją, ale je zamraża, bądź eskaluje napięcia. Inną dyplomatyczną rafą, której nie potrafi, lub nie chce ominąć kierownictwo polskiej polityki zagranicznej, jest mało racjonalne przekonanie, iż lodowate relacje na linii Warszawa–Moskwa będą najlepszą rękojmnią uniemożliwiającą państwom zachodnim, zwłaszcza Niemcom i Francji, prowadzenie polityki „ocieplania”. Ubiegłoroczny kalendarz wizyt prominentnych polityków europejskich na Kremlu z premierem Włoch i szefem KE na czele jest wymownym dowodem na iluzoryczność polskich oczekiwań, związanych z pryncypialnym stanowiskiem Warszawy wobec Moskwy.

Analizując działania podejmowane przez obecną ekipę rządową na forum UE, można dojść do niepokojącego wniosku, iż decydenci w Warszawie zapominają o tym, iż proces decyzyjny w instytucjach europejskich obejmuje swoim zasięgiem jedynie kilka państw, a nie powstaje w efekcie statystycznego przeliczania głosu dwudziestu ośmiu krajów. A więc siła naszego oddziaływania wpływa zarówno z zainteresowania problemem, ale także z potencjału i innych aktywów, innymi słowy z możliwości realnego moderowania sytuacji. Polskie, zazwyczaj skrajne, stanowisko wobec Rosji, przy nadal skromnych zasobach Polski na tle europejskich liderów, sprawia, że nie wnosimy wartości dodanej, a wręcz przeciwnie – stajemy się kłopotliwym i równocześnie relatywnie słabym

¹² K. Pełczyńska-Nałęcz, *Dyplomacja romantyczna*, „Polityka”, nr 45 (3084), 2 XI–7 XI 2016, s. 50–51.

graczem, co w konsekwencji oznacza wyłączenie Warszawy z obiegu informacji i – co najgorsze – udziału w realnym procesie decyzyjnym¹³.

Wypada także zwrócić uwagę na często pomijany w polskim dyskursie o polityce zagranicznej fakt, iż poczucie bezpośredniego zagrożenia, zwłaszcza militarnego ze strony FR, nie jest dzisiaj podzielane, *ipso facto* poza krajami bałtyckimi, przez większość krajów UE i NATO. Choć paradoksalnie konflikt na Ukrainie wzmacnia zainteresowanie Sojuszu regionem, czego przejawem jest obecność pododdziałów brygady pancernej w Europie Środkowej i Wschodniej, czy zgodne z interesem, także Polski, zahamowanie procesu redukcji obecności militarnej USA na Starym Kontynencie, to jednak fiasko poniosła lansowana przez Warszawę koncepcja stałych baz, na rzecz obecności rotacyjnej. Naturalnie lipcowy szczyt NATO w Warszawie w 2016 r. przyniósł niewątpliwie spełnienie polskich oczekiwań, ale zapisywanie go wyłącznie na konto zasług rządu premier Szydło i prezydenta Dudy jest zabiegiem zrozumiałym ze względów propagandowych, ale niezgodnym z pragmatyką szczytów natowskich, na których dokonuje się jedynie uroczystego potwierdzenia wcześniej wynegocjowanych i ustalonych zobowiązań. Hałas medialny w Polsce, towarzyszący szczytowi NATO w Warszawie, zagłuszył oczywiste fakty, że po raz pierwszy od wstąpienia RP do sojuszu kreślone są scenariusze, nie tylko za oceanem, stawiające pod znakiem zapytania gotowość głównego gwaranta naszego bezpieczeństwa, a więc USA, do bezwarunkowej i pryncypialnej obrony transatlantyckiej przestrzeni bezpieczeństwa. Tym niepokojącym sygnałem, docierającym z Waszyngtonu, asystuje niejako nowe wyzwanie dla spójności NATO, autorytarny i antyzachodni kurs obrany przez drugą pod względem militarnym siłę sojuszu, jaką jest Turcja Recep Tayyipa Erdoğan, która w ostatnich miesiącach zmierza do normalizacji, a nawet kooperacji z FR. Moskwa z zadowoleniem przyjmuje gotowość Ankary do porozumienia obu państw w kwestii Syrii, oznaczającym dalszą destabilizację regionu, której jednym z filarów pozostaje Sojusz Północnoatlantycki¹⁴.

Zmiana warty w Waszyngtonie w styczniu 2017 r. stawia jednak pod delikatnym znakiem zapytania realizację amerykańskich deklaracji sojuszniczych, otwierając pole dla spekulacji na temat przyszłości amerykańskiej polityki wobec Rosji i wiążących się z tym konsekwencji dla bezpieczeństwa państw wschodniej flanki NATO. Zachodzi także realna obawa, iż kryzys migracyjny i fala terroryzmu sprawią, że kwestia zagrożenia ze strony Rosji przestanie dominować agendę europejskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. W optyce wielu państw

¹³ *Ibidem*, s. 51.

¹⁴ Bezpośrednią przyczyną napięcia w relacjach turecko-rosyjskich było zestrzelenie przez lotnictwo tureckie 24 XI 2015 r. rosyjskiego samolotu Su-24, który naruszył przestrzeń powietrzną Turcji.

europejskich, chociażby Włoch, zasadnicze znaczenie dla Starego Kontynentu posiadają wydarzenia na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej, a więc radykalny islam, wojna w Syrii i sytuacja w Libii, które są głównym źródłem fali migracji i terroryzmu, dlatego też przez wzgląd na aktywne zaangażowanie Rosji ww. regionach trzeba podjąć jakąś formę przyszłej kohabitacji z Kremlm. Takiemu stanowisku sekundują przedstawiciele części elit europejskich, a także członkowie nowej amerykańskiej administracji.

Ważnym zadaniem, przed którym stanie polska dyplomacja będzie przekonanie unijnych partnerów o konieczności przedłużenia sankcji wobec Rosji, ponieważ od dłuższego czasu można zaobserwować presję, wywieraną na rządy np. Niemiec i Francji, aby stopniowo wycofywać się z nich w miarę postępów w implementacji porozumień z Mińska, a nie po ich całkowitym wprowadzeniu w życie. Najpoważniejszym sojusznikiem Polski, paradoksalnie wbrew immanentnej antyniemieckiej fobii liderów PiS, w kwestii kontynuowania sankcji wobec FR pozostaje kanclerz Angela Merkel, której polityka wobec Ukrainy pozostaje niezmienna. Jej podstawą jest prezentowanie jasnego stanowiska wobec naruszenia przez Kreml prawa międzynarodowego, ale mimo tego kontynuowanie dialogu i zachęcanie obu stron do zajęcia miejsca przy negocjacyjnym stole. Połączenie wierności zasadom z pragmatyzmem wydaje się być najbardziej charakterystyczną cechą polityki niemieckiej wobec konfliktu na Ukrainie¹⁵. Wypada w tym miejscu przypomnieć fakt podstawowy, którego nie można zaliczyć na konto sukcesów polskiej dyplomacji, a mianowicie odrzucenie latem 2015 r. przez prezydenta Petra Poroszenkę inicjatywy prezydenta A. Dudy związanej z poszerzeniem formatu normandzkiego. Nieoczekiwanie dla Warszawy okazało się, iż Kijów – co prawda nadal – uznaje Polskę za partnera strategicznego, ale woli najważniejsze kwestie rozwiązywać w węższym gronie z udziałem Niemiec i Francji, a bez Polski. Dla niepodległej RP, która umacnianie państwowości i suwerenności Ukrainy uważa za rzecz fundamentalną, ustępstwa w sprawie sankcji wobec Rosji, mogą być równie trudne do zaakceptowania, co gorsze – niemożliwe do zablokowania przez polską dyplomację. Zapewne kwestia kontynuowania sankcji wobec Moskwy będzie jednym z wiodących tematów rozmów kanclerz Merkel zapowiedzianych na początek lutego 2017 r. w Warszawie.

Przechodząc do bardziej ogólnej oceny polskiej polityki wschodniej pierwszych kilkunastu miesięcy rządów prawicowej koalicji pod przywództwem PiS, wypada jednoznacznie sformułować tezę o definitywnym odejściu obecnej ekipy, mimo rutynowych zapewnień płynących z ust prezydenta Dudy i ministra Waszczykowskiego o kontynuacji, od założeń, które przyświecały przez blisko

¹⁵ *Tłumacz Polski, rozmowa Adama Krzemińskiego z prezydentem Niemiec Joachimem Gauckiem*, „Polityka”, nr 25 (3064), 15 VI–21 VI 2016, s. 21–23.

ćwierćwiecze polskiej polityce wobec wschodnioeuropejskich sąsiadów. Pomimo kontrowersji, różnego rozkładania akcentów przez kolejne rządy w Polsce po 1989 r., a nawet zawirowań, polityka wschodnia III RP niezmiennie odwoływała się do kilku sformułowanych przez Giedroycia i Mieroszewskiego fundamentalnych założeń, wśród których naczelnym aksjomatem było przyjęcie tezy, iż nie ma wolnej Polski, bez niepodległej Ukrainy, Litwy i Białorusi. W ramach realizowanej przez Polskę polityki wschodniej udzielano wsparcia dla procesów demokratyzacyjnych i reform państwa, tworzenia nowoczesnych instytucji państwowych, promocji praw człowieka oraz wieloaspektowej pomocy w budowie społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza na Ukrainie. Praktyka polityczna wskazuje jednak, iż wbrew formalnym zapisom i werbalnym zapewnieniom w polskiej polityce wschodniej dokonuje się dalekosiężna, wręcz rewolucyjna zmiana, polegająca na tym, że wsparcie demokracji we wschodnim sąsiedztwie przestaje być priorytetem, a na pierwszy plan wysuwa się kwestia promocji polskości. Odchodzeniu od polityki wsparcia demokratyzacji towarzyszy przekonanie o konieczności wzmocnienia opieki nad Polonią i Polakami za granicą, zwłaszcza nad rodakami z Europy Wschodniej. Realizacją tych zapowiedzi była chociażby nowelizacja ustawy o Karcie Polaka.

Przyczyny owej zmiany związane są zapewne nie tylko z wyraźnym – od jakiegoś czasu – rozluźnieniem relacji polsko-ukraińskich, o czym przekonał się na początku kadencji prezydent Duda, ale i z zauważalnym, jednoczesnym postępowaniem w relacjach Warszawa–Mińsk, wyrażonym w wizytach na Białorusi ministra Waszczykowski, marszałka senatu Stanisława Karczewskiego i wicepremiera Mateusza Morawieckiego. Symptomatyczne i nieprzypadkowe zapewne było to, że w czasie wizyty w stolicy Białorusi wicepremier Morawiecki rozmawiał z prezydentem Aleksandrem Łukaszenką, nie zorganizowano natomiast spotkania z prodemokratycznymi środowiskami pozarządowymi. Za ważnymi w dyplomacji gestami poszły czyny w postaci zapowiedzi ograniczenia finansowania „Bielsatu” i przeznaczenia dodatkowych środków na polskojęzyczny kanał telewizyjny dla zagranicy. Obcięcie funduszy ma dotyczyć także nadającego z Polski po białorusku Radia „Racja”. Ponadto w 2016 r. rząd kilkakrotnie zmniejszył pulę pieniędzy, przeznaczoną na realizowane przez polskie podmioty działania demokratyzacyjne w krajach wschodnioeuropejskich, w tym zwłaszcza na Ukrainie. Polska w zasadzie nie brała też udziału w planowaniu i wdrażaniu prowadzonych wobec Ukrainy modernizacyjnych i demokratyzacyjnych projektów Brukseli¹⁶.

Nowe otwarcie w relacjach z Białorusią jest z pewnością próbą wyjścia z impasu, w którym znalazły się wzajemne relacje, stanowi ono także przejaw reakcji

¹⁶ Publikacja K. Pełczyńskiej-Nałęcz *„Pożegnanie z Giedroyciem”* powstała w ramach programu Otwarta Europa Fundacji im. Stefana Batorego.

Warszawy na zmieniającą się rzeczywistość w najbliższym sąsiedztwie Polski. Rząd PiS postanowił zmierzyć się z fiaskiem stosowania przez minione dwie dekady najróżniejszych restrykcji wobec Mińska, których rezonans w społeczeństwie białoruskim był nikły, a większość obywateli Białorusi nie była nigdy zainteresowana polską i unijną ochroną przed uciskiem reżimu Łukaszenki. Należy rządowi PiS w tym miejscu oddać sprawiedliwość, koncepcje ULB lansowane przez środowisko „Paryskiej Kultury” wymagają aktualizacji, na pewno korekty, ale czy całkowitego odrzucenia? – to już inna kwestia; także promocja polskości na Wschodzie wydaje się działaniem jak najbardziej zasadnym. Trwanie w polityce zamrażania relacji z Mińskiem byłoby obecnie całkowicie pozbawione podstaw, nieracjonalne i abstrahujące od dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości, tym bardziej, iż na naszych oczach rodzi się tzw. *okno możliwości*.

W przypadku relacji z Ukrainą, nazwaną kiedyś, zdecydowanie na wyrost przez rząd Hanny Suchockiej, strategicznym partnerem Polski, koncepcje Giedroycia i Mieroszewskiego nie straciły tak wiele na aktualności. Problem demokratyzacji Ukrainy, czy też budowy społeczeństwa obywatelskiego pozostaje nadal warunkiem *sine qua non*, aczkolwiek w obliczu wojny z Rosją niewątpliwie niewystarczającym. W związku z imperialną polityką Moskwy szczególnego znaczenia nabiera konstelacja sił w naszym najbliższym otoczeniu, chociażby przez wzgląd na brak samowystarczalności RP pod względem bezpieczeństwa. W tej sytuacji niepodległość państw oddzielających Polskę od FR, a zwłaszcza Ukrainy, jest kluczowym czynnikiem, który stanowi zaporę dla realizacji coraz aktywniej artykułowanej przez Kreml koncepcji „ograniczonej suwerenności” krajów z nią sąsiadujących. Ta niezwykle groźna, zaktualizowana w 2014 r., doktryna forsuje prawo Rosji do blokowania tych decyzji sąsiadów (tzw. bliskiej zagranicy), które według Moskwy zagrażają jej bezpieczeństwu. FR zakłada możliwość podjęcia interwencji, także militarnej, wobec państw ościennych, w przypadku, gdy ich polityka będzie sprzeczna z interesem Moskwy. Do tych zagrożeń dla rosyjskiej racji stanu zaliczono w nowej doktrynie m.in. pojawienie się na terytorium państw sąsiedzkich napięć o charakterze wyznaniowym, uzbrojonych radykalnych ugrupowań, czy też prywatnych formacji wojskowych. Oznacza to *de facto* powrót Europy Wschodniej, przy milczącej zgodzie państw zachodnich, do koncepcji „ograniczonej suwerenności”, o czym na warszawskim szczycie NATO przekonały się Ukraina i Gruzja, nie dostając zaproszenia ani do NATO, ani do UE.

Dynamika zmian sytuacji międzynarodowej na świecie i wokół Polski sprawia, iż przed polską dyplomacją stają wyzwania, które jeszcze niedawno uważane były za przejaw futurologicznej histerii, a które dziś wymagają prowadzenia wyrafinowanej i wolnej od fobii polityki zagranicznej oraz przysłowiowej gry

na wielu instrumentach jednocześnie. Dlatego też zaniechanie przez Warszawę wsparcia demokracji w Europie Wschodniej, a w szczególności na Ukrainie, należy rozpatrywać w kategoriach niezgodnych z polską racją stanu i interesem bezpieczeństwa państwa.

Suwerenna polityka rządu premier Szydło przyniosła ze sobą najpoważniejszy po 1989 r. spadek zaufania w relacjach Polski z najważniejszym sojusznikiem naszego kraju w dziedzinie bezpieczeństwa – USA. Preludium do narastających kontrowersji przyniósł ze sobą z jednej strony list z 10 II 2016 r. trzech senatorów, zarówno z Partii Demokratycznej, jak i Republikańskiej, w sprawie kondycji demokracji w Polsce, z drugiej zaś – wykraczającą poza standardy dyplomatyczne, utrzymaną w nieprzyjnym tonie odpowiedź premier RP. Ponadto już w połowie lutego 2016 r. amerykański sekretarz stanu, John Kerry, nawiązywał publicznie do kryzysu w Polsce podczas wizyty ministra Waszczykowskiego w Waszyngtonie. Za kulisami wielkiej dyplomacji Amerykanie usiłowali m.in. za pośrednictwem Susan Rice, doradczyni prezydenta Baracka Obamy ds. bezpieczeństwa narodowego, w sposób pośredni wpływać na polskie władze w kierunku wyciszenia sporu wokół Trybunału Konstytucyjnego. Na początku marca 2016 r. w siedzibie PiS na ulicy Nowogrodzkiej doszło do spotkania prezesa Kaczyńskiego z ambasadorem USA Paulem W. Jonesem. Cechą specyficzną amerykańskiej dyplomacji w odróżnieniu od tradycji europejskiej, przywiązującej wagę do kwestii protokołu i języka, jest stawianie spraw w sposób bardzo bezpośredni oraz czerpanie informacji na temat sytuacji wewnętrznej kraju-partnera z bardzo pewnych źródeł. Spotkanie miało charakter nietypowy, ponieważ prezes Kaczyński, znany jest z tego, iż unika rozmów z dyplomatami. Wcześniej w Warszawie były ambasador Daniel Fried, koordynator Departamentu Stanu ds. sankcji, a po nim Victoria Nuland, prawa ręka sekretarza Kerry’ego, asystent sekretarza stanu i szefowa Biura ds. Europy i Euroazji, naciskali na polski rząd w sprawie Trybunału Konstytucyjnego i opinii Komisji Weneckiej. Podobny charakter miały rozmowy przeprowadzone 21 III 2016 r. podczas spotkania prezydenta Dudy w Krakowie z pięcioma senatorami z Komisji Wywiadu, poprzedzone bardzo ostrym artykułem w opiniotwórczym w „New York Times”, gdzie znalazło się nawet, cytowane przez media w Polsce stwierdzenie, że „Polacy nie rozumieją podstaw demokracji”.

Od listu senatorów, w tym bardzo dotychczas życzliwego Polsce senatora z Arizony, weterana wojennego Johna McCaina¹⁷, USA zmienia politykę wobec rządu PiS z twardej *ad extra* na bardziej miękką *ad intra*, przenosząc jej ciężar z forum publicznego do zaciszy gabinetów. Jednak pomimo głosów płynących

¹⁷ Senator McCain jest byłym kandydatem Partii Republikańskiej w wyborach prezydenckich 2008 r., a obecnie przewodniczącym prestiżowej komisji – Senackiej Komisji Sił Zbrojnych.

z kręgów opozycji w kwestii spodziewanej odmowy strony amerykańskiej, dotyczącej spotkania na najwyższym szczeblu, doszło z inicjatywy prezydenta USA do kurtuazyjnej rozmowy z polskim przywódcą podczas szczytu nuklearnego na przełomie marca i kwietnia 2016 r. Nie można jednak wykluczyć, iż powodem wymiany zdań była chęć zademonstrowania przez prezydenta Obamę obaw USA, związanych z konfliktem wokół Trybunału Konstytucyjnego. Zapewne inicjatywa amerykańska w pierwszym rządzie została spowodowana pojednawczymi gestami ze strony obozu rządzącego, czego przejawem był apel prezesa Kaczyńskiego o wyciszenie sporu politycznego w Polsce i mające miejsce w jego wyniku 31 III 2016 r. spotkanie z opozycją w sejmie, a także koncyliacyjne wypowiedzi prezydenta Dudy w trakcie konferencji z mediami w Waszyngtonie. Wydaje się, iż w najbliższej przyszłości, przez wzgląd na ostateczne spacyfikowanie przez obóz rządzący Trybunału Konstytucyjnego oraz brak efektów związanych z delikatnymi naciskami amerykańskiej administracji w sprawie przestrzegania zasad demokracji w Polsce, nie należy oczekiwać zmiany klimatu w relacjach bilateralnych.

Niewątpliwie także Waszyngton nie traktuje polskiego prezydenta jako samodzielnego, a co najważniejsze, decyzyjnego polityka, mając pełną świadomość tego, gdzie znajduje się ośrodek podejmowania decyzji w Polsce. Przebieg wizyty prezydenta Dudy w USA, a zwłaszcza program spotkań, poza małym, jednak wyłącznie protokolarno-kurtuazyjnym wyjątkiem, nieobejmujący spotkań z wpływowymi politykami na Kapitolu świadczy pośrednio o pogarszającym się obrazie Polski w Stanach Zjednoczonych. Z drugiej jednak strony informacja o skierowaniu do Europy ciężkiej amerykańskiej brygady pancernej, w tym do Polski, i symboliczne zainicjowanie 13 V 2016 r. budowy w Redzikowie elementów amerykańskiej tarczy antyrakietowej oznacza odejście USA od zapoczątkowanej po upadku ZSRR drastycznej redukcji obecności wojskowej Stanów Zjednoczonych na Starym Kontynencie. Postępujące ochłodzenie relacji polsko-amerykańskich znalazło także wyraz podczas wizyty premier Szydło w USA w związku z podpisaniem deklaracji klimatycznej w siedzibie Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) w Nowym Jorku, przy okazji którego nie doszło do żadnego spotkania z przedstawicielami administracji.

Najważniejsze znaczenie w całokształcie relacji polsko-amerykańskich posiadają dla Warszawy *ex definitione* kwestie bezpieczeństwa, dlatego też zapewne do annałów dyplomacji przejdzie fakt, iż polski szef Ministerstwa Obrony Narodowej pouczał największego sojusznika i gwaranta niepodległości – USA, w kwestii demokracji na cztery miesiące przed szczytem NATO w Warszawie. Politycy rządzącej partii, a za nimi szef dyplomacji, zdają się zapominać, iż głównym sojusznikiem Waszyngtonu w Europie są Niemcy, a nie Wielka Brytania,

czy Francja, a zatem dystansowanie się Warszawy od Berlina osłabia wybitnie miejsce Polski w polityce amerykańskiej w Europie. Ponadto z uwagi na rolę prasy w USA w kształtowaniu opinii administracji na temat problematyki międzynarodowej, zwłaszcza takich mediów jak „New York Times”, „Washington Post” czy portal *Politico*, niezrozumiałym wydaje się być zaniedbywanie przez polską dyplomację kreowania pozytywnego wizerunku kraju, a wręcz poprzez publicystyczne wypowiedzi w mediach ministra Waszczykowski, jego podważanie w oczach opinii międzynarodowej¹⁸. Wymowną ilustracją słabnącego miejsca Polski na arenie międzynarodowej, pozycji w UE czy relacji z USA może być spotkanie prezydenta Obamy 25 IV 2016 r. w Hanowerze z przywódcami największych państw europejskich, na które nie zaproszono przedstawiciela Polski.

Szczyt NATO w Warszawie w lipcu 2016 r. przyniósł ze sobą co prawda zapowiedź – zgodnie z większością polskich postulatów – wzmocnienia wschodniej flanki sojuszu, ale nad relacjami bilateralnymi z Waszyngtonem niekorzystnym echem odbiła się wypowiedź w trakcie szczytu prezydenta Obamy, w obecności prezydenta Dudy, na temat konieczności przestrzegania zasad państwa prawa i demokracji w Polsce. Wystąpienie amerykańskiego prezydenta poświęcone kwestii państwa prawa, Trybunału Konstytucyjnego i wolności mediów, miało charakter bezprecedensowy, jak na standardy dyplomatyczne, zwłaszcza w gronie państw sojuszniczych. W prasie zachodniej pojawiły się komentarze, iż wypowiedź Obamy świadczy o tym, iż „Świat Zachodni”, a wraz z nim NATO ma „polski problem”. Na korzyść interesów Polski przemawiała jednak okoliczność polegająca na tym, że amerykańska polityka tradycyjnie jest realizowana dwutorowo, a więc na gruncie wojskowym i politycznym, co doraźnie nie nadważyło sojuszniczej wiarygodności Warszawy.

Naturalnie uzgodnienia na szczyt warszawski były wcześniej dyskutowane, wynegocjowane i szczegółowo ustalone, niemniej za sukces rządu PiS i prezydenta Dudy należy uznać ważny i w zasadzie wychodzący naprzeciw polskim dzyderatom komunikat końcowy, ponieważ w sojuszu różnice w kwestii stosunku do Rosji są powszechnie znane¹⁹. Wypada przypomnieć przykładowo stanowisko Niemiec, a już po szczycie również szefowej MSZ Włoch. Ponadto nie należy

¹⁸ W dniu 6 VII 2016 r. przed szczytem NATO w Warszawie opiniotwórczy i prezentujący poglądy zbliżone do demokratów „New York Times” nazwał Jarosław Kaczyńskiego klonem Władimira Putina i przypomniał, że nie chodzi tylko o domaganie się ochrony własnego terytorium, ale także o przestrzeganie wspólnych wartości.

¹⁹ Na szczycie NATO w Newport we wrześniu 2014 r. Sojusz zdecydował o doraźnych środkach wzmacniających obronę na swej wschodniej flance. Przybrały one kształt Planu Gotowości (Readiness Action Plan). W jego ramach zreformowano m.in. Siły Odpowiedzi (NRF), ustanawiając w jej ramach komponent zdolny do podjęcia bardzo szybkich działań operacyjnych (VJTF). Podniesiono także gotowość dowództwa Wielonarodowego Korpusu Północ-Wschód w siedzibą w Szczecinie oraz zdecydowano o stworzeniu załączków dowództw rozlokowanych

zapominać, iż nadal obowiązuje porozumienie NATO–Rosja z 1997 r. i układ o partnerstwie strategicznym zawarty przez NATO z Rosją w Rzymie w 2004 r., którego sojusz pragnie dotrzymywać, pomimo wojny z Ukrainą; natomiast Moskwa ma w tej kwestii odmienny punkt widzenia. Ostatnie miesiące kadencji prezydenta Obamy nie przyniosły ze sobą zbliżenia stanowisk Waszyngtonu i Warszawy w kwestii przestrzegania zasad demokracji w Polsce, a zwycięstwo Trumpa w wyborach prezydenckich, któremu kibicowała polska prawica, otwiera być może zupełnie nowy etap w stosunkach bilateralnych, o trudno przewidywalnych konsekwencjach dla Polski. Artykułowane przez Trumpa podczas kampanii prezydenckiej w odniesieniu do polityki zagranicznej hasło *First America*, może być także próbą nowego resetu w stosunkach z Rosją, który niekoniecznie będzie zgodny z polskimi interesami w dziedzinie bezpieczeństwa. Z drugiej strony nowego amerykańskiego prezydenta wyniosła do władzy podobna do polskiej fala populizmu, nostalgii i „naszości”, taka sama jak w Wielkiej Brytanii napędziła *Brexit*. Rządząca w Polsce prawica zyskała w ten sposób za oceanem ideowego sojusznika, ale czy gotowego brać pod uwagę nasze dezyderaty w kwestii relacji z Rosją, to już inna sprawa. Pierwszą próbą wysondowania stanowiska nowej amerykańskiej administracji w sprawie relacji z Rosją były rozmowy, m.in. z nadal wpływowym w amerykańskiej polityce i słuchanym w otoczeniu prezydenta elekta Trumpa, Henry Kissingerem, przeprowadzone przez ministra Waszczykowskiego w Waszyngtonie 10 I 2017 r. w związku ze staraniami Polski o fotel niestałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ.

Dokonując wstępnej próby bilansu niektórych kierunków polityki zagranicznej Polski pod rządami koalicji prawicowej na czele z PiS, zasadne wydaje się być potwierdzenie przyjętego na wstępie założenia o prymacie polityki wewnętrznej nad zagraniczną na przestrzeni ostatnich kilkunastu miesięcy. Priorytetowemu celowi przebudowy państwa zgodnej z wizją władz rządzącego obozu służy, zwłaszcza na gruncie europejskim, działanie polskiej dyplomacji, zmierzające do repolonizacji polityki zagranicznej, a w sferze praktycznej – minimalizacji strat politycznych i wizerunkowych spowodowanych *dobrą zmianą* w Polsce. Ponadto widoczne jest niespotykane w zachodnich demokracjach uzależnienie polityki zagranicznej od krajowej zmienia paradygmat państwa w stronę autorytarną, faktycznego samowładztwa. Najbardziej daleko idące zmiany, a nawet dyskontynuację, widać zarówno w relacjach z UE *in gremio*, jak i w bilateralnych relacjach z tradycyjnie traktowanymi przez prawicę z nieufnością Niemcami, a ostatnio również z Francją. Rosnący sceptycyzm Warszawy wobec Brukseli wzmacnia u naszych partnerów poczucie niezrozumienia płynących z Polski

sygnałów i negatywne reakcje, a co gorsze wychodzenie naszego kraju z kręgów decyzyjnych wspólnoty, powoduje osłabienie dotychczas silnej pozycji międzynarodowej Polski, postrzeganej dotąd jako źródło inspiracji dla proeuropejskiej transformacji i jako przykładu ogromnego, docenianego sukcesu przemian, ale też jako istotnego, chociażby obok Szwecji, aktora polityki wschodniej UE. Wiodącym przejawem marginalizacji Polski na forum unijnym było zorganizowane 24 VI 2016 r. posiedzenie sześciu państw założycielskich UE, z wyłączeniem Warszawy i w jego konsekwencji spotkanie szefa MSZ Niemiec Franka-Waltera Steinmeiera z państwami Grupy Wyszehradzkiej w Pradze. Polskie chaotyczne reakcje na „dyktat” wielkich graczy europejskich przyjęły postać zaproszenia do Warszawy szefów dyplomacji tzw. odrzuconych. Do stolicy Polski przybyło w sumie dziesięć delegacji państwowych, ale tylko cztery w randze ministrów, w większości na szczęblu wiceszefów MSZ, a nawet dyrektorów departamentów. Warszawskiemu spotkaniu towarzyszyły nierealistyczne, powstałe zapewne z inspiracji szefa PiS, i świadczące o dezorientacji polskiej dyplomacji wypowiedzi premier Szydło i ministra Waszczykowskiego o nowym traktacie UE.

Postępujący konflikt rządu premier Szydło z KE oraz głównymi graczami unijnymi może przybrać dla Polski negatywne konsekwencje ekonomiczne, wynikające nie tylko ze strat wizerunkowych i wycofywania się inwestorów zagranicznych, ale także poprzez wzgląd na to, iż Komisja prawdopodobnie będzie znacznie bardziej skrupulatnie kontrolować wydatki funduszy unijnych przez Polskę. Przykładowo może nie poprzeć interesów polskich podczas negocjacji na temat rewizji podziału budżetu unijnego w obecnej perspektywie finansowej oraz w trakcie rozmów nad nową ramą finansową na lata 2020–2026. W dalszej perspektywie może zanikać wola wiodących aktorów europejskich do osiągnięcia kompromisu z rządem prawicowym w Warszawie, a co za tym idzie dalsza marginalizacja Polski w UE. Tym bardziej, że Wielka Brytania z głównego sojusznika Warszawy w łonie wspólnoty, ogłoszonego z mównicy sejmowej w *expose* ministra Waszczykowskiego, staje się w związku z *Brexitem* państwem, które *ipso facto* rozbija spójność Wspólnoty i doprowadza do zwiększenia, tak niepożądanego przez PiS dominacji Niemiec. W ten sposób powraca stary dylemat streszczający się w formule: Niemcy europejskie? Czy też Europa niemiecka?, przed którego konsekwencjami zdawało się nie trzeba się będzie już zastanawiać.

Punkt ciężkości polityki zagranicznej Polski przesuwają się w stronę projektowanego, w kolejnej już odsłonie na przestrzeni minionego stulecia, *Międzymorza*, z ambicjami zajęcia przez Polskę pozycji lidera, nazywanej nie bez słuszności przez oponentów – drugą europejską ligą. Zasadnicza słabość tej nowej, starej koncepcji, zasadza się na tym, iż żadne z państw planowanego bloku, nawet Węgry V. Orbana, nie pragną polskiego przywództwa, ponieważ mają swoje, często

odmienne od naszych interesy, zwłaszcza w relacjach z Rosją. Plany związane z *Międzymorzem*, obok zwyczajowej już niekonsekwencji w działaniu na tym polu resortu spraw zagranicznych, mogą świadczyć o uleganiu złudzeniom, co do rzeczywistego potencjału Polski i siły jej oddziaływania na środowisko międzynarodowe, a swoje korzenie czerpią z iluzorycznego przekonania o polskiej mocarstwowości w regionie.

Do poważnej modyfikacji, a nawet do faktycznego zerwania z koncepcjami Giedroycia i Mieroszewskiego doszło w polityce wschodniej RP, szczególnie widoczne w relacjach z Ukrainą i Białorusią²⁰. W przypadku tej pierwszej, działania podejmowane przez polską dyplomację były odpowiedzią Warszawy na odrzucenie przez Kijów propozycji prezydenta Dudy w kwestii poszerzenia formatu normandzkiego o Polskę, *ergo* z uwagi na prymat kwestii wewnętrznych w stosunku do polityki zagranicznej oraz konflikt z Brukselą związany z przestrzeganiem demokracji w naszym kraju, ośrodek decyzyjny w PiS nie będzie na szerszą skalę angażował się w działania na rzecz wspierania reform na Ukrainie. W obliczu słabnącej pozycji Polski w UE będzie malało jej zainteresowanie Ukrainą, ponadto kilkanaście ostatnich miesięcy pokazuje, iż Kijów nie jest zadowolony z koncepcji większego zaangażowania Warszawy w rozwiązanie konfliktu ukraińsko-rosyjskiego. Można zatem przyjąć, iż dotychczasowy model relacji polsko-ukraińskich dobiega końca, a to oznacza ostateczne pogrzebanie przez Warszawę idei wywodzącej się z kręgu „Paryskiej Kultury” i przejście Polski do realizacji wizji quasi-mocarstwowości i *Międzymorza*. Z kolei w stosunkach z Białorusią nastąpiło nowe rozdanie, otworzyło się tzw. *okno możliwości*, z którego Polska, wydaje się, że za cenę zaprzestania wsparcia dla demokratycznych przemian w kraju rządzonym mocną ręką przez prezydenta Łukaszenkę, zamierza skorzystać. Przeniesienie akcentu w działalności polskiej dyplomacji z promocji demokracji na promocję polskości wydaje się zasadne, ale wymaga sporo taktu i przyjęcia strategii małych kroków, a ponadto afiliowania przez władze polskie dialogu pomiędzy zwaśnionymi ze sobą polskimi organizacjami na Białorusi.

Tradycyjnie największe trudności napotkał nowy rząd w lodowatych już od dawna relacjach Polski z FR. Rzecz charakterystyczna, PiS w nowej roli, jako partia władzy, nie zrezygnowało z narracji smoleńskiej, a artykułowane podczas kampanii wyborczej zapowiedzi prowadzenia „suwerennej” i skutecznej polityki wobec Moskwy, m.in. w sprawie zwrotu wraku prezydenckiego samolotu, okazały się frazesami bez pokrycia. Przyjęta przez rząd w Warszawie strategia

²⁰ Już w czasie trwania w Polsce koalicji Platforma Obywatelska – Polskie Stronnictwo Ludowe, zwłaszcza w drugiej kadencji (2011–2015), znaczenie Ukrainy w polityce zagranicznej Polski słabło.

wobec Kremla przyniosła ze sobą dalsze, praktycznie całkowite zmrożenie wszelkich relacji, a nawet rezygnację z podejmowania ograniczonych do ściśle technicznych kwestii tematów we wzajemnych relacjach. FR przyjmuje polskie zatargi z KE z nieklamana satysfakcją, starając się podtrzymywać przekonanie, niestety nadal obecne w niektórych kręgach w Brukseli, iż Warszawa to partner kłopotliwy, nieprzewidywalny i programowo antyrosyjski. Ignorowanie przez polskie władze sugestii płynących z instytucji europejskich w kwestii kondycji demokracji w Polsce, przemawia – zdaniem nieprzychylnych nam analityków w Europie Zachodniej i USA – za słuszością formułowanych w Moskwie ocen.

Relacje polsko-rosyjskie to także, a może przede wszystkim, problematyka bezpieczeństwa i na tym polu rząd prawicowy z powodzeniem przebył zapoczątkowaną przez poprzednie ekipy, wyboistą drogę prowadzącą do większego zaangażowania Sojuszu Północnoatlantyckiego i USA w krajach tzw. wschodniej flanki. Lipcowy szczyt NATO, obradujący w Warszawie pod hasłami spójności, jedności i solidarności, potwierdził wcześniejsze ustalenia z Newport, a także wykazał wpływ Polski na tzw. rosyjską politykę NATO, pomimo datującej się jeszcze od czasów premiera Silvio Berlusconi wstrzeźliwej postawy Włoch wobec bardziej stanowczego kursu wobec Rosji, których stanowisko do niedawna podzielały kraje zwane przyjaciółmi Moskwy w Kwaterze Głównej sojuszu, a więc Hiszpania, Belgia, Luksemburg, a nawet Niemcy. Wydaje się, iż polskie wysiłki, zmierzające do uzyskania poparcia dla realizacji strategii z Newport zaowocowały i tzw. realiści w NATO, to znaczy USA, Wielka Brytania, Holandia, Dania, Czechy i Rumunia oraz państwa bałtyckie, gotowe są kontynuować partnerstwo strategiczne z FR, przy jednoczesnym wzmacnianiu wschodniej flanki sojuszu w obliczu wojny na Ukrainie, ofensywnych zbrojeń i antynatowskich obsesji Kremla. Wreszcie szczyt paktu w Warszawie, przynajmniej czasowo, wyhamował obecne w sojuszu tendencje ograniczania polityczno-militarnego charakteru sojuszu na rzecz przekształcenia go w organizację, lub nawet tylko mechanizm, utrzymywania międzynarodowego bezpieczeństwa i stabilizacji, o co od dawna zabiegała FR²¹. Podsumowując, z wyjątkiem polityki

²¹ W wywiadzie udzielonym wpływowemu czasopismu „Der Spiegel” przez sekretarza generalnego sojuszu Jensa Stoltenberga w przededniu szczytu w Warszawie, szef NATO zapewnił, iż podczas spotkania w stolicy Polski zapadną decyzje w sprawie dalszych kroków obronnych, które nie staną w sprzeczności z Aktem Stanowiącym o podstawach wzajemnych stosunków z Federacją Rosyjską. Sekretarz Stoltenberg ponadto zapewnił, że sojusz gotów jest wypełniać swoje zobowiązania i stosować się do porozumień z Rosją, a zwiększona obecność rotacyjna wojska na wschodniej flance NATO, w połączeniu z gotowością do przerzucenia posiłków w przypadku poważnego incydentu będzie słusznym, zrównoważonym krokiem i pozostaje zgodna z opiniami planistów sojuszu; Zob. *Nie chcemy nowej zimnej wojny* – wywiad z Jensem Stoltenbergiem przeprowadzony przez K. von Hammersteina i P. Muellera, „Forum”, nr 14 (8–21 VII 2016), s. 18–19.

bezpieczeństwa uwagę zwraca brak formułowanych przez rząd PiS konkretnych celów bądź projektów polityki zagranicznej Polski, może poza wspomnianymi nowymi elementami polityki wschodniej w relacjach z Białorusią.

Zastanawiające dla każdego obserwatora problematyki międzynarodowej pozostają, z powodu rozbieżnych ocen Warszawy i Waszyngtonu w kwestii kondycji demokracji w Polsce, wyraźnie ochłodzone w przeciwieństwie do kwestii współpracy wojskowej w ramach NATO, relacje na płaszczyźnie politycznej. Eurosceptyczne środowiska prawicowe w Polsce niezmiennie podkreślały ciężar gatunkowy i fundamentalne dla naszego bezpieczeństwa stosunki transatlantyckie. Tymczasem w ostatnich miesiącach obserwujemy mało zrozumiałą nawet dla komentatorów politycznych związanych z PiS, rewizję realizowanej w latach 2005–2007 strategii *bandwagoing* w polityce zagranicznej wobec USA, w miejsce której nie została wyartykułowana inna koncepcja.

Suwerenna polityka zagraniczna rządu premier Szydło, której wykonawcą został minister Waszczykowski, zmniejszając temperaturę relacji z Brukselą, a zarazem wskrzeszając dawno już przebrzmiałą koncepcję *Międzymorza*, sama w perspektywie długofalowej, może – z uwagi na groźne dla Polski projekty nowej zintegrowanej wokół Niemiec i Francji Unii – znaleźć się ponownie w szarej strefie na peryferiach zmieniającej się Europy. Obawa zdaje się być tym bardziej uzasadniona, ponieważ dzisiejsza Polska pod rządami PiS, stała się państwem, które służy za przykład odnawiania się szkodliwego i katastrofalnego dla polskiej racji stanu podziału na Wschód i Zachód w Europie. Ten podział dotyczy nie tylko politycznych wyborów i preferencji, ale składają się na niego głębokie różnice w systemach wartości obu części kontynentu, które jak pokazuje praktyka w Polsce czy też na Węgrzech, nie odeszły w cień na przestrzeni minionego ćwierćwiecza.

Zwolennicy zarówno na Zachodzie, jak i na Wschodzie, tezy o błędzie rozszerzenia UE na Wschód i konieczności pogłębienia współpracy tylko tych państw, które podzielają wspólne wartości, mogą czuć się usatysfakcjonowani. Polska kładąc pod rządami obecnej ekipy największy nacisk na problematykę wewnętrzną oraz otwierając niepotrzebne pola konfliktów z KE i innymi instytucjami międzynarodowymi, a zwłaszcza wiodącymi krajami Unii, pozycjonuje się poza głównym obszarem stosunków międzynarodowych i dołącza do grona słabszych, traci dawne atuty. Pełni tego, rysującego się w ciemnych barwach, obrazu dopełnia fakt bezpowrotnego odejścia do lamusa koniunktury na Polskę, która trwała przez wiele lat po akcesji w 2004 r. do UE i skończyła się niezależnie od zmiany euro-entuzjastycznego rządu premiera Tuska i nadejścia ery eurosceptyków prezesa Kaczyńskiego i premier Szydło. Wyzwania stojące przed polityką zagraniczną Polski, zarówno na płaszczyźnie unijnej, jak i w relacjach

z trudnymi partnerami, w rodzaju FR, wraz z przyjęciem nowego „suwerennego” paradygmatu w polityce zagranicznej sprawiają, iż pozycja Polski w Europie będzie malała, a powrót do świetności z lat kryzysu, który wyniósł znaczenie naszego kraju ponad jego rzeczywisty potencjał i możliwości, nie będzie już możliwy.

SŁOWA KLUCZOWE

Polityka zagraniczna Polski, Unia Europejska, NATO, bezpieczeństwo, Międzymorze, polityka wschodnia

KEYWORDS

Poland's foreign policy, the European Union, NATO, security, *Intermarium*, eastern policy

S u m m a r y

Remarks on selected aspects of Polish foreign policy under the government of a right-wing coalition after the 2015 election

The coalition formed around the Law and Justice party emphasizes the area of home affairs and thus foreign policy is becoming one of the elements of this area. It happens through, for example, coming into conflict with the European Commission, leading countries of the EU and international institutions over the state of democracy in Poland. In this way Warsaw, which is going to lose Britain as its strategic partner due to Brexit, positions itself outside the international mainstream and joins weaker countries trying to compensate it with the concept of Intermarium. The challenges facing Poland both in the EU and in relations with difficult partners like Russia, paired with the new sovereignty paradigm in the foreign policy will cause Poland's position in Europe to weaken. The return to the “glorious” days during the crisis, which elevated our country above its actual potential and abilities, will not be possible anymore.

Wrocław 2016

Nr 1(4)/2016

STANISŁAW KOZIEJ

Uczelnia Łazarzskiego

Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego (2010–2015)

Wiceminister obrony narodowej (2005–2006)

BEZPIECZEŃSTWO POLSKI W DRUGIEJ DEKADZIE XXI WIEKU: PRZEGLĄD DOTYCHCZASOWYCH DZIAŁAŃ I DAJSZYCH WYZWAŃ

Druga dekada XXI wieku to ważny okres w polskim bezpieczeństwie. Zarówno z uwagi na radykalne przeobrażenia w środowisku zewnętrznym (kończące pozimnowojenną erę w stosunkach międzynarodowych), jak i zmianę polityczną w kraju, pociągającą za sobą zmiany nie tylko strategiczne, ale i ustrojowe. Dlatego warto podjąć analizę zmieniających się wyzwań, zagrożeń i potrzeb oraz ocenę i prognozę działań strategicznych państwa w tym zakresie. Właśnie te zagadnienia składają się na treść niniejszej publikacji. W pierwszej części dokonuje się przeglądu i oceny dotychczasowych warunków i działań państwa na rzecz bezpieczeństwa narodowego, a w drugiej szkicuje główne zadania, jakie należałoby podjąć dla jego umacniania w nadchodzących latach.

Przegląd polskiego bezpieczeństwa w latach 2010–2015

Główne trendy zmian w środowisku bezpieczeństwa

Na progu drugiej dekady XXI w. pojawiły się przesłanki pozytywnego rozwoju sytuacji międzynarodowej. Między Stanami Zjednoczonymi i Federacją Rosyjską w 2009 r. doszło do tzw. *resetu*. Także relacje Sojusz Północnoatlantycki – Rosja (po okresie zamrożenia przez NATO w 2008 r. z powodu konfliktu rosyjsko-gruzińskiego) nabrały dynamiki, osiągając kulminacyjną fazę w trakcie szczytu NATO w Lizbonie (19–20 XI 2010), który otworzył etap współpracy Paktu i Rosji, zmierzający w stronę wzmocnionego partnerstwa

strategicznego¹. Równocześnie w południowym sąsiedztwie Europy mieliśmy do czynienia z tzw. arabską wiosną, z którą wiązano nadzieje na prodemokratyczne zmiany w regionie Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej.

Te pomyślne trendy nie trwały jednak długo, a kolejne lata przyniosły zdecydowanie negatywne zmiany w środowisku międzynarodowym. Od 2014 r. na wschodzie trwa konflikt wojenny. Rosja, zajmując i okupując Krym (III 2014), a następnie wspierając pośrednio i bezpośrednio separatystyczną rebelię na wschodzie Ukrainy, podważyła porządek międzynarodowy w Europie². W ten sposób naruszyła też formalnoprawne fundamenty bezpieczeństwa zapisane w *Karcie Narodów Zjednoczonych*, a w europejskim wymiarze w *Akcie Końcowym Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie* oraz w *Paryskiej Karcie Nowej Europy*. Nie spełniły się również oczekiwania pozytywnej transformacji w sąsiedztwie południowej flanki Sojuszu Północnoatlantyckiego (NATO) i Unii Europejskiej (UE). Zamiast tego na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej nastąpił dramatyczny wzrost niestabilności wywołany m.in. rozszerzaniem się rebelii tzw. Państwa Islamskiego w Syrii i Iraku oraz umacnianiem wpływów bojowników tego ruchu w innych państwach regionu, a także uaktywnieniem się na nowo terroryzmu wewnątrz europejskiego. Do tego doszły kryzysy wewnątrz UE: finansowy, migracyjny i wreszcie... integracyjny (*Brexit*), osłabiając stabilność Europy, w tym najważniejszych państw europejskich.

W sumie można z pewnością stwierdzić, że zmiany w międzynarodowym środowisku bezpieczeństwa uzasadniają tezę o końcu ery pozimnowojennej w stosunkach bezpieczeństwa w Europie i początku nowej, hybrydowej zimnej wojny w relacjach między Rosją i Zachodem. Nowe warunki strategiczne są oczywiście co do swej treści znacząco inne niż w czasach klasycznej, pierwszej „Zimnej Wojny” z XX w. Ale co do swej istoty – czyli konfrontacji politycznej przy wykorzystaniu szantażu groźbą użycia środków przemocy – są podobne³. W sumie w tym nowym środowisku bezpieczeństwa możemy zidentyfikować szereg poziomów możliwego stosowania szantażu strategicznego: od bieżącej presji w sytuacjach kryzysowych, przez skrytą (podprogową) agresję, agresję ograniczoną, aż do wojny totalnej na dużą skalę (Rys. 1). Odpowiadają im odpowiednie działania

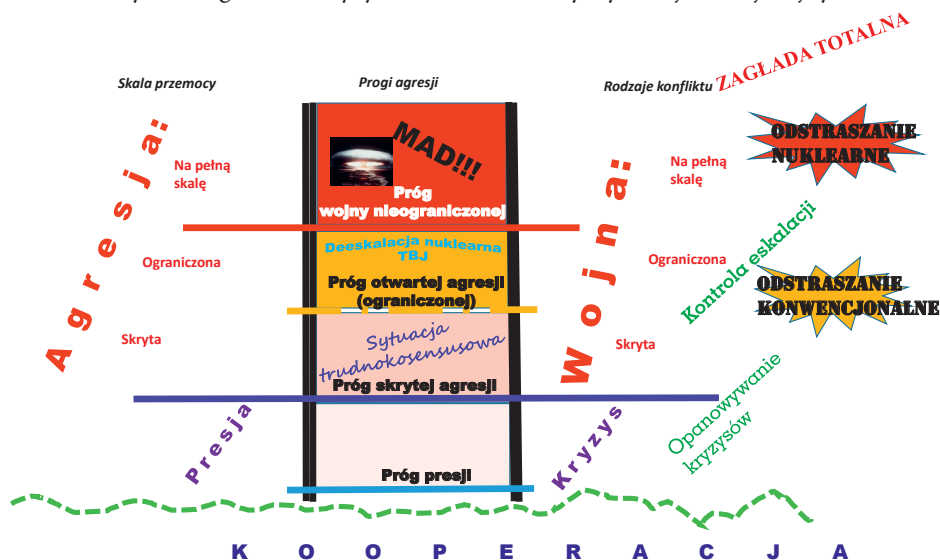
¹ Patrz np.: NATO-Russia Council Joint Statement at the meeting of the NATO-Russia Council held in Lisbon on 20 November 2010, NATO, www.nato.int/cps/en/natolive/news_68871.htm (12 XII 2016).

² S. Koziej, *Rosja jako wyzwanie i zagrożenie dla NATO*, Prezentacja tez referatu na konferencji *Wizja NATO XXI wieku* na Uniwersytecie Wrocławskim, Instytut Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego, 16 V 2016, Portal koziej.pl, www.koziej.pl/wp-content/uploads/2016/05/Wroc%C5%82aw-Rosja-NATO.pdf (12 XII 2016).

³ S. Koziej, *Cyberbezpieczeństwo i bezpieczeństwo informacyjne a hybrydowa zimna wojna*, Portal koziej.pl, 14 IX 2016, www.koziej.pl/cyberbezpieczenstwo-i-bezpieczenstwo-informacyjne-a-hybrydowa-zimna-wojna/ (15 XII 2016).

strategiczne: od reagowania kryzysowego i odstraszenia konwencjonalnego, przez kontrolę ewentualnej eskalacji wojennej i odstraszenie nuklearne, aż do... niekontrolowanej zagłady totalnej wszystkich skonfliktowanych (i nie tylko) stron.

Rys. 1. Zagrożenia i ryzyka w warunkach hybrydowej zimnej wojny



Źródło: Opracowanie własne

Tak poważne zmiany w środowisku międzynarodowym, szczególnie euroatlantyckim, uzasadniły zwiększenie wysiłków na rzecz polskiego bezpieczeństwa. Znalazło to swój wyraz w szeregu prac strategicznych podejmowanych m.in. w ośrodku prezydenckim, zwłaszcza w Biurze Bezpieczeństwa Narodowego (BBN), którym miałem zaszczyt wówczas kierować.

Polski zwrot strategiczny: „doktryna Komorowskiego”

Racjonalna odpowiedź Polski na zmieniające się warunki bezpieczeństwa wymagała w pierwszej kolejności dokonania całościowej diagnozy potrzeb i możliwości strategicznych Polski w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego. W tym celu pod koniec 2010 r. uruchomiony został pionierski w polskich warunkach Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego (SPBN)⁴. Jego głównym zadaniem była „...całościowa ocena bezpieczeństwa narodowego RP i sformułowanie

⁴ Szerzej na ten temat zobacz: *Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa RP*, BBN, www.bbn.gov.pl/pl/prace-biura/glowne-inicjatywy/strategiczny-przeglad-b/6073,Strategiczny-Przeglad-Bezpieczenstwa-Narodowego.html (13 XII 2016).

wniosków dotyczących strategicznych celów i sposobów działania państwa w dziedzinie bezpieczeństwa oraz przygotowania systemu bezpieczeństwa narodowego⁵. Był to pierwszy w historii Polski tak szeroko zakrojony audyt bezpieczeństwa państwa, będący punktem wyjścia całego procesu prac strategicznych (Rys. 2) i przeprowadzony zgodnie z klasycznym cyklem strategicznym (Rys. 3).

Rys. 2. Prace strategiczne w latach 2010–2015



Źródło: Opracowanie własne

Jego realizacja zapoczątkowała także proces uporządkowania strategicznego planowania bezpieczeństwa państwa, m.in. nadając temu planowaniu charakter cykliczny oraz hierarchiczną wynikowość opracowywanych w jego ramach dokumentów strategicznych („od góry do dołu”). Na podstawie dokonanych analiz w 2012 r. został opracowany i przyjęty przez Radę Bezpieczeństwa Narodowego (RBN) niejawną raport komisji SPBN, zawierający kluczowe wnioski i rekomendacje⁶. Publiczną prezentację wyników SPBN zawiera opublikowana w 2013 r. *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego RP* – pierwsza w historii Polski publikacja

⁵ *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego RP*, BBN, Warszawa 2013, s. 19, www.spbn.gov.pl/ftp/dokumenty/Biala_Ksiega_inter_mm.pdf (15 XII 2016).

⁶ Szerzej na ten temat zobacz: *Posiedzenie RBN na temat wyników Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego*, BBN, www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/4199,dok.html (14 XII 2016).

traktująca o sprawach bezpieczeństwa w sposób zintegrowany i systemowy. Jest to wciąż dziś najlepszy podręcznik do studiowania problematyki bezpieczeństwa narodowego.

Rys. 3. Cykl strategiczny (przeglądu strategicznego i projektowania strategii)



Źródło: Opracowanie własne

Rekomendacje oraz ustalenia przeglądu i *Białej Księgi* zaowocowały szeregiem inicjatyw Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (RP) w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, które w sumie składają się na pakiet strategicznych założeń i działań określanych mianem „doktryny Komorowskiego”. W najbardziej syntetycznym ujęciu sprowadza się ona do czterech następujących dyrektyw strategicznych⁷:

1. Należy przenieść strategiczne priorytety RP z udziału w misjach zagranicznych (ekspedycyjnych) na zadania związane z zapewnianiem bezpieczeństwa, w tym obrony, państwa;
2. Własny potencjał obronny stanowi podstawowy filar oraz gwarancję polskiego bezpieczeństwa;
3. Polską specjalizacją w NATO i UE powinny być, obok zdolności do obrony terytorium, także zdolności przeciwzaskoczeniowe, konieczne zwłaszcza w sytuacjach trudnokonsensusowych;

⁷ Doktryna Komorowskiego, Portal koziej.pl, www.koziej.pl/wp-content/uploads/2015/12/Doktryna_Komorowskiego_-_zalozenia-3.pdf (20 XII 2016).

4. Polska powinna umacniać swoją podmiotowość strategiczną na arenie międzynarodowej, aktywnie uczestnicząc w funkcjonowaniu organizacji międzynarodowych i ich kształtowaniu stosownie do własnych interesów strategicznych.

Warto też dodać, że sprawy bezpieczeństwa narodowego były wówczas szeroko i publicznie dyskutowane, zwłaszcza podczas organizowanych przez BBN debat w ramach Strategicznego Forum Bezpieczeństwa⁸ oraz na posiedzeniach RBN⁹. Założenia „doktryny Komorowskiego” znalazły swoje odbicie m.in. w *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP* z 2014 r.¹⁰. W sumie można stwierdzić, że doktryna ta odzwierciedla najważniejsze zmiany i przewartościowania w polskiej kulturze strategicznej oraz w myśleniu o sprawach bezpieczeństwa narodowego w pierwszych latach drugiej dekady XXI w. Dotyczą one zwłaszcza zmiany priorytetów militarnych od ekspedycyjności do obronności; roli własnego, narodowego potencjału bezpieczeństwa; budowania zdolności obronnych właściwych dla państwa granicznego NATO/UE oraz umacniania międzynarodowej podmiotowości Polski.

Zmiana priorytetów militarnych: od ekspedycyjności do obronności

Analizy prowadzone na progu drugiej dekady wskazywały, że znaczące zewnętrzne militarne zaangażowanie Polski przez wiele ostatnich lat (którego symbolem była operacja w Afganistanie) oraz rozwijanie pod tym kątem potencjału wojskowego siłą rzeczy ograniczały możliwości optymalnego przygotowywania sił zbrojnych do realizacji ich najważniejszego, konstytucyjnego zadania, jakim jest bezpośrednie bezpieczeństwo, w tym zwłaszcza obrona państwa (narodu jako całości, obywateli, terytorium i zasobów). Dlatego też w interesie Polski było

⁸ Strategiczne Forum Bezpieczeństwa było cyklem spotkań organizowanych przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego (BBN) poświęconych najważniejszym sprawom polskiego bezpieczeństwa. W dyskusjach uczestniczyli m.in. przedstawiciele parlamentu oraz partii politycznych, europosłowie, dyplomaci, przedstawiciele świata akademickiego, organizacji pozarządowych, eksperci, dziennikarze i publicyści specjalizujący się w tej dziedzinie. Celem forum było informowanie o prowadzonych pracach związanych z bezpieczeństwem, a także wymienianie poglądów, opinii i konsultowanie poszczególnych rozwiązań. Zobacz: www.bbn.gov.pl/prace-biura/strategiczne-forum-bezp/5982,Strategiczne-Forum-Bezpieczenstwa.html (11 XII 2016).

⁹ Bronisław Komorowski jeszcze w czasie wykonywania jako marszałek Sejmu obowiązków prezydenta, po tragicznej śmierci prezydenta Lecha Kaczyńskiego w katastrofie pod Smoleńskiem, uruchomił prace Rady Bezpieczeństwa Narodowego (RBN) w nowej formule, zapraszając do niej głównych decydentów rządowych w sprawach bezpieczeństwa (prezes Rady Ministrów, ministrowie: obrony narodowej, spraw zagranicznych oraz spraw wewnętrznych i administracji), marszałków Sejmu i Senatu oraz – co szczególnie istotne – wszystkich liderów partii politycznych, posiadających reprezentację w postaci klubu poselskiego w Sejmie.

¹⁰ Patrz szerzej: *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, BBN, Warszawa 2014, s. 27, 43, www.bbn.gov.pl/ftp/SBN%20RP.pdf (12 XII 2016).

dokonanie zwrotu w myśleniu o priorytetach dla sił zbrojnych i przekierowanie go na zadania obronne. Co należy zaznaczyć, Doktryna nie zakładała rezygnacji z udziału w misjach zagranicznych. Postulowała jedynie nadanie udziałowi w nich właściwego miejsca w hierarchii zadań dla państwa i sił zbrojnych¹¹.

Powyższa zmiana strategicznego wysiłku militarnego Polski dotyczyła zarówno zadań Sił Zbrojnych (w tym w strategii ich użycia poza granicami państwa), jak i głównych kierunków ich rozwoju oraz przygotowań do obrony państwa. Założenie to zostało uwzględnione w postanowieniu Prezydenta RP z 8 XI 2011 r. o *Głównych kierunkach rozwoju Sił Zbrojnych RP oraz ich przygotowań do obrony państwa na lata 2013–2022*. Wskazuje się tam, że priorytetowym zadaniem Sił Zbrojnych RP jest „(...) wzmacnianie zdolności operacyjnych gwarantujących integralność terytorialną, nienaruszalność granic oraz ochronę i obronę przestrzeni powietrznej kraju”¹². W ślad za tym ustanowione zostały trzy główne zadania modernizacji technicznej sił zbrojnych, dotyczące: obrony powietrznej, w tym przeciwrakietowej, wysokiej mobilności wojsk lądowych (zwłaszcza śmigłowcowej) oraz rozwoju szeroko rozumianych systemów informacyjnych (w tym z informatyzowanych systemów walki i wsparcia).

Jednocześnie zwrócona została uwaga na konieczność konsolidacji organizacyjnej i dyslokacyjnej Sił Zbrojnych RP, w tym także potrzebę konsolidacji wyższego szkolnictwa wojskowego. Postanowienie Prezydenta RP wskazało również na potrzebę reformy systemu kierowania i dowodzenia siłami zbrojnymi przez przekształcenie Sztabu Generalnego Wojska Polskiego (WP) w organ planowania strategicznego, doradztwa strategicznego i nadzoru oraz zintegrowanie istniejących wówczas pozostałych organów dowodzenia w dwa dowództwa strategiczne – jedno odpowiedzialne za dowodzenie ogólne, bieżące (codzienne funkcjonowanie wojska oraz jego szkolenie i przygotowanie do prowadzenia działań) i drugie za dowodzenie operacyjne (przeznaczone do dowodzenia połączonymi siłami wydzielonymi do prowadzenia operacji poza granicami kraju oraz do dowodzenia wojskami w razie zaistnienia kryzysu lub wojny)¹³. W konsekwencji zapoczątkowana została reforma reorganizująca kierowanie i dowodzenie siłami zbrojnymi. Jej zwieńczeniem było podpisanie 22 VII 2013 r. przez Prezydenta nowelizacji *Ustawy o urzędzie ministra obrony narodowej* i niektórych innych ustaw, a następnie wdrożenie jej postanowień od 1 I 2014 r.

Drugim ważnym zadaniem organizacyjnym, dostosowującym system bezpieczeństwa narodowego do nowych warunków, było zreformowanie systemu

¹¹ Doktryna Komorowskiego, *op.cit.*

¹² Zobacz szerzej: Rok Tomasza Siemoniaka na stanowisku ministra obrony narodowej, Ministerstwo Obrony Narodowej, www.archiwalny.mon.gov.pl/pl/artukul/13202 (5 X 2016).

¹³ *Ibidem*.

kierowania obroną państwa na styku władz politycznych i wojskowych. Określone zostały m.in. ramy czasowe obowiązywania konstytucyjnego pojęcia „czas wojny”. O ustanowieniu jego początku i końca – w razie konieczności obrony państwa – postanawia Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów. W ten sposób precyzyjnie określono przedział czasowy, w którym mogłyby być stosowane istotne z punktu widzenia państwa i obywateli regulacje dotyczące czasu wojny.

Ponadto ustawowo doprecyzowane zostały kompetencje Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych – organu wykonawczego Prezydenta RP w zakresie kierowania obroną państwa. Podlega on bezpośrednio głowie państwa, a w jego kompetencjach są wyłącznie kwestie związane z obroną państwa. Utrwalone zostały również główne zadania tzw. kandydata na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. Powinien on m.in. uczestniczyć w ćwiczeniach i grach strategicznych, a także brać udział w procesie planowania operacyjnego użycia sił zbrojnych i przygotowania wojennego systemu dowodzenia.

Poszerzone zostały też kompetencje szefa Sztabu Generalnego WP na czas wojny o wsparcie Prezydenta RP w kierowaniu obroną państwa. Pozwala to zapewnić merytoryczną ciągłość planowania, przygotowywania i realizacji zadań operacyjnych, także po powołaniu podległego Prezydentowi RP Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i przejęciu przez niego dowodzenia.

Umacnianie narodowego potencjału bezpieczeństwa

Członkostwo w sojuszach, zwłaszcza w NATO, zawsze było i będzie ważnym zewnętrznym filarem wspierającym bezpieczeństwo Polski. Ale najważniejszym filarem są własne zdolności obronne. Doktryna Komorowskiego zakłada, że takie właśnie, obronne, zdolności powinny być naszą narodową specjalnością w NATO i je powinniśmy przede wszystkim wnosić do wspólnego potencjału sojuszniczego. Równolegle rozwijane powinny być także pozamilitarne zdolności państwa (instytucji publicznych, podmiotów prywatnych, obywateli) do funkcjonowania w warunkach zagrożenia tak, aby budować zintegrowany (połączony) system bezpieczeństwa narodowego¹⁴.

Jednym z pierwszych zadań w tym zakresie było ustawowe zapewnienie finansowania najważniejszego programu modernizacyjnego, tj. budowy zdolności przeciwrakietowych (mechanizm przyjęty w ustawie zakłada coroczny przyrost budżetu Ministerstwa Obrony Narodowej, wynikający ze wzrostu gospodarczego, przeznaczać na budowę nowoczesnego systemu obrony przeciwrakietowej)¹⁵.

¹⁴ Doktryna Komorowskiego, *op.cit.*

¹⁵ Szerzej na ten temat zobacz: *Prezydent podpisał projekt nowelizacji ustawy*, Prezydent RP, www.prezydent.pl/prawo/ustawy/zgloszone/art,12,prezydent-podpisał-projekt-nowelizacji-ustawy.html (17 XII 2016).

W obliczu pogorszenia się zewnętrznych warunków bezpieczeństwa dodatkowo zwiększone zostały ustawowe wydatki obronne do poziomu nie mniejszego niż 2% PKB. Było to jednocześnie realizacją ustaleń podjętych na szczycie w Newport we wrześniu 2014 r. Przyjęcie tego rozwiązania pozwalało na wzrost budżetu obronnego od 2016 r.

Zwiększony budżet obronny stał się szansą dla polskiego przemysłu obronno-ego. Mówił o tym m.in. Prezydent Bronisław Komorowski na spotkaniu w Radomskiej Fabryce Broni ŁUCZNIK, podkreślając, że konsolidacja to wielka szansa dla polskiego przemysłu zbrojeniowego. Jest ona konieczna dla utrzymania własnego potencjału w zakresie produkcji specjalnej, bez którego trudno sobie wyobrazić skuteczny, efektywny system obrony Polski. Wymaga kontynuacji i dalszego wysiłku, szczególnie ze względu na to, że trwa proces konsolidacji europejskiego przemysłu, w którym trzeba także szukać – poprzez zacieśnianie współpracy i koordynacji – szansy dla polskiego przemysłu zbrojeniowego.

Obok umacniania zdolności obronnych ważnym wyzwaniem była także poprawa zdolności państwa do reagowania na zagrożenia pozamilitarne. Na podkreślenie zasługuje zwłaszcza uruchomienie prac koncepcyjnych i planistycznych w zakresie cyberbezpieczeństwa. Pierwszym krokiem było ustawowe wprowadzenie do obiegu prawnego w pracach na rzecz bezpieczeństwa narodowego pojęcia „cyberprzestrzeń”¹⁶. Ustawowe określenie cyberprzestrzeni stworzyło podstawy prawne do praktycznego przygotowania struktur państwa do obrony przed tego typu zagrożeniami. Kolejnym krokiem było przygotowanie przez BBN doktryny cyberbezpieczeństwa RP, rozpatrzenie i zaakceptowane jej przez RBN oraz ostateczne wydanie przez Prezydenta RP. To pierwszy taki dokument odnoszący się do cyberzagrożeń i zadań w sferach militarnej i cywilnej, krajowej i międzynarodowej, publicznej i prywatnej oraz instytucjonalnej i obywatelskiej¹⁷.

Doktryna powyższa powinna dać impuls do przyspieszenia w nadchodzących latach prac nad budową narodowego systemu cyberbezpieczeństwa, niezbędnego wobec coraz to nowych wyzwań i zagrożeń związanych z funkcjonowaniem państwa, jego struktur i obywateli w cyberprzestrzeni. Nie ulega bowiem wątpliwości, że bezpieczna cyberprzestrzeń wymaga stałych prac, zarówno formalno-prawnych, jak i organizacyjnych, które wiążą się oczywiście z nakładami finansowymi. Podstawowe jest zapewnienie niezakłóconego funkcjonowania teleinformatycznej infrastruktury krytycznej, zwłaszcza takich sektorów państwa i gospodarki, jak finanse, energetyka, ochrona zdrowia, transport, komunikacja.

¹⁶ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 222, poz. 1323).

¹⁷ Doktryna Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej, BBN, Warszawa 2015; www.koziej.pl/wp-content/uploads/2015/09/DCB.pdf (15 XII 2016).

Specyfika zdolności obronnych państwa granicznego

Nie ulega wątpliwości, że Polska, jako państwo graniczne NATO i UE, jest szczególnie narażona na zagrożenia o charakterze nagłym, niespodziewanym, selektywnym, na ograniczoną skalę – czyli takie, które nie wymagają dłuższych i zauważalnych zawczasu przygotowań, a jednocześnie mogą być skutecznym środkiem szantażu i wywierania presji polityczno-strategicznej. Takie zagrożenia niekoniecznie wiązać się muszą z zamiarem opanowania terytorium RP, a jedynie zadania strat (tzw. zagrożenia „aterytorialne”). Z tego względu stwarzają one sytuacje trudnokonsensusowe, czyli takie, w których sojusznicy mogliby mieć kłopoty w terminowym uzyskaniu konsensusu, co do celu, charakteru i skali reakcji. W związku z tym sojusz, jako całość, mógłby nie być w stanie szybko i skutecznie zareagować. Dlatego Polska powinna posiadać pełne spektrum narodowych zdolności do przeciwstawiania się właśnie tego typu zagrożeniom¹⁸.

Ze względu na swoje położenie geopolityczne i geostrategiczne Polska musi stale uwzględniać i rozpatrywać w swoich strategicznych koncepcjach możliwość wzrostu prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożeń militarnych, w tym presji polityczno-militarnej, agresji poniżej progu otwartej wojny lub konfliktu zbrojnego, zarówno ograniczonego, jak i na dużą skalę.

Z tych powodów kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa Polski ma budowanie zdolności przeciwzaskoczeniowych, głównie takich jak: wywiad i rozpoznanie, obrona powietrzna, w tym przeciwrakietowa, mobilność wojsk, zwłaszcza śmigłowcowa. Potrzeba rozwijania tych zdolności została ujęta w rządowo-prezydenckich *Głównych kierunkach rozwoju Sił Zbrojnych i ich przygotowań do obrony państwa na lata 2013–2022*, a następnie rozwinięta w planie modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP.

Istotnym aspektem obronności każdego kraju jest zaangażowanie do realizacji tego zadania pozamilitarnych struktur państwa, a także organizacji społecznych i obywateli. Ma to zwłaszcza znaczenie dla wzmacniania strategicznej odporności kraju na ewentualną agresję i jego żywotności w obliczu różnorodnych zagrożeń. W tym kontekście BBN przygotowało w konsultacji z Ministerstwem Obrony Narodowej (MON) i innymi strukturami państwa oraz organizacjami pozarządowymi projekt koncepcji takiego systemu¹⁹. Założenia tej inicjatywy przewidywały m.in.: stosowne ukierunkowanie Wojsk Specjalnych na zadania w pierwszej kolejności związane z obroną własnego terytorium; systemową reformę

¹⁸ Doktryna Komorowskiego, *op.cit.*

¹⁹ BBN przeprowadziło w tym zakresie szereg konsultacji z organizacjami proobronnymi w ramach Strategicznego Forum Bezpieczeństwa. Szerzej na ten temat patrz: www.bbn.gov.pl/pl/prace-biura/strategiczne-forum-bezp/5982,Strategiczne-Forum-Bezpieczenstwa.html (17 XII 2016).

Narodowych Sił Rezerwowych (NSR), kluczowe w warunkach armii zawodowej doskonalenie systemu rezerw mobilizacyjnych, sprawne mechanizmy włączenia niewojskowych formacji bezpieczeństwa w system obronności państwa, doskonalenie formacji ochrony ludności (w tym Obrony Cywilnej) i, wreszcie, wykorzystanie aktywności obywatelskiej oraz społecznych (pozarządowych) organizacji proobronnych (stowarzyszenia, klasy mundurowe, grupy rekonstrukcyjne itp.) do upowszechniania wiedzy i umiejętności obronnych Polaków.

Strategiczna podmiotowość Polski na arenie międzynarodowej

Polska w minionych latach aktywnie zabiegała o swoje interesy na arenie międzynarodowej. W odniesieniu do NATO wyrażało się to w staraniach, aby sojusz po zakończeniu operacji bojowych w Afganistanie konsolidował się wokół realizacji swojego podstawowego zadania, związanego z zapewnieniem bezpośredniego bezpieczeństwa państw członkowskich. W wymiarze praktycznym oznaczało to zwłaszcza w upominanie się o systematyczne wzmacnianie jego wschodniej flanki, ciągłą aktualizację planów ewentualnościowych (planów działania na wypadek agresji na członka NATO), a także regularne weryfikowanie tych planów podczas sojuszniczych ćwiczeń wojskowych. Co do UE, to Polska podejmowała wysiłki na rzecz wzmacniania Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, aby ta mogła być drugim, obok NATO, zewnętrznym filarem wspierającym bezpieczeństwo Polski. Priorytetem dla Polski były też relacje euroatlantyckie, w tym współpraca ze Stanami Zjednoczonymi (USA) oraz systemowe współdziałanie NATO – UE²⁰.

Sz szczególnie ważne dla Polski decyzje przyniósł szczyt NATO w Newport w 2014 r. Najważniejsze wiążą się z przyjętym *Planem działań na rzecz gotowości NATO* (Readiness Action Plan, RAP). Główne elementy RAP to: środki wzmocnienia flanki wschodniej (ciągła, rotacyjna obecność na terytorium państw regionu sił sojuszniczych); wyprzedzające rozmieszczenie uzbrojenia i sprzętu wojskowego, w tym logistycznego i wsparcia; utworzenie Połączonych Sił Zadaniowych Natychmiastowego Reagowania (Very High Readiness Joint Force, VJTF); wzmocnienie dowództwa Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego w Szczecinie, w szczególności w funkcjach dowodzenia siłami Sojuszu w razie ich użycia na wschodniej flance NATO; utworzenie i rozmieszczenie na wschodniej flance NATO wielonarodowych jednostek dowodzenia i wsparcia oraz wzmocnienie obronnego planowania wyprzedzającego NATO²¹.

²⁰ Doktryna Komorowskiego, *op.cit.*

²¹ S. Koziej, P. Pietrzak, *Szczyt NATO w Walii: uwarunkowania, rezultaty, wnioski dla Polski*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2014, nr 31.

Systematycznego wzmacniania wymagała w ostatnich latach Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony UE. W czerwcu 2015 r. odbył się szczyt Rady Europejskiej poświęcony temu zagadnieniu²². Polskie działania zmierzały do tego, aby konkluzje Rady podkreśliły potrzebę zwrócenia uwagi na konieczność przeprowadzenia pogłębionej refleksji nad bezpieczeństwem Europy oraz podjęcie prac nad nową europejską strategią bezpieczeństwa. Kluczowe znaczenie z polskiego punktu widzenia miało, co wielokrotnie znalazło odzwierciedlenie np. w wypowiedziach Prezydenta RP, uzgodnienie wspólnego katalogu interesów i celów strategicznych wszystkich państw UE oraz wynikających z nich zadań, wspólnie tworzących jądro misji Unii w dziedzinie bezpieczeństwa. W BBN prowadzono prace koncepcyjne w tym zakresie, weryfikowane w ramach współpracy w Grupie Wyszehradzkiej, zawierające ideę określania wspólnej misji UE w dziedzinie bezpieczeństwa metodą poszukiwania wspólnych i niesprzecznych interesów strategicznych państw członkowskich (Rys. 4).

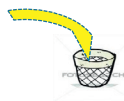
Rys. 4. Określanie misji UE w dziedzinie bezpieczeństwa

Misja strategiczna UE – jako synteza interesów narodowych państw członkowskich

Interesy państw członkowskich i stosunek do nich innych państw (partnerów, sojuszników):

- **Wspólne (akceptowane)** – wszyscy są gotowi uczestniczyć w we wsparciu ich realizacji (ubezpieczone wspólnotowo);
- **Niesprzeczne (tolerowane)** – nikt nie zgłasza wobec nich sprzeciwu, ale też nie deklaruje z góry udziału w zabezpieczeniu ich realizacji (w razie potrzeby – koalicja ad hoc);
- **Sprzeczne (odrzucone)** – nie uwzględniane we wspólnej misji bezpieczeństwa.

Katalog (pakiet)
wspólnych i
niesprzecznych
interesów państw
członkowskich,
czyli:
Misja UE
w dziedzinie
bezpieczeństwa



Źródło: Opracowanie własne

²² Szerzej na ten temat zobacz: Posiedzenie Rady Europejskiej (25 i 26 VI 2015) – Konkluzje, www.data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-22-2015-INIT/pl/pdf (I VII 2016).

W zakresie partnerstw strategicznych Polska zabiegała o utrzymanie jak najszerzej obecności wojsk amerykańskich w Europie, w tym także na terytorium naszego kraju. Obecność ta stanowi istotne gwarancje bezpieczeństwa Starego Kontynentu. Jedną z form tej obecności w Polsce będzie budowa amerykańskiego komponentu sojuszniczego systemu obrony przeciwrakietowej w Redzikowie (zakłada się osiągnięcie jego gotowości w 2018 r.). Ważne było także potwierdzenie – w momencie pogorszenia sytuacji bezpieczeństwa na wschodniej granicy Polski – amerykańskich gwarancji bezpieczeństwa Europy. Ogłoszenie w Polsce, podczas obchodów Święta Wolności (3–4 VI 2014), przez prezydenta USA Baracka Obamę Europejskiej Inicjatywy Wzmocnienia (European Reassurance Initiative, ERI), było właściwą odpowiedzią. Krok ten wzmocnił bezpieczeństwo regionu i upewnił sojuszników co do zakresu zaangażowania Waszyngtonu w ich bezpieczeństwo.

Istotny obszar polskich inicjatyw dotyczył umacniania współpracy w ramach Trójkąta Weimarskiego, Grupy Wyszehradzkiej oraz z państwami bałtyckimi i innymi państwami regionu – Rumunią i Bułgarią. Służyły temu zarówno spotkania na poziomie Prezydenta i rządu, ale także mniej formalne warsztaty oraz debaty poświęcone strategicznym aspektom tej współpracy, organizowane i prowadzone np. przez prezydenckie BBN. Także w Biurze podjęta została i zrealizowana idea tzw. nieformalnej Rady Bezpieczeństwa UE, tj. spotkań doradców głów państw ds. bezpieczeństwa państw członkowskich Unii.

* * *

Podsumowując pierwszą połowę obecnej dekady można stwierdzić, że wypracowanie i realizacja założeń „doktryny Komorowskiego” wniosły swój pozytywny wkład w umacnianie zewnętrznego i wewnętrznego, militarnego i pozamilitarnego bezpieczeństwa Polski. Nasz kraj płynnie dostosował się do nowych wyzwań i zagrożeń, wzmacniając swoją podmiotowość strategiczną w warunkach narastającego kryzysu europejskiego bezpieczeństwa.

Bezpieczeństwo nie jest jednak stanem danym raz na zawsze. Jest procesem obejmującym ciągle działania na rzecz jego zapewnienia. Dlatego konieczne jest systematyczne analizowanie potrzeb i możliwości oraz ustalanie kolejnych celów do osiągnięcia. Poniżej przedstawia się ich priorytetowy katalog na kolejne lata, wynikający z doświadczeń budowania bezpieczeństwa RP w ostatnim 5-leciu oraz prognozy możliwych potrzeb w tym zakresie.

Dalsze wzmacnianie bezpieczeństwa Polski

Najważniejsze w nadchodzących latach będzie dokończenie zmian w systemie bezpieczeństwa Polski, związanych ze zwrotem strategicznym przenoszącym nasze priorytety z misji zagranicznych (polityki ekspedycyjnej) na zadania dotyczące bezpośredniego bezpieczeństwa, w tym obrony własnego terytorium. Oznacza to, w pierwszej kolejności, potrzebę dokończenia obecnego cyklu narodowego planowania strategicznego, w tym sfinalizowanie prac nad uaktualnieniem narodowych planów operacyjnych i programów przygotowawczych (Rys. 5)²³.

Rys. 5. Dokumenty strategiczne



Źródło: Opracowanie własne

Oznacza to, że po wydaniu Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej RP²⁴, należy uaktualnić plany operacyjne funkcjonowania wszystkich struktur

²³ S. Koziej, *Dekalog priorytetów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego*, BBN, www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/6898,Dekalog-priorytetow-strategicznch-w-dziedzinie-bezpieczenstwa-narodowego.html (12 XII 2016).

²⁴ Na ten temat: *Szef BBN dla PAP: Dyrektywa obronna najważniejszym dokumentem wykonawczym do Strategii Bezpieczeństwa*; BBN, www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/6905,Szef-BBN-dla-PAP-Dyrektywa-obronna-najwazniejszym-dokumentem-wykonawczym-do-Stra.html (17 XII 2016).

państwa w czasie zagrożenia i wojny. Dotyczy to zarówno urzędów centralnych i samorządów, jak też sił zbrojnych i pozostałych służb oraz straży wykonujących zadania na rzecz bezpieczeństwa. Wiąże się z tym także potrzeba aktualizacji *Planu Reagowania Obronnego RP*.

Kolejne zadanie to przygotowanie i przeprowadzenie ogólnopaństwowego systemowego ćwiczenia weryfikacyjnego pod kryptonimem „Kraj”²⁵. W ćwiczeniu tym w roli Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych powinna wystąpić osoba wskazana do powołania na tę funkcję w czasie wojny.

W ślad za planowaniem operacyjnym należy uruchomić i przeprowadzić kolejny cykl programowania obronnego w państwie, w tym programowania rozwoju sił zbrojnych, zgodnie z priorytetami (Rys. 6) ujętymi w postanowieniu Prezydenta RP w sprawie określenia *Głównych kierunków rozwoju Sił Zbrojnych RP oraz ich przygotowań do obrony państwa na lata 2017–2026*²⁶.

Rys. 6. Priorytety rozwoju Sił Zbrojnych na lata 2017–2026



Źródło: Opracowanie własne

Ważnym zadaniem jest uruchomienie kolejnego cyklu narodowego planowania strategicznego, rozpoczynając od przeprowadzenia drugiego SPBN. Przegląd

²⁵ Szef BBN dla PAP ws. ćwiczeń systemu obronnego pk. „Kraj”, BBN, www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/6942,Szef-BBN-dla-PAP-ws-cwiczen-systemu-obronnego-pk-quotKrajquot.html (11 XII 2016).

²⁶ Prezydent określił główne kierunki rozwoju Sił Zbrojnych, BBN, www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/6941,Prezydent-okreslil-glowne-kierunki-rozwoju-Sil-Zbrojnych.html (11 XII 2016).

powinien mieć charakter weryfikacyjno-koncepcyjny, aby sformułować rekomendacje odpowiadające zmieniającym się warunkom bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego oraz polityce nowych władz RP²⁷. Szkoda, że do tej pory zadanie to nie zostało jeszcze podjęte.

W kolejnym cyklu strategicznym można wskazać na szereg zadań, jakie należałoby podjąć. Wśród nich najważniejsze to: konsolidacja systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym; budowa systemu strategicznej odporności kraju na agresję (żywołności strategicznej); organizowanie narodowego systemu bezpieczeństwa informacyjnego; doskonalenie systemu przygotowywania rezerw mobilizacyjnych, w połączeniu z reformą NSR; wdrożenie „trzeciej fali” modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP, w tym uruchomienie i realizacja narodowego programu systemów bezzałogowych jako koła zamachowego innowacyjności na rzecz bezpieczeństwa i rozwoju; wzmacnianie wschodniej flanki NATO; strategiczne upodmiotowienie UE i budowanie współdziałania NATO– UE (polityczno-strategiczna odpowiedź na hybrydowość zagrożeń); umacnianie strategicznych partnerstw, w tym szczególnie z USA.

Konsolidacja systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym

Istnieje potrzeba zrealizowania rekomendowanej już w pierwszym SPBN konsolidacji kierowania bezpieczeństwem narodowym na wszystkich szczeblach państwa, od rządu do samorządów – według modelu: decydent – kolegialny organ doradczy – organ sztabowy. Na szczeblu centralnym powinien np. powstać rządowy komitet ds. bezpieczeństwa narodowego, z obsługującym go rządowym centrum bezpieczeństwa narodowego, powstałym poprzez rozwinięcie istniejącego obecnie Rządowego Centrum Bezpieczeństwa.

Rozwiązaniem jest przygotowanie ustawy dotyczącej kierowania bezpieczeństwem narodowym, obejmującej również zagadnienie zależności kompetencyjnych między różnymi organami uczestniczącymi w kierowaniu oraz klarowne uporządkowanie obszarów odpowiedzialności.

Jednocześnie skonsolidowany system kierowania bezpieczeństwem narodowym będzie wymagał odpowiedniego przygotowania specjalistycznego kadr urzędniczych. Zadanie to powinna realizować wyspecjalizowana uczelnia akademicka zajmująca się kształceniem w dziedzinie bezpieczeństwa zintegrowanego, o charakterze ponadresortowym i transsektorowym. Uczelnia taka powinna powstać przy okazji reformy wyższego szkolnictwa wojskowego na bazie

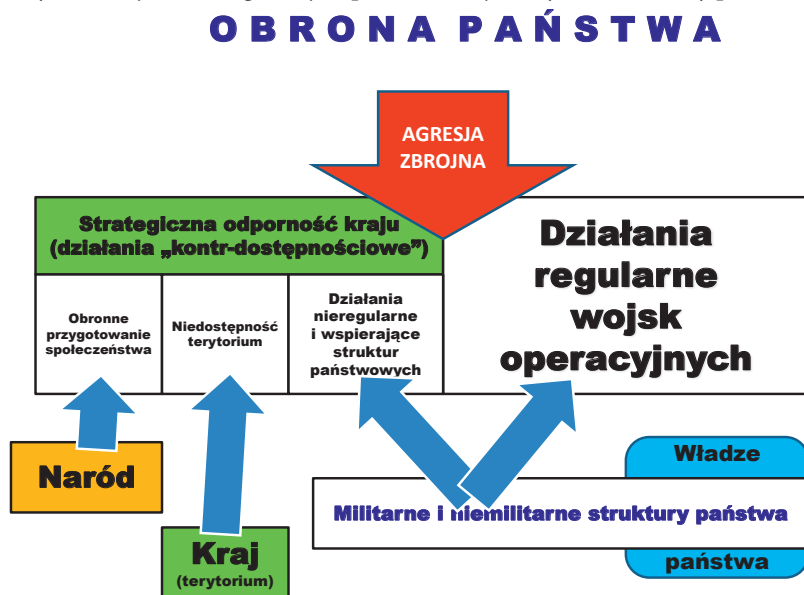
²⁷ Opcje przeprowadzenia II Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego – patrz: *Ogólna koncepcja II Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego*; www.koziej.pl/wp-content/uploads/2015/10/Opcje-II-SPBN.pdf (15 XII 2016).

istniejącej do niedawna Akademii Obrony Narodowej w Rembertowie. Niestety, pierwsza szansa na to została już zmarnowana przez błędną koncepcję zamiany tej uczelni w Akademię Sztuki Wojennej, a więc w istocie przez ruch zupełnie przeciwny w stosunku do potrzeb bezpieczeństwa narodowego²⁸.

Budowa systemu strategicznej odporności kraju na agresję

Polska może i powinna budować własny system defensywnego odstraszenia, zniechęcania, powstrzymywania. Chodzi o to, aby uczynić państwo i jego terytorium na tyle trudno dostępnym i odpornym na różne formy agresji, w tym w szczególności na agresję hybrydową, a w niej zwłaszcza agresję podprogową (poniżej progu otwartej, regularnej wojny), aby w kalkulacjach strategicznych potencjalnego agresora działania takie okazały się nadmiernie kosztowne w stosunku do spodziewanych korzyści politycznych i strategicznych. Dlatego należy kontynuować rozpoczętą już budowę systemu strategicznej odporności kraju na wszelkiego rodzaju zagrożenia (Rys.7).

Rys. 7. Miejsce strategicznej odporności kraju w systemie obrony państwa



Źródło: Opracowanie własne

²⁸ Na ten temat: S. Koziej, *Kontrowersyjny projekt ustawy o utworzeniu Akademii Sztuki Wojennej*, Pułaski Policy Papers, Komentarz Międzynarodowy Pułaskiego, Warszawa 17 V 2016, www.pulaski.pl/wp-content/uploads/2015/02/Pulaski_Policy_Papers_Nr_15_16.pdf (20 XII 2016).

Istotną rolę w systemie powinny pełnić społeczne organizacje proobronne, realizujące zadania w zakresie kształtowania obywateli i społeczności lokalnych dla bezpieczeństwa państwa oraz przygotowania ich do działania w warunkach zagrożenia i wojny, w tym realizacji powinności obronnych²⁹. Warto zauważyć, że problematyka ta została dodatkowo wyeksponowana w specjalnej deklaracji na ostatnim szczycie NATO w Warszawie³⁰.

Organizowanie narodowego systemu bezpieczeństwa informacyjnego

Priorytetem strategicznym powinno być zbudowanie skutecznego systemu bezpieczeństwa informacyjnego, z dobrze zorganizowanym sektorem cyberbezpieczeństwa. Należy zatem kontynuować rozpoczęte już przez BBN prace w tym zakresie³¹. Obok działań w ramach bezpieczeństwa informacyjnego należy zmierzać do ciągłego wzmacniania także innych pozamilitarnych obszarów bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa energetycznego, czy też bezpieczeństwa finansowego.

Doskonalenie systemu przygotowywania rezerw Sił Zbrojnych

Jednym z najważniejszych zadań transformacyjnych w siłach zbrojnych jest rozbudowa systemu rezerw na czas zagrożenia i wojny, połączona z reformą NSR. W celu szkolenia rezerw mobilizacyjnych należy maksymalnie wykorzystać aktywność różnych organizacji społecznych, pozarządowych o charakterze proobronnym.

Ważnym elementem systemu rezerw wojskowych powinny stać się fundamentalnie zreformowane NSR. Od pojedynczych etatów ulokowanych dziś w wojskach operacyjnych należy przejść do odrębnych formacji NSR, stanowiących pierwszy, „elitarny”, operacyjny (w odróżnieniu od rezerw mobilizacyjnych) rzut strategicznych rezerw Sił Zbrojnych RP. Główne zadania operacyjne tak zreformowanych NSR powinny obejmować lokalne wsparcie działania wojsk operacyjnych i innych służb państwa w zapewnianiu bezpieczeństwa terytorialnego, czy udział w działaniach nieregularnych na terytorium, które mogłoby być czasowo opanowane przez agresora. Obecnie zamiast reformy jakościowej

²⁹ S. Koziej, *Strategiczna odporność kraju i rola w niej podmiotów niepaństwowych*, „Krytyka Prawa. Niezależne studia nad prawem” 2016, t. 8, nr 1, Akademia Leona Koźmińskiego, s. 82–92, www.krytykaprawa.pl/fulltxt.php?ICID=1200219 (12 XII 2016).

³⁰ Commitment to enhance resilience issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw, 8–9 July 2016, NATO, www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133180.htm?selectedLocale=en (2 XII 2016).

³¹ *Doktryna bezpieczeństwa informacyjnego RP. Projekt*, BBN, www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/Projekt_Doktryny_Bezpieczenstwa_Informacyjnego_RP.pdf (20 XII 2016).

NSR podjęto decyzję o utworzeniu Wojsk Obrony Terytorialnej (WOT), jako odrębnego rodzaju Sił Zbrojnych RP. Szkoda, że równocześnie z tworzeniem tych wojsk nie podjęto próby zreformowania niewydolnych NSR, np. przez włączenie ich do wojsk WOT.

„Trzecia fala” modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP

W najbliższej przyszłości czeka Polskę konieczność realizacji tzw. trzeciej fali modernizacji technicznej sił zbrojnych (zob. dotychczasowe „fale modernizacyjne” w XXI w. – Rys. 8). Oznacza to wyposażenie wojska na szeroką skalę w wysoce z informatyzowane systemy walki i wsparcia. Innymi słowy: zrealizowanie trzeciej fali modernizacyjnej powinno oznaczać szerokie z informatyzowanie WP w trzeciej-czwartej dekadzie tego wieku³²

Oznacza to skupienie w tym czasie wysiłków głównie na następujących trzech strategicznych priorytetach rozwoju sił zbrojnych³³:

- środki cyberobrony (szerzej – cyberwalki, cyberbroni);
- bezzałogowe systemy walki i wsparcia;
- broń precyzyjnego rażenia, w tym wykorzystująca satelitarne technologie bezpieczeństwa.

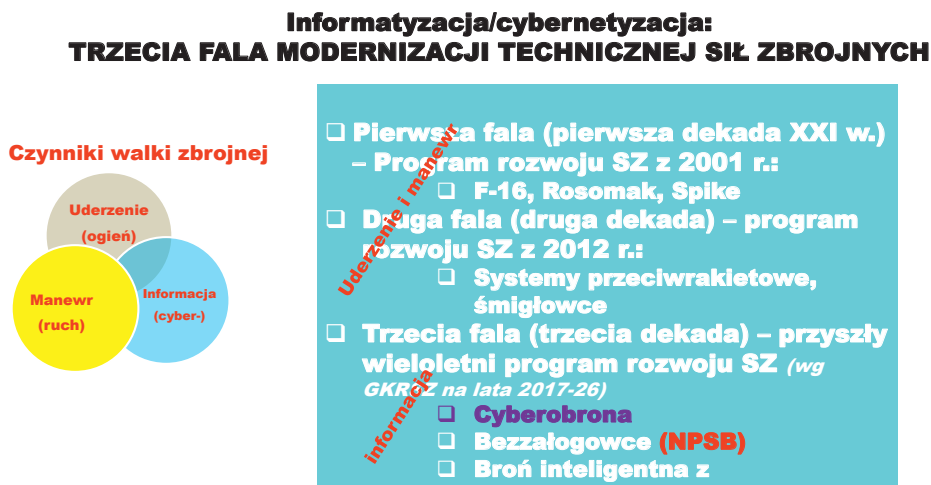
W ramach „trzeciej fali” modernizacyjnej szczególne znaczenie ma uruchomienie i realizacja narodowego programu systemów bezzałogowych jako koła zamachowego innowacyjności na rzecz bezpieczeństwa i rozwoju. Polska stoi przed szansą na to, aby w skali międzynarodowej znaleźć się w czołówce producentów systemów bezzałogowych. Ten innowacyjny kierunek stwarza także unikatową szansę skoku generacyjnego dla polskiego potencjału badawczo-produkcyjnego w sferze obronności. Przy wykorzystaniu bezzałogowców w obszarze bezpieczeństwa, kluczową sprawą są własne informatyczne systemy kierowania i zarządzania nimi – „panowanie kryptograficzne” (własne kody źródłowe). Bez tego nie można w pełni polegać na używanym wyposażeniu. To jeden z najważniejszych argumentów za ustanowieniem własnego, narodowego programu ich produkcji³⁴.

³² S. Koziej, *III fala modernizacji Sił Zbrojnych RP: wyzwania dla polskiego przemysłu obronnego*, Lublin, 28 IX 201, Portal koziej.pl, www.koziej.pl/wp-content/uploads/2015/09/Lublin-III-fala-modernizacji-Si%C5%82-Zbrojnych-RP-28.09.2015.docx (17 XII 2016).

³³ *Trzecia fala modernizacji Sił Zbrojnych RP*, BBN, www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/5561,Trzecia-fala-modernizacji-Sil-Zbrojnych-RP.html (15 XII 2016).

³⁴ S. Koziej, *Cyberbezpieczeństwo i bezpieczeństwo informacyjne a hybrydowa zimna wojna*, Portal koziej.pl, www.koziej.pl/cyberbezpieczenstwo-i-bezpieczenstwo-informacyjne-a-hybrydowa-zimna-wojna/ (3 XII 2016).

Rys. 8. Fale modernizacji technicznej sił zbrojnych w XXI w.

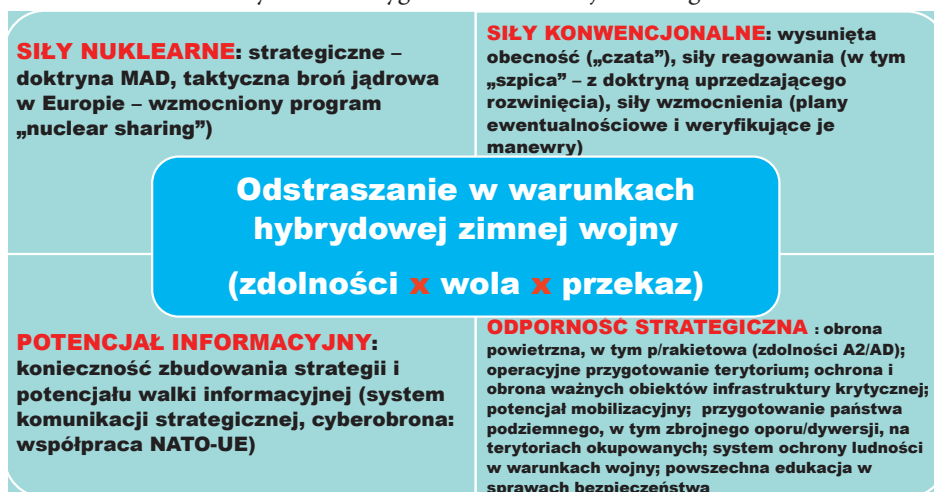


Źródło: Opracowanie własne

Wzmacnianie wschodniej flanki NATO

Dla wzmocnienia zewnętrznych filarów bezpieczeństwa Polski szczególne znaczenie miał szczyt NATO w Warszawie w 2016 r. Biorąc pod uwagę jakościowo nowe warunki bezpieczeństwa, najważniejsze w dalszej strategicznej adaptacji NATO, z polskiego punktu widzenia, jest zbudowanie zdolności do odstraszenia, powstrzymywania i zniechęcania do agresji poniżej progu otwartej, regularnej wojny. Jednym ze sposobów zniechęcania potencjalnego agresora do takiego działania jest z pewnością stała obecność na terytorium państw brzegowych NATO wojsk z innych państw sojuszniczych. Potencjalny agresor musi wówczas wkalkulować w swój strategiczny rachunek wejście w konflikt od samego początku nie tylko z krajem bezpośrednio zaatakowanym, ale także z innymi państwami Sojuszu. Z pewnością decyzje szczytu NATO w Warszawie temu służą. Uzupełnienie „szpi-cy” oraz zastąpienie obecności szkoleniowej (ćwiczebnej) sił zbrojnych państw sojuszniczych w państwach brzegowych – obecnością stałą, ciągłą, aczkolwiek nadal rotacyjną (koncepcja tzw. czaty), wzmacnia potencjał odstraszenia sojuszu. Tym niemniej w obliczu nowej, hybrydowej „Zimnej Wojny” między Rosją i Zachodem konieczny jest bardziej kompleksowy system odstraszenia strategicznego. Idzie tu zwłaszcza o adekwatną odpowiedź na tzw. doktrynę deeskalacji nuklearnej oraz potencjał odstraszenia w wymiarze informacyjnym (Rys. 9).

Rys. 9. Kwadryga odstraszania sojuszniczego



Źródło: Opracowanie własne

Ponadto wydaje się, że w obliczu skali, charakteru i przewidywanej trwałości zmian środowiska bezpieczeństwa, konieczna jest w Sojuszu bardziej fundamentalna refleksja. Chodzi o potrzebę nowelizacji *Koncepcji Strategicznej NATO* przyjętej w Lizbonie w 2010 r.

Strategiczne upodmiotowienie UE

UE ma ogromny potencjał odstraszania gospodarczego, możliwy do realizowania za pomocą sankcji. Może ona zatem uzupełniać kompetencje Sojuszu w zakresie bezpieczeństwa pozamilitarnego, w tym zwłaszcza bezpieczeństwa energetycznego, cybernetycznego, finansowego i społecznego.

Głównym problemem Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE – co szczególnie uwidocznił obecny konflikt rosyjsko-ukraiński – był brak jednolitej strategii, z którą utożsamiałyby się wszystkie państwa członkowskie. Przyjęta ostatnio *Strategia Globalna UE*³⁵ rodzi nadzieję na zmianę tego stanu rzeczy. Rok 2017, w którym powinny zostać ustanowione mechanizmy praktycznej implementacji założeń strategicznych, da odpowiedź czy UE tę szansę wykorzysta³⁶.

³⁵ *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*, June 2016; EU, www.europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_review_web.pdf (23 XII 2016).

³⁶ *After the EU global strategy – Consulting the experts. Security and defence*, European Union Institute for Security Studies, October 2016, www.iss.europa.eu/uploads/media/After_Global_Strategy_online.pdf (10 XII 2016).

Jednym ze szczególnie ważnych problemów strategicznych jest ustanowienie systemowych mechanizmów współdziałania NATO – UE. Taki tandem bezpieczeństwa byłby najlepszą polityczno-strategiczną odpowiedzią na współczesną hybrydowość zagrożeń³⁷. Przyjęta ostatnio wspólna deklaracja może być dobrym krokiem w tym kierunku³⁸.

Partnerstwa strategiczne

Strategiczne partnerstwo z USA jest trzecim – obok członkostwa w NATO i UE – zewnętrznym filarem bezpieczeństwa RP. Polska powinna więc stale zabiegać o umacnianie tego partnerstwa i równolegle działać na rzecz umacniania trwałości więzi transatlantycznych, wspartych obecnością wojskową USA w Europie, w tym przede wszystkim na wschodniej flance NATO. Jest to szczególnie ważne wobec negatywnych zmian warunków bezpieczeństwa w Europie, spowodowanych agresywną polityką Rosji. Wspomniane już wcześniej, ogłoszenie przez prezydenta Baracka Obamę ERI (Warszawa, 4 VI 2014), było potwierdzeniem amerykańskiego wkładu w bezpieczeństwo wschodniej flanki NATO. Inicjatywa ta znajduje odbicie w konkretnych działaniach, m.in.: w ramach ciągłej rotacyjnej obecności sił zbrojnych USA w regionie.

W ramach polsko-amerykańskiego partnerstwa ważna będzie też realizacja rozwoju sojuszniczego systemu obrony przeciwrakietowej, którego kluczowym element stanowi komponent amerykański w ramach European Phased Adaptive Approach (EPAA). W jego skład od 2018 r. ma wejść baza obrony przeciwrakietowej zlokalizowana w Redzikowie.

Równolegle z umacnianiem współpracy z USA, ważnym zadaniem jest też rozwijanie bilateralnych i regionalnych partnerstw z najważniejszymi sojusznikami europejskimi, jak również z państwami flanki wschodniej czy z państwami skandynawskimi.

* * *

Sprawy bezpieczeństwa znajdują się niewątpliwie w tej dekadzie na czołowym miejscu aktywności państwowej. Wynika to ze wzrostu wyzwań i zagrożeń, w obliczu których stanęła Polska, zwłaszcza po strategicznym przezwrocie w stosunkach bezpieczeństwa międzynarodowego dokonany przez

³⁷ S. Koziej: *Next step for EU and NATO: a security tandem*, Geopolitical Intelligence Services, 14 XII 2016, www.gisreportsonline.com/next-step-for-eu-and-nato-a-security-tandem,defense,2076.html (20 XII 2016).

³⁸ *Joint declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization*, 08 Jul. 2016, NATO, www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133163.htm?selectedLocale=en (14 XII 2016).

Rosję w 2014 r. w wyniku agresji na Ukrainę. Skończyła się era pozimnowojenna, rozpoczął okres nowej, hybrydowej „Zimnej Wojny” w relacjach Rosji z Zachodem³⁹. Na te jakościowo nowe wyzwania świat odpowiada różnie. Stosunkowo dobrze do nowych warunków adaptuje się NATO. Nieco trudniej idzie to UE.

Polska w minionych latach dokonała właściwej adaptacji swojej strategii do zmieniających się warunków. Zwrot strategiczny pod nazwą „doktryny Komorowskiego” przesunął priorytety z tzw. polityki ekspedycyjnej na rzecz bezpośredniego bezpieczeństwa własnego kraju, stosownie do miejsca Polski w systemie sojuszniczym jako państwa granicznego, będącego na pierwszej linii potencjalnych wyzwań i zagrożeń ze strony Rosji. Istnieje potrzeba kontynuacji, utrzymania ciągłości strategicznej, wzmacniania bezpieczeństwa w najważniejszych jego dziedzinach, z jednoczesną zmianą tam, gdzie to jest konieczne. Innymi słowy potrzebne jest zachowanie właściwego balansu ciągłości i zmiany w budowaniu bezpieczeństwa narodowego⁴⁰. Czy Polska jest w stanie sprostać takiej potrzebie? Czy uniknie ryzyka strategicznej dysharmonii między ciągłością i zmianą? W odpowiedzi na takie pytanie dzisiaj jest niestety więcej wątpliwości niż nadziei.

SŁOWA KLUCZOWE

Doktryna Komorowskiego, strategia bezpieczeństwa, NATO, polityka obronna, Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obronna UE, modernizacja, Siły Zbrojne RP, system bezpieczeństwa narodowego, koncepcja odstraszania, bezpieczeństwo informacyjne, USA

KEYWORDS

the Komorowski doctrine, security strategy, NATO, defence policy, EU Common Security and Defence Policy, modernization, Polish Military Forces, national security system, concept of deterrence, information security, the USA

³⁹ S. Koziej, *Hybrydowa zimna wojna w Europie*, Pułaski Policy Papers, Komentarz Międzynarodowy Pułaskiego, Fundacja im. K. Pułaskiego, Warszawa 5 IX 2016; www.pulaski.pl/wp-content/uploads/2015/02/Pulaski_Policy_Papers_Nr_20_16.pdf (17 XII 2016).

⁴⁰ S. Koziej, *Państwo jako podmiot bezpieczeństwa: ciągłość i zmiana*, Tezy referatu wygłoszonego na konferencji w UMCS poświęconej konstrukcji i dekonstrukcji państwowości w stosunkach międzynarodowych, UMCS, Wydział Politologii, Lublin, 28 XI 2016, www.koziej.pl/wp-content/uploads/2016/11/Lublin-Pa%C5%84stwo-jako-podmiot-bezpiecze%C5%84stwa.pdf (17 XII 2016).

S u m m a r y

Poland's security in the second decade of the 21st century: what has been done and further challenges

The second decade of the 21st century is an important period for building Polish security. This is due to rapid developments in the international environment (Russian – Ukrainian military conflict, activity of the so-called Islamic State), as well as the changing domestic political situation which brings about not only strategic but also systemic transformations. This situation makes it necessary to analyse the changing threats and needs as well as to evaluate and forecast strategic moves made by Poland in the field of security. Hence, the article reviews and evaluates conditions and actions that Poland undertakes to shape its national security and outlines main tasks that need to be carried out in order to strengthen it in the next years.

ROBERT FOKS

Fundacja Forum Polityki Wschodniej

KLUCZOWE WYZWANIA I UWARUNKOWANIA DLA POLSKIEJ POLITYKI WSCHODNIEJ PO ZMIANIE WŁADZY W POLSCE W 2015 R.

Partia Prawo i Sprawiedliwość (PiS) obejmując władzę w połowie listopada 2015 r., na gruncie uzyskanej w wyborach parlamentarnych bezwzględnej większości w Sejmie i Senacie¹, osiągnęła możliwość realizacji programu politycznego określonego w dokumencie *Program Prawa i Sprawiedliwości 2014*. W rozdziale V Programu, zatytułowanym „Polska w Europie i świecie”, zaprezentowane zostały założenia polityki zagranicznej, jaką PiS zamierzał realizować po utworzeniu rządu. Z punktu widzenia tematyki niniejszego opracowania do kluczowych zapisów należą²:

- przywrócenie, a następnie umocnienie i zabezpieczenie podmiotowości państwa w polityce międzynarodowej i w dziedzinie bezpieczeństwa zewnętrznego – „zdecydowanie odrzuca się poglądy, które zakładają niezdolność Polski do samodzielnego działania na arenie międzynarodowej i wynikające stąd poszukiwania oparcia w stolicach innych krajów, bądź też sprowadzania polskiej polityki zagranicznej do roli elementu w polityce działań zewnętrznych Unii Europejskiej, co w istocie oznacza podporządkowanie jej (tj. polskiej polityki zagranicznej – przyp. aut.) interesom najsilniejszych państw unijnych”;
- za fundament bezpieczeństwa Polski uznano przynależność do Paktu Północnoatlantyckiego (NATO), zaś tworzenie w Unii Europejskiej (UE) „zrębów ambitnej polityki bezpieczeństwa” uznano za „działanie istotne”. W Programie przyjęto także, że takie działania nie mogą prowadzić do

¹ We współpracy z partiami Polska Razem i Solidarna Polska, których posłowie i senatorowie wchodzi w skład Klubu Parlamentarnego Prawa i Sprawiedliwości.

² Źródło: *Program Prawa i Sprawiedliwości 2014*, s. 149 i ss. 153–157, Prawo i Sprawiedliwość, www.pis.org.pl/dokumenty?page=1 (30 XII 2016).

powstania „systemu konkurencyjnego wobec transatlantyckiej współpracy sojuszniczej”;

- koncepcję rozszerzenia NATO na kraje Europy Środkowo-Wschodniej i południowego Kaukazu uznano za wciąż aktualną;
- przyjęto, że polityka zagraniczna Rzeczypospolitej Polskiej (RP) musi być współodpowiedzialna za „kondycję naszego najbliższego sąsiedztwa aż po Kaukaz, bo tu rozgrywa się przyszłość polskiej podmiotowości”;
- za jeden z celów polskiej polityki zagranicznej przyjęto wejście całego obszaru Europy Wschodniej na ścieżkę członkostwa w UE – uznano jednocześnie, że „Partnerstwo Wschodnie jest w tym zakresie zbyt słabym instrumentem”;
- przyjęto, że należy zabiegać, by relacje z Niemcami „opierały się na zasadzie równoprawnego partnerstwa realizującego interesy obu stron poprzez konsekwentny dialog. Dotyczy to (...) działań na forum europejskim i w naszym bezpośrednim sąsiedztwie (...)”;
- uznano za niezbędny powrót do rzetelnych, realistycznych, partnerskich relacji z Rosją;
- przyjęto, że kwestia wyjaśnienia katastrofy TU-154M z 10 IV 2010 r. jest „miarą wiarygodności i skuteczności polskiego państwa w stosunkach międzynarodowych”.

W dokumencie nie istnieją zapisy odnoszące się bezpośrednio do takich państw jak: Ukraina, Białoruś i Gruzja.

Wyzwania

Do kluczowych wyzwań dla polskiej polityki wschodniej po zmianie władzy w Polsce w końcu 2015 r., a jakie funkcjonowały w 2016 r., zaliczyć należy zagadnienia, poddane poniżej analizie:

Brak perspektyw rozwiązania konfliktu rosyjsko-ukraińskiego

Dla polskich interesów w zakresie bezpieczeństwa międzynarodowego jest to jedna z najważniejszych kwestii. Format normandzki z udziałem Niemiec, Francji, Rosji i Ukrainy, w oparciu o który podejmowane są próby ustabilizowania sytuacji w Donbasie, nie przynosi pożądanych efektów. Ostatnie spotkanie przywódców wspomnianych czterech państw, do jakiego doszło 19 X 2016 r. w Berlinie, potwierdziło jedynie niezmiennosc stanu rzeczy, która jest wygodna dla polityki rosyjskiej, stanowiąc istotny instrument kształtowania relacji w Europie

Środkowo-Wschodniej w zakresie systemu międzynarodowego bezpieczeństwa. Taktyka Rosji w tym względzie, najwyraźniej zmierzająca do ugruntowania na wschodniej Ukrainie obszaru nacechowanego syndromem konfliktu polityczno-militarnego będzie skutecznie destabilizować politykę wewnętrzną Ukrainy, co przyczyni się do utrudniania stosunków ukraińsko-unijnych, a tym samym polsko-ukraińskich.

Sposób rozwiązywania konfliktu w Donbasie wpłynął negatywnie na strategiczny wymiar partnerstwa z Polską, który stracił na znaczeniu – zostało to wyrażone akceptacją przez stronę ukraińską formatu normandzkiego bez uwzględnienia udziału w procesie rozwiązywania tegoż konfliktu innych państw regionu, w tym Polski³. Brak polskiego uczestnictwa sprawia, że Warszawa jest dla Kijowa *de facto* drugorzędnym graczem, zaś priorytetowym adresatem ukraińskiej polityki wobec UE jest Berlin.

Polityczna sytuacja wewnętrzna i gospodarcza na Ukrainie

Brak stabilizacji politycznej oraz gospodarczej jest rezultatem ustawicznego funkcjonowania na Ukrainie systemu oligarchicznego. Rząd Wołodymyra Hrojsmana powstał (16 IV 2016) dzięki poufnemu porozumieniu, jakie zostało zawarte pomiędzy prezydentem Petro Poroszenką a oligarchami, którzy poprzez kontrolowane przez siebie frakcje zapewnili rządowi poparcie w parlamencie⁴. W związku z tym, nie należy spodziewać się przyspieszenia reform, które gwarantowałyby definitywne zbliżenie Ukrainy do systemu demokracji zachodnich poprzez „zakotwiczenie” jej w strefie europejskich wartości i sposobów funkcjonowania państwa. Każde, tego typu działanie, będzie naruszać interesy oligarchów, a także innych grup – politycznych, urzędniczych, wojskowych, aparatu bezpieczeństwa itd. Patrząc jednak na działania Kijowa pragmatycznie, należy się spodziewać, że sprawa „europeizacji” Ukrainy będzie w dalszym ciągu miała dla politycznych elit tego państwa znaczenie przede wszystkim instrumentalne, służące kształtowaniu wewnętrznych relacji politycznych i realizacji partykularnych celów różnych grup interesów. Faktyczna modernizacja kraju na wzór demokracji i gospodarek zachodnich będzie na dalszym planie.

³ Szerzej: R. Foks, *Konflikt rosyjsko-ukraiński: zasadnicze wyzwania dla polskiej polityki zagranicznej w procesie kształtowania polityki wschodniej Unii Europejskiej*, „Dyplomacja i bezpieczeństwo” 2015, nr 1(3).

⁴ T.A. Olszański, T. Iwański, *Ukraina: Nowy rząd rezultatem kompromisu prezydenta i oligarchów*, 20 IV 2016, Analiza OSW, Ośrodek Studiów Wschodnich, www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2016-04-20/ukraina-nowy-rzad-rezultatem-kompromisu-prezydenta-i-oligarchow (30 XII 2016).

Nowa koncepcja polityki zagranicznej Rosji

Zła sytuacja gospodarcza Rosji, wynikająca z niskich cen ropy naftowej, zachodnich sankcji oraz pośrednio z globalnych procesów gospodarczych spowodowała istotne pogorszenie poziomu życia przeciętnego mieszkańca Federacji, które i tak w znaczny sposób odbiegało od standardów istniejących np. w UE. Kreml, uwzględniając naczelne, wewnątrzpolityczne wyzwanie, jakim jest reelekcja prezydenta Władimira Putina w 2018 r., wzmocnił swoje zaangażowanie w sprawy międzynarodowe, by m.in. zademonstrować rosyjskim wyborcom wzrost mocarstwowej roli Rosji w świecie, obrazowanej efektywnym przełamywaniem globalnej dominacji Stanów Zjednoczonych (USA) oraz tworzeniem przeciwwagi dla wzrastającej potęgi Chin, by w ten sposób m.in. odwrócić uwagę społeczeństwa od coraz bardziej dotkliwszych problemów wewnętrznych⁵. Wyrazem tej polityki było zatwierdzenie 30 XI 2016 r. przez prezydenta W. Putina nowej *Koncepcji polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej*. Z punktu widzenia polskich interesów w regionie Europy Środkowo-Wschodniej, do najważniejszych wyznaczników obecnej i przyszłej polityki zagranicznej Rosji należą⁶:

- zwiększenie rosyjskiego zaangażowania w procesy kształtowania systemów bezpieczeństwa międzynarodowego (deklaracja istotna w kontekście rosyjskich dążeń do zdefiniowania nowego europejskiego systemu bezpieczeństwa – przyp. aut.);
- znormalizowanie stosunków i zdynamizowanie współpracy ze Stanami Zjednoczonymi (wykorzystanie faktu przejścia władzy w USA przez nową administrację – przyp. aut.);
- sprowadzenie relacji z UE przede wszystkim do wymiaru współpracy gospodarczej, ze szczególnym uwzględnieniem kooperacji w zakresie surowców energetycznych;
- potwierdzenie, że Moskwa negatywnie odnosi się do rozszerzania NATO i przenoszenia infrastruktury Sojuszu w pobliże granic Federacji Rosyjskiej (FR) oraz zwiększania aktywności wojskowej w graniczących z nią regionach;
- wskazanie państw UE, z którymi Rosja chce zaktywizować stosunki w wymiarze bilateralnym: Niemiec, Francji, Włoch, Hiszpanii;

⁵ Jednym z instrumentów utrzymywania wysokiego poparcia dla Władimira Putina oraz jego otoczenia polityczno-gospodarczego są np. rosyjskie działania militarne w Syrii, przedstawiane społeczeństwu rosyjskiemu jako dowód na wzrost potęgi i znaczenia Rosji w świecie oraz efektywne konkurencje na arenie międzynarodowej ze Stanami Zjednoczonymi.

⁶ Na podstawie: *Koncepcja wnesznej polityki Rossijskoj Federacii (utwerzhdena Prezidentom Rossijskoj Federacii W. W. Putinym 30 nojabrja 2016 g.)*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych Federacji Rosyjskiej, www.mid.ru/ru/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptICkB6BZ29/content/id/2542248 (30 XII 2016).

- wskazanie Białorusi jako jednego z najważniejszych partnerów Rosji na obszarze postsowieckim. W dokumencie stwierdza się że „Rosja będzie rozszerzać strategiczne współdziałanie z Republiką Białoruś w ramach Państwa Związkowego w celu rozwoju procesów integracyjnych we wszystkich sferach”⁷;
- potwierdzenie konieczności rozwijania relacji z Ukrainą. W Koncepcji stwierdza się, że „Federacja Rosyjska jest zainteresowana w rozwijaniu wszystkich odmian politycznych, ekonomicznych, kulturalnych i duchowych związków z Ukrainą w oparciu o wzajemne poszanowanie i budowanie partnerskich stosunków z uwzględnieniem interesów narodowych każdej ze stron. Przy współdziałaniu ze wszystkimi zainteresowanymi państwami i strukturami międzynarodowymi Rosja podejmie niezbędne wysiłki na rzecz polityczno-dyplomatycznego uregulowania wewnątrzukraińskiego konfliktu”⁸;
- konieczność aktywnego udziału Rosji w rozwiązywaniu drogą polityczną i dyplomatyczną „problemu naddniestrzańskiego” na rzecz określenia szczególnego statusu Naddniestrza przy uwzględnianiu suwerenności, integralności terytorialnej oraz neutralności Mołdawii⁹;
- stwierdzenie, że „Rosja jest zainteresowana normalizacją stosunków z Gruzją w tych obszarach, w których do takiego procesu jest gotowa strona gruzińska, przy uwzględnieniu realiów politycznych ukształtowanych na Zakaukaziu”¹⁰.

Zwiększanie potencjału ofensywnego Sił Zbrojnych FR w Zachodnim Okręgu Wojskowym, ze szczególnym uwzględnieniem Obwodu Kaliningradzkiego

Na początku października 2016 r., jako odpowiedź Rosji na budowaną w Polsce (Redzikowo) bazę systemu amerykańskiej tarczy antyrakietowej, na terytorium Obwodu Kaliningradzkiego została przetransportowana bateria kompleksu rakietowego Iskander-M. Rakiety te są zdolne do zaatakowania np. wszystkich baz lotniczych w Polsce, na Litwie, Łotwie i Estonii, a także celów we wschodnich Niemczech oraz w Czechach i na Słowacji¹¹. Oprócz tego, w drugiej połowie listopada 2016 r. do opinii publicznej przedostała się informacja,

⁷ *Ibidem*, pkt 50.

⁸ *Ibidem*, pkt 56.

⁹ *Ibidem*, pkt 58.

¹⁰ *Ibidem*, pkt 59.

¹¹ J. Sabak, *Iskandery z Kaliningradu celują w Redzikowo*, portal Defence24, www.defence24.pl/472956,iskandery-z-kaliningradu-celuja-w-redzikowo (30 XII 2016).

że w Obwodzie Kaliningradzkim, a konkretnie w strukturze Floty Bałtyckiej ulokowano dywizjon systemów przeciwokrętowych „Bastion”, które posiadają zdolności taktyczno-bojowe porównywalne z systemem Iskander-M¹². Rozlokowanie ofensywnych systemów raketowych na terytorium obwodu zmienia diametralnie sytuację polityczno-militarną w regionie i stanowi istotne wyzwanie dla polskiej polityki obronnej.

Ofensywny charakter zmian w organizacji rosyjskiej armii przejawiał się także w postaci ćwiczeń i sprawdzeń gotowości bojowej przeprowadzonych w Zachodnim Okręgu Wojskowym w 2016 r. I tak, na jego terytorium, przeprowadzono ponad 170 niezapowiedzianych sprawdzeń gotowości bojowej różnorodnych rodzajów sił zbrojnych w warunkach maksymalnie zbliżonych do bojowych na terenach nieznanych ćwiczącym wojskom¹³. We wspomnianych ćwiczeniach wzięło udział ok. 40 tys. oficerów i żołnierzy, ok. 200 śmigłowców i samolotów, ponad 3000 pojazdów kołowych i gąsienicowych. Przeprowadzono także ponad 100 taktycznych ćwiczeń, w których wzięły udział pododdziały artyleryjskie wojsk powietrzno-desantowych, doskonalić strzelanie amunicją bojową – ponad 60% z uczestniczących pododdziałów ćwiczyło na nieznanych sobie poligonach, co można oceniać jako rozwijanie zdolności rosyjskich wojsk do prowadzenia działań bojowych na obcych terytoriach.

Stanowisko Niemiec wobec Rosji oraz wschodniej flanki NATO

Polityka wobec Rosji realizowana przez Niemcy opiera się na dwóch instrumentach – dialogu oraz odstraszeniu. Pozwala to Berlinowi na zachowaniu stosownego dystansu do Moskwy w sprawach formalnie jednoznacznie krytykowanych do tej pory przez Zachód (Krym, Donbas, Syria) oraz utrzymywaniu odpowiednich relacji z Kremlem w zakresie m.in. bilateralnej współpracy gospodarczej, ze szczególnym uwzględnieniem handlu nośnikami energetycznymi i budową infrastruktury potrzebnej do ich transportu z Rosji do Republiki Federalnej Niemiec (RFN). Z punktu widzenia polskich interesów polityka ministra spraw zagranicznych Franka-Waltera Steinmeiera odnośnie Rosji prowadzona w 2016 r., a kontynuowana obecnie przez nowego ministra Sigmara Gabriela (obaj reprezentują niemiecką socjaldemokrację), winna być rozpatrywana w trzech kontekstach: wzmacniania przez NATO wschodniej flanki Sojuszu,

¹² A. Wilk, *Systemy raketowe „Bastion” w obwodzie kaliningradzkim – zmiana sytuacji militarnej w Europie Środkowo-Wschodniej*, 22 XI 2016, Analiza OSW, Ośrodek Studiów Wschodnich, www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2016-11-22/systemy-raketowe-bastion-w-obwodzie-kaliningradzkim-zmiana-sytuacji (30 XII 2016).

¹³ Źródło: *Rossija gotovitsja k vtorzheniju v Polshu i strany Pribaltyki*, Bramaby, www.bramaby.com/ls/blog/bel/5810.html (20 I 2017).

wyborów do Bundestagu, które odbędą się w RFN jesienią 2017 r. oraz realizacji rosyjsko-niemieckich projektów energetycznych.

W kwestii wzmacniania wschodniej flanki NATO Berlin dąży do zrównoważenia tego procesu poprzez intensyfikację dialogu z Rosją na rzecz zwiększania do niej zaufania, jako politycznego partnera, co w rzeczywistości sprzyja rosyjskiej polityce militarnej w Europie Środkowej i w regionie Morza Bałtyckiego¹⁴. W opinii autora, niemieckie elity polityczne uznają obecnie za mało prawdopodobną realizację przez FR scenariusza agresji na któreś z państw członkowskich NATO – dotyczy to szczególnie rosyjskiego zagrożenia identyfikowanego jednoznacznie przez takie państwa jak Litwa, Łotwa i Estonia.

Polityka F.-W. Steinmeiera, a obecnie S. Gabriela, posiada także wymiar wewnątrzpolityczny, a konkretnie nakierowana jest na najbliższe wybory parlamentarne w Niemczech – w retoryce wyborczej niemieckiej socjaldemokracji ma być partią kojarzoną z procesem pokojowym i dialogiem dyplomatyczno-politycznym, by w ten sposób odróżniać się od „konfrontacyjnej” na polu międzynarodowym CDU (Christlich Demokratische Union Deutschlands)¹⁵. Z dużym prawdopodobieństwem można stwierdzić, że ewentualna wygrana SPD (Sozialdemokratische Partei Deutschlands) spowoduje, że realizacja celów polskiej polityki wschodniej może okazać się bardzo problematyczna.

Rosyjsko-niemieckie projekty energetyczne posiadają dla Moskwy w dalszym ciągu walor strategicznych instrumentów politycznych, za pomocą których Rosja zamierza wywierać skuteczny wpływ na Ukrainę i Białoruś (oraz inne państwa obszaru postradzieckiego) – państwa sąsiedzkie Polski, pozostające niezmiennie adresem polskiej polityki wschodniej.

Status międzynarodowy Białorusi

Niemal całkowite zniesienie w lutym 2016 r. przez Radę UE sankcji wobec Białorusi nie było podyktowane spełnieniem przez Mińsk żądań liberalizacji systemu społeczno-politycznego tego państwa, a tym samym jego demokratyzacji (rozwiązanie kwestii więźniów politycznych oraz respektowanie praw opozycji i organizacji społeczeństwa obywatelskiego), lecz swoistą „nagrodą” za bardzo zdystansowaną politykę wobec rosyjskiej agresji na Ukrainę. Zniesienie sankcji ma także w zamyśle Brukseli utrzymać stabilność wewnątrzpolityczną na Białorusi, która posiada obecnie olbrzymią wartość dla zapewnienia bezpieczeństwa w regionie Europy Środkowej. Wydaje się, że nowa sytuacja wpłynie

¹⁴ Szerzej: J. Gotkowska, *Niemiecka inicjatywa kontroli zbrojeń: czas na dialog z Rosją*, 7 IX 2016, Analiza OSW, Ośrodek Studiów Wschodnich, www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2016-09-07/niemiecka-inicjatywa-kontroli-zbrojen-czas-na-dialog-z-rosja (30 XII 2016).

¹⁵ *Ibidem*.

także pozytywnie na relacje gospodarcze pomiędzy państwami UE a Białorusią, co pozostaje w szczególnym zainteresowaniu Niemiec i Polski. Współpraca gospodarcza z Zachodem będzie miała w najbliższej przyszłości istotne znaczenie dla Mińska – gospodarka Białorusi znajduje się bowiem w długotrwałym kryzysie gospodarczym, zaś reżim prezydenta Aleksandra Łukaszenki jest daleki od przeprowadzenia zasadniczych reform, które musiałyby się wiązać z liberalizacją systemu gospodarczego kraju, a to z kolei skutkowałoby utratą części kontroli nad społeczeństwem, czyli w konsekwencji znaczną redukcją posiadanej obecnie realnej władzy.

Zbliżenie z Zachodem jest także swoistą polityczną demonstracją Mińska, realizowaną na użytek stosunków z Rosją. To wypróbowana, i jak dotąd skuteczna, metoda utrzymywania przez białoruskie władze politycznej niezależności od Moskwy i uzyskiwania przywilejów gospodarczych (korzystne ceny gazu i ropy, dostęp do rosyjskiego rynku zbytu i rynku pracy). Rosyjskie władze są jednak zdeterminowane utrzymać, a nawet zwiększyć swoje wpływy na Białorusi. Ich utrata, byłaby wyraźną klęską polityczną prezydenta W. Putina i jego otoczenia, co w przededniu wyborów prezydenckich w Rosji jest nie do zaakceptowania przez Kreml. Oznaczałoby to bowiem geopolityczne odepchnięcie mocarstwa na wschód i pozbawienie go części strategicznego potencjału w stosunkach z Zachodem, a przede wszystkim z NATO. Stąd też należy przytoczyć następujące fakty, które w 2017 r. będą miały wpływ na status międzynarodowy Białorusi oraz poziom bezpieczeństwa w regionie:

- kontrolowany przez Moskwę Euroazjatycki Fundusz Stabilizacji i Rozwoju przyznał Białorusi w marcu 2016 r. kredyt stabilizacyjny w wysokości 2 mld USD, który będzie jej wypłacany w siedmiu ratach w okresie do końca 2018 r.¹⁶. Warunki przyznania kredytu zostały jednak tak sformułowane, że ich spełnienie skutkowałoby dość poważnym niezadowoleniem społecznym na Białorusi, dlatego nie należy oczekiwać, że zostaną one spełnione przez stronę białoruską¹⁷, co może zostać politycznie wykorzystane przez Rosję, jako instrument wywierania nacisku na Mińsk. Trzeba także stwierdzić, że kredyt ów nie jest wystarczający i nie gwarantuje

¹⁶ *EFSD Council approves financial credit to the Republic of Belarus*, portal internetowy EFSD, www.efsd.eabr.org/e/projects_acf_e/belarus_project_eng/index.php?id_4=49314 (30 XII 2016).

¹⁷ W zamian za kredyt Białoruś zobowiązała się m.in. do wprowadzenia znacznych podwyżek opłat za usługi komunalne od osób fizycznych (w 2017 r.), uwolnienia części cen detalicznych (skutkowałoby to podwyżkami cen) oraz wycofania się ze wspierania finansowego części nierentownych przedsiębiorstw państwowych, czego rezultatem byłoby zwalnianie pracowników. Wydaje się jednak, że nie należy oczekiwać wprowadzenia wspomnianych zmian. Przytoczone wymagania mają prawdopodobnie niewiążący charakter, gdyż przyznany kredyt należy postrzegać jako rosyjski instrument polityczny wykorzystywany w celu utrzymania dotychczasowych wpływów na Białorusi.

rozwiązania wszystkich bieżących problemów państwa, stąd też Mińsk będzie zmuszony do uzyskania wsparcia w Międzynarodowym Funduszu Walutowym¹⁸. W związku z powyższym należy oczekiwać, że strona białoruska będzie prawdopodobnie o wiele bardziej zainteresowana kooperacją gospodarczą z państwami Unii Europejskiej, w tym z Polską;

- w październiku 2016 r. Mińskowi udało się uregulować z Moskwą sporne kwestie w zakresie dostaw surowców energetycznych, co miało gwarantować białoruskiej gospodarce korzystne ceny tychże surowców co najmniej do końca 2017 r.¹⁹. Przyjęte postanowienia nie zostały jednak wdrożone i konflikt energetyczny pomiędzy obu państwami nie wygasa²⁰. Co więcej, należy spodziewać się jego eskalacji w 2017 r.;
- pomiędzy Białorusią i Rosją istnieją jeszcze dwa, bardzo istotne konflikty, które dotyczą: a) ulokowania pod Bobrujskiem bazy rosyjskiego lotnictwa wojskowego, b) kształtu Kodeksu celnego Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej (EaUG). W ich rezultacie prezydent A. Łukaszenka zbojkotował szczyt dwóch, animowanych przez FR organizacji integracyjnych: wspomnianej EaUG oraz Organizacji Układu Bezpieczeństwa Zbiorowego, jaki odbył się w Petersburgu 26 XII 2016 r. Fakt ten można uznać za dowód na istnienie tendencji do pogarszania się stosunków rosyjsko-białoruskich;
- Ministerstwo Obrony Rosji zapowiedziało, że w ramach przygotowań do manewrów wojskowych „Zapad-2017”, jakie mają odbyć się na Białorusi, wyśle do tego kraju bardzo duże ilości wojska i uzbrojenia: ponad 80-krotnie więcej w porównaniu do roku 2016 i ponad 30-krotnie w porównaniu do roku 2015. Będzie to skutkować zapewne zwiększeniem napięcia i znacznym obniżeniem poziomu bezpieczeństwa w regionie. Białoruska opozycja obawia się nadto, że powstanie zagrożenie w postaci możliwości przejścia przez Rosję militarnej kontroli nad Białorusią²¹. Możliwe jest także ulokowanie przez Moskwę w trakcie manewrów „Zapad-2017” strategicznego ugrupowania wojskowego na terenie Białorusi – potężnej bazy

¹⁸ K. Kłyński, *Rosyjski kredyt dla Białorusi*, 6 IV 2016, Analiza OSW, Ośrodek Studiów Wschodnich, www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2016-04-06/rosyjski-kredyt-dla-bialorusi (20 XII 2016).

¹⁹ *Rosja ustępuje Białorusi w sporze gazowym*, portal internetowy cire.pl (Centrum Informacji o Rynku Energii), www.cire.pl/item,135569,1,0,0,0,0,rosja-ustepuje-bialorusi-w-sporze-gazowym.html (20 I 2017).

²⁰ *Zaognia się spór energetyczny Białoruś – Rosja*, portal internetowy BiznesAlert, www.biznesalert.pl/zaognia-sie-spor-energetyczny-bialorus-rosja/ (20 XII 2016).

²¹ J. Sabak, *Wielki przerzut rosyjskiego sprzętu do Białorusi w 2017 r. Manewry, agresja, czy nowa baza wojskowa?*, portal Defence24, www.defence24.pl/498941,wielki-przerzut-rosyjskiego-sprzetu-do-bialorusi-w-2017-roku-manewry-agresja-czy-nowa-baza-wojskowa (20 XII 2016).

dla niedawno utworzonej 1. Gwardyjskiej Armii Pancernej Zachodniego Okręgu Wojskowego Sił Zbrojnych FR²².

Realizacja rosyjskich projektów gazociągów z Rosji do Europy Zachodniej

Najbardziej kontrowersyjnym, a zarazem naruszającym polskie interesy projektem, jest rosyjsko-niemieckie przedsięwzięcie *Nord Stream II*. Sfinalizowanie tego projektu wyposaży Rosję w niezwykle ważki instrument oddziaływania politycznego na kraje Europy Środkowo-Wschodniej. Obecnie należy stwierdzić, że realizacja *Nord Stream II* już rozbija tzw. unijną solidarność energetyczną, przez co stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa energetycznego Polski, państw bałtyckich, Ukrainy, a nawet Białorusi. Potencjał gazociągu może zostać wykorzystany w przyszłości do faktycznego politycznego podziału Europy wzdłuż umownej linii Odry, od Morza Bałtyckiego do Morza Czarnego. Taki scenariusz jest wysoce prawdopodobny jeśli uwzględni się jeszcze kwestie związane z dwoma innymi gazociągami: istniejącym o nazwie Opal oraz projektowanym o nazwie Eugal.

Opal przebiega na terenie Niemiec, wzdłuż zachodniej granicy Polski, łącząc *Nord Stream I* z czeską siecią gazociągową. Zwiększenie ilości rosyjskiego gazu przesyłanego przez Opal (o co zabiega strona rosyjska, a czemu przeciwstawia się Polska oraz inne państwa Europy Środkowo-Wschodniej) będzie skutkować zmniejszeniem ilości przesyłanego gazu tranzytem, np. przez Ukrainę, czyli narażaniem tego państwa na znaczne straty ekonomiczne²³.

Eugal to planowana odnoga gazociągu *Nord Stream II*, którego trasa będzie przebiegać dokładnie tak samo jak gazociągu Opal. Realizacja projektu Eugal najprawdopodobniej zmarginalizowałaby rolę tranzytową Ukrainy, podważyłaby sens projektów dywersyfikacyjnych realizowanych m.in. przez Polskę, zwiększyłaby uzależnienie państw Europy Środkowej od niemieckiego rynku gazowego (tamtejszych giełd gazowych), wzmocniłaby uzależnienie gospodarek UE od dostaw energetycznych z Rosji, a tym samym potencjał polityki rosyjskiej w Unii²⁴.

²² Manewry, czy agresja? Rosja ogłosiła wielki przerzut swoich wojsk na Białoruś, portal internetowy Kresy24.pl, www.kresy24.pl/manewry-czy-agresja-rosja-oglosila-wielki-przerzut-swoich-wojsk-na-bialorus/ (20 I 2017).

²³ Szerzej: *Gazowa kurtyna nad Europą*, Raport, portal internetowy BiznesAlert, www.biznesalert.pl/raport-gazowa-kurtyna-nad-europa/ (30 XII 2016).

²⁴ Szerzej: A. Łoskot-Strachota, K. Popławski, *Projekt EUGAL – niemiecka odnoga Nord Stream 2*, 15 VI 2016, Analiza OSW, Ośrodek Studiów Wschodnich, www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2016-06-15/projekt-eugal-niemiecka-odnoga-nord-stream-2 (20 XII 2016).

Kluczowe uwarunkowania

Realizacja przez PiS programu politycznego w zakresie polityki zagranicznej spowodowała definitywne wykluczenie Polski z tzw. głównego nurtu UE. Trzeba tu zaznaczyć, że rzeczywista pozycja i potencjał polskiej polityki zagranicznej (przede wszystkim w jej wschodnioeuropejskim wymiarze) zostały obnażone jeszcze za rządów Platforma Obywatelska (PO) – Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL) w okresie kształtowania się formatu normandzkiego w czerwcu 2014 r. oraz podczas IV Szczytu Partnerstwa Wschodniego, który odbył się w Rydze w maju 2015 r.²⁵. Zdystansowanie się Polski w 2016 r. wobec głównych graczy Unii, a przede wszystkim Niemiec – niekwestionowanego lidera polityki wschodniej UE²⁶ – nie wpływa pozytywnie na proces urzeczywistniania polskich interesów w odniesieniu do wschodnich sąsiadów (ze szczególnym uwzględnieniem Rosji). Polska jako podmiot stosunków międzynarodowych nie dysponuje jeszcze określonej wagi potencjałem (politycznym, gospodarczym, finansowym, militarnym), stąd też, dążenie PiS do tzw. odzyskania podmiotowości na arenie międzynarodowej skutkowało w 2016 r. „osamotnieniem”, a w kwestii regulowania konfliktu w Donbasie trwającą marginalizacją.

Polskie próby zbudowania potencjału w oparciu o współpracę państw Europy Środkowo-Wschodniej w formacie Inicjatywy *Trójmorza* nie stworzyły w 2016 r., poza obiecującą wspólną deklaracją państw uczestniczących, żadnych wymiernych instrumentów – zresztą rozbieżności interesów w kwestiach wschodnich poszczególnych państw, uczestników Inicjatywy, są tak wyraźne²⁷, że prawdopodobnie nie będzie można, nawet w dalszej przyszłości, wykorzystać Inicjatywy *Trójmorza* do uprawiania polityki w odniesieniu do krajów Europy Wschodniej, ze szczególnym uwzględnieniem Rosji.

Budowanie bezpieczeństwa Polski w oparciu o Sojusz Północnoatlantycki należy wiązać z konsekwentną realizacją postanowień szczytu NATO w Warszawie (obecność pododdziałów brygady pancernej USA w Polsce oraz batalionowych grup bojowych NATO w naszym kraju i państwach bałtyckich). Niestety, kontrowersyjna krajowa polityka obronna prowadzona przez PiS (zmiana polityki inwestycyjnej w Siłach Zbrojnych, realizacja koncepcji Wojsk Obrony Terytorialnej, przetasowania kadrowe na najwyższych stanowiskach w armii, zmiany w koncepcji dowodzenia) negatywnie wpływa na zapewnienie bezpieczeństwa

²⁵ Szerzej: R. Foks, *Konflikt rosyjsko-ukraiński...*

²⁶ Szerzej: R. Foks, *Polska i Niemcy a polityka wschodnia Unii Europejskiej*, „Dyplomacja i bezpieczeństwo” 2014, nr 1(2).

²⁷ Ł. Kołtuniak, *Międzymorze, ale jakie?*, portal internetowy jagielloński24.pl, www.jagielloński24.pl/ 2016/08/27/międzymorze-ale-jakie/ (20 I 2017).

zewnątrznego, możliwości polskiej polityki zagranicznej oraz wizerunek Polski w otoczeniu międzynarodowym.

Zapisy programu politycznego PiS dotyczące prowadzenia polityki zagranicznej Polski na rzecz rozszerzenia NATO i UE o państwa Europy Wschodniej należy traktować jedynie jako moralne wsparcie dla środowisk społecznych aspirujących do tychże organizacji, a funkcjonujących w takich państwach. Realizacja tych postulatów będzie niemożliwa, co najmniej w perspektywie średniookresowej.

Sprawa statusu Ukrainy w przestrzeni euroazjatyckiej pozostaje otwarta, i taką pozostanie, co najmniej w perspektywie średniookresowej. Brak stabilności politycznej i gospodarczej na Ukrainie sprawia, że nie można tego państwa jeszcze określić jako stałego elementu europejskiego procesu integracyjnego. Zasadniczą dla polskiej polityki wschodniej kwestią jest postawa elit ukraińskich wobec tzw. procesu europeizacji kraju. Polska polityka zagraniczna (także polityka wschodnia UE) będzie w dalszym ciągu konfrontowana z ukraińską dwuznacznością w kwestii zdecydowanego, prozachodniego ukierunkowania państwa ukraińskiego.

W opinii autora określanie przez stronę ukraińską Polski mianem partnera strategicznego, przedstawia jedynie wartość dyplomatyczną oraz kurtuazyjną. Pożądanym dla Kijowa partnerem strategicznym w UE są Niemcy. Za sprawą polityk historycznych, realizowanych zarówno przez Kijów, jak i Warszawę, a dotyczących niezmiennie delikatnej i trudnej materii wspólnej historii, stosunki polsko-ukraińskie mogą w krótkiej perspektywie ulec znacznemu pogorszeniu, zwłaszcza, że nie istnieją bilateralne instytucje, których działalność mogłaby rozładowywać funkcjonujące napięcia i zapobiegać pojawiającym się kryzysom²⁸. Istnieje szansa, by polski rząd, a także ośrodek prezydencki, zmienili dotychczasowy deklaracyjny charakter prowadzenia polityki odnośnie Ukrainy²⁹ oraz zmienili jej akcenty za sprawą instrumentów finansowych³⁰, które mogą wygenerować istotną, bilateralną platformę interesów ekonomicznych, dających impuls do zdynamizowania współdziałania politycznego.

²⁸ Paweł Kowal: *relacje Warszawa–Kijów są najgorsze od 1991 roku*, „Rzeczpospolita” (wydanie internetowe), 21 I 2017, www.rp.pl/Dyplomacja/170129814-Pawel-Kowal-relacje-Warszawa-Kijow-sa-najgorsze-od-1991-roku.html (21 I 2017).

²⁹ Szerzej: R. Foks, *Polska polityka wschodnia, a Niemcy i Rosja: trójstronna kooperacja lub polityczne wykluczenie*, „Dyplomacja i bezpieczeństwo” 2013, nr 1(1).

³⁰ Chodzi o 100 mln Euro kredytu, jaki Rada Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej udzieliła w 2016 r. Ukrainie na sfinansowanie importu z Polski towarów i usług (za: www.pb.pl/rzad-udzieli-ukrainie-100-mln-eur-kredytu-na-sfinansowanie-eksportu-z-polski-804948) oraz deklarację w sprawie otwarcia dla Ukrainy linii kredytowej w wysokości 1 mld Euro (za: www.tvp.info/23174927/cztery-miliardy-zlotych-dla-ukrainy-polska-udzieli-kredytu).

Analiza zapisów nowej koncepcji polityki zagranicznej Rosji oraz programu politycznego PiS odnośnie polskiej polityki zagranicznej, w jej wymiarze wschodnioeuropejskim, jednoznacznie uprawniają do postawienia tezy, że interesy obu państw są bezwzględnie sprzeczne. Odmienne postawy wobec takich państw jak np. Ukraina i Białoruś, jakie prezentują Warszawa i Moskwa, będą główną przyczyną permanentnego, dwustronnego konfliktu politycznego. Taktyka polityczna Moskwy wobec Warszawy będzie w dalszym ciągu polegać na izolowaniu Polski od głównych procesów międzynarodowych dotyczących spraw wschodnioeuropejskich, a tym samym na jej marginalizowaniu, co z powodzeniem jest realizowane od 2014 r. Zaprezentowana w programie politycznym PiS teza, że kwestia wyjaśnienia katastrofy TU-154M z 10 IV 2010 r. jest „miarą wiarygodności i skuteczności polskiego państwa w stosunkach międzynarodowych” jeszcze bardziej zmniejsza możliwości manewru politycznego w stosunkach z Rosją – zapis ten dał stronie rosyjskiej dogodny instrument taktyczny do prowadzenia rozgrywki dyplomatycznej z Polską, zwłaszcza, że na terytorium Rosji w dalszym ciągu znajduje się wrak samolotu.

Izolowanie i marginalizowanie Polski na arenie europejskiej jest z punktu widzenia Moskwy niezbędne dla przeprowadzenia rosyjskich planów dotyczących budowy infrastruktury dla przesyłania surowców energetycznych do Europy Zachodniej, a tym samym realizacji przy ich pomocy własnej strategii politycznej. W opinii autora sprawa gazociągu *Nord Stream II* oraz jego odnogi Eugal będzie główną osią polsko-rosyjskiego konfliktu politycznego (oraz prawnego) w najbliższej przyszłości.

Z dużym prawdopodobieństwem Rosja będzie generować napięcia polityczno-militarne w regionie Europy Środkowo-Wschodniej ze względu na rosyjskie wybory prezydenckie, jakie mają się odbyć w 2018 r. (kreowanie poparcia dla W. Putina przy wykorzystaniu tzw. zagrożenia zewnętrznego oraz mocarstwowego wizerunku Rosji) oraz konsekwentną realizację postanowień warszawskiego szczytu NATO z 2016 r. Działania te należy traktować jako poważne wyzwania zarówno dla polskiej polityki zagranicznej, jak i polityki obronnej – polityki te będą musiały być ściślej koordynowane, wręcz skorelowane.

Powrót do rzetelnych, realistycznych, partnerskich relacji z Moskwą jest w przypadku rządów PiS mało prawdopodobny. W opinii autora, środowisko to postrzega FR jako wroga, zarówno w ujęciu historycznym, jak i kulturowym, i najważniejsze – militarnym, co zostało jeszcze wzmocnione faktem agresji Rosji na Ukrainę, stwarzaniem przez nią coraz większego zagrożenia w regionie oraz jej negatywną postawą w kwestii wyjaśniania katastrofy samolotu prezydenckiego TU-154M. Owa antyrosyjskość – zresztą na punkcie której Rosjanie

zawsze byli przeczulenii – jest z powagą konstatowana przez rosyjskie elity polityczne. Z drugiej strony, Polska nie posiada w oczach moskiewskich decydentów politycznych odpowiedniego potencjału międzynarodowego, który skłaniałby ich do traktowania Warszawy jako pożądanego partnera w realizacji wyzwań istotnych z punktu widzenia rosyjskich interesów narodowych. Postawa Warszawy, negująca politycznie, gospodarczo i prawnie rosyjskie dążenia do uzyskania supremacji energetycznej w Europie powoduje, że Polska w dalszym ciągu będzie traktowana przez Rosję jako przeciwnik, i to jedynie w sensie taktycznym, a nie strategicznym.

Po zniesieniu przez UE sankcji wobec Białorusi, Warszawa stoi wobec możliwości poprawy stosunków z tym państwem, których w zasadzie od ostrego konfliktu polityczno-dyplomatycznego w 2005 r.³¹ nie można było określić nawet mianem standardowych. Dla Mińska, pozostającego w konflikcie polityczno-gospodarczym z Moskwą, daje to szansę na uzyskanie, poprzez zdynamizowanie współpracy z państwami UE, w tym z Polską, wsparcia ekonomicznego dla ogarniętej głębokim kryzysem białoruskiej gospodarki. Nie będzie to jednak okazją do zdobycia jakichkolwiek korzyści politycznych, czy też uruchomienia procesów demokratyzacyjnych w tym kraju. Wartością dodaną ocieplenia relacji polsko-białoruskich mogą być przede wszystkim korzyści gospodarcze, wygenerowane poprzez ożywienie wymiany handlowej.

Podsumowanie

Partia Prawo i Sprawiedliwość przejmując w Polsce władzę w końcu 2015 r. stanęła w obliczu skomplikowanej sytuacji międzynarodowej, w wielu aspektach niekorzystnej z punktu widzenia polskich interesów. W kwestiach polityki wschodniej nie odziedziczyła po ośmioletnich rządach PO–PSL efektywnych instrumentów jej realizacji – program Partnerstwo Wschodnie uległ zdewaluowaniu, Polska została zmarginalizowana jeśli chodzi o proces rozwiązywania konfliktu rosyjsko-ukraińskiego, stosunki polsko-ukraińskie utraciły *de facto* status strategicznych (w kontekście polityki wschodniej UE), stosunki polsko-białoruskie były pozbawione jakiejkolwiek dynamiki. Dodatkowo, sytuację wyjściową określał niezadowolający poziom bezpieczeństwa zewnętrznego Polski, pozostający w związku z polityką militarną Rosji w regionie.

³¹ Szerzej: R. Foks, *Konflikt białorusko-polski. 11 marca – 24 sierpnia 2005 r.*, [w:] *Polska–Białoruś. Wybrane aspekty polityczne i gospodarcze*, red. M. Wolański i G. Tokarz, Toruń 2007.

Należy stwierdzić, że rząd Beaty Szydło podjął działania w zakresie polityki zagranicznej zgodnie z duchem koncepcji zaprezentowanej w programie politycznym PiS. Próba „odzyskania podmiotowości” na arenie międzynarodowej skutkowało w 2016 r. „osamotnieniem”, przez co wpływ Polski na kształtowanie polityki wschodniej UE należy uznać za wysoce niezadowolający. Z drugiej strony, samodzielnie prowadzona polityka wschodnia nie posiada odpowiedniego potencjału, a mówiąc wprost: nie jest możliwe wykorzystanie odpowiednich aktywów finansowych i militarnych państwa, które takowych nie posiada na wymaganym poziomie. Próba budowania w 2016 r. potencjału polityczno-międzynarodowego w oparciu o Inicjatywę *Trójmorza* nie dała pożądanych rezultatów, a uwzględniając postawę niektórych państw, uczestników tej formuły, wobec Rosji, wydaje się, że konsolidacja krajów Europy Środkowo-Wschodniej na rzecz realizacji polityki wschodniej (zgodnej z polskimi interesami) będzie w najbliższej przyszłości niemożliwa.

Do pozytywnych zjawisk w polskiej polityce wschodniej należy zaliczyć:

- podejmowanie działań prawnych przeciwko rosyjskim projektom infrastrukturalnym, których celem jest zmiana architektury bezpieczeństwa energetycznego w Europie;
- zaktualizowanie polityki wobec Ukrainy i podjęcie prób wykorzystania w procesie kształtowania relacji polsko-ukraińskich poważnych instrumentów finansowych;
- podjęcie prób normalizacji stosunków z Białorusią, przede wszystkim w wymiarze gospodarczym;
- przeciwdziałanie rosyjskiej polityce militarnej w regionie w oparciu o konsekwentną realizację ustaleń warszawskiego szczytu NATO z 2016 r.

SŁOWA KLUCZOWE

Polska polityka zagraniczna, polska polityka wschodnia, Prawo i Sprawiedliwość, Białoruś, Rosja, Ukraina, konflikt rosyjsko-ukraiński, bezpieczeństwo międzynarodowe, bezpieczeństwo energetyczne, Unia Europejska, NATO

KEYWORDS

Polish foreign policy, Polish eastern policy, Law and Justice party, Belarus, Russia, Ukraine, Russian-Ukrainian conflict, international security, energy security, the European Union, NATO

S u m m a r y

Key issues of Polish eastern policy after the government change in Poland in 2015

The author of the article looks at the key challenges of the Polish eastern policy that the Law and Justice party faced in the first year of its government which began at the end of 2015. The paper presents the political manifesto of Law and Justice concerning foreign policy, the effects of its implementation and interests of such countries as Belarus, Russia and Ukraine which create specific conditions in which Poland is trying to fulfil the goals of its eastern policy.

Wrocław 2016

Nr 1(4)/2016

MARCIN SIENKIEWICZ
Uniwersytet Wrocławski

KONCEPCJA TRÓJMORZA W POLITYCE ZAGRANICZNEJ POLSKI PO 2015 R.

Koncepcja *Trójmorza* została wprowadzona do polityki zagranicznej Polski po zwycięskich dla Andrzeja Dudy, kandydata partii politycznej Prawo i Sprawiedliwość (PiS), wyborach prezydenckich w maju 2015 r. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie założeń tej idei, rozpatrywanej przez pryzmat jej genezy, motywacji, celów oraz głównych obszarów realizacji. Do momentu sporządzenia tego artykułu treść koncepcji nie została jeszcze ujęta w zwartej i wyczerpującej formie w postaci nowego dokumentu rangi państwowej, określającego planowe działania w tym zakresie. Pomimo to, można ją uznać za ważny element aktualnej polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej (RP). Podstawowe informacje na temat idei *Trójmorza* zawarte są przede wszystkim w wypowiedziach i deklaracjach składanych przez przedstawicieli władzy wykonawczej oraz parlamentarzystów i eurodeputowanych reprezentujących partię rządzącą. Wiodącą rolę w kreacji i promocji projektu politycznego jakim jest *Trójmorze* pełnią natomiast dwa ośrodki polityczne: Prezydent RP Andrzej Duda, wraz ze swoim najbliższym zapleczem politycznym i eksperckim, oraz Ministerstwo Spraw Zagranicznych (MSZ) na czele z ministrem Witoldem Waszczykowskiem. Koncepcja *Trójmorza*, najogólniej rzecz ujmując, zakłada zaktywizowanie polskiej polityki wobec państw regionu, którego granice w przybliżeniu wyznaczone są przez wybrzeża trzech mórz: Adriatyckiego, Bałtyckiego i Czarnego, w celu ich politycznej i gospodarczej konsolidacji. Koncepcja ta nie zmierza do tworzenia formalnych ram organizacyjnych, konkurencyjnych wobec Unii Europejskiej (UE) i Sojuszu Północnoatlantyckiego (NATO). W ramach tego projektu formułowane są natomiast przez stronę polską propozycje rozwoju współpracy i budowy wspólnoty interesów regionu w obszarze politycznym, gospodarczym i bezpieczeństwa.

Geneza koncepcji

Aktualnie realizowana przez polską władzę polityką *Trójmorza* jest osadzona w długiej tradycji polskiej aktywności politycznej w regionie Europy Środkowo-Wschodniej, koncentrującej się nie tylko na linii Wschód–Zachód, ale także Północ–Południe. Jej początków można dopatrywać się w okresie pierwszej unii polsko-litewskiej, czy też w czasie funkcjonowania bloku państw jagiellońskich, obejmujących Królestwo Polskie, Wielkie Księstwo Litewskie, Królestwo Węgierskie i Królestwo Czeskie, czyli na przełomie XV i XVI w. W jej obrębie mieszczą się także inicjatywy polityczne podejmowane w kilkudziesięcioletnim okresie świetności Rzeczypospolitej Obojga Narodów, do których należy zaliczyć: polsko-szwedzką unię personalną, ekspansję w kierunku Dunaju i Morza Czarnego (krótkotrwałe podporządkowanie Mołdawii i Wołoszczyzny) czy forsowane przez Władysława IV plany wojny z Imperium Osmańskim i oswo-bodzenia Bałkanów od władzy tureckiej. Okres świetności państwa polsko-litewskiego, szerokich horyzontów politycznych oraz jego mocarstwowej pozycji był i jest inspiracją dla kolejnych pokoleń polskich polityków i twórców polskiej myśli politycznej. W wieku XX idea Polski jako państwa silnego, organizującego obszary dawnych monarchii jagiellońskich żyła i ewoluowała przybierając różne warianty polityczne i zakres geograficzny. Jej najwybitniejszymi przedstawicielami byli m.in. Adolf Maria Bocheński, który wyłożył swoją koncepcję w wydanej w 1937 r. książce *Między Niemcami a Rosją* oraz Józef Piłsudski, który podjął polityczno-militarną próbę realizacji koncepcji federacyjnej obejmującej kraje i narody położone między Polską a Rosją. W okresie Polski Ludowej koncepcja ta odradzała się w działalności niektórych organizacji i środowisk opozycyjnych. Postulat przyszłej współpracy „krajów Europy Środkowo-Wschodniej” znalazł się m.in. w *Deklaracji Ideowej Ruchu Młodej Polski* z 1979 r.¹ oraz był obecny w poglądach głoszonych przez powstałą w tym samym roku Konfederację Polski Niepodległej². W literaturze przedmiotu koncepcja ta, obecna przede wszystkim w polskiej myśli politycznej ale także w realizowanej okresowo polityce, określana jest mianem *Międzymorza*³. Dokładne przedstawienie wszystkich wariantów i ewolucji wspomnianej koncepcji wykracza jednak

¹ *Deklaracja Ideowa Ruchu Młodej Polski*, „Bratniak” 1979, nr 18, Kazimierz Michał Ujazdowski, www.ujazdowski.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=21:deklaracja-ideowa-ruchu-modej-polski&catid=5:idee-polityczne&Itemid=28 (23 XII 2016).

² Więcej na ten temat m.in. w: L. Moczulski, *Geopolityka*, Wydawnictwo Polskie, 1985; M. Furdyna, M. Rodzik, *Czytaliśmy Piłsudskiego. Rozmowy z Leszkiem Moczulski*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2016.

³ Więcej na ten temat m.in.: T. Gajowniczek, *Rosja a „Międzymorze” w polskiej myśli politycznej XX wieku. Wybrane zagadnienia*, „Zeszyty Wschodnie” 2004, nr 1, s. 77–78; P. Cieplucha,

poza ramy tego artykułu. Przypomnienie o tym aspekcie ma natomiast ukazać związek obecnie komunikowanej i realizowanej polityki z trwałym nurtem istniejącym w polskiej myśli politycznej i geopolitycznej. Fundamentów tej korelacji należy szukać w polityce pierwszych rządów współtworzonych przez PiS w okresie październik 2005–listopad 2007 r. oraz w trakcie prezydentury Lecha Kaczyńskiego, zakończonej tragiczną śmiercią 10 IV 2010 r. Polityka zagraniczna RP w tym okresie koncentrowała się przede wszystkim na budowaniu relacji międzynarodowych na linii Północ-Południe, zdecydowanym wsparciem prozachodnich aspiracji Ukrainy (poparcie dla jej członkostwa w NATO) oraz wzmoczoną aktywnością na obszarze postsowieckim, polegającą na intensyfikacji stosunków z takimi państwami jak: Azerbejdżan, Gruzja i Kazachstan. Jednocześnie tym działaniom towarzyszyło dążenie do zacieśnienia stosunków ze Stanami Zjednoczonymi (USA), rządzonymi przez administrację prezydenta Georga W. Buscha. USA miały stanowić wsparcie dla realizacji polskich planów wobec Europy Środkowej i Wschodniej, które w dużej mierze miały obejmować rozwinięcie współpracy energetycznej w postaci projektów infrastrukturalnych, umożliwiających dywersyfikację dostaw węglowodorów do Polski. Na kierunku północnym strona polska włączyła się w skandynawski projekt połączeń rurociągowych *Skanled*, którego uzupełnieniem miał być gazociąg *Baltic Pipe*, dedykowany surowcowi pochodzącemu ze złóż norweskich. Na kierunku południowo-wschodnim Polska była natomiast głównym inicjatorem zawiązania się grupy państw (Polska, Ukraina, Litwa, Gruzja, Azerbejdżan, Kazachstan), które przystąpiły do realizacji projektu Euroazjatyckiego Korytarza Transportu Ropy Naftowej. Polityka ta została osłabiona po przegranych przez PiS wyborach i dymisji rządu Jarosława Kaczyńskiego, a następnie wygaszona po śmierci prezydenta L. Kaczyńskiego.

Granice regionu *Trójmorza*

Granice regionu określanego mianem *Trójmorza* wyznaczone są przede wszystkim przez linie brzegowe trzech mórz: Adriatyckiego (na południowym zachodzie), Bałtyckiego (na północy) i Czarnego (na południowym wschodzie). Zasięg regionu wyznaczają nie tylko granice geograficzne, ale również wspólne doświadczenia historyczne oraz podobne uwarunkowania ekonomiczne i geopolityczne państw leżących na tym obszarze. Wskazuje się przede wszystkim na ich zbieżne doświadczenia związane z narzuceniem im po II wojnie światowej

ideologii komunistycznej oraz podporządkowanie jednemu hegemonowi w postaci Związku Radzieckiego.

Najściślejszą grupę państw współtworzących region *Trójmorza* jest Grupa Wyszehradzka, złożona z Czech, Polski, Słowacji i Węgier. To regionalne forum posiada już długą tradycję współpracy, sięgającą początku lat 90. XX w., kiedy państwa te podjęły wspólne działania na rzecz swojego przystąpienia do NATO. Grupa nie przybrała formy zinstytucjonalizowanej, tworząc jedynie Międzynarodowy Fundusz Wyszehradzki. Obecnie Polska dąży do zwiększenia intensyfikacji wzajemnych relacji w ramach Grupy i zbudowania katalogu wspólnych interesów. Zakłada się, że ich skuteczna realizacja w ramach UE będzie możliwa dzięki regionalnej konsolidacji i kolektywnemu działaniu. Grupa Wyszehradzka w przekonaniu polskiego rządu ma być także siłą zdolną do kreacji pozytywnych rozwiązań dla całej Unii oraz inspirująca do jej reformy. W konsekwencji zakłada się, iż „Grupa Wyszehradzka będzie bardzo aktywna w procesie zmian, które w tej chwili stoją przed Unią Europejską, będzie proponować rozwiązania, które sprawią, że UE będzie silniejsza”⁴.

Poza tym ścisłym gronem państw Europy Środkowej, do *Trójmorza* zalicza się także kraje położone na północ i południe od tego rdzenia. Listę państw wchodzących w skład regionu *Trójmorza* określa *Wspólna deklaracja w sprawie Inicjatywy Trójmorza* z 23 VIII 2016 r., przyjęta w Dubrowniku. Tzw. *Deklarację z Dubrownika* podpisali przedstawiciele następujących państw, będących członkami UE: Austria, Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Estonia, Węgry, Łotwa, Litwa, Polska, Rumunia, Słowacja i Słowenia⁵.

W okresie „Zimnej Wojny” wymienione państwa (poza Austrią) znajdowały się, wbrew własnej woli, w polityczno-militarnym bloku zorganizowanym i kontrolowanym przez imperium sowieckie, bądź były jego integralną częścią. Po erozji systemu dwublokowego stały się one członkami UE i NATO. Jednak stopień rozwoju gospodarczego i infrastrukturalnego oraz poziom życia obywateli wciąż odbiegają od standardów w pozostałej części świata zachodniego. W ocenie Krzysztofa Szczerskiego, ministra w Kancelarii Prezydenta RP: „Wspólną cechą tych wszystkich państw są także wspólne doświadczenia historyczne z naszymi partnerami, zwłaszcza jeśli chodzi o kraje Europy Środkowo-Wschodniej – myślę o tym pasie krajów, które w przeszłości nie były państwami samodzielnymi, rzeczywiście suwerennymi lub niepodległymi, bo znajdowały się w radzieckiej strefie wpływów, były krajami socjalistycznymi, czy jak kto woli

⁴ Premier Beata Szydło po szczycie Grupy Wyszehradzkiej: UE musi wrócić do swoich korzeni, 21 VII 2016, Prezes Rady Ministrów, www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/premier-beata-szydlo-po-szcycie-grupy-wyszehradzkiej-ue-musi-wrocic-do.html (23 XII 2016).

⁵ *Wspólna deklaracja w sprawie Inicjatywy Trójmorza*, Dubrownik, 25 VIII 2016, Prezydent RP, www.prezydent.pl (23 XII 2016).

komunistycznymi. Mamy w związku z tym wspólną historię i wspólne problemy, takie choćby, jak gospodarcze. Mamy problemy ze społeczeństwami, które są uboższe niż społeczeństwa Europy Zachodniej”.

Warto zauważyć, że w tak nakreślone granice regionu nie zostały włączone państwa znajdujące się na wschód od Polski, czyli Białoruś i Ukraina, jak również Mołdawia. We wcześniejszych wariantach koncepcji *Międzymorza*, poprzedzającej aktualną politykę, to właśnie te państwa i narody, a szczególnie Ukraina, były głównymi podmiotami zainteresowania. Nie oznacza to, że władze RP nie składają oferty współpracy dla tych państw. Ukraina nie będąc formalnie członkiem formatu współpracy w ramach *Trójmorza* jest zapraszana do kooperacji z tym regionalnym ugrupowaniem. Należy podkreślić, że Prezydent A. Duda, jako jedyny przywódca innego państwa wziął w 2016 r. udział w obchodach 25. rocznicy uzyskania niepodległości przez Ukrainę. W ocenie ministra K. Szczerskiego: „W Ukrainie prezydent chce widzieć sojusznika, z którym będziemy współpracować w dziedzinie budowy wspólnoty narodów regionu”⁶.

Uwarunkowania polityczne i geopolityczne

Przyjęcie przez polskie władze aktywnej polityki wobec *Trójmorza* jest elementem szerszej refleksji PiS nad położeniem Polski. W tym przypadku charakterystyka i ocena uwarunkowań geopolitycznych nawiązuje do wcześniejszych diagnoz, powstałych jeszcze w okresie pierwszych rządów tej partii oraz prezydentury L. Kaczyńskiego. Rozwijanie współpracy i konsolidacja państw tego regionu uzasadniana jest przede wszystkim koniecznością sprostania wyzwaniom i zagrożeniom wpływającym z otoczenia międzynarodowego naszego państwa. Problemy te dostrzega się przede wszystkim w niekorzystnej ewolucji procesów decyzyjnych w UE oraz agresywnej polityce Federacji Rosyjskiej (FR).

Kryzys Unii Europejskiej

W ocenie przedstawicieli polskich władz UE znalazła się w bardzo poważnym kryzysie, który podważa jej międzynarodową wiarygodność i wewnętrzną spójność. Uznaje się, iż „Unia Europejska miała już w swej historii trudne momenty, ale nigdy nie znalazła się w tak kryzysowej sytuacji. Doszło do wyraźnego

⁶ Wizyta prezydenta Polski na Ukrainie. Duda przedstawił ambitną wizję geopolityki, chce silnego paktu państw „Trójmorza”, Wirtualna Polska, www.wiadomosci.wp.pl/kat,1025897,title,Wizyta-prezydenta-Polski-na-Ukrainie-Duda-przedstawil-ambitna-wizje-geopolityki-chce-silnego-paktu-panstw-Trojmorza,wid,18478600,wiadomosc.html?ticaid=118b7e&_tictsrn=5 (12 XII 2016).

tąpnięcia zaufania do Wspólnoty, a *Brexit* jest tylko jednym z jego przejawów”⁷. Kryzys Unii zdaniem polskich władz przejawia się przede wszystkim w odejściu od podstawowych idei, które legły u podstaw procesu integracji, czyli od zasady zachowania równości i suwerenności państw. Świadczy o tym praktyka procesu decyzyjnego w obrębie instytucji europejskich, w którym uczestniczą niektóre państwa członkowskie. Chodzi przede wszystkim o sposób rozwiązania problemu napływu do UE setek tysięcy uchodźców z Azji i Afryki. Forsowany przez Niemcy system obowiązkowych kwot jest dla polskiego rządu nie do przyjęcia. W tej kwestii spotyka się z konsekwentnym poparciem m.in. pozostałych członków Grupy Wyszehradzkiej⁸. W opinii przedstawicieli polskich władz w UE obecne są niekorzystne dla interesów Polski tendencje. Polegają one na skłonności do pomijania opinii i stanowisk państw członkowskich z Europy Środkowej przez unijne instytucje czy najsilniejsze gospodarczo państwa Zachodniej Europy. Istnieje zatem poważne ryzyko marginalizacji politycznej Polski oraz neutralizacji jej udziału w procesie decyzyjnym w UE. Pojawiają się bowiem w debacie publicznej różne hasła w postaci „małej Europy”, obejmującej „zdrowy rdzeń Unii”, których realizacja oznaczałaby faktyczny kres „całego projektu integracyjnego”⁹. Koncepcja „Unii dwóch prędkości” jest przez przywództwo polityczne obozu rządowego jednoznacznie odrzucana. Takie jasne stanowisko wyraził m.in. Jarosław Kaczyński w czasie wizyty Kanclerz Niemiec Angeli Merkel w Polsce: „Rozbicie Unii Europejskiej byłoby wydarzeniem, z którego nie należałoby się cieszyć. Nie może być Unii dwóch prędkości”¹⁰. Zauważalne i odczuwalne jest także uformowanie się alternatywnych wobec oficjalnych organów UE ośrodków decyzji politycznych, które roszczą sobie prawo do decydowania za wszystkich członków wspólnoty.

Niepokój Polski oraz jej partnerów z Europy Środkowej wywołała także decyzja Wielkiej Brytanii o wyjściu z UE. Obawę budzi możliwość zachwiania wewnętrznej równowagi we Wspólnocie oraz pojawienia się niekorzystnych zmian w sposobie jej funkcjonowania. W opinii polityków partii rządzącej nieobecność Wielkiej Brytanii przyczyni się do wzrostu politycznej pozycji Niemiec

⁷ Polska na szerokim tle. Rozmowa z Konradem Szymańskim, „Magazyn Gospodarczy Nowy Przemysł” 2017, nr 1, s. 16.

⁸ P. Ukielski, *Mapa Trójomorza. Przegląd punktów wspólnych i rozbieżności w polityce 12 państw regionu*, Raport nr 3/2016, Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego, s. 15.

⁹ M. Szuldrzyński, Krzysztof Szczerski: *Trójomorze nie jest alternatywą dla UE*, wywiad prasowy, „Rzeczpospolita”, www.rp.pl, 6 IX 2016, www.rp.pl/Rzecz-o-polityce/160909481-Krzysztof-Szczerski-Trojmorze-nie-jest-alternatywa-dla-UE.html (12 XII 2016).

¹⁰ Polskie Radio, *Jarosław Kaczyński: Nie może być UE dwóch prędkości*, Polskie Radio, 8 II 2017, www.polskieradio.pl/130/2792/Artykul/1725540,Jaroslaw-Kaczynski-Nie-moze-byc-UE-dwoch-prędkosci (12 II 2017).

wewnątrz Unii i pogłębienia dysproporcji między gospodarką niemiecką a gospodarkami pozostałych państw¹¹.

Neoimperialna polityka Federacji Rosyjskiej

Zdaniem przedstawicieli polskich władz główny problem dla polskiej polityki zagranicznej, a wręcz zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego, stanowi neoimperialistyczna polityka FR. Bliskość geograficzna tego państwa w połączeniu z jego potencjałem militarnym oraz coraz bardziej agresywna polityką wobec sąsiadów stwarza geopolityczną presję na Polskę, wywołuje niepokój oraz tworzy szereg realnych wyzwań i zagrożeń¹². Przejawia się ona także poprzez wzmożenie rosyjskiej aktywności militarnej w pobliżu granic naszego kraju. Służą temu m.in. przeprowadzane na szeroką skalę cykliczne rosyjsko-białoruskie manewry wojskowe pod kryptonimem „Zapad” czy powtarzające się incydenty z udziałem rosyjskich samolotów bojowych nad Morzem Bałtyckim. Wspomniana presja ma także wymiar psychologiczny. W ten sposób bowiem dąży się do rozbicia jedności politycznej państw Zachodu oraz likwidacji asertywnych wobec Rosji postaw. Szczególnie wrażliwe na wrogie działania FR są republiki nadbałtyckie, w których żyje znacząca mniejszość rosyjska, w większości nieutożsamiająca się z ich państwowością. W ocenie Przemysław Żurawski vel Grajewski, członka gabinetu politycznego Ministra Spraw Zagranicznych, współczesna Rosja „(...) jest krajem rządzonym przez grupę *siłowników*, funkcjonariuszy dawnej KGB i GRU, odmłodzonej w ostatnich miesiącach oficerami chowu ze szkoły Putina. (...) To wszystko jest fragmentem operacji do testowania NATO i destabilizacji któregoś z państw nadbałtyckich, korzystając, że na Łotwie czy w Estonii jest ok. 20% ludności rosyjskiej. (...) Kreml dzięki temu zawsze mógłby oświadczyć, że to nie on, tylko zwykli Rosjanie zbuntowali się, nie mogąc znieść tyranii Bałtów”¹³.

Z opisanych wyżej uwarunkowań wyprowadzany jest wniosek o potrzebie zacieśniania współpracy i koordynacji polityki państw regionu *Trójmorza*.

¹¹ Prof. Krasnodębski o Brexicie: „Obserwujemy kryzys Unii Europejskiej, który wiąże się z dominacją Niemiec”, „wPolityce.pl”, 26 VI 2016, www.wpolityce.pl/polityka/298251-prof-krasnodębski-o-brexicie-obsuwamy-kryzys-unii-europejskiej-ktory-wiaze-sie-z-dominacja-niemiec-nasz-wywiad (20 XII 2016).

¹² Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2017 roku, 9 II 2017, MSZ, www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/minister_witold_waszczykowski_o_priorytetach_polskiej_dyplomacji_w_2017_roku (15 II 2017).

¹³ Żurawski vel Grajewski: *Putin dąży do osłabienia i rozbicia NATO i UE. „Stąd wsparcie dla nurtów radykalnych: lewicowych i prawicowych”*, „wPolityce.pl”, www.wpolityce.pl/swiat/3138-08-zurawski-vel-grajewski-putin-dazy-do-oslabienia-i-rozbicia-nato-i-ue-stad-wsparcie-dla-nurtow-radykalnych-lewicowych-i-prawicowych (14 XII 2016).

Działania w tym zakresie mają koncentrować się na wypracowywaniu wspólnej linii politycznej wobec różnych kwestii (np. rozwiązanie problemu uchodźców czy też określenie konkretnych obszarów współpracy gospodarczej).

Obszary współpracy

Zgodnie z przywoływaną wyżej *Deklaracją z Dubrownika*, współpraca w ramach formatu *Trójomorza* obejmować ma realizację strategicznych projektów w obszarach: „(...) energii, transportu, komunikacji cyfrowej i gospodarki w Europie Środkowej i Wschodnie”¹⁴. Nie we wszystkich wymienionych obszarach można odnotować podjęcie jakiegoś istotnych przedsięwzięć. Konkretnie projekty oraz pierwsze działania można zauważyć w przypadku energii i transportu. W sferze politycznej widać natomiast krystalizację wspólnego stanowiska wobec dwóch problemów: masowego napływu nielegalnych emigrantów oraz potrzeby reformy politycznej UE.

Energia

Ważnym elementem koncepcji *Trójomorza* jest postulat współpracy państw regionu w zakresie bezpieczeństwa energetycznego. W wymiarze praktycznym realizacja tej propozycji sprowadza się aktualnie do działań w obszarze gazu ziemnego. Wszystkie wchodzące w skład *Trójomorza* państwa są importerami tego surowca. Istniejący w regionie system transportu gazu ziemnego służy wyłącznie realizacji dostaw z jednego wschodniego kierunku i od jednego dostawcy rosyjskiego, czyli Gazpromu. Konstrukcja tego systemu opiera się na trzech głównych magistralach rurociągowych, łączących rosyjskie złoża gazu z odbiorcami w Europie: rurociągiem *Braterstwo* o przepustowości 120 mld m³ rocznie, przechodzący przez Ukrainę Słowację i Polskę; rurociągiem jamalski o przepustowości 33 mld m³ rocznie, przechodzący przez Białoruś i Polskę oraz rurociągiem *North Stream* o przepustowości 55 mld m³ gazu rocznie, przechodzący po dnie Morza Bałtyckiego. Wszystkie wymienione trzy rurociągi kończą swój bieg na terytorium Niemiec, łącząc się przy pomocy rurociągu *Opal*, biegnącego wzdłuż granicy niemiecko-polskiej oraz rurociągu *Gazala*, łączącego system przesyłowy Republiki Czeskiej z Republiką Federalną Niemiec. System zapewniający transport rosyjskiego gazu do europejskich odbiorców składa się także z dodatkowych elementów, będących odnogami wspomnianych wyżej rurociągów *Braterstwo* i *Jamał*, dostarczających gaz na Bałkany czy do państw nadbałtyckich.

¹⁴ Wspólna deklaracja w sprawie Inicjatywy Trójomorza, op.cit.

Na bazie rosyjskiego gazu dostarczanego opisanym wyżej systemem rurociągów funkcjonują dwa *huby* gazowe: Gaspool w Niemczech i Central European Gas Hub w Austrii, na których prowadzony jest handel gazem.

Propozycja Polski polega na przebudowie istniejącego modelu dostaw i handlu w regionie. Służyć temu celowi ma projekt dywersyfikacyjny określany mianem *Bramy Północnej* oraz komplementarny wobec niego projekt *hubu* gazowego. Pierwszy z nich obejmuje budowę połączenia przesyłowego, łączącego złoża gazu (m.in. należące do spółki akcyjnej Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo – PGNiG), znajdujące się pod dnem Morza Norweskiego, z wybrzeżem Polski. Na połączenie to składać się będzie odcinek rurociągu łączący złoża norweskie z Danią (tzw. korytarz norweski), następnie zintegrowana z tym połączeniem duńska infrastruktura transportowa, od której będzie odchodził przez Morze Bałtyckie gazociąg *Baltic Pipe*, który już na terytorium lądowym Polski trzeba będzie spiąć z krajowym systemem przesyłowym. Elementem *Bramy Północnej* ma być także istniejący już Terminal LNG (skroplony gaz ziemny) w Świnoujściu, którego zdolności odbiorcze i gazyfikacyjne mają zostać zwiększone z obecnych 5 mld m³ rocznie do maks. 10 mld m³ rocznie. Docelowo po roku 2022, dzięki zrealizowanemu projektowi *Bramy Północnej* do Polski może trafiać z Norwegii i rynku światowego LNG łącznie 20 mld m³ gazu rocznie. Wcielenie w życie zamierzeń polskiego rządu ma doprowadzić do uruchomienia nowego kierunku dostaw na linii Północ-Południe oraz zmiany warunków handlowych w całym regionie. Intencje strony polskiej przedstawił m.in. Piotr Naimski, pełniący od grudnia 2015 r. funkcję Pełnomocnika Rządu do Spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej: „Nam chodzi o to – i namawiamy do tego naszych partnerów w Europie Środkowej – żebyśmy popierali taki korytarz północ-południe, dla którego źródłem gazu będzie norweski szelf i LNG z gazoportu w Świnoujściu, a nie gaz z Greiswaldu, gdzie kończy się rosyjsko-niemiecki *Nord Stream* i gdzie planuje się doprowadzenie *Nord Stream II*. Jeśli chcemy mówić o rzeczywistej konkurencji na rynku środkowoeuropejskim, to musimy wprowadzić gaz z innego źródła niż od producentów rosyjskich”¹⁵.

Nowe możliwości importu gazu do Polski, w połączeniu z krajowym wydobyciem oraz dotychczasowymi zdolnościami importowymi, stworzą możliwości nie tylko zaspokojenia krajowego popytu na gaz, ale także umożliwią jego reeksport do państw sąsiednich. W polskiej strategii wobec gazu ziemnego pojawia się więc koncepcja utworzenia *hubu* gazowego. Zbudowanie takiej instytucji,

¹⁵ *Realnie dywersyfikujemy nasz import gazu*, Rozmowa z Piotrem Naimskim, sekretarzem stanu, pełnomocnikiem rządu RP ds. strategicznej infrastruktury energetycznej, „Przegląd Gazowniczy” 2016, nr 2, s. 20.

zaliczanej do infrastruktury handlowej obecnej na rozwiniętych rynkach gazu ziemnego w Europie Zachodniej i Ameryce Północnej, pozwoliłoby na wyraźną poprawę ogólnej funkcjonalności rynku, jego dostępności i płynności. Dzięki *hubowi* gazowemu, zasilanemu odpowiednim wolumenem gazu, polski rynek gazowy może stać się atrakcyjnym miejscem zakupów dla państw z regionu *Trójmorza*. W przyszłości oba komplementarne wobec siebie projekty: *Brama Północna* i *hub* gazowy stworzą trwałe fundamenty bezpiecznego, zintegrowanego i konkurencyjnego rynku gazu *Trójmorza*. O aspiracjach Polski w zakresie zmian na rynkach gazu oraz o ofercie współpracy w tym obszarze adresowanej do partnerów z regionu, wypowiadał się m.in. Prezydent A. Duda. W trakcie wizyty w USA zaprezentował on polską determinację „(...) by zwiększyć bezpieczeństwo energetyczne w regionie Europy Środkowej”. Służyć temu ma rozbudowa połączeń przesyłowych z sąsiadami z Polski, w tym także Ukrainą. Jednocześnie stwierdził bardzo dobitnie, że: „Polska ma na celu stworzenie *hubu* gazowego w regionie”¹⁶.

Projekt *hubu* gazowego zyskał rangę rządowego projektu strategicznego w obszarze energii w lutym 2017 r. Został on uznany za cel strategiczny w przyjętej przez Radę Ministrów w *Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*. W dokumencie tym *hub* został zdefiniowany jako „(...) centrum przesyłu i handlu gazem dla państw Europy Środkowej, Wschodniej i państw nadbałtyckich”¹⁷. Projekt ten jest zatem oficjalnie dedykowany także państwom wchodzącym w skład regionu *Trójmorza*.

Infrastruktura transportowa

Projekty transportowe realizowane w ramach regionu *Trójmorza* mają obejmować inwestycje w zakresie rozwoju dróg dla transportu samochodowego i wodnego. W obu przypadkach chodzi o stworzenie drożnych szlaków komunikacyjnych, łączących państwa regionu na linii Północ-Południe.

W przypadku infrastruktury drogowej łączącej państwa regionu istnieją dwa projekty wspierane przez polski rząd: *Via Carpathia* oraz *Via Baltica*. W pierwszym przypadku chodzi o stworzenie międzynarodowego szlaku transportowego biegnącego od Litwy poprzez Polskę, następnie Słowację, Węgry, Rumunię, Bułgarię aż do Grecji. Polski odcinek, czyli droga S19, ma liczyć 570 km długości i będzie on prowadził od przejścia granicznego z Litwą w Budzisku, przez Suwałki, Białystok, Lublin i Rzeszów do granicy ze Słowacją. Został on

¹⁶ Liczę, że innowacje będą ważnym filarem współpracy Polski i USA, 19 IX 2016, Prezydent RP, www.prezydent.pl (17 XII 2016).

¹⁷ *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*. Dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów w dniu 14 lutego 2017 r., s. 329, maszynopis.

wpisany do Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023 (z perspektywą do 2025 r.)¹⁸. W drugim przypadku szlak transportowy ma połączyć północno-wschodnie regiony Polski z Litwą, Łotwą i Estonią. Odcinek polski drogi ekspresowej S61, długości 91 km, będzie miał początek w Ostrowi Mazowieckiej, a następnie poprowadzony zostanie przez obwodnicę Łomży, Szczuczyn, Ełk i Suwałki, do granicy Polski z Litwą. Szacunkowa wartość inwestycji, która ma być zakończona w 2021 r. wynieść ma 3,5 mld PLN¹⁹. W ocenie polityków partii rządzącej powyższe inwestycje mają znaczenie strategiczne, wykraczające poza wymiar czysto transportowy: „Oprócz niezaprzeczalnych korzyści gospodarczych, gdzie łączy się praktycznie Skandynawię z basenem Morza Śródziemnego, ten szlak ma olbrzymie znaczenie strategiczne. Widzimy, co dzieje się za wschodnią granicą Unii Europejskiej i po prostu taki szlak komunikacyjny, patrząc na względy transportowe, jest szczególnie potrzebny i konieczny dla poprawienia bezpieczeństwa czy wzrostu poczucia bezpieczeństwa wschodnich rubieży Unii Europejskiej”²⁰.

Duży potencjał współpracy między państwami regionu polskie władze upatrują w rozwoju żeglugi śródlądowej. Celem jest stworzenie w oparciu o sieć rzeczną szlaków komunikacyjnych, łączących porty morskie na polskim wybrzeżu przede wszystkim z portami czarnomorskimi. W marcu 2017 r. Prezydent Duda podpisał akt ratyfikacyjny *Europejskiego Porozumienia w sprawie Głównych Śródlądowych Dróg Wodnych o Znaczeniu Międzynarodowym* (Konwencja AGN). Zostało ono zawarte jeszcze w 1996 r. w Genewie, przez 18 państw europejskich, pod patronatem Organizacji Narodów Zjednoczonych. Porozumienie służyć ma rozwojowi transportu rzeczno-wodnego w Europie w oparciu o sieć wodnych ciągów transportowych o łącznej długości 27 tys. km, która ma połączyć porty morskie na całym kontynencie. W Polsce wyodrębniono 3 odcinki głównych dróg wodnych, łączących porty bałtyckie z czarnomorskimi:

1. Droga wodna nr E30 – przebiegająca Odrzańską Drogą Wodną, łącząca Morze Bałtyckie w Świnoujściu z Dunajem w Bratysławie;
2. Droga wodna nr E40 – łącząca Morze Bałtyckie (od Gdańska) z Morzem Czarnym w Odessie;

¹⁸ K. Majczyk, *Via Carpatia: Do końca 2023 r. wtedy przejedziemy ze Słowacji na Litwę*, „Gazeta.Prawna.pl”, 2 XI 2016, www.serwisy.gazetaprawna.pl/transport/artykuly/989211,via-carpatia-polska-slowacja-litwa.html (15 XII 2016).

¹⁹ N. Nowowiejski, *Via Baltica. Beata Szydło zapowiedziała budowę drogi S61*, 25 X 2016, bialystokonline.pl/via-baltica-beata-szydlo-zapowiedziala-budowe-drogi-s61,artykul,94713,1,1.html (12 XII 2016).

²⁰ 9 państw godzi się na wspólną drogę Północ-Południe Via Carpathia, „NamZalezy.pl”, 4 III 2016, www.namzalezy.pl/9-panstw-godzi-sie-na-wspolna-droge-polnoc-poludnie-via-carpathia/ (15 XII 2016).

3. Droga Wodna nr E70 – łącząca Odrę z Zalewem Wiślanym i stanowiąca część europejskiego szlaku komunikacyjnego Wschód-Zachód, łączącego Kłajpedę z Rotterdamem, czyli Bałtyk z Morzem Północnym²¹.

W ocenie Prezydenta RP realizacja tego europejskiego programu wpisuje się w polską politykę budowania więzów i rozwijania współpracy gospodarczej między państwami Środkowej i Wschodniej Europy: „(...) kiedy spojrzymy na mapę tych państw to jasno i wyraźnie zobaczymy, że ono wpisuje się w pewnym sensie także w naszą dzisiejszą niezwykle ważną dla nas koncepcję rozwoju współpracy państw *Trójmorza*, leżących pomiędzy Morzem Bałtyckim, Adriatykiem, Morzem Czarnym”²².

Podsumowanie

Realizowana obecnie przez polskie władze koncepcja *Trójmorza* wpisuje się niewątpliwie polityczne tradycje polskiej aktywności w regionie Europy Środkowej i Wschodniej. Można ją traktować jako próbę zwiększenia poziomu dywersyfikacji międzynarodowych relacji Polski. Uwzględniając kontekst wewnętrznej sytuacji politycznej w Polsce ostatnich lat uznać ją można za koncepcję konkurencyjną wobec linii politycznej poprzedniego rządu, który koncentrował się na rozwijaniu relacji na osi Berlin–Moskwa. Nie jest to jednak polityka wiernie odwzorowująca wypracowane w przeszłości schematy postępowania. Przejawem nowatorskiego podejścia tej polityki jest skoncentrowanie na gronie państw, które mają taki sam status formalno-polityczny w UE i NATO. Nie dąży się do tworzenia nowych struktur organizacyjnych czy budowy formalnych związków. Dostrzegalne jest natomiast pragmatyczne podejście koncentrujące się na sprecyzowanych kwestiach politycznych i współpracy gospodarczej wokół konkretnych projektów. Skupienie się na rozwijaniu współpracy w ramach *Trójmorza* nie oznacza zaniku aktywności na innych kierunkach i w innych obszarach polityki regionalnej. W polskiej polityce zagranicznej kładzie się duży nacisk m.in. na kontakty z Danią i Norwegią, które posiadają istotne znaczenie w planie dywersyfikacji dostaw gazu ziemnego do Polski. Ukraina jest w dalszym ciągu traktowana jako ważny partner, szczególne w kontekście bezpieczeństwa militarnego i energetycznego, jednak przy zachowaniu krytycznego stanowiska polskich władz wobec aktów gloryfikacji tradycji nacjonalistycznych

²¹ Prezydent RP Andrzej Duda ratyfikował Konwencję AGN, 6 III 2017, Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Śródlądowej, www.mgm.gov.pl/488-prezydent-rp-andrzej-duda-ratyfikowal-konwencje-agn (10 III 2017).

²² *Ibidem*.

i Ukraińskiej Powstańczej Armii. Pewnej modyfikacji poddana została także dotychczasowa polityka izolacji prowadzona wobec rządzonej przez Aleksandra Łukaszenkę Białorusi. Świadczą o tym m.in. odbyte w Mińsku w 2016 r. wizyty dwóch polskich ministrów: spraw zagranicznych oraz rozwoju. Szersze spojrzenie na problematykę regionu, a szczególnie jego wschodniej części widać także w zaangażowaniu polskich władz na rzecz rozmieszczenia oddziałów wojskowych NATO i USA na terytorium RP i państw nadbałtyckich.

SŁOWA KLUCZOWE

Trójmorze, polityka zagraniczna, granice regionu, współpraca, wspólnota interesów, bezpieczeństwo energetyczne, hub gazowy, kryzys Unii Europejskiej, Rosja

KEYWORDS

Three Seas, foreign policy, region boundaries, cooperation, common interests, energy security, gas hub, the European Union crisis, Russia

S u m m a r y

The Three Seas initiative in Polish foreign policy since 2015

The article describes the Three Seas concept which is an important initiative of the Polish foreign policy. The present government treats it as a way to meet the challenges posed by the EU crisis and aggressive behaviour of the Russian Federation. The aim of the Polish initiative is not to create new formalized structures but to consolidate the states of the region in dealing with specific problems. Another aim is to create a regional community integrated by common interests and taking common initiatives especially on the EU forum. Another aim is cooperation among the countries of the region regarding infrastructural projects: transportation of natural gas and creation of land and water routes connecting the countries in the north-south direction.

Wrocław 2016

Nr 1(4)/2016

JAN PIEKŁO

JE Ambasador Nadzwyczajny i Pełnomocny
Rzeczypospolitej Polskiej na Ukrainie

NIEODWZAJEMNIONE UKRAIŃSKIE UCZUCIE DO EUROPY

Historia relacji unijno-ukraińskich to historia zmarnowanych szans, paradoksów, nieporozumień i oczekiwań. Opowieść można by zacząć niczym klasyczną bajkę: „Pewnego razu, zaraz po Pomarańczowej Rewolucji, Ukraińcy mieli wielką szansę, by zreformować kraj i dołączyć do wspólnoty europejskich demokracji, jednak Unii Europejskiej oraz zachodni przywódcy polityczni skutecznie zmarnowali szansę włączenia Ukrainy w europejski proces integracyjny”. Stało się tak, także z powodu znaczącej ingerencji Rosji oraz konfliktu interesów skorumpowanych ukraińskich elit oligarchicznych.

Był to czas, w którym fala entuzjazmu przelała się przez świat, a oczekiwania były niezwykle wysokie. Andrew Wilson, znany brytyjski ekspert i autor wielu książek o Ukrainie i regionie (*Ukraińcy: Niespodziewany Naród*) wywarł wielkie wrażenie na międzynarodowej opinii publicznej ukazując Ukraińców jako ważny i dumny naród, który zasługiwał na to by być traktowany jako wartościowy partner przez demokratyczny Zachód. Warto tu dodać, że pomimo napięć i poważnych zagrożeń bezpieczeństwa „Pomarańczowa Rewolucja” była bezkrwawa – bez jednego wystrzału, ofiar czy przemocy.

Wkrótce jednakże, Ukraińcy, sfrustrowani i zmęczeni ciągłymi politycznymi przepychankami w obozie „Pomarańczowych”, postanowili zmienić sympatie polityczne i oddali mandat Wiktorowi Janukowyczowi z obozu „Niebieskich”. Podzielony obóz „Pomarańczowych” został zepchnięty do opozycji.

Chociaż potencjał „Pomarańczowej Rewolucji” nie został w pełni wykorzystany, jej spuścizna pozostała. Sprzeciw państw starej Unii wobec perspektyw członkostwa uniemożliwił powstanie czynnika marchewki, który był tak skuteczny dla przyspieszenia transformacji w krajach Europy Środkowej. Różnorakie wewnętrzne problemy Ukrainy, takie jak: brak porozumienia pomiędzy

głównymi ugrupowaniami politycznymi, korupcja, stagnacja czy zawieszenie koniecznych reform, spowodowały na Zachodzie „zmęczenie Ukrainą”. Podobny syndrom „zmęczenia Unią” pojawił się też na Ukrainie, pogłębiając frustrację i dostarczając amunicji zwolennikom tzw. pragmatycznego podejścia Partii Regionów. Unia Europejska udawała, że podtrzymuje dialog z Kijowem, a ukraińskie elity udawały, że słuchają Brukseli, gdy finalizowano negocjacje dotyczące *Umowy Stowarzyszeniowej* oraz *Pogłębianej i Całościowej Strefy Wolnego Handlu* (AA+DCFTA) z UE. W międzyczasie Rosja tworzyła potajemne plany aneksji Krymu i podporządkowania Ukrainy dyktatowi Kremla.

Odmowa przez Wiktora Janukowycza podpisania tejże Umowy w Wilnie, w listopadzie 2013 r. była zaskoczeniem. Nieoczekiwanie ukraiński prezydent postawił nowy warunek: Unia powinna zaprosić Rosję do uczestnictwa w negocjacjach. Dla Brukseli oznaczało to koniec złudzeń, ale nie było to końcem pro europejskiej sagi na Ukrainie. Ukraińskie społeczeństwo obywatelskie, działacze społeczni, studenci i liderzy opozycji wylegli na ulice Kijowa i innych miast Ukrainy, domagając się ustąpienia rządu i podpisania *Umowy Stowarzyszeniowej* z UE. Zakończyło się to krwawymi starciami z siłami bezpieczeństwa i prowokatorami, śmiercią setek młodych aktywistów i, ostatecznie, ucieczką odsuniętego Janukowycza do Rosji. Ukraińcy znów usłyszeli emocjonalne słowa poparcia z Zachodu, a prominentni politycy z UE i Stanów Zjednoczonych zagłosili na Ukrainie by pozdrowić protestujących na Euromajdanie w Kijowie (takie wizyty nigdy nie miały miejsca podczas „Pomarańczowej Rewolucji”).

Prawdziwy i pełnowymiarowy kryzys nastąpił wkrótce wraz z rosyjską aneksją Krymu, wojną hybrydową i wojskową inwazją we wschodniej Ukrainie. Te wrogie akty agresji były reakcją Rosji na ukraińską Rewolucję Euromajdanu (nazywaną „Rewolucją Godności”) oraz na decyzję nowego, demokratycznego rządu w Kijowie aby podpisać Umowę Stowarzyszeniową z UE. Przez taką konfrontacyjną politykę i naruszenie integralności terytorialnej Ukrainy, Rosja obaliła kruchą europejską architekturę bezpieczeństwa opartą na *Akcie Końcowym KBWE*, *Karcie Paryskiej* oraz naruszyła *Kartę Narodów Zjednoczonych*. Demokratyczna społeczność światowa zareagowała na te wydarzenia za pomocą istniejących narzędzi dyplomatycznych (OBWE, ONZ, Rada Europy). Kolejne, naprędce tworzone inicjatywy, takie jak Mińska grupa kontaktowa czy formaty normandzki i genewski powstały w celu negocjacji warunków rozejmu i zapobieżenia przemocy. Rosja jako sygnatariusz i współzałożyciel globalnych i ogólnoeuropejskich instytucji wykorzystała swoje członkostwo do manipulacji i obwiniania Zachodu, UE, NATO i Ukrainy o sprowokowanie tych krwawych starć. Sytuacja ta spowodowała impas, który uniemożliwił rozwiązanie najpoważniejszego kryzysu na kontynencie europejskim od czasu wojny

na Bałkanach. Istniejące narzędzia bezpieczeństwa jakimi dysponował Zachód okazały się w większości nieskuteczne lub nieprzystosowane do radzenia sobie z byłym partnerem, który jednostronnie postanowił zmienić reguły gry geopolitycznej. Jednocześnie Unia Europejska stała się celem licznych ataków terrorystycznych (w Paryżu, a później w Brukseli). Masowy i niekontrolowany napływ imigrantów, w połączeniu z kryzysem politycznym wobec którego staje dziś Unia (między innymi *Brexit*), spowodowały, że odpowiedź Europy na zagrożenia bezpieczeństwa była słaba i nieadekwatna do problemu. Duch solidaryzmu zanikł ustępując miejsca rosnącemu poczuciu zagrożenia i niepewności i, w konsekwencji, izolacjonizmowi.

Ukraina – trudne początki

Krym stał się częścią odrodzonej Ukrainy gdy jej niepodległość zyskała aprobatę ponad 90% mieszkańców. W referendum za niezależnością opowiedziały się wszystkie regiony Ukraińskiej SRR, łącznie z Krymem. Poparło ją 54% krymskich głosujących (w Sewastopolu 57%). Leonid Krawczuk, były aparatczyk komunistyczny oraz ostatni przewodniczący Rady Najwyższej Ukrainy, został wybrany pierwszym prezydentem niepodległej Ukrainy. W 1994 r., w wyniku szalejącej hiperinflacji, zarzutów korupcyjnych oraz złych decyzji gospodarczych został pokonany przez innego sowieckiego działacza, Leonida Kucznię, który wygrał także wybory prezydenckie w roku 1999.

Krawczuk (urodzony na przedwojennych terenach Polski jako obywatel Rzeczypospolitej Polskiej) dążył to umocnienia Ukrainy jako niezależnego narodu, podczas gdy Kuczma prowadził tzw. politykę wielowektorową i rozpoczął budowanie silniejszych więzi z Rosją. Od czasu odzyskania niepodległości Ukraina podejmowała trudny wysiłek budowania demokratycznych instytucji państwowych. Druga kadencja Kuczmy charakteryzowała się jednak skandalami korupcyjnymi i łamaniem praw człowieka. Wraz ze zbliżającymi się wyborami 2004 r. wśród Ukraińców rosło niezadowolenie i frustracja. Dwoma głównymi kandydatami w tych wyborach byli Wiktor Juszczenko – kandydat opozycji oraz Wiktor Janukowycz, kandydat klasy rządzącej. Pomimo negatywnej presji ze strony instytucji państwowych, utrudniającej jego kampanię, Juszczenko zdołał uzyskać niewielką przewagę po pierwszej rundzie. Miał jednak zbyt mało głosów, aby wygrać w pierwszej turze. W drugiej turze wynik wypaczony został przez fałszerstwa, ale komisja wyborcza przyznała zwycięstwo Janukowyczowi. Masowe protesty i kryzys polityczny zmusiły Sąd Najwyższy do powtórzenia drugiej rundy. Tę wygrał Juszczenko, który został trzecim prezydentem niepodległej Ukrainy.

Sfałszowane wybory były bezpośrednią przyczyną „Pomarańczowej Rewolucji”, jednak ogólne niezadowolenie rosło już od pewnego czasu, a organizacje obywatelskie, które spodziewały się nieprawidłowości przy urnach, już zawczasu opracowały strategię kontr-działań.

Rewolucja uwydatniła także istniejące na Ukrainie historyczne i kulturowe podziały. Juszczenko zyskał poparcie wyborców z zachodniej i częściowo także centralnej Ukrainy – generalnie pro europejskich i mających silniejsze poczucie tożsamości narodowej. Elektorat Janukowycza pochodził głównie południa i wschodu – terenów gdzie powszechniejszy jest język rosyjski i gdzie mieszkańcy wykazują się większym przywiązaniem do sowieckiej przeszłości Ukrainy. Protesty, które zaczęły się w Kijowie i zyskały finansowe wsparcie kilku oligarchów oraz małych i średnich firm, rozlały się na inne miasta, szczególnie na zachodniej Ukrainie. Od 22 XI 2004 r. demonstracje odbywały się codziennie i uczestniczyły w nich setki tysięcy ludzi. Sympatycy Janukowycza organizowali kontrdemonstracje częstokroć zwożąc do Kijowa ludzi ze wschodu państwa. Co ważne, pomimo napiętej atmosfery, między przeciwnymi grupami nie dochodziło do brutalnych bądź śmiertelnych starć.

Ważne osobistości, takie jak Aleksander Kwaśniewski (Prezydent Polski), Valdas Adamkus (Prezydent Litwy), Javier Solana (Wysoki Przedstawiciel UE ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa), Jan Kubis (Sekretarz Generalny OBWE) oraz Borys Gryzłow (Przewodniczący Rosyjskiej Dumy), brały aktywny udział w rozwiązywaniu kryzysu.

Skala protestu postawiła władze państwowe w niezwykle trudnej sytuacji. Ci, którzy mogli zgodnie z prawem polecić stłumienie protestów, nie chcieli tego czynić bojąc się rozlewu krwi. Niemniej jednak, pod koniec listopada sytuacja stała się bardzo groźna, gdy oddziały Ministerstwa Spraw Wewnętrznych otrzymały rozkaz mobilizacji i donoszono o przemieszczaniu się oddziałów specjalnych w kierunku Kijowa. Ostatecznie najwyżsi zwierzchnicy wojskowi oraz służby wywiadowcze przeszły na stronę „Pomarańczowej” opozycji i oddziały te zatrzymano.

Nowo wybrany prezydent Juszczenko odziedziczył parlament wybrany w 2002 r. W styczniu 2005 r. utworzony został nowy rząd koalicyjny z silnym zapleczem parlamentarnym dla nowej premier Julii Timoszenko. W obozie pro-demokratycznym występowało silne oczekiwanie, że rząd rozpocznie reformy oraz proces demokratyzacji. Jednakże, zamiast skupienia się na reformach upragnionych przez Ukraińców, obywatele obserwowali, z rosnącą frustracją, przedłużającą się ostrą walkę o władzę w obozie „Pomarańczowych”, która okazała się destrukcyjna tak dla Juszczenki, jak i Timoszenko.

Pod koniec 2005 r. Ukraina wydawała się być w permanentnym kryzysie politycznym. Zwykli Ukraińcy stracili zainteresowanie politykami, którzy zdawali

się być bardziej zainteresowani realizowaniem własnych ambicji politycznych niż zapewnieniem równowagi i dobrobytu. Co więcej, w warunkach kryzysu energetycznego oraz światowych problemów gospodarczych, większość obywateli martwiła się głównie własnymi, pogarszającymi się warunkami bytowymi. Rozwinięty już sektor społeczeństwa obywatelskiego uległ stagnacji i nie był w stanie skutecznie kontrolować władzy i przeciwdziałać jej inercji.

Jak wspomniano wcześniej, perspektywa członkostwa w Unii była zachętą dla państw Europy Środkowej do przyspieszenia reform. Jednakże ze względu na obiekcje niektórych państw starej Unii oraz obawy o reakcję Kremla, UE nie rozpoczęła żadnej poważnej dyskusji z Ukrainą o jej członkostwie. Czynniki ten, jak również odmowa przyznania Ukrainie i Gruzji *Planu działania na rzecz członkostwa* (Membership Action Plan, MAP) na szczycie NATO w Bukareszcie w 2008 r., przyczyniły się do spowolnienia procesu demokratyzacji i ogólnej utraty poczucia bezpieczeństwa w regionie. Przypuszczając militarny atak na Gruzję w lecie 2008 r. Rosja rozpoczęła realizację swojego planu odzyskania kontroli nad peryferiami. Nietrudno było przewidzieć, że następnym celem Moskwy będzie Ukraina.

Niebieskie i pomarańczowe rozczarowanie

Wszyscy pamiętają sceny z czasów „Pomarańczowej Rewolucji” w grudniu 2004 r., gdy tłum zwolenników Juszczenki wiwatował na cześć zwycięskiego kandydata w wyborach powtórzonych z powodu fałszerstw. Szість lat później sytuacja była już zupełnie inna. W pierwszej rundzie ostatniego aktu wyborów, 17 XII 2010 r., Juszczenko zdobył tylko 5,45% głosów (dla porównania, w 2004 r. zdobył 52%), co wyeliminowało go z dalszego wyścigu. Zwycięzcą wyborów prezydenckich na Ukrainie został Wiktor Janukowycz, lider „niebieskiej” Partii Regionów, który przegrał wybory z „pomarańczową” koalicją pięć lat wcześniej. Wyborcy Janukowycza wierzyli, że nowy prezydent zaprowadzi wreszcie „porządek i stabilizację”. Spora część unijnej elity politycznej wierzyła że był on „pragmatycznym politykiem”, który będzie „wiarygodnym partnerem” w interesach.

Wkrótce zaczęto z rosnącym niepokojem obserwować proces zwijania demokracji na Ukrainie. Partia Regionów zmanipulowała wybory samorządowe w 2010 r. Dziennikarze i społeczeństwo obywatelskie zaczęło zgłaszać przypadki zastraszeń i naruszania wolności prasy, a lokalne organizacje pozarządowe znalazły się pod silną presją administracyjną. Zaczęły się też aresztowania i procesy wybranych przeciwników Janukowycza, w tym byłej premier Julii Tymoszenko i Jurija Łucenki, byłego Ministra Spraw Wewnętrznych. Według wskaźnika

wolności Freedom House Index „Wolność na świecie 2011” status Ukrainy zmienił się z „wolnego” na „częściowo wolny”. Kraj znalazł się na drodze do „miękiego autorytaryzmu”. Janukowycz przekroczył „czerwoną linię”. Gdyby zaakceptował warunki UE, straciłby poparcie swoich oligarchów, przegrałby wybory prezydenckie i w rezultacie mógłby nawet znaleźć się za kratkami. To skłoniło go do pójścia ścieżką północnego sąsiada – Białorusi Aleksandra Łukaszenki. Janukowycz nie obchodziła akcesja Ukrainy do Unii Europejskiej. Pilnował tylko swoich interesów, czyli bronił swojej władzy wszelkimi dostępnymi środkami.

Janukowycz reprezentował rosyjskojęzyczny region doniecki oraz prosowiecką tradycję. W czasie wyborów prezydenckich 2004 r. był popierany przez Kreml, a prezydent Władimir Putin dwukrotnie gratulował mu zwycięstwa w wyborach. Był więc postrzegany jako kremlowska marionetka, jednak z czasem Moskwa zaczęła patrzeć na niego z rosnącą nieufnością i pogardą.

Z drugiej strony, Juszczenkę zaczęto oskarżać o słabość i brak profesjonalizmu. Ponościł on odpowiedzialność za polityczną niestabilność państwa, korupcję oraz rozmiar kryzysu gospodarczego jaki miał miejsce w tamtym czasie. Żartowano, iż jedyne na czym się zna to pszczoły i pradawne dzieje Kozaków. Wiktor Juszczenko rzeczywiście nie spełnił wielkich nadziei pokładanych w nim od „Pomarańczowej Rewolucji” i wkrótce stał się zakładnikiem własnego zwycięstwa. To samo zresztą stało się wcześniej udziałem Lecha Wałęsy, lidera polskiej „Solidarności”, który w 1995 r. przegrał wybory prezydenckie z Aleksandrem Kwaśniewskim, przewodniczącym partii postkomunistycznej. Rządząca „pomarańczowa” koalicja stanęła w obliczu podobnych niszczących podziałów wewnętrznych jak ruch solidarnościowy w Polsce. To pokazało aż nazbyt jasno, że postępująca fragmentacja zwycięskich ruchów prodemokratycznych we wschodniej i środkowej Europie była po prostu fazą przejściową szerszego procesu budowania demokracji. Obarczanie winą jedynie Wiktora Juszczenki było najprostszym ujęciem dla frustracji spowodowanej burzliwym procesem transformacji. Trzeba zaznaczyć, że jego kadencja potwierdziła przywiązanie Ukrainy do wartości demokratycznych, tak bardzo wyeksponowanych w czasie „Pomarańczowej Rewolucji”. Juszczenko nie zszedł na drogę w kierunku dyktatury, choć wyrzucił kilku członków „Pomarańczowej” Koalicji i dwukrotnie rozwiązał parlament. Można go jedynie obwiniać o niekonsekwencję w decyzjach politycznych i brak jednoznacznego odcięcia się od działań poprzednika, pomimo wcześniejszych obietnic. Juszczenko nigdy nie przeprowadził śledztwa w sprawie dzikich prywatyzacji, które miały miejsce za czasów administracji Leonida Kuczmy, jak i w sprawie morderstwa opozycyjnego dziennikarza Georgija Gongadze, czy też domniemanego zamachu na swoje własne życie poprzez otrucie dioksyną w 2004 r.

Podczas kadencji Juszczenki Ukraina rozpoczęła swoje nie do końca udane kontakty z Unią Europejską i NATO oraz rozwinęła wolne media i stosunkowo silny sektor społeczeństwa obywatelskiego. Narodziła się klasa średnia oraz dojrzała gospodarka wolnorynkowa, rzucając wyzwanie sposobowi myślenia wielkich oligarchów, którzy mieli ciągle jeszcze znaczący wpływ na krajową politykę. Juszczenko nie zdołał jednak opanować korupcji i zreformować kraju, tak więc proces rozpoczęty przez „Pomarańczową Rewolucję” nie został dokończony. Konstytucyjny podział władzy wepchnął go w nieustającą walkę z rządem i parlamentem, wywołującą w społeczeństwie ukraińskim wszechogarniającą frustrację. Jednak pod jego przywództwem Ukraina stała się członkiem Światowej Organizacji Handlu (World Trade Organization, WTO), która połączyła Kijów z gospodarką zachodnią. Po „Pomarańczowej Rewolucji” Ukraińcy zaczęli z wielkim entuzjazmem wyjeżdżać na Zachód, a zagraniczni turyści oraz zachodni inwestorzy okazywali coraz większe zainteresowanie krajem nad Dnieprem. Rozczarowanie przyszło jednak szybko, wraz z rozszerzeniem strefy Schengen na kraje Europy Środkowej, a potem rosło wraz z postępującym kryzysem gospodarczym.

Nie przyniosły efektów wysiłki Juszczenki zmierzające do umocnienia ukraińskiej pozycji w rejonie Morza Czarnego i zbudowania koalicji wspierającej demokrację, aby w ten sposób zrównoważyć wpływy Rosji. (Wspólnota Demokratycznego Wyboru oraz rewitalizacja inicjatywy GUAM). Choć Juszczenko dobrze rozumiał wagę strategicznego partnerstwa z Turcją, nie miał możliwości wykonawczych, aby wcielić swoje pomysły w życie. Jego starania o członkostwo w NATO napotkały na opór ze strony Paryża i Berlina i także się nie powiodły. Bukaresztański szczyt Paktu w kwietniu 2008 r. odrzucił wniosek Ukrainy i Gruzji o MAP, poprzestając jedynie na deklaracji o „pozostawieniu otwartych drzwi gdy nadejdzie właściwy moment”. W międzyczasie, sojusznik i osobisty przyjaciel Juszczenki – gruziński prezydent Micheil Saakaszwili, stał w obliczu narastającej opozycji we własnym kraju. W sierpniu 2008 r. Rosja dokonała inwazji na Gruzję pod pretekstem odzyskania Cchinwali. Wydarzenia te przyczyniły się do tymczasowego usunięcia planów rozszerzenia na Wschód z agendy NATO. Moskwa pokazała umiejętność prowadzenia proaktywnej polityki w regionie, pozostawiając innym krajom jedynie możliwość działań reaktywnych. W tym momencie relacje ukraińsko-rosyjskie osiągnęły temperaturę wrzenia. Juszczenko zażądał wycofania rosyjskiej Floty Czarnomorskiej z Sewastopola na Krymie do 2017 r. i oskarżył Rosję o rozdawanie mieszkańcom Krymu rosyjskich paszportów. Już wtedy przeczuwał nadchodzącą burzę.

Juszczenko zostanie prawdopodobnie zapamiętany jako fundator współczesnej ukraińskiej tożsamości narodowej. Nie mając wystarczającej odwagi i poparcia parlamentarnego do przeprowadzenia fundamentalnych reform, skoncentrował

się on na historii i procesie budowania ukraińskiego poczucia wspólnoty narodowej. Jako punkty odniesienia wybrał on różne momenty ukraińskiej historii, takie jak starożytna kultura Cucuteni-Trypole, kozacka Hetmańszczyzna utracona na rzecz Rosji po bitwie pod Połtawą, wojna o niepodległość Semena Petlury w latach 1919–1920, Wielki Głód (sztucznie wywołany, masowy głód na Ukrainie w obrębie ówczesnego Związku Radzieckiego) czy nacjonalistyczny ruch OUN pod przywództwem Stefana Bandery. Za czasów prezydentury Juszczenki znacznie rozszerzyło się użycie języka ukraińskiego i stał się on jedynym językiem urzędowym w kraju. Narodowa koncepcja Juszczenki nie znalazła jednak uznania wśród rosyjskojęzycznej ludności wschodniej Ukrainy, mentalnie tkwiącej wciąż w czasach sowieckich.

Wiktor Juszczenko zapłacił cenę za bycie demokratycznym prezydentem, który stanął w obliczu wyzwań jakim nie był w stanie sprostać. Nie był on silnym i charyzmatycznym politykiem posiadającym dalekosiężną wizję strategiczną – jego specjalnością była księgowość i finanse. Nie umiał wziąć pod uwagę globalnych uwarunkowań, jak również przeprowadzić kraju przez trudny okres transformacji i kryzysu. Paradoksalnie, to właśnie kadencja Juszczenki utorowała drogę do zwycięstwa w uczciwych i demokratycznych wyborach jego staremu rywalowi Wiktorowi Janukowyczowi, którego manipulacje przy wynikach wyborczych doprowadziły przecież kilka lat wcześniej do „Pomarańczowej Rewolucji”.

Sprzeciw państw starej Unii oraz strach Zachodu przed reakcją Kremla uniemożliwił Kijowowi uzyskanie jakiegokolwiek perspektywy członkostwa w UE. Zamiast tego, UE zaproponowała Ukrainie i innym, także nie-europejskim państwom nowy instrument o nazwie Europejska Polityka Sąsiedztwa (European Neighbourhood Policy, ENP). Kijów zareagował rozczarowaniem i frustracją. Ukraińcy uważali się za naród europejski, a nie za sąsiadów Europy, jak na przykład kraje Maghrebu. Chociaż Ukraina zaakceptowała finansowanie z Instrumentów ENP, informacja o strukturze takiego rodzaju pomocy z UE nie była szeroko podawana. Częstokroć nawet personel ukraińskich agencji rządowych nie wiedział, że część ich finansowania pochodzi z ENPI, a mechanizm kontrolny był słaby i nieprzejrzysty. Takie podejście nie mogło stymulować autentycznej modernizacji kraju.

Partnerstwo Wschodnie, czynnik polski i Rosja

Partnerstwo Wschodnie (Eastern Partnership, EaP) – nowa polsko-szwedzka inicjatywa, została ogłoszona 23 V 2008 r. Polska dyplomacja uzyskała poparcie Szwedów, aby zaproponować Brukseli coś w rodzaju „wschodniego ulepszenia ENP”. Niedługo później wydarzenia w Gruzji uwydatniły słabość ENP.

Potrzebne były nowe inicjatywy, aby wzbogacić unijną ofertę dla krajów na Wschodzie. Partnerstwo Wschodnie powstało jako współpraca pomiędzy UE, a sześcioma krajami będącymi już w ENP: Ukrainą, Mołdawią, Azerbejdżanem, Armenią, Gruzją i Białorusią. Ukraina chętnie przyjęła nową propozycję jako bardziej przekonującą i atrakcyjną. Warte podkreślenia jest, iż nowa oferta dotyczyła także społeczeństwa obywatelskiego: organizacje pozarządowe zostały zaproszone do sformowania Forum Obywatelskiego EaP, złożonego z partnerów z UE i EaP. Powstanie Partnerstwa Wschodniego wywołało jednak sceptyczną reakcję Rosji. Kreml stwierdził, że EaP ma na celu podkopanie rosyjskich interesów w regionie określanym przez Moskwę jako jej „bliskie sąsiedztwo”.

Pomimo „zmęczenia Ukrainą” w UE i „zmęczenia Unią” na Ukrainie, Kijów kontynuował zaawansowane negocjacje z Brukselą na temat *Umowy o Pogłębio-nej i Całościowej Strefie Wolnego Handlu*. Prezydent Janukowycz swoją pierwszą zagraniczną wizytę złożył w Brukseli, odwołując swoje wcześniej zaplanowane spotkanie z rosyjskimi przywódcami w Moskwie. To pokazuje, że związki z UE, łącznie a dostępem do funduszy były priorytetem dla kijowskiej administracji. Deklaracja Janukowycza o pozablokowym statusie Ukrainy spotkała się z entuzjastycznym odzewem w większości krajów starej Unii, a jego stwierdzenie o „pragmatycznym podejściu” zyskało mu aprobatę Berlina, Paryża i Brukseli.

Późniejsze informacje o stworzeniu nowego, większościowego rządu w Kijowie, współpracującego ściśle z Prezydentem, umocniła nadzieje Zachodu, że Ukraina jest w stanie się ustabilizować i rozpocząć marsz w pożądanym kierunku, bez rozdrażniania swoje wschodniego sąsiada. W publicznym odbiorze, rząd Janukowycza skupiał się głównie na gospodarce. Ukraina potrzebowała drastycznych reform, aby wznowić współpracę z Międzynarodowym Funduszem Walutowym i zapewnić sobie finansowanie z Zachodu. Nowy gabinet w Kijowie realizował politykę bliską tej z czasów Leonida Kuczmy – dwuwektorową politykę współpracy jednocześnie z Rosją i demokracjami zachodnimi. To podejście spełniało oczekiwania polityków dużych państw unijnych, łagodząc ich alergie na prośby Ukrainy o członkostwo w UE. Niestety, walka z wszechobecną korupcją nie była priorytetem Janukowycza. Jego gabinet kontynuował tradycję oligarchicznej biurokracji i bronił jej żywotnych interesów.

Ukraina jest dla Polski strategicznym partnerem w Europie Wschodniej. Sukces demokracji u wschodniego sąsiada oznacza dla Warszawy stabilność i bezpieczne granice. Cele te determinowały polskie poparcie dla ukraińskich rewolucji i jej aspiracji do członkostwa w Unii Europejskiej i NATO. Polacy i Ukraińcy dzielą także wspólną historię i kulturę.

Natomiast rosyjskie patrzenie na Ukrainę różni się od polskiego: postrzega ona Ukrainę jako swoje „najbliższe sąsiedztwo”, immanentną część rosyjskiej

cywilizacji, która powinna powrócić do macierzy. Dla Rosjan zachodni Ukraińcy, ze swoimi ideami narodowymi i tradycją UPA, są „zdrajcami i zwolennikami faszyzmu”. Od momentu odzyskania przez Ukrainę niepodległości, Moskwa próbowała na różne sposoby odzyskać wpływ na byłą republikę sowiecką. Tak „Pomarańczowa Rewolucja”, jak i później „Rewolucja Godności” na Majdanie, zakończyły się jednak spektakularną porażką rosyjskiej dyplomacji.

Korzystając z bumu gospodarczego i wysokich cen energii, Rosja twierdziła, że niedługo stanie się równorzędnym partnerem dla Stanów Zjednoczonych. Unii Europejskiej nie brano nawet pod uwagę jako poważnego konkurenta dla Rosji. Kreml dobrze wiedział jak grać na rozbiecie europejskiej jedności. Prokremłowski eksperci roztaczali wizję Moskwy i Petersburga jako nowych finansowych centrów świata i propagowali ideę wielkiej strefy wolnego handlu od Lizbony do Władywostoku. Aby pozyskać Zachód, Rosja używała różnych narzędzi:

- energii i gospodarki,
- zamrożonych konfliktów,
- propagandy,
- technologii hybrydowych,
- łapówek i korupcji.

Dla Rosji utrata Ukrainy było wielką traumą. Ruś Kijowska od zawsze była duchowym centrum rosyjskiej tradycji prawosławnej. Moskwa bez Kijowa jest jak organizm bez duchowej istoty: jej dusza pozostała w złotych kopułach cerkwi na wzgórzystym brzegu Dniepru – tych samych cerkwi, które reżim sowiecki próbował tak brutalnie zniszczyć. Dowodzi to, iż historia lubi paradoksy. Były pułkownik KGB, a potem prezydent Władimir Putin udaje, że wierzy w tego samego Boga co rosyjscy carowie...

Rosja jest trudnym problemem dla instytucji i państw unijnych, ponieważ w rzeczywistości nie ma niczego takiego jak wspólna europejska polityka wschodnia. Najważniejsze państwa UE często kierują się myśleniem życzeniowym lub polityką gospodarczą, którą określić by można jako „po pierwsze Rosja” (na przykład lobbowanie na rzecz rurociągu *Nord Stream II* w Niemczech). Rosyjska propaganda zdołała też zmanipulować umysły wielu mieszkańców Unii. Aneksja Krymu i agresja na wschodnią Ukrainę pokazały, że UE nie ma polityki mogącej skutecznie przeciwstawić się neoimperialistycznym ambicjom Kremla. Spowodowało to poczucie niepewności w Środkowej Europie i Krajach Bałtyckich. Bądź co bądź, Rosja mogłaby użyć takich samych argumentów lub nawet środków dla uzasadnienia powrotu większych rosyjskich wpływów w regionie.

Możemy być pewni, że Putin dobrze wykorzysta czas swojego urzędowania aby rozszerzyć projekt Unii Euroazjatyckiej dla wzmocnienia pozycji Rosji jako „światowego mocarstwa”. UE ma raczej ograniczoną zdolność adekwatnej

odpowiedzi na to wyzwanie, ale wspólnie z NATO powinna przygotować scenariusze radzenia sobie z możliwymi konfliktami i rosnącym chaosem w regionie. Odnowienie stosunków transatlantyckich i zbliżenie pomiędzy Starym Kontynentem a Stanami Zjednoczonymi może być na dłuższą metę jedynym sposobem na zażegnanie kryzysu w regionie. Wymaga to czasu, woli politycznej obu stron i porozumienia pomiędzy państwami UE.

Ukraina, Mołdawia i Gruzja – trzy kraje Partnerstwa Wschodniego, które zdecydowały się podpisać umowę stowarzyszeniową z UE, są teraz pozostawione bez żadnego zabezpieczenia, bądź gwarancji politycznych. Ukraina została nawet pozbawiona gwarancji integralności terytorialnej, zawartej w *Memorandum Budapesztańskim*. Od szczytu w Bukareszcie w 2008 r., bliższe stosunki między NATO, Ukrainą i Gruzją nie figurują na liście ważnych zagadnień organizacji międzynarodowych. Wygląda na to, że po Rewolucji na Majdanie i śmierci wielu ludzi, którzy walczyli o „europejskie wartości na Ukrainie”, UE i wspólnota transatlantycka zostawiła swoich partnerów samym sobie, bez żadnego konstruktywnego wsparcia. W swojej walce z rebelią wspieraną i finansowaną przez Rosję, Ukraina nie może nawet liczyć na zachodnią broń, o którą prosiła.

Wobec wojny toczącej się na kontynencie europejskim (około 1000 km od wschodniej granicy UE) i własnej niezdolności do odpowiedzi na agresywną politykę Putina, UE znalazła się w sytuacji, która stawia pod znakiem zapytania jej fundamentalną wiarygodność. Rosyjskie wysiłki na rzecz destabilizacji mogą uśmiercić Partnerstwo Wschodnie i przywrócić kraje partnerskie pod kontrolę Kremla. Oznaczałoby to fiasko Unii jako udanego projektu politycznego, a ogólnym rezultatem byłby nowy, podobny do pojałtańskiego, podział świata.

Rekomendacje dla Unii Europejskiej:

1. wsparcie wdrożenia AA, DCFTA oraz reform na Ukrainie;
2. pomoc w umacnianiu demokracji i rządów prawa na Ukrainie (ze zwróceniem szczególnej uwagi na walkę z korupcją);
3. zawarcie w treści rozmów z Kijowem perspektywy członkostwa w UE i NATO;
4. zapewnienie szkolenia, sprzętu wojskowego i pomocy wywiadowczej, które mogłyby pomóc Ukrainie chronić swoją suwerenność i ograniczyć straty wśród cywilów i żołnierzy;
5. praca nad nowym formatem pokojowego rozwiązania konfliktu ukraińsko-rosyjskiego, który wzięłby pod uwagę problem Krymu;
6. pomoc w ulepszeniu strategicznych rozwiązań kryzysu uchodźców wewnętrznych i zewnętrznych na Ukrainie;

7. wsparcie wzrostu sektora małych i średnich przedsiębiorstw oraz wzrost zagranicznych inwestycji na Ukrainie;
8. stymulowanie ukraińskiego udziału w szerszej współpracy regionalnej w ramach Partnerstwa Wschodniego;
9. wciągnięcie Ukrainy (oraz krajów Partnerstwa Wschodniego, które podpisały umowy stowarzyszeniowe z UE) w głębszą współpracę na różnych poziomach z partnerami w UE.

Artykuł stanowi przedruk publikacji anglojęzycznej pt. „Ukraine’s Unrequited Passion for Europe”, opublikowanej na stronie internetowej Heinrich-Boell-Stiftung. Artykuł został udostępniony i przetłumaczony na język polski za zgodą Heinrich-Boell-Stiftung oraz Autora.

SŁOWA KLUCZOWE

UE, Partnerstwo Wschodnie, NATO, Ukraina, Polska, integracja europejska, Rosja, wojna rosyjsko-ukraińska, Pomarańczowa Rewolucja, Euromajdan

Keywords

EU, the Eastern Partnership, NATO, Ukraine, Poland, European integration, Russia, Russians-Ukrainian war, Orange Revolution, Euromaidan

S u m m a r y

Ukraine’s Unrequited Passion for Europe

In his article, the author presents the history of relations between Ukraine and the EU. The analysis of these relations as well as the final recommendations are based on the most important events of the last 25 years in Ukraine from the declaration of independence to the Revolution of Dignity. Considering that it was pro-European tendencies in the Ukrainian nation that triggered the recent changes in this country, it must be said that, faced with the Russian-Ukrainian conflict and its own inability to react to the aggressive Russian policy, the European Union’s fundamental credibility has been called into question. Destabilization of the Eastern Partnership and return of the partner countries under the Kremlin control would mean a fiasco of the European Union as a successful political project and a new world order similar to the one which emerged after the Yalta Conference.

Wrocław 2016

Nr 1(4)/2016

MIROSŁAW HABOWSKI
Uniwersytet Wrocławski

ELEMENTY ZMIANY I KONTYNUACJI W POLITYCE RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ WOBEK CHIŃSKIEJ REPUBLIKI LUDOWEJ PO 2015 R.

W 2015 r. podwójne zwycięstwo wyborcze odniosło Prawo i Sprawiedliwość (PiS). Po zdobyciu prezydentury przez Andrzeja Dudę, PiS zdobył także ponad 50% mandatów poselskich i po raz pierwszy w historii III Rzeczypospolitej Polskiej (RP) stworzył rząd większościowy w oparciu o jeden klub poselski. Tuż po wyborach parlamentarnych prezydent A. Duda złożył kilkudniową wizytę w Chińskiej Republice Ludowej (ChRL), bardzo mocno eksponując wagę jaką przywiązuje do relacji z tym azjatyckim mocarstwem. Ponieważ od samego początku istnienia III RP chiński model polityczno-ustrojowy był traktowany jako alternatywny i gorszy (niedemokratyczny i łamiący prawa człowieka) wzór rozwoju państw (post)komunistycznych¹, fakt iż prezydent wywodzący się ze zdecydowanej antykomunistycznej formacji jedną z pierwszych wizyt złożył w ChRL i formułował tam pozytywne oceny chińskiej rzeczywistości mógł sprawić wrażenie głębokich zmian, jakie zaszły w stosunku polskich władz do Państwa Środka. Sprawdzenie hipotezy, iż wraz ze zmianą władz w 2015 r. dokonała się jakościowa zmiana polskiej polityki wobec Chin będzie celem niniejszego artykułu.

W okresie „Zimnej Wojny” na sytuację w jakiej znajdowały się Polska i ChRL wpływał fakt dwubiegunowości systemu międzynarodowego. O panowanie nad światem walczyły ze sobą dwa imperia wywodzące się z tradycji europejskiej, ale reprezentujące odmienne koncepcje światopoglądowe, polityczne i ekonomiczne. Polska Rzeczpospolita Ludowa (PRL) wchodziła w skład podporządkowanego Związkowi Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR) „oboju państw

¹ Rangi symbolu nabrały wydarzenia, które miały miejsce w obu państwach 4 VI 1989 r. W Polsce I tura częściowo demokratycznych wyborów, w zaś Chinach stłumienie przez wojsko antyrządowych demonstracji.

socjalistycznych”. ChRL również była państwem socjalistycznym, chociaż realizowała własną jego wersję – maoizm. Różnica ideologiczna odzwierciedlała fakt, iż władze w Pekinie od początku posiadały dużą samodzielność w stosunku do ZSRR. Stosunki chińsko-radzieckie stawały się coraz bardziej napięte, doprowadzając z czasem do sytuacji, w której komunistyczne Chiny (w wersji daleko bardziej sprzecznej z ideałami zachodniej liberalnej demokracji niż komunizm sowiecki) stały się faktycznie sojusznikiem Stanów Zjednoczonych (USA) przeciwko ZSRR². Wraz z końcem „Zimnej Wojny” Polska uniezależniła się od Moskwy, stając się częścią świata zachodniego (jego peryferiami), zdominowanego przez USA (będącego zarazem jedynym supermocarstwem w skali światowej). Zgodnie z koncepcją „końca historii” Polska zaczęła przyjmować wartości polityczne (demokracja liberalna, prawa człowieka) oraz zasady gospodarcze (własność prywatna, gospodarka rynkowa) Zachodu oraz starać się o uzyskanie członkostwa w organizacjach międzynarodowych dawnego bloku zachodniego (Sojusz Północnoatlantycki, Unia Europejska, Rada Europy). Jednocześnie pogorszeniu uległy jej stosunki z Rosją³.

Zmiany systemu międzynarodowego wpłynęły także na ChRL. Po pierwsze, wraz z upadkiem ZSRR zniknęło zagrożenie ze strony Rosji wobec Chin. Po drugie, Chiny przestały być potrzebne USA do walki przeciwko imperium sowieckiemu. Po trzecie, zarówno Rosja, jak i Chiny były na tyle słabe, że nie mogły skutecznie zakwestionować jednobiegunowego (imperialnego) charakteru pozimnowojennego systemu międzynarodowego, ale zarazem na tyle silne, by na poziomie geopolitycznym działać na rzecz przekształcenia systemu na wielobiegunowy, co jednocześnie oznaczało odrzucenie lansowanego przez USA systemu wartości politycznych⁴ i selektywnej (suwerennej) akceptacji dla zasad liberalnej ekonomii. W tej ostatniej dziedzinie szczególne sukcesy odniosły właśnie Chiny, które umiejętnie wykorzystwały wykreowane przez USA procesy gospodarczej globalizacji dla osiągnięcia własnego wzrostu gospodarczego. Zgodnie z realistycznym założeniem o dążeniu państw do zapewnienia równowagi

² M. Lubina, *Niedźwiedź w cieniu smoka. Rosja–Chiny 1991–2014*, Kraków 2014, s. 55.

³ Zob. szerzej R. Zięba, *Polityka zagraniczna Polski w strefie euroatlantyckiej*, Warszawa 2015.

⁴ Na temat Rosji zob. artykuły zawarte w „Polityka Wschodnia” 2013, nr 1 (3), szczególnie: J. Potulski, *Eurazjyzm jako ideologiczna podbudowa projektu odbudowy rosyjskiej pozycji międzynarodowej*, *Ibidem*, s. 31–47; J. Diec, *Deklaratywne i niejawne pryncypia putinizmu. Próba analizy funkcjonalnej*, *Ibidem*, s. 49–59. Dostępnym w języku polskim przykładem samodzielności ideologicznej współczesnych Chin wobec Zachodu i odrzucania przez Pekin tezy o uniwersalnym charakterze norm politycznych świata zachodniego jest książka Lin Jingzhi i Pu Pin, *Wybór Chin. Pokojowy rozwój i budowa harmonijnego świata*, przekład L. Kłopotowski, Toruń 2013. Warto także przytoczyć słowa Hu Jintao zapowiadającego „trzymanie wysoko wielkiego sztandaru socjalizmu o chińskiej specyfice, podążanie ścieżką Denga Xiaopinga”; Hu Jintao, *Wystąpienie na XVIII Kongresie KPCh*, przekład Z. Wiktor i zespół, Toruń 2013, s. 7.

systemu Rosja i Chiny znacznie poprawiły wzajemne stosunki. Z czasem wzrastająca potęga Pekinu rodziła coraz większy niepokój w Waszyngtonie. Wśród amerykańskich internacjonalistów pojawiło się przekonanie o bardzo dużym prawdopodobieństwie wybuchu zbrojnego konfliktu pomiędzy pragnącymi zachować swą dominację Stanami Zjednoczonymi, a wzrastającą potęgą chińską⁵. Na poziomie politycznym (Białego Domu) tak daleko się nie posuwano, aczkolwiek można odnotować, iż w czasie pierwszej kadencji Baracka Obamy USA zaczęły wycofywać się z Europy, szukały porozumienia z Rosją i wyraźnie przenosiły punkt swego szczególnego zainteresowania na Daleki Wschód⁶. Podczas drugiej kadencji Baracka Obamy stosunki amerykańsko-rosyjskie uległy zdecydowanemu pogorszeniu. Polska w owym sporze stanęła zdecydowanie po stronie USA. ChRL, nieskora do zwracania na siebie uwagi, podtrzymywała jednak dobre relacje z Rosją (wykorzystując przy okazji trudne położenie Moskwy dla osiągania własnych celów). W naturalny sposób pojawia się kwestia, jaką politykę wobec Chin powinna prowadzić Warszawa? Czy powinna być ona pochodną ideologicznej wizji neokonserwatystów, przedstawiającej świat współczesny jako pole walki pomiędzy reprezentującymi „siły światłości” państwami demokratycznymi (pod wodzą USA) a „siłami ciemności”, reprezentowanymi przez państwa autorytarne (Rosja, Chiny)?⁷ Byłoby to podejście zgodne z obrazem świata jaki wypływa z licznych polskich mediów po 1989 r. (a powtarzające w istocie schemat myślenia z czasów PRL, gdy „siłami jasności” był obóz demokracji socjalistycznej, a „siłami ciemności” i zła „amerykański imperializm” sprzymierzony z „zachodnioniemieckim rewizjonizmem”). Czy też przyjąć politykę antyrosyjską, ale prochińską (zakładając, że w USA zwycięży diagnoza,

⁵ Szczególnie pogląd ten lansuje J. Mearsheimer, napotykając opozycję ze strony Henry’ego Kissingera oraz Charlesa Glasera. Ch. Glaser, *Will China Rise Lead to War?*, „Foreign Affairs” 2011, nr 2 (March/April), www.foreignaffairs.com/articles/asia/2011-03-01/will-chinas-rise-lead-war; J. Mearsheimer, *The Rise of China Will Not Be Peaceful at All*, „The Australian”, 2005, November 18; Zob.: tenże, *Taiwan’s Dire Straits*, „The National Interest” 2014, nr 130 (March/April), s. 31, oba teksty dostępne na stronie: www.mearsheimer.uchicago.edu/all-pubs.html, H. Kissinger, *O Chinach*, przekład M. Komorowska, Wołowiec 2014, s. 506–539.

⁶ Odnotujmy, że w jednej z pierwszych prac na temat polityki zagranicznej realizowanej przez USA za prezydentury Baracka Obamy stosunkom z ChRL poświęcono drugi z ośmiu rozdziałów (pierwszy miał charakter wprowadzenia i omawiał ogólnie zadania jakie stanęły przed nową administracją oraz proces tworzenia zespołu mającego realizować politykę zagraniczną B. Obamy). Natomiast stosunkom z Rosją oraz relacjom transatlantyckim nie poświęcono żadnego rozdziału (w indeksie trzykrotnie odnotowana jest Unia Afrykańska, podczas gdy Unia Europejska ani razu); Zob. M. S. Indyk, K. G. Lieberthal, M. E. O’Hanlon, *Zmieniając historię. Polityka zagraniczna Baracka Obamy*, przekład J. Kędzierska, Warszawa 2013.

⁷ R. Kagan, *Powrót historii i koniec marzeń*, przekład G. Sabuda, Poznań 2009; Żona R. Kagana, V. Nuland pełniła funkcję zastępcy sekretarza stanu odpowiedzialnego za Euroazję w administracji B. Obamy.

iż amerykańskim interesom nie zagraża potęga gospodarcza Chin, ale potęga militarna Rosji)? Czy też wreszcie przyjąć politykę prorosyjską, ale antychińską (gdyby w USA przyjęto – wydaje się, że właśnie takie jest stanowisko nowowybranego prezydenta Donalda Trumpa – że potęga gospodarcza Chin jest groźniejsza, niż potęga Rosji)? A może w Waszyngtonie zwycięży koncepcja koncertu mocarstw, co powinno skłaniać do utrzymywania dobrych stosunków zarówno z Rosją, jak i z Chinami? Wreszcie, teoretycznie istnieje możliwość polityki antyamerykańskiej (u boku ewentualnego sojuszu Francja – Niemcy – Rosja – Chiny)⁸ lub antyzachodniej (u boku Rosji i Chin przeciwko USA i Niemcom). Istnieje ona jednak tylko na poziomie analizy systemu międzynarodowego, gdyż analiza poziomu polskiego systemu politycznego (jego partyjnego podsystemu) nie wykazuje żadnej relewantnej partii, która by mogła taką politykę zaproponować⁹.

Konsekwencją zmiany kierunku polskiej polityki zagranicznej po zakończeniu „Zimnej Wojny” i uznaniu za priorytet członkostwa w strukturach Zachodu było osłabienie zainteresowania innymi regionami i państwami niż uznane za najważniejsze: Europa Zachodnia i Środkowa oraz USA, Rosja, Ukraina i Białoruś. Dotyczyło to zarówno Ameryki Łacińskiej i Afryki, jak i Azji¹⁰. Polska dyplomacja pracująca w poszczególnych krajach tych kontynentów nie miała nawet określonych celów i wytyczonych do realizacji zadań¹¹. Zaletą mogłoby być odideologizowanie polityki zagranicznej, ale właśnie polityka wobec ChRL jest dowodem, że polityka polska dalej była poddana silnym wpływom ideologicznym, tyle, że już nie socjalistycznym, ale liberalno-demokratycznym¹². W isto-

⁸ Sojuszu takiego (nawet w wersji ograniczonej do Niemiec i Rosji) obawia się George Friedman, który wzywa, by USA traktowały Polskę, jako jednego ze swych kluczowych sojuszników mogących skutecznie przeszkodzić powstaniu takiej osi); G. Friedman, *Następna dekada. Gdzie byliśmy i dokąd zmierzamy*, przekład M. Wyrwas-Wiśniewska, Kraków 2011, s. 167–171.

⁹ Swego czasu, poglądy sympatyzujące z Rosją i Chinami, a zarazem sceptyczne wobec USA i Niemiec, głosili politycy „Samoobrony”; Zob. szerzej G. Tokarz, *Ruch ludowy wobec polskiej polityki międzynarodowej*, [w:] M. S. Wolański (red.), *Polityka zagraniczna Polski w latach 2004–2011. Struktury, koncepcje, sąsiedzi i Izrael*, Polkowice 2013, s. 138–142.

¹⁰ Gdy Komisja Spraw Zagranicznych III kadencji Sejmu pracowała nad swym planem pracy i poseł Tadeusz Iwiński (SLD) zaproponował, by komisja analizowała także relacje z państwami pozaeuropejskimi oraz by czyniła to w sposób holistyczny, ujmując także kwestie kulturowe i ekonomiczne, w odpowiedzi od przewodniczącego komisji Czesława Bieleckiego (AWS) usłyszał, że takimi sprawami zajmuje się Instytut Podstawowych Problemów Współczesnej Cywilizacji, a komisja powinna „obrać się w kręgu faktów politycznych, które muszą tworzyć logiczny ciąg”; Sejm RP, Biuletyn nr 68/III z 5 XII 1997.

¹¹ W. Lizak, J. Spyra, *Azja, Bliski Wschód, Afryka i Ameryka Łacińska w polityce zagranicznej RP*, [w:] R. Kuźniar, K. Szczepanik (red.), *Polityka zagraniczna RP 1989–2002*, Warszawa 2002, s. 315.

¹² Można nawet przyjąć tezę, iż kategorie, którymi opisywano uwarunkowania polityki PRL wobec krajów rozwijających się w dużej mierze mogą także służyć do opisu tej polityki po 1989 r. Należy tu przywołać takie kategorie jak „reguła priorytetu interesów blokowych” (definiowanych

cie, także w tej dziedzinie, istniało pewne napięcie pomiędzy partiami wywodzącymi się z systemu partyjnego PRL (Sojusz Lewicy Demokratycznej – SLD, Polskie Stronnictwo Ludowe – PSL), które akceptując zachodni wektor polityki zagranicznej RP postulowały zarazem pragmatyzm w polityce wobec ChRL, a partiami postsolidarnościowymi, które miały skłonność do traktowania Chin, jako państwa wobec którego Polska powinna występować w roli nauczyciela zasad demokracji, praworządności i liberalnej gospodarki.

W celu sprawdzenia tej tezy posłużmy się porównaniem stosunków polsko-chińskich w okresie rządów partii solidarnościowych (1989–1993, 1997–2001) i rządów koalicji SLD – PSL (1993–1997, 2001–2005). Dla lepszego poznania argumentacji obu stanowisk dokonamy analizy dyskusji toczonych na forum Sejmu III kadencji (1997–2001).

W pierwszym okresie należy odnotować gwałtowny spadek współpracy gospodarczej (w 1991 r. obroty handlowe było 10-krotnie mniejsze niż w rekordowym roku 1986), a najwyższej rangi dostojnikami, którzy złożyli wizyty w ramach bilateralnych stosunków polsko-chińskich byli wicepremierzy (Henryk Goryszewski¹³ przebywał w Chinach w czerwcu 1993 r., Zou Jiahua we wrześniu tego samego roku był w Polsce). W marcu 1991 r. wizytę w Polsce złożył minister spraw zagranicznych ChRL Qian Qichen, a rewizytę w październiku złożył minister Krzysztof Skubiszewski. W lipcu 1992 r., po raz pierwszy od lipca 1989 r., odbyły się polsko-chińskie konsultacje polityczne na szczepku wiceministrów spraw zagranicznych. Wznowiono także kontakty międzyparlamentarne. Tym niemniej w 1993 r. Polska na sesji Komisji Praw Człowieka w Genewie zagłosowała za rezolucją potępiającą władze chińskie za naruszanie praw człowieka. W 1992 r. na zaproszenie Komitetu Helsińskiego¹⁴ wizytę w Polsce złożył Dalajlama, co także wywołało niezadowolenie w Pekinie. Nowym zjawiskiem były

oczywiście już nie przez ZSRR, ale USA), „poszerzania wpływów imperium”. Można nawet zauważyć swoistą kontynuację podziału państw Trzeciego Świata na socjalistyczne, zorientowane na socjalizm oraz pozostałe. O przynależności do danej grupy decydowały ówczesne „kryteria polityczne ustalone w Moskwie”. Współczesną analogią byłoby krytykowanie niektórych państw za nieprzestrzeganie zasad liberalnej demokracji i praw człowieka i brak takiej ideologicznej krytyki wobec państw, które także owych reguł nie przestrzegają, ale są sojusznikami USA (np. monarchie arabskie regionu Zatoki Perskiej); Zob. B. Wizimirska, *Polityka Polski wobec państw Azji, Afryki i Ameryki Łacińskiej*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 1992, s. 202.

¹³ Wicepremier H. Goryszewski reprezentował w rządzie Zjednoczenie Chrześcijańsko-Narodowe, partię której endecki komponent ideowy odwoływał się do realizmu politycznego i skłaniał do sceptycyzmu wobec politycznego moralizatorstwa w stosunkach międzynarodowych. Należy także odnotować, iż narodowcy już w okresie międzywojennym diagnozowali, że Chiny mają wszelkie warunki by stać się jednym z najpotężniejszych państw na świecie (R. Dmowski, S. Kozicki).

¹⁴ Komitet Helsiński jest organizacją pozarządową, ale w oczywisty dla chińskich władz bliską lewicowo-liberalnemu nurtowi obozu solidarnościowego.

wizyty w Chinach polityków reprezentujących nie państwo, ale własne partie: w latach 1992–1994 wizyty takie złożyli Leszek Miller (SdRP), Waldemar Pawlak (PSL), Leszek Moczulski (KPN), Zbigniew Bujak (UP), Ewa Szychalska (OPZZ), Izabela Jaruga-Nowacka (Liga Kobiet Polskich).

W drugim okresie rządów koalicji SLD–PSL należy odnotować wizytę w Chinach złożoną we wrześniu 1994 r. przez premiera Waldemara Pawlaka. Przeprowadził on rozmowy nie tylko z premierem Li Pengiem i jego współpracownikami, ale także z Przewodniczącym Jiang Zeminem. Chińscy przywódcy wyrazili zrozumienie dla kierunków polskiej polityki zmierzającej do członkostwa w Unii Europejskiej (UE) i w Sojuszu Północnoatlantyckim (NATO)¹⁵. Wznowiono także współpracę wojskową. W 1994 r. Polska wstrzymała się od głosu w głosowaniu nad wprowadzeniem do porządku dziennego wniosku w sprawie przestrzegania praw człowieka w ChRL. W kolejnych latach Polskę odwiedził wicepremier Li Lanqing (V 1996), a Chiny wicepremier Grzegorz Kołodko (X 1996). Kontynuowano kontakty parlamentarne (o ile jesienią 1991 r. delegacji Sejmu przewodniczył szef Komisji Spraw Zagranicznych, o tyle wiosną 1994 r. był to marszałek Sejmu; w maju 1992 r. i w październiku 1995 r. na czele delegacji Ogólnochińskiego Zgromadzenia Przedstawicieli Ludowych stali wiceprzewodniczący chińskiego parlamentu). W parlamentach obu państw powołano grupy bilateralne¹⁶.

Żadnej wizyty w Chinach nie złożył prezydent Lech Wałęsa (1990–1995). Wizytę taką złożył natomiast prezydent Aleksander Kwaśniewski (17–21 XI 1997). Rewizyta Przewodniczącego ChRL odbyła się dopiero w czerwcu 2004 r. (Hu Jintao).

W okresie rządów partii postsolidarnościowych należy przede wszystkim odnotować wzajemne wizyty ministrów spraw zagranicznych: Tang Jiaxuana w grudniu 2000 r. i Władysława Bartoszewskiego w marcu 2001 r. W przeciwieństwie do poprzedniego czterolecia pozostałe resorty nie wykazywały większego zainteresowania współpracą z Chinami¹⁷. Wy tłumaczenia tej sytuacji (odmiennej także od praktyki z lat 1991–1993, gdy wizyty składali w ChRL polscy ministrowie zdrowia i opieki społecznej, transportu i gospodarki morskiej oraz Centralnego Urzędu Planowania) poszukajmy w debatach, jakie toczono w ówczesnym parlamencie.

W informacji rządu o kierunkach polityki zagranicznej RP w 2000 r. minister Bronisław Geremek o Chinach nie wspomniał żadnym słowem. Uwagę na

¹⁵ Ogranicza to, choć nie zaprzecza całkowicie, trafność tezy, iż chińskie władze „nie akceptowały przemian demokratycznych w byłych państwach socjalistycznych i obawiały się ich negatywnego wpływu na własną sytuację wewnętrzną”; T. Kozłowski, *Stosunki Polski z państwami Azji i Pacyfiku*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2004, s. 220.

¹⁶ J. Rowiński, *Stosunki z Chinami*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 1995, s. 151–156.

¹⁷ W 2000 r. wartość polskiego eksportu do Chin wynosiła 97,3 mln USD, a wartość importu z tego państwa aż 1281,2 mln USD; Zob. M. Ławacz, *Stosunki dwustronne Polski. Wybrane państwa Azji*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2001, s. 248.

ten fakt zwrócił jeden z posłów SLD – Tadeusz Iwiński, w którego interpretacji odzwierciedlało to brak posiadania przez Polskę spójnej i racjonalnej polityki wobec tego państwa. Zaznaczając o konieczności pamiętania o naruszaniu przez ChRL praw człowieka i stosowaniu kary śmierci (co koresponduje z wygłoszoną na początku wystąpienia akceptacją dla strategicznych celów polityki zagranicznej rządu Jerzego Buzka), wezwał on by wzorem USA i państw UE realizować z Chinami korzystne interesy gospodarcze. Odpowiedź B. Geremka była tak symptomatyczna, że warto ją zacytować w całości: „Nie było w moim wystąpieniu mowy o Chinach. Kraj to duży, rzeczywiście, ale też inny z panów posłów wspomniął o tym, że w Indiach mamy w tej chwili gorsze stosunki handlowe. Mogę więc powiedzieć, że w moim wystąpieniu rano była mowa o Indiach w kontekście konferencji o demokracji i inicjatywy, w jakiej Indie uczestniczyły. Nie jest moją winą, że jeśli chodzi o inicjatywy dotyczące demokracji i poszanowania praw człowieka, nie miałem możliwości wymienienia Chin”¹⁸. Nie bez powodu poseł lewicy uznał taką odpowiedź za popis retoryczny i ponownie podkreślił konieczność prowadzenia interesów gospodarczych z ChRL. Ponownie przywołany fakt, iż robią tak państwa zachodnie miał zapewne wykazać, iż prowadzenie takich interesów nie stoi w sprzeczności z członkostwem w NATO i dążeniem do członkostwa w UE. W uzupełniającej odpowiedzi minister Geremek znowu nie odniósł się do kwestii gospodarczych, a nieobecność Chin w jego wypowiedzi wyjaśnił za pomocą tezy, iż gdyby wspomniął o tym państwie, to tak jak jego polemista musiałby powiedzieć także o tym¹⁹. Właściwie, nie wiadomo dlaczego musiałby o tym wspominać, gdyż rok oraz dwa lata wcześniej, przedstawiając analogiczny dokument potrafił ograniczyć się do kwestii ekonomicznych. W 1998 r. sformułował je w formie pretensji, iż pomimo licznych polskich gestów dobrej woli, Chiny nadal nie są skłonne podjąć działania umożliwiające zbalansowanie „dramatycznie asymetrycznych stosunków w obrotach handlowych”²⁰. Nie był jednak w tym konsekwentny, gdyż polemizując z uwagami posłów lewicy oraz narodowo-katolickiej prawicy, wskazujących na nadmierne misjonarstwo polskiej polityki zagranicznej, odpowiedział znowu w sposób symptomatyczny i zideologizowany: „czy można w polityce brać pod uwagę pewne racje etyczne, (...) czy też należy sobie powiedzieć: nie zajmujemy się tym wszystkim, trzeba patrzeć realistycznie i robić dobre interesy. Próbowano patrzeć realistycznie i robić dobre interesy z Chińską Republiką Ludową, no

¹⁸ Sejm RP, III kad., 78 pos., 9 V 2000.

¹⁹ Interesującą problematyką, która wymagałaby szerszego omówienia jest kwestia, dlaczego T. Iwiński czuł się zmuszony napomknąć o prawach człowieka w kontekście Chin oraz dlaczego B. Geremek nie wyobrażał sobie, że nie może w *exposé* ograniczyć się do omówienia jedynie relacji gospodarczych, ale musiałby odnieść się do kwestii ideologicznych.

²⁰ Sejm RP, III kad., 13 pos., 5 III 1998.

i interesy i tak nie wyszły. A zawsze pozostaje coś z tego grzechu zaniechania w kwestiach prostych i etycznych”²¹. W 1999 r. minister B. Geremek zapowiadała zwiększenie uwagi poświęconej dialogowi politycznemu, a w jeszcze większym stopniu współpracy gospodarczo-handlowej, kulturalnej, naukowej i wojskowej z ChRL. Poinformował posłów o oczekiwanej wizycie ministra spraw zagranicznych tego państwa. Wskazał także na pojawienie się pod koniec 1998 r. pewnych pozytywnych sygnałów w dziedzinie wymiany handlowej, ale odnotował utrzymanie się mimo to niekorzystnej dla Polski dysproporcji pomiędzy polskim eksportem do Chin i importem z tego kraju²².

Cenny materiał dostarczają też stenogramy niektórych posiedzeń sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych. Już na pierwszym merytorycznym posiedzeniu tej komisji poseł Stefan Niesiołowski (Akcja Wyborcza Solidarność, AWS) zaproponował dokonanie przez komisję oceny wizyty Prezydenta RP w Chinach i wydanego w jej trakcie komunikatu. Komisja, pomimo sprzeciwu ze strony SLD wskazującego, iż Sejm nie pełni funkcji kontrolnej wobec Prezydenta, wprowadziła postulowany przez S. Niesiołowskiego punkt do porządku obrad, ale nie była w stanie go zrealizować w związku z faktem, że posłowie nie dysponowali treścią komunikatu oraz uznali, że podczas jego rozpatrywania powinni mieć możliwość wypowiedzieć się także przedstawiciele Prezydenta. Poseł AWS negatywnie odniósł się do dwóch fragmentów zawartych w 4 punkcie komunikatu podpisanego przez prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego i przewodniczącego Jiang Zemina²³. Lakonicznie odniósł się do fragmentu poświęconego prawom człowieka²⁴, który w jego ocenie był niefortunny i relatywizował je. Skoncentrował się na zdaniu stwierdzającym uznanie przez Polskę, że jedynym reprezentantem Chin jest ChRL. Nie odrzucił zasady jednych Chin, uzależniał jednak

²¹ *Ibidem*.

²² Sejm RP, III kad., 47 pos., 8 IV 1999.

²³ *Wizyta oficjalna w Chinach – Komunikat*, 17 XI 1997, Prezydent RP, www.prezydent.pl (13 I 2017); Punkt 4 dokumentu brzmiał: „Chińska Republika Ludowa i Rzeczpospolita Polska ponownie potwierdzają wzajemne poszanowanie dla dokonywanych przez siebie wyborów sposobów realizowania rozwoju gospodarczego i społecznego. Rzeczpospolita Polska wysoko ocenia niezależną i suwerenną pokojową politykę zagraniczną Chińskiej Republiki Ludowej i konstruktywną rolę ChRL w rozwijaniu współpracy i w rozwiązywaniu problemów międzynarodowych, a także jej wkład w umacnianie stabilizacji i pokoju w Azji i na świecie. Strona polska ponownie oświadcza, że Rzeczpospolita Polska uznaje, że na świecie istnieją tylko jedno Chin i jest to Chińska Republika Ludowa oraz, że Tajwan jest nierozłączną częścią terytorium Chin, a Rząd Chińskiej Republiki Ludowej jest jedynym legalnym rządem reprezentującym całe Chiny. Chińska Republika Ludowa w pełni rozumie i respektuje dążenie Rzeczypospolitej Polskiej do integracji ze strukturami euroatlantyckimi i europejskimi, docenia politykę Polski popierającą dalszy rozwój współpracy z innymi krajami, w tym regionu Azji i Pacyfiku oraz wysoko ocenia rolę i wkład Polski w ochronę pokoju w Europie i na świecie”.

²⁴ Chodziło zapewne o pierwsze zdanie cytowanego powyżej czwartego punktu komunikatu.

– jak się wydaje – przyznanie prawa do jej realizacji od spełnienia przez ChRL demokratyczno-liberalnych norm politycznych. Za niefortunne uważał porównywanie sytuacji Chin do sytuacji Niemiec sprzed zjednoczenia: „Nie przypominam sobie jednak, żeby Bundeswehra groziła najazdem na NRD i żeby NRF podejmowała działania, stanowiące zagrożenie dla suwerenności NRD. Niemcy zachodnie zawsze mówiły, że kwestia zjednoczenia powinna być rozstrzygnięta w wolnych wyborach. Chiny nie prezentują takiego stanowiska”²⁵. Zideologizowane postrzeganie przez polityków wywodzących się z „Solidarności” stosunków z Chinami uwidoczniło się także podczas prac Sejmu nad uchwałą w sprawie uwięzienia przez władze ChRL działaczy opozycji demokratycznej²⁶ i deklaracją w sprawie solidarności Sejmu RP z narodem tybetańskim²⁷, a także w trakcie spotkania z delegacją chińskiego parlamentu²⁸. Inicjatorem obu wrogich wobec Chin inicjatyw uchwałodawczych była Unia Wolności (UW) – partia ministra spraw zagranicznych B. Geremka. UW oskarżała władze w Pekinie o łamanie praw człowieka i obywatela oraz wiążącego także ChRL prawa międzynarodowego, dowodząc tej tezy faktem uwięzienia działaczy opozycji demokratycznej oraz represjami wobec Tybetańczyków. Apelowała do władz chińskich o zaprzestanie represji wobec obu grup oraz o podjęcie rozmów z Dalajlamą w sprawie pokojowego rozwiązania kwestii tybetańskiej. „Społeczność międzynarodową” UW wzywała o wyrażanie solidarności z więzionymi za przekonania. Formułowała doktrynę o szczególnym uprawnieniu i moralnym zobowiązaniu Polski do domagania się od władz wszystkich państw przestrzegania przez nie praw człowieka i obywatela. Jednocześnie przyjmowano tezę o uniwersalności praw człowieka i kwestionowano uprawnienie państw z innych kręgów cywilizacyjnych do formułowania odmiennych niż zachodnia ich interpretacji²⁹. Wspomniana

²⁵ Sejm RP, Biuletyn nr 68/III.

²⁶ Sejm RP, druk nr 847/III z 9 IX 29 XII 1998 r., Biuletyn Komisji Spraw Zagranicznych nr 1230/III z 12 I 1999 r., drugie czytanie projektu uchwały: III kad., 43 pos., 21 I 1999 r., Uchwała Sejmu RP z 22 I 1999 r. (M.P., nr 4, poz. 15).

²⁷ Sejm RP, druk nr 2157/III z 26 VII 2000 r., biuletyn Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka z 7 VI 2001 r., drugie czytanie projektu uchwały: III kad., 117 pos., 22 VIII 2001 r., Deklaracja Sejmu z 24 VIII 2001 r. (M.P. nr 29, poz. 488). Duży odstęp czasu między zgłoszeniem projektu uchwały, a jego pierwszym czytaniem świadczy o sceptycyzmie kierownictwa Sejmu odnośnie celowości przyjęcia uchwały.

²⁸ Biuletyn nr 4166/III z 22 V 2001 r.

²⁹ Wyjątkiem był Andrzej Wielowieyski, który dostrzegał, że koncepcja praw człowieka ma europejsko-amerykański charakter, a w cywilizacji chińskiej relacje społeczność–jednostka postrzega się odmiennie. Przywołał jednocześnie słowa premiera Malezji, który wartości zachodnie uznawał za cenne, ale status wartości ogólnoludzkich przypisywał wartościom islamskim. Mimo to zalecał lansowanie zachodniego systemu wartości, zakładając, że mają one „większą przyszłość” niż chińskie. Jednocześnie twierdził, że walka o prawa człowieka jest ważniejsza niż troska o stan relacji handlowych z ChRL.

powyżej teza o moralnym zobowiązaniu wypływała z diagnozy, iż „Zimna Wojna” była starciem mającym wymiar jedynie ideologiczny. Wsparcie udzielane solidarnościowej opozycji przez państwa zachodnie nie było interpretowane w kategoriach zwalczania wrogiego supermocarstwa w walce o hegemonię w skali globalnej, ale jako wyraz solidarności z ofiarami polityki łamania praw człowieka. W konsekwencji przyjmowanie takich uchwał było swoistym spłacaniem długów. Podważano znaczenie stosunków gospodarczych z Chinami, twierdząc że są one niewiele wyższe niż z Tajwanem (Andrzej Potocki). Pojawiała się zarazem teza, iż dzięki przyjmowaniu postulowanych przez UW uchwał „wzmocnione zostanie stanowisko Polski na arenie międzynarodowej”. Podobne tezy znajdujemy także w wystąpieniach posłów AWS³⁰ (także wywodzących się z Zjednoczenia Chrześcijańsko-Narodowego, którzy zarzucili swe poprzednie wątpliwości odnośnie politycznego misjonarstwa). Do grup Chińczyków, wobec których należałoby ich zdaniem wyrazić solidarność, dodawali tamtejszych katolików. Poruszali także kwestię ochrony życia dzieci poczętych w kontekście chińskiej polityki „jednego dziecka”.

Poparcia inicjatywie UW w sprawie więzionych za przekonania udzielił minister spraw zagranicznych, przywołując własne stanowisko z 20 XII 1998 r., przyjęte jako wyraz solidarności ze stanowiskiem ministrów spraw zagranicznych 15 państw członkowskich UE. Jednocześnie minister zgłosił zastrzeżenie odnośnie łączenia kwestii represji wobec opozycji z kwestią tybetańską.

Wątpliwości odnośnie podejmowania kwestii tybetańskiej jeszcze mocniej eksponowała SLD, stwierdzając, że postulaty UW idą dalej niż formułowane przez Dalajlamę. Wyrażając akceptację dla aksjologii³¹ zawartej w projektach uchwał pytali (retorycznie) czy inne parlamenty przyjmują podobne uchwały.

³⁰ Sytuacja uległa zmianie po rozpadzie koalicji i dezintegracji AWS, gdy jej znacznie zmniejszony klub sprzeciwił się uchwalaniu uchwały w sprawie Tybetu w proponowanym przez UW kształcie, jako sprzecznym z przyjmowaną przez Polskę zasadą „jednych Chin”.

³¹ W wypowiedzi Piotra Ikonowicza („Uważam, że nie ma nikogo, kto głosowałby przeciwko uchwale w sprawie zwolnienia więźniów”) ujawniła się interesująca wewnętrzna sprzeczność współczesnej liberalnej demokracji. Żądaniom akceptacji dla pluralizmu w innych państwach towarzyszyło przekonanie, iż w ich własnym kraju każdy powinien bezwzględnie podzielać takie właśnie stanowisko polityczne, a zajęcie odmiennego byłoby czynem głęboko niemoralnym. Tymczasem wystarczy tylko przyjąć, iż może istnieć poseł uznający, iż ocena czy chiński obywatel złamał prawo należy do suwerennej kompetencji chińskich władz sądowniczych i polska legislatura nie jest uprawniona do dokonywania ocen ich słuszności. Zwłaszcza w sytuacji, gdy z zasady podziału władz wyprowadza się wniosek, iż polska władza ustawodawcza nie jest uprawniona nawet do oceny wyroków polskich sądów. Podobna sytuacja zaistniała, gdy Aleksander Bentkowski (PSL) sprzeciwił się przyjmowaniu uchwały w sprawie Tybetu postulując, by polska polityka kierowała się w większym stopniu względami pragmatycznymi, w odpowiedzi usłyszał od jednej z posłanek AWS (T. Liszcz), iż na posiedzeniu komisji sprawiedliwości „nie wypada podnosić” takich kwestii.

Relatywizowali nieco tezę o uniwersalizmie praw człowieka, wskazując na różnice cywilizacyjne pomiędzy Europą i Chinami. Wypominali także inicjatorom uchwały brak znajomości chińskiej rzeczywistości, np. nie dostrzeganie kwestii ujgurskiej. Zarazem formułowali tezę o postępach ChRL we wdrażaniu w praktyce ustrojowej zasad wpływających z koncepcji praw człowieka. Podejmowali także kwestię selektywności w potępianiu łamania praw człowieka i wzywali do wykazywania troski o własne interesy narodowe – wzorem USA i innych mocarstw. Łączyło się z tym zagadnienie, jaką moc oddziaływania mogą mieć uchwały polskiego Sejmu na działania władz Chin. Sprzeciwiali się redukowaniu wyłącznie do wymiaru etycznego kwestii, mających także wymiar polityczny.

Jeszcze bardziej sceptyczny wobec celowości przyjmowania obu uchwał był PSL. Oprócz argumentów, które przedstawiał SLD, warto odnotować przede wszystkim wprost sformułowane twierdzenie, że oficjalnie głoszone zasady praw człowieka nie są faktycznymi zasadami regulującymi życie międzynarodowe. PSL wprost zadeklarował, że ma wątpliwości odnośnie „słuszności podejmowania uchwał potępiających i oceniających sytuację w innych państwach, jeśli nie dotyczy to bezpośrednio naszego kraju i narodu” (J. Dobrosz). W duchu politycznego realizmu zauważył podobieństwo aktów potępiania przez III RP Chin za łamanie praw człowieka z praktyką PRL, gdy potępiano USA za wojnę wietnamską, a jednocześnie sprzyjano sowieckiej agresji na Afganistan. Mocniej niż SLD, PSL wskazywał, że uchwały tego typu są jedynie gestami, które nie naprawiają świata, a przynoszą straty Polsce: „Dlaczego Polacy mają pouczać Chin? Niech robią to Amerykanie – partnerzy dla nich” (A. Bentkowski). Wskazywali zarazem, że kontekstem dla uchwały polskiego Sejmu będzie powierzenie w najbliższym terminie Chinom organizacji igrzysk olimpijskich, co wykaże, iż polska polityka chińska idzie pod prąd światowych tendencji (odnosząc się do słów Teresy Liszcz, że gdyby „większość narodów nie była taka kunktatorska, z USA na czele, gdyby wiedzieli co jest ważniejsze w życiu i gdyby dawali tego świadectwo – świat byłby lepszy”). Ludowcy wykorzystali także sytuację do krytyki partii postsolidarnościowych za ich politykę wewnątrz krajową, wskazując że walcząc o prawa pokrzywdzonych w innych państwach, lekceważą krzywdy jakie spotykają potrzebujących pomocy Polaków we własnym kraju. W tym kontekście nie powinno dziwić, iż PSL był jedynym klubem, który zbojkotował spotkanie Dalajlamy z członkami prezydium Sejmu i szefami klubów parlamentarnych w dniu 11 V 2000 r.

Z argumentacją zawartą w uzasadnieniach obu przedstawionych uchwał oraz formułowaną przez AWS oceną komunikatu głów obu państw ogłoszonego w trakcie wizyty prezydenta A. Kwaśniewskiego w Chinach, kontrastuje także treść wygłoszonego po powrocie z Pekinu przemówienia prezydenta do

przedsiębiorców. Proponował on koncentrację na sprawach ekonomicznych. Wyrażał przekonanie, że właśnie w regionie Azji i Pacyfiku będzie centrum światowej gospodarki w XXI w. Chiny stanowiły nie tylko ogromny rynek i potencjał wytwórczy. Kraj ten przeprowadzał reformy rynkowe i zacieśniał związki ze światowymi strukturami finansowymi. Za znaczące wydarzenie A. Kwaśniewski uznawał pokojowe wchłonięcie Hongkongu, co przyspieszyć miało rozwój gospodarczy państwa środka: „Chiny nie są partnerem jednym z wielu, na Chińską Republikę Ludową trzeba dzisiaj patrzeć jak na jednego z najpoważniejszych partnerów i jak na jeden z najważniejszych rynków w perspektywie nie kilku, ale kilkudziesięciu lat”. Poziom gospodarczych stosunków obu państw oceniał jako wysoce niezadowolający. Stan ten wymagał jednak zdecydowanych i skoordynowanych działań zmierzających do zwiększenia polskiej obecności w Chinach. Prezydent Kwaśniewski skazywał zarazem, że pomimo reform rynkowych, czynnik polityczny jest w tamtejszej gospodarce nadal istotny. W konsekwencji należy utrzymywać dobre stosunki polityczne. Prezydent widział szanse zmniejszenia polskiego deficytu w handlu z azjatyckim mocarstwem, gdyż modernizująca się chińska gospodarka potrzebowała „różnego rodzaju maszyn, sprzętu, komponentów, technologii”. Zdecydowanie odrzucał pogląd, iż można poprawić polski bilans handlowy odwracając się od Chin. W konsekwencji, „ktoś, kto nie zauważa roli tych partnerów, nie rozumie procesów, które dzieją się we współczesnym świecie”³². W rządzie J. Buzka dopiero minister W. Bartoszewski wydawał się docenić znaczenie Chin, jednak był to już schyłek funkcjonowania tego rządu.

Dnia 23 XI 2001 r. – niemal natychmiast po sformowaniu nowego rządu, minister spraw zagranicznych Włodzimierz Cimoszewicz spotkał się z rezydującymi w Warszawie ambasadorami państw regionu Azji i Pacyfiku. Złożył na nim zapewnienie, że pomimo koncentracji na kwestiach europejskich i euroatlantyckich, uwaga zostanie poświęcona także innym regionom, w tym Azji i Pacyfiku³³. W 2002 r. doszło do poważnego wzrostu liczby kontaktów na wysokim szczeblu. Polskę odwiedzili m. in. sekretarz generalny Rady Państwowej ChRL, sekretarz Komitetu Komunistycznej Partii Chin (KPCh) prowincji Guangdong, wicepremier ChRL. Wizytę w państwie środka złożyli natomiast m. in. ministrowie kultury, gospodarki i nauki, małżonka prezydenta A. Kwaśniewskiego, szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego oraz sekretarz stanu w Kancelarii Premiera T. Iwiński (jeden z najbliższych współpracowników premiera Leszka Millera). Wizytę w Polsce złożyło także 12 chińskich misji gospodarczych. W 2002 r. polski eksport wyniósł 206,8 mln USD, a import

³² Spotkanie Prezydenta RP z przedsiębiorcami, Prezydent RP, www.prezydent.pl, 28 XI 1997.

³³ J. Węclaw, *Stosunki dwustronne Polski. Region Azji i Pacyfiku*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2002, s. 313–314.

2077,5 mln USD³⁴. W 2003 r. należy odnotować wizyty w Chinach marszałka Senatu oraz szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego, a także rozmowę prezydenta A. Kwaśniewskiego z Hu Jintao, przy okazji obchodów 300-lecia St. Petersburga, a ministra W. Cimoszewicza z ministrem Li Zhaoxingiem podczas sesji Organizacji Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku³⁵. W trakcie wizyty przewodniczącego ChRL Hu Jintao w Polsce, 8 VI 2004 r. podpisano umowę o współpracy gospodarczej. Weszła ona w życie 27 IV 2005 r.

W listopadzie 2004 r. rząd RP przyjął oficjalną Strategię RP w odniesieniu do pozaeuropejskich krajów rozwijających się. Był to pierwszy tego typu dokument w historii III RP. Wśród głównych partnerów współpracy wymienionych w dokumencie wskazano ChRL (jako państwo priorytetowe w regionie Azji Północno-Wschodniej)³⁶.

W literaturze polskiej sformułowano tezę, iż występujące w tym okresie ożywienie w relacjach polsko-chińskich było wynikiem przewartościowania regionu środkowo-europejskiego w chińskiej polityce zagranicznej, związanym z perspektywą członkostwa krajów tego regionu w UE oraz sukcesów ich reform gospodarczych i politycznych³⁷. Takie wyjaśnienie nie bierze pod uwagę wyraźną wrogość wobec Chin znacznej części polskich elit politycznych³⁸.

Polityka rządu L. Millera wobec Chin szczególnie wyraźnie ujawnia polemiczny charakter sformułowanego przez W. Cimoszewicza hasła „ekonomizacji polskiej polityki zagranicznej” jako odejścia od jej ideologizacji realizowanej szczególnie przez min. B. Geremka.

Wybory prezydenckie w 2005 r. wygrał Lech Kaczyński, który wcześniej jako szef Najwyższej Izby Kontroli odmówił złożenia wizyty w Chinach³⁹, a wybory parlamentarne wygrało PiS, które w 2001 r. zdecydowanie poparło uchwalenia deklaracji solidarności Sejmu RP z Tybetem. Mimo to minister Stefan Meller złożył wizytę w ChRL (28–30 III 2006). Spotkał się on nie tylko z szefem chińskiej dyplomacji, ale także z premierem Wenem Jiabao. Uczestniczył także w polsko-chińskim forum poświęconym problematyce górnictwa węgla. Chiny

³⁴ T. Łukaszuk, *Stosunki dwustronne Polski. Region Azji i Pacyfiku*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2003, s. 332–333.

³⁵ T. Kozłowski, art. cyt., s. 221.

³⁶ Omówienie dokumentu zob.: K. Kacperczyk, *Polska polityka zagraniczna w świetle Strategii RP w odniesieniu do pozaeuropejskich krajów rozwijających się*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2005, s. 200–210.

³⁷ T. Kozłowski, art. cyt., s. 220–221.

³⁸ Zaobserwowana już w trakcie III kadencji Sejmu zmiana stanowiska pewnej części parlamentarzystów wywodzących się z ruchu solidarnościowego w nieukrywany przez nich sposób było efektem ich wizyt w ChRL i dialogu z parlamentarzystami chińskimi.

³⁹ Jednak w trakcie pierwszego spotkania z korpusem dyplomatycznym w styczniu 2006 r. wyraził zainteresowanie rozwojem współpracy gospodarczej z Chinami.

odwiedzili także wicepremier Andrzej Lepper (XI 2006) i minister transportu (IX 2006). Polskę odwiedzili zaś wicepremierowie Hui Liangyu (IV 2006) i Chen Zhili (IX 2006). Obaj goście zostali przyjęci przez prezydenta L. Kaczyńskiego. Chen Zhili otworzyła Instytut Konfucjusza w Krakowie. Premier Jarosław Kaczyński spotkał się z premierem Wenem Jiabao we wrześniu 2006 r. przy okazji VI szczytu ASEM (The Asia–Europe Meeting)⁴⁰. W ten sposób realizowano zapowiedź ministra spraw zagranicznych, iż Polska uważnie przygląda się wyłanianiu w Azji dwóch potęg ponadregionalnych: Chin i Indii. Wobec obu mocarstw wyrażono zamiar intensyfikacji współpracy gospodarczej i dialogu politycznego⁴¹. Znacznie obszerniej i z większą szczegółowością do relacji z ChRL odniosła się w swym *exposé* minister Anna Fotyga. Ograniczając się do problematyki gospodarczej, jako cele polskiej polityki wskazała zmniejszenie deficytu w obrotach handlowych, ułatwienie dostępu do tamtejszego rynku dla polskich produktów, zintensyfikowanie współpracy w przemyśle górniczym i energetycznym, a także spożywczym, turystyce i edukacji⁴².

Powrót do ideologizacji polskiej polityki wobec Chin nastąpił wraz z objęciem władzy przez Donalda Tuska⁴³: „Nie zamierzam brać udziału w ceremonii otwarcia igrzysk olimpijskich w Pekinie” – ogłosił on stanowczo w marcu 2008 r. Decyzję uzasadniano solidarnością z narodem tybetańskim. Wpisywała się ona w równie stanowcze wypowiedzi drugorzędnych polityków państw zachodnich i bardziej warunkowe przywódców europejskich mocarstw (np. prezydenta Francji). Wiceministrowie spraw zagranicznych Ryszard Schnepft i Witold Waszczykowski publicznie rozważali możliwość wystąpienia z inicjatywą dyplomatyczną, która miała skłonić UE do zajęcia bardziej zdecydowanego stanowiska⁴⁴. Decyzję o bojkocie uroczystości otwarcia olimpiady podjęto pomimo

⁴⁰ B. Stoczyńska, *Stosunki Polski z krajami regionu Azji i Pacyfiku*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2007, s. 181–185; W maju 2007 r. premier spotkał się z przewodniczącym chińskiego parlamentu, a w czerwcu z ministrem sportu. *Chiny to priorytetowy partner Polski na kontynencie azjatyckim*, www.premier.gov.pl, 25 V 2007, *Polska i Chiny o współpracy przed EURO 2012*, *Ibidem*, 12 VI 2007.

⁴¹ Sejm RP, V kad., 10 pos., 15 II 2006.

⁴² Sejm RP, V kad., 41 pos., 11 V 2007.

⁴³ Choć w styczniu 2008 r. D. Tusk spotkał się w Warszawie z wicepremierem Zeng Peiyanem. Chińskiego gościa przyjął także prezydent L. Kaczyński.

⁴⁴ Było to zgodne z umiejscowieniem polityki zagranicznej RP w ramach wspólnej polityki zagranicznej UE. Min. R. Sikorski wymienił w swym programowym *exposé* Chiny trzykrotnie. Po raz pierwszy, przekonując, że warunkiem skuteczności unijnej polityki zagranicznej wobec Chin jest wewnątrzunijna konsolidacja. Po raz drugi, że Polska – „razem z partnerami [stara się], rozpoznawać kierunki wzrostu nowych potęg, zwłaszcza Chin”. Po raz trzeci, omawiając program budowy nowoczesnej dyplomacji, wspomniął, że jej członkowie będą musieli znać nie tylko j. angielski, ale także rosyjski, chiński lub arabski. Sejm RP, VI kad., 15 pos., 7 V 2008.

otwartego deklarowania przez Chiny, iż będzie to czynnik wpływający na chińską politykę handlową wobec poszczególnych państw⁴⁵.

Porażka akcji bojkotu olimpiady, która wyraźnie ujawniła instrumentalny charakter retoryki praw człowieka w polityce mocarstw skłoniła rząd polski do zdecydowanej korekty swojego stanowiska. W dniu 23 X 2008 r. premier Tusk oficjalnie odwiedził Chiny. W trakcie pobytu spotkał się z premierem Wen Jiabao i prezydentem Hu Jintao oraz wziął udział w Polsko-Chińskim Forum Gospodarczym oraz w obradach VII szczytu ASEM. Przed swoją wizytą premier Tusk zapowiedział, że nie będzie poruszał kwestii wrażliwych (czyli praw człowieka). W grudniu 2011 r. z kilkudniową wizytę w Szanghaju i Pekinie złożył prezydent Bronisław Komorowski (20 XII przywódcy obu państw podpisali wspólne oświadczenie o strategicznym partnerstwie)⁴⁶. Wizyty w Chinach złożyli m. in. marszałek Sejmu Ewa Kopacz (VI 2013), wicepremier Waldemar Pawlak (V 2012), minister obrony narodowej Bogdan Klich, który podpisał umowę o współpracy w dziedzinie obronności (16 XII 2009), ministrowie spraw zagranicznych Radosław Sikorski (IX 2012) i Grzegorz Schetyna (VI 2015). Polskę odwiedzili zaś premier Wen Jiabao (IV 2012), minister spraw zagranicznych Yang Jiechi (VIII 2011) i jego następca na tym stanowisku Wang Yi (X 2015). Premier D. Tusk uczestniczył także na szczytach ASEM w 2008, 2010 i w 2012 r.⁴⁷. Najpoważniejszym sygnałem wskazującym na zainteresowanie Chin regionem środkowoeuropejskim było zaproponowanie w 2012 r. przez rząd tego kraju spotkań w formacie 16+1. O znaczeniu Polski w ramach tego formatu świadczyć może fakt, iż pierwszy szczyt odbył się w Warszawie⁴⁸. Premier Tusk wziął także udział w II szczycie, który miał miejsce w Bukareszcie⁴⁹. W relacjach bilateralnych nowym forum wymiany poglądów stał się Komitet Międzyrządowy. Tematami poruszonymi w trakcie jego pierwszego posiedzenia był udział Polski

⁴⁵ *Olimpiada w Pekinie bez Tuska*, Dziennik.pl, www.wiadomości.dziennik.pl, 26.03.2008.

⁴⁶ *Polsko-chińskie partnerstwo strategiczne*, Prezydent RP, www.prezydent.pl, 20 XII 2011; B. Komorowski spotkał się także z chińskimi dysydentami. Jak wyjaśniał jego doradca Roman Kuźniar, prezydent „jako człowiek Solidarności – nie mógł nie podnosić w Chinach kwestii praw człowieka”; *Prezydent spotkał się w Pekinie z grupą chińskich dysydentów*, Prezydent RP, www.prezydent.pl, 23 XII 2011.

⁴⁷ *Szef rządu na szczycie ASEM*, www.premier.gov.pl, 4 X 2010 r., *Donald Tusk w Azji: rozmowy z premierami Tajlandii, Japonii, Chin i Korei*, *Ibidem*, 5 XI 2012. W 2014 r. na kolejnym szczycie ASEM uczestniczyła premier Ewa Kopacz, która z inicjatywy chińskiej odbyła rozmowę z premierem Li Keqiangiem; *Dialog Europa-Azja. Udział premier Ewy Kopacz w szczycie ASEM*, *Ibidem*, 17 X 2014.

⁴⁸ M. Kaczmarski, *Chiny – Europa Środkowo-Wschodnia: „16+1” widziane z Pekinu*, Komentarze OSW, www.osw.waw.pl, 14 IV 2015.

⁴⁹ *Bukareszt: szczyt szefów rządów państw Europy Środkowo-Wschodniej i Chin*, www.premier.gov.pl, 26 XI 2013.

w Azjatyckim Banku Inicjatyw Infrastrukturalnych, w projekcie „Jednego Pasa i Jednego Szlaku” oraz dostęp polskich wyrobów spożywczych i rolnych do chińskiego rynku⁵⁰. W *Informacji rządu o kierunkach polityki zagranicznej w 2015 r.* problematykę relacji polsko-chińskich potraktowano bardzo szeroko, nie odnosząc się do kwestii różnic ideologicznych⁵¹. Należy także odnotować nasilenie współpracy na poziomie regionalnym, np. Łódź–Chengdu (miasta, pomiędzy którymi istnieje stałe towarowe połączenie kolejowe, a w którym w 2015 r. minister G. Schetyna otworzył polski konsulat).

W dalszym ciągu po stronie polskiej pojawiały się, ale już sporadycznie, zachowania świadczące o lekceważeniu chińskiego partnera. W miejsce uroczystych deklaracji Sejmu pojawiły się inne mało racjonalne działania polskich władz, takie jak rozmowa ministra R. Sikorskiego z opozycyjnymi „chińskimi blogerami”⁵², czy też jego dialog z Chińczykami przeprowadzony poprzez zakazany w ich kraju komunikator internetowy – w trakcie wizyty, w której uskarżał się, że dialog polityczny nie przekłada się na efekty gospodarcze. Na pewno taki sposób uprawiania „dyplomacji publicznej” pozytywnego wrażenia na gospodarzach nie sprawiał⁵³. Szczególnie intrygująca wydaje się nieobecność premier E. Kopacz na szczycie 16+1 w Belgradzie. Polskę reprezentował wicepremier, a zarazem minister obrony Tomasz Siemoniak⁵⁴. Wybitni przedstawiciele obozu władzy niekiedy kwestionowali hipotezę, iż wiek XXI będzie wiekiem Azji, przez co rozumie się w istocie Chiny: „chińscy sąsiedzi z rosnącym zdecydowaniem podejmą strategię powstrzymywania Chin, tak jak kiedyś Zachód powstrzymywał Rosję”⁵⁵. Inaczej jednak oceniał rzeczywistość minister G. Schetyna: „Od pokoleń przyzwyczailiśmy się do życia w świecie zdominowanym – nie tylko politycznie, ale też gospodarczo i kulturowo – przez cywilizację Zachodu. Ale na naszych oczach świat ulega wyraźnym przemianom. Powstają nowe centra

⁵⁰ *Wizyta szefa polskiej dyplomacji w Chinach*, MSZ RP, www.msz.gov.pl, 17 VI 2015.

⁵¹ Sejm RP, VII kad., 91 pos., 23 IV 2015.

⁵² *Minister Sikorski i blogerzy o nowych mediach w społeczeństwie chińskim*, MSZ RP, www.msz.gov.pl, 13 VI 2013.

⁵³ *Chiny/Sikorski: Chcemy, by dialog polityczny wpływał na gospodarkę, depesza PAP*, 14.09.2012, MSZ RP, www.msz.gov.pl.

⁵⁴ *Dlaczego Ewy Kopacz nie było w Belgradzie, czyli rzecz o bieżących relacjach polsko-chińskich*, <https://polskachiny.wordpress.com>, 27 XII 2014; Należy zwrócić uwagę na interpretację według której nieobecność polskiej premier była konsekwencją nacisków niemieckich. Berlin wykazywał nieskrywane niezadowolenie z faktu bezpośredniego dialogu politycznego regionu środkowoeuropejskiego z pominięciem kontrolowanych w dużej mierze przez Niemcy struktur UE. Świadczyć może o tym rozmowa telefoniczna kanclerz Angeli Merkel z chińskim premierem Li Keqiangiem, 23 XII 2014.

⁵⁵ *Prof. Roman Kuźniar w wywiadzie dla „Polityki”*, Prezydent RP, www.prezydent.pl, 16 V 2012.

gospodarcze w dynamicznie rozwijających się krajach wschodzących. Zyskują one coraz większe wpływy polityczne. Tendencja ta utrzyma się w nadchodzących latach”⁵⁶. Należy odnotować, że w dialogu polsko-chińskim oprócz kwestii gospodarczych poruszano także istotne zagadnienia polityki międzynarodowej. Np. premier Donald Tusk przekonywał premiera Li Keqiang’a do zachodniej interpretacji kryzysu ukraińskiego⁵⁷.

Z punktu widzenia tezy o imperialnym charakterze współczesnego systemu międzynarodowego istotny jest fakt podejmowania kwestii chińskich w trakcie konsultacji dyrektorów politycznych Ministerstw Spraw Zagranicznych państw Grupy Wyszehradzkiej z przedstawicielami amerykańskiego Departamentu Stanu i Rady Bezpieczeństwa Narodowego (13–15 V 2013). Amerykańscy urzędnicy poinformowali swych środkowoeuropejskich gości, że Waszyngtonowi zależy na zachęcaniu Chin do „konstruktywnego angażowania się w sprawy globalne” i uznaje to państwo za „kluczowego partnera w odniesieniu do takich problemów, jak KRLD i Iran”⁵⁸.

W literaturze polskiej znajdujemy tezę, iż pomimo licznych deklaracji polskich polityków, aktywność RP w pogłębianiu relacji w okresie 2005–2006 nie była znacząca. Pozytywna zmiana miała nastąpić w połowie 2007 r., co łączy się z podjęciem przygotowań do światowej wystawy EXPO w Szanghaju w 2010 r. W opracowaniach tego nurtu przemilcza się jednak bojkot pekińskiej olimpiady i chińską „karę” za tego rodzaju działanie, co znalazło odzwierciedlenie w polityce gospodarczej Pekinu wobec Warszawy⁵⁹.

Niemal natychmiast po objęciu urzędu przez prezydenta Andrzeja Dudę kwestia chińska stała się przedmiotem małostkowego sporu prezydenta z premier Ewą Kopacz. W reakcji na zapowiedź prezydenta, iż podjął on decyzję o udziale w pekińskim szczycie 16+1, usiłowała ona – w ocenie otoczenia Prezydenta RP – wywołać podobny konflikt, jak wcześniej D. Tusk z prezydentem L. Kaczyńskim, o kwestię prawa do kierowania polską delegacją⁶⁰. Działania te były tym razem skazane na niepowodzenie, gdyż szczyt odbywał się już po wyborach parlamentarnych, które zdecydowanie wygrało PiS.

W czasie wizyty w ChRL prezydent nie ukrywał zachwyty nad sukcesami tego państwa: „Z uwagą obserwujemy zmiany w Chinach, wielką gospodarczą

⁵⁶ Sejm RP, VII kad., 79 pos., 6 XI 2014.

⁵⁷ *Rozmowa premierów Polski i Chin*, www.premier.gov.pl, 13 III 2014.

⁵⁸ *Konsultacje Dyrektorów Politycznych państw Grupy Wyszehradzkiej w USA*, MSZ RP, www.msz.gov.pl.

⁵⁹ J. Szczudlik-Tatar, *Stosunki polsko-chińskie (2004–2009) – główne problemy*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2010, s. 333–348.

⁶⁰ *Minister Łopiński: pierwsze posiedzenie NRR planujemy w październiku*, Prezydent RP, www.prezydent.pl, 21 IX 2015.

modernizację tego kraju i imponujący skok rozwojowy, który sprawia, że Chiny wracają na swoje wielkie, historycznie uzasadnione miejsce. Już dziś Chiny odgrywają niezwykle ważną rolę w globalnej polityce i globalnej gospodarce⁶¹. Fakt, że po bojkocie przez premier E. Kopacz belgradzkiego szczytu 16+1, co władze chińskie przyjęły z pewnym niezadowoleniem, uczestnikiem obrad w Pekinie była głowa państwa, można poniekąd uznać za przełom. Wrażenie takie dodatkowo wzmacniało ostentacyjne lekceważenie wizyty przez opozycyjne media w Polsce, co mogło prowadzić do wniosku, że elity rządzące dostrzegały wzrastające znaczenie Chin, podczas gdy obóz polityczny, który stracił władzę nie był w stanie zrozumieć współczesnego świata. Należy jednak odnotować, że prezydent właściwie kontynuował tematy, którymi już wcześniej zainteresowanie i wolę udziału w ich realizacji wyrażał rząd E. Kopacz (Azjatycki Bank Inwestycji Strukturalnych, „Jeden Pas, Jeden Szlak”, eksport żywności do Chin). Oprócz uczestnictwa w szczycie prezydent spotkał się także z premierem Li Keqiangiem i przewodniczącym Xi Jinpingiem.

Już w czerwcu 2016 r. wizytę w Polsce złożył przewodniczący Xi Jinping. W trakcie wizyty szefowie obu państw podpisali wspólne oświadczenie w sprawie ustanowienia wszechstronnego strategicznego partnerstwa. Bardziej prozaiczne, ale bardzo istotne biorąc pod uwagę polskie starania o zwiększenie eksportu do ChRL produktów rolnych, było podpisanie przez funkcjonariuszy niższego stopnia memorandum o współpracy w obszarze zdrowia zwierząt i roślin oraz bezpieczeństwa żywności. W trakcie rozmów w sprawie projektu „Nowego Jedwabnego Szlaku” premier Beata Szydło uznała, że koncepcja ta ma przed sobą pozytywną perspektywę i jest wielką szansą na rozwój współpracy gospodarczej⁶².

Premier uczestniczyła także w ryskim szczycie 16+1, którego odbyła także rozmowę z premierem Li Keqiangiem. Wyraziła ona zaniepokojenie wzrastającym polskim deficytem w wymianie handlowej z ChRL⁶³. Był on spowodowany m. in. spadkiem cen miedzi, która stanowi ok. 30% polskiego eksportu⁶⁴.

W kwietniu 2016 r. kilkudniową wizytę w Chinach złożył minister spraw zagranicznych Witold Waszczykowski⁶⁵. O dobrze rozwijających się stosunkach polsko-chińskich może też świadczyć ratyfikacja przez prezydenta Andrzeja Dudę umowy o utworzeniu Azjatyckiego Banku Inwestycji Infrastrukturalnych

⁶¹ „Chcemy współpracować z Chinami dla rozwoju Polski i Europy”, Prezydent RP, www.prezydent.pl, 23 XI 2015.

⁶² mick/mag, *Wizyta prezydenta Chin w Polsce*, www.bankier.pl, 20 VI 2016.

⁶³ Ryga: Spotkanie premier Beaty Szydło z premierem Chin, www.premier.gov.pl, 5 XI 2016.

⁶⁴ MKa, *Polska ma problem z eksportem do Chin*, www.bankier.pl, 24 I 2017.

⁶⁵ Minister Witold Waszczykowski w Pekinie: prezydent Xi Jinping odwiedzi Polskę, premier Beata Szydło zaproszona do Chin, MSZ RP, www.msz.gov.pl, 26 IV 2016.

(*The Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB*)⁶⁶. Nie można jednak nie odnotować wydarzeń, które stawiają znaki zapytania odnośnie polityki obecnych władz wobec ChRL. Z pewnością takim wydarzeniem było zablokowanie budowy w Łodzi kolejowego terminalu przeładunkowego, który miał być stworzony w ramach Nowego Jedwabnego Szlaku⁶⁷. Stało się tak w wyniku odwołania przez Agencję Mienia Wojskowego przetargu na działkę, którą uczestnicząca w przetargu spółka Hatrans Logistics (prowadząca kolejowe połączenie Łódź–Chengdu) zamierzała przeznaczyć na ten cel. W tym kontekście przypominano słowa jakie szef ministerstwa obrony narodowej – Antoni Macierewicz, wypowiedział tuż przed wyborami parlamentarnymi w 2015 r. w rozmowie z Goniec TV Toronto: „Koncepcja Nowego Jedwabnego Szlaku i ekspansji Chin jest częścią całościowej koncepcji porozumienia Europy Zachodniej z Rosją i Chinami i wyeliminowania z obszaru euroazjatyckiego wpływów Stanów Zjednoczonych oraz likwidowania Polski jako niepodległego podmiotu. To Polska, jako największy kraj na styku między wpływami rosyjsko-chińskimi i niemieckimi jest jednym potencjalnym krajem mogącym zorganizować alternatywę wobec takiej eurażjatyckiej superpotęgi”⁶⁸. Także już jako członek rządu B. Szydło, w trakcie swojej wizyty w USA mówił o Chinach jako państwie prowadzącym ekspansywną politykę i stwarzającym zagrożenie dla bezpieczeństwa⁶⁸. Należy odnotować, że w antychińskiej retoryce A. Macierewicza nie pojawiają się takie metafory jak „łamanie praw człowieka” i „niedemokratyczny ustrój polityczny”, którymi opisywano chińską rzeczywistość w latach 90. XX w. Jego język odwołuje się do kategorii geopolitycznych, jednak także jak poprzednia narracja o wyraźnie amerykańskim rodowodzie.

Wydaje się, że właśnie coraz bardziej antychińskie nastawienie władz amerykańskich (szczególnie widoczne po objęciu władzy przez prezydenta Donalda Trumpa) może poważnie zakłócać polsko-chińską współpracę.

Nawiązując do postawionej na początku artykułu hipotezy badawczej, mimo wyraźnych oznak ożywienia stosunków polsko-chińskich po roku 2015 należy być ostrożnym w formułowaniu tezy o przełomie jakościowym we wzajemnych relacjach obu państw. Jak się wydaje, przełom dokonał się w drugiej połowie 2008 r., gdy już nie tylko SLD i PSL (od 2005 r. także PiS), ale także postsolidarnościowa Platforma Obywatelska, jako ostatnia relewantna partia w Polsce, zrezygnowała z postrzegania Chin w perspektywie ideologicznej. Tak więc badania zakwestionowały prawdziwość postawionej hipotezy.

⁶⁶ Polska oficjalnym członkiem Azjatyckiego Banku Inwestycji Infrastrukturalnych (AIIB), bcouncil.parp.gov.pl, 11 V 2016.

⁶⁷ Macierewicz blokuje budowę wielkiego terminalu do obsługi pociągów z Chin w Łodzi, Portal Kresy.pl, www.kresy.pl, 5 I 2017.

⁶⁸ K. Kaźmierczak, *Hold lenny ministra Macierewicza*, Portal Kresy.pl, www.kresy.pl, 6 X 2016.

SŁOWA KLUCZOWE

Polska, Chiny, prawa człowieka, 16+1, AIIB, Nowy Jedwabny Szlak, ideologizacja polityki zagranicznej

KEYWORDS

Poland, China, human rights, 16+1, AIIB, New Silk Road, ideologization of foreign policy

S u m m a r y

Elements of change and continuity in the Polish policy towards the People's Republic of China after 2015

The aim of the article is to verify the claim that there has been a breakthrough in Polish-Chinese relations after 2015. The author assumes that these relations exist within an imperial international system determined by the global domination of the USA, Poland's affiliation with the block of western countries led by the USA and China's sophisticated policy which selectively accepts the rules promoted by the leading superpower and, at the same time, persistently pursues the growth of its own strength and questions the American domination. On the domestic level the Polish policy towards China is influenced by liberal-democratic normative system adopted by Polish ruling elites within hegemonic socialization after 1989. Its impact, however, is weakening along with the growth of China's economic power and the economic crisis of the USA and West European countries.

Wrocław 2016

Nr 1(4)/2016

MARCIN SZYDZISZ
Uniwersytet Wrocławski

POLITYKA ZAGRANICZNA RP WOBEK BLISKIEGO WSCHODU – ZMIANA CZY CIĄGŁOŚĆ?

Bliski Wschód jest obecnie najbardziej zapalnym regionem świata. W Iraku i Syrii toczą się wojny, zaś w Turcji doszło do próby zamachu stanu i cały czas trwa akcja władz tego państwa skierowana przeciwko Kurdom. Część krajów boryka się z problemem uchodźców, którzy uciekli z terenów objętych działaniami wojennymi. W Egipcie i Turcji dochodzi do zamachów terrorystycznych, a w Libanie wciąż mamy do czynienia z napięciami wewnętrznymi. Jeśli do tego dodamy jeszcze konflikt izraelsko-palestyński i napięcia w relacjach z Iranem mamy w miarę pełny obraz problemów, które dotyczą ten region.

Polska w przeszłości nigdy nie wykazywała szczególnego zainteresowania Bliskim Wschodem. Niemniej jednak władze w Warszawie odnosiły się do pewnych procesów, które zachodziły w tym regionie. W czasie istnienia Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej polska dyplomacja była całkowicie uzależniona od Moskwy. W latach 40. XX w. rząd w Warszawie poparł, podobnie jak Kreml, powstanie Państwa Żydowskiego. Później, także zgodnie z linią wyznaczoną przez Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR), wsparł dyplomatycznie państwa arabskie w ich walce z Izraelem oraz na różne sposoby popierał aspiracje Palestyńczyków.

Polskie władze także przychylnie ustosunkowywały się do wszystkich bliskowschodnich reżimów, w których rządzili ludzie związani ze ZSRR (np. Tunezja czy Algieria). Relacje z tymi państwami ograniczały się jednak do, na ogół, niewielkiej wymiany handlowej oraz wsparcia politycznego. Czasami również zawierano umowy dotyczące różnych aspektów współpracy¹.

Dopiero po 1989 r. polskie władze miały okazję samodzielnie kształtować swoją politykę także wobec Bliskiego Wschodu. W konsekwencji głównym celem

¹ Na przykład w 1967 r. zawarto umowę pomiędzy Polską a Algierią, regulującą kwestię współpracy kulturalnej (Dz.U. 1967 nr 12 poz. 49). W tym samym roku podobną umowę podpisano z Tunezją (Dz.U. 1967 nr 35 poz. 173).

polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej (RP) było dążenie do integracji ze strukturami europejskimi. Polskim władzom zależało przede wszystkim na wstąpieniu do Sojuszu Północnoatlantyckiego (NATO) i Unii Europejskiej (UE). Podobnie, jak w okresie poprzednim, Bliski Wschód nie budził ich szczególnego zainteresowania. Polska dyplomacja nie miała spójnego planu działania w tym regionie. Większą aktywność wykazywała jedynie w relacjach z Izraelem oraz poprzez udział w operacjach pokojowych Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ), m.in. na Wzgórzach Golan i w Libanie, a późniejszym czasie również poprzez wysłanie swojego kontyngentu wojskowego do Iraku.

Izrael – wyjątkowe relacje

Jedynym państwem, które budziło większe zainteresowanie polskiej dyplomacji był Izrael. Już w 1990 r. Polska zdecydowała się przywrócić zerwane w 1967 r. stosunki dyplomatyczne. Kooperacja polsko-izraelska była wyjątkowo intensywna i od lat 90. XX w. skokowo się rozwijała. Rosła wzajemna wymiana handlowa, kwitła współpraca wojskowa, polepszały się relacje kulturalne i naukowe. Bardzo intensywne były również kontakty polityczne². Polscy politycy, reprezentujący różne opcje polityczne, nie wahali się używać mocnych sformułowań. W kwietniu 2008 r. premier Donald Tusk przekonywał, że „Izrael nie znajdzie się w UE bardziej niezawodnego rzecznika jego bezpieczeństwa (...) niż w Polsce”³.

W tym samym czasie prezydent RP Lech Kaczyński zapewniał, że „Polska jest mocnym głosem broniącym prawa państwa Izrael i narodu żydowskiego do życia w bezpiecznych granicach” oraz deklarował, że „jest i będzie ona jednym z najbliższych sojuszników Izraela”⁴. Izraelczycy z kolei liczyli, że to właśnie nasz kraj będzie rzecznikiem ich interesów na forum wspólnotowym.

Polska nie spełniła oczekiwań Izraela, ale nawet jeśli nie popierała izraelskiej wizji ułożenia stosunków z sąsiadami to starała się zachować neutralność, wciąż jednak podkreślając życzliwość dla Państwa Żydowskiego⁵. Najlepiej stan relacji polsko-izraelskich opisują słowa Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego,

² Więcej o stosunkach polsko-izraelskich w tym czasie można znaleźć w opracowaniu Joanny Dyduch; Zob.: J. Dyduch, *Stosunki polsko-izraelskie w latach 1990–2009. Od normalizacji do strategicznego partnerstwa*, Warszawa 2010.

³ *Poland seeks to BOOT Israeli ties*, www.newsvote.bbc.co.uk, 23 VII 2009, za: J. Dyduch, *op.cit.*, s. 328.

⁴ Kaczyński: *Polska będzie popierać państwo Izrael*, Dziennik.pl, www.wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/74210,kaczynski-polska-bedzie-popierac-izrael.html (21 XII 2016).

⁵ Więcej o relacjach polsko-izraelskich oraz polsko-palestyńskich można przeczytać w artykule: *Polska polityka wobec stron konfliktu izraelsko-palestyńskiego po przystąpieniu Polski do*

który w 2013 r. mówił: „Polska demokratyczna, niepodległa, będąca członkiem NATO i UE jest w dalszym ciągu zainteresowana budowaniem jak najlepszych i jak najżywszych relacji polsko-izraelskich”⁶.

Znaczenie wzajemnych polsko-izraelskich kontaktów podkreśla również fakt wspólnych posiedzeń rządów (tzw. konsultacje międzyrządowe), które odbywają się nieprzerwanie od 2011 r.⁷.

Polska dyplomacja wobec Palestyńczyków

Polska dyplomacja starała się także utrzymywać pozytywne relacje z drugą stroną konfliktu izraelsko-palestyńskiego. Pierwsze kontakty dyplomatyczne z Organizacją Wyzwolenia Palestyny (OWP), reprezentującą Palestyńczyków, nawiązano już w latach 70. XX w., zaś w 1988 r. Polska uznała proklamację niepodległego państwa palestyńskiego⁸. Oczywiście wtedy polska polityka była w zasadzie powieleniem radzieckich wzorców, ale po przełomie w 1989 r. relacje ze stroną palestyńską należy nadal uznać za poprawne.

Rozwijają się nadal kontakty polityczne. Dochodzi do spotkań na najwyższym szczeblu. W 2009 r. wizytę w Polsce złożył prezydent Autonomii Palestyńskiej Mahmud Abbas. Spotkał się on z zarówno z prezydentem L. Kaczyńskim, jak i z premierem D. Tuskiem⁹.

Od 2005 r. RP udziela również pomocy rozwojowej Palestyńczykom, a w 2009 r. polski minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski i minister spraw zagranicznych Palestyńskiej Władzy Narodowej Riad Al-Malki zdecydowali się podpisać pierwsze trzyletnie porozumienie ramowe o współpracy rozwojowej pomiędzy ministerstwem spraw zagranicznych RP i ministerstwem spraw zagranicznych Palestyńskiej Władzy Narodowej. Palestyna obecnie znajduje się wśród dziesięciu priorytetowych krajów partnerskich, do których adresowana jest polska pomoc rozwojowa¹⁰.

UE; Zob. M. Szydzisz, *Polska polityka wobec stron konfliktu izraelsko-palestyńskiego po przystąpieniu Polski do UE*, „Dyplomacja i Bezpieczeństwo” 2014, nr 1, s. 167–180.

⁶ *Prezydenci Polski i Izraela o relacjach dwustronnych*, Prezydent RP, www.prezydent.pl/archiwum-bronislawa-komorowskiego/aktualnosci/wizyty-zagraniczne/art,277,prezydenci-polski-i-izraela-o-relacjach-dwustronnych.html (21 XII 2016).

⁷ Formułę spotkań międzyrządowych Polska ma jeszcze tylko w relacjach z Niemcami i Francją.

⁸ www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/inne_kontynenty/bliski_wschod_afryka_pn/relacje_pl_bl_wschod_afryka_pn/palestyna (17 XII 2016).

⁹ *Prezydent: Polska chce pokoju na Bliskim Wschodzie*, Prezydent RP, www.prezydent.pl/archiwum-lecha-kaczynskiego/aktualnosci/rok-2009/art,9,214,prezydent-polska-chce-pokoju-na-bliskim-wschodzie.html (17 XII 2016).

¹⁰ *Palestyna, Polska Pomoc*, www.polskapomoc.gov.pl/Palestyna,22.html (17 XII 2016).

Współpraca gospodarcza z Autonomią Palestyńską jest bardzo ograniczona. Jedynym bardziej wyrazistym przejawem wzajemnych kontaktów jest turystyka. Polacy są jedną z liczniejszych grup przybywających do Palestyny (odwiedzają oni przede wszystkim Betlejem i Jerycho)¹¹.

W kontekście relacji z Izraelem i Palestyną należy wspomnieć, że RP jednoznacznie i zawsze popierała dialog i proces pokojowy między dwoma zwaśnionymi narodami. Nawet w swoich *expose* ministrowie spraw zagranicznych często podkreślali konieczność prowadzenia negocjacji pokojowych między zwaśnionymi stronami¹². Równie często robili to polscy politycy podczas swoich wizyt w Ziemi Świętej¹³. Niemniej jednak polskie władze w zasadzie nie proponowały własnych autorskich projektów zintensyfikowania procesu pokojowego¹⁴. Także nasz kraj nie włączał się czynnie w projekty unijne (np. Polska nie brała udziału w misji obserwacyjnej przeprowadzanej w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony w 2007 r.)¹⁵.

Także podczas sprawowania Prezydencji w UE (lipiec–grudzień 2011) polska dyplomacja nie podjęła żadnych działań, które miały na celu promowanie procesu pokojowego, choć Polska w jej trakcie wykazywała zainteresowanie regionem.

¹¹ www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/inne_kontynenty/bliski_wschod_afryka_pn/relacje_pl_bl_wschod_afryka_pn/palestyna (17 XII 2016).

¹² M.in. zob.: *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych Radosława Sikorskiego na temat polskiej polityki zagranicznej w 2011 roku*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/priorytety_polityki_zagr_2012_2016/expose2/expose2011/Informacja_Ministra_Spraw_Zagranicznych_o_zadaniach_polskiej_polityki_zagranicznej_w_2014_roku, MSZ RP, www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/informacja_ministra_spraw_zagranicznych_o_zadaniach_polskiej_polityki_zagranicznej_w_2014_roku (27 XII 2016).

¹³ Przykładowo Prezydent Bronisław Komorowski w listopadzie 2013 r. mówił, że „Polska popiera zawarcie przez obie strony porozumienia pokojowego, opartego na zasadzie dwóch państw – żydowskiego państwa Izrael i państwa Palestyna, pokojowo współistniejących w bezpiecznych granicach”. Prezydent w Izraelu i na obszarze Palestyńskiej Władzy Narodowej”, Prezydent RP, www.prezydent.pl/archiwum-bronislawa-komorowskiego/aktualnosci/wizyty-zagraniczne/art,276,prezydent-w-izraelu-i-na-obszarze-palestynskiej-wladzy-narodowej.html (27 XII 2016).

¹⁴ Dwukrotnie polska dyplomacja podnosiła rozwiązania, które miały zintensyfikować proces pokojowy. W 2002 r. szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego Marek Siwiec zgłosił propozycję Warszawy jako miejsca izraelsko-palestyńskich rozmów pokojowych; *USA dziękuje Polsce*, „Rzeczpospolita”, 19 IV 2002, za J. Dyduch, *Stosunki polsko-izraelskie w latach 1990–2009*, Warszawa 2010, s. 111; zaś w styczniu 2008 r. minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski, na spotkaniu z ambasadorami państw muzułmańskich, zaproponował powstanie palestyńsko-izraelskiego „Okrągłego Stołu”, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, www.msz.gov.pl/resourcel/0b97988b-209d-4ae1-9d83-f5e2c4c9a661:JCR (20 XII 2016).

¹⁵ J. Bury, *Polityka Polski wobec państw Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2008, s. 261.

Obecność polskich wojsk w Iraku

Polska była jednym z tych krajów, które zdecydowały się wymiennie włączyć w amerykańską akcję w Iraku. Władze w Warszawie nie tylko politycznie poparły projekt obalenia reżimu Saddama Husajna ale również wysłały swój kontyngent wojskowy w ramach misji stabilizacyjnej. W szczytowym okresie zaangażowania (2004–2005) Polska utrzymywała w Iraku 2,5 tys. żołnierzy oraz objęła kontrolę nad jednym z czterech sektorów (Sektor Centralno-Północny), na jakie został podzielony Irak.

Polska misja wojskowa w Iraku zaczęła się stopniowo zmieniać z misji stabilizacyjnej w szkoleniową. Zmniejszała się także liczba polskich żołnierzy. Ostatecznie polscy żołnierze wycofali się z Iraku wraz z końcem 2011 r.

Polskie władze decydując na wysłanie żołnierzy liczyli na intratne kontrakty związane z odbudową zniszczonego kraju oraz na wzmocnienie międzynarodowej pozycji naszego państwa. Z dzisiejszej perspektywy można jednoznacznie stwierdzić, że tych celów nie udało się zrealizować.

Może dlatego w przyszłości polski rząd nie zdecydował się tak wymiennie wspomóc międzynarodowe misje, które realizowane były w regionie. Zgodnie z rezolucją 1973 Rady Bezpieczeństwa ONZ z marca 2011 r., część państw zachodnich rozpoczęło operację militarną w Libii¹⁶. Polskie władze postanowiły jednak nie podejmować aktywniejszej akcji, deklarując jedynie potencjalną możliwość udzielenia pomocy humanitarnej¹⁷.

Podobnie było w 2014 r., kiedy to Polska nie zdecydowała się realnie wspomóc, uformowanej pod przywództwem amerykańskim, koalicji państw walczących z tzw. Państwem Islamskim.

Pomoc dla chrześcijan

W wyniku toczonych w regionie wojen cierpiała ludność cywilna. Polska dyplomacja w szerszym zakresie zainteresowała się losem chrześcijan. W 2014 r. minister spraw zagranicznych R. Sikorski mówił, że Polska będzie „nawoływać do poszanowania praw mniejszości religijnych, zwłaszcza chrześcijan”¹⁸. Także

¹⁶ Operacja ta miała na celu ustanowienie zakazu lotów. W dniu 31 III 2011 r. pełną odpowiedzialność za działania wojskowe przejęło NATO.

¹⁷ TVN24, www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiatea,2/koalicjanci-zaatakuja-jeszcze-w-sobote,213159.html (21 XII 2016).

¹⁸ *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2014 roku, op.cit.*

jego następcą, minister Grzegorz Schetyna rok później wspominał o pomocy „ofiarom prześladowań religijnych, w tym chrześcijanom i jazydom”¹⁹.

Polska dyplomacja jednak już wcześniej podejmowała próby działania w obronie prześladowanych chrześcijan. W styczniu 2011 r. minister spraw zagranicznych R. Sikorski, wspólnie z szefami dyplomacji Włoch, Francji i Węgier, wystosował list do szefowej unijnej dyplomacji Catherine Ashton. Sygnatariusze listu domagali się „konkretnych inicjatyw Europy” w sprawie prześladowań chrześcijan i postulowali monitorowanie „kraj po kraju” sytuacji mniejszości chrześcijańskich²⁰.

Także polski parlament starał się włączyć w obronę prześladowanej ludności chrześcijańskiej. W grudniu 2011 r. powstał Parlamentarny Zespół Obrony Chrześcijan na Świecie. Jego zadaniem jest „bieżące monitorowanie sytuacji prześladowanych chrześcijan na świecie oraz – w miarę możliwości – przeciwdziałanie temu zjawisku”²¹. Wprawdzie Zespół został powołany do życia, by bronić chrześcijan na całym świecie, ale ze zrozumiałych względów zajmował się również problemami chrześcijan na Bliskim Wschodzie²².

Jednak najbardziej wyraźnym dowodem zajęcia się sprawą prześladowanych chrześcijan było przyjęcie przez polski sejm uchwały (X 2013) „w sprawie wyrażenia solidarności z prześladowanymi wspólnotami chrześcijańskimi na Bliskim Wschodzie, zwłaszcza w Syrii i Egipcie”. W swojej uchwale Sejm RP „wzywa społeczność międzynarodową do podjęcia odważnych działań w celu obrony chrześcijan przed eksterminacją (...) Współczesny świat nie może beczynnie przyglądać się, jak ludzie giną tylko dlatego, że chcą pozostać wierni swojej religii”. Poza tym polski sejm wzywał „polski rząd i dyplomację do wykorzystania każdego dostępnego forum, zwłaszcza w ramach Unii Europejskiej, by tę sprawę podnosić i szukać skutecznych metod obrony chrześcijan, także poprzez użycie dostępnych form pokojowego bojkotu krajów prześladowujących chrześcijan, który byłby dla nich ekonomicznie odczuwalny”. Co więcej posłowie obligowali „polski rząd i dyplomację do zainicjowania na forum międzynarodowym, a szczególnie w Unii Europejskiej, kroków na rzecz uwzględnienia w stanowisku dotyczącym

¹⁹ Minister Grzegorz Schetyna o priorytetach polskiej dyplomacji, MSZ RP, www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/minister_grzegorz_schetyna_o_priorytetach_polskiej_dyplomacji (27 XII 2016).

²⁰ *Apel o obronę chrześcijan przez UE*, Polskie Radio, www.polskieradio.pl/5/3/Artyku-1/295659,Apel-o-obrone-chrzescijan-przez-UE (28 XII 2016).

²¹ *Parlamentarny Zespół Obrony Chrześcijan na Świecie*, Senat RP, www.senat.gov.pl/sklad/senatorowie/zespo-ly/parlamentarny,11,parlamentarny-zespol-obrony-chrzescijan-na-swiecie.html (28 XII 2016).

²² Przykładowo w październiku 2013 r. przedstawiciele Zespołu spotkali się z ambasadorem Syrii Idrisem Mayyem i rozmawiali o sytuacji chrześcijan w tym kraju; *Protokół siódmego posiedzenia Parlamentarnego Zespołu Obrony Chrześcijan na Świecie*, Senat RP, www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/senat/zespo-ly/obrony_chrzescijan/protokol7.pdf (28 XII 2016).

konfliktu w Syrii kwestii obrony chrześcijan, a także w perspektywie ewentualnego międzynarodowego rozstrzygnięcia toczącego się tam konfliktu”²³.

Uchwała w obronie chrześcijan na Bliskim Wschodzie została przyjęta olbrzymią większością głosów. Za jej przyjęciem głosowało 389 posłów, 31 było przeciw, zaś 5 wstrzymało się od głosu²⁴.

Problem uchodźców

Pobocznie z polityką Polski wobec Bliskiego Wschodu związany jest problem uchodźców. W latach 2014–2015 na obszar państw członkowskich UE przybyło około 1,5 mln imigrantów²⁵. Część z nich pochodziła z krajów Bliskiego Wschodu.

Jednym z pomysłów poradzenia sobie z problemem imigrantów była koncepcja ich relokacji w ramach państw unijnych. Rząd premier Ewy Kopacz ostatecznie zgodził się na przyjęcie przydzielonej mu kwoty uchodźców²⁶.

Polska prezydencja w Radzie UE (1 VII–31 XII 2011)

Polska dyplomacja większe zainteresowanie regionem wykazała jedynie podczas pełnienia swojej prezydencji w Unii Europejskiej. Wtedy to, jako jeden z priorytetów umieszczono wypracowanie mechanizmów wsparcia demokracji i rządów prawa w krajach „południowego sąsiedztwa”. Efektem tego działania była propozycja powołania do życia Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji (European Endowment for Democracy)²⁷.

²³ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 października 2013 r. w sprawie wyrażenia solidarności z prześladowanymi wspólnotami chrześcijańskimi na Bliskim Wschodzie, zwłaszcza w Syrii i Egipcie, Sejm RP, www.orka.sejm.gov.pl/proc7.nsf/uchwaly/1702_u.htm (28 XII 2016).

²⁴ Przeciwno uchwale głosowało 29 posłów Twojego Ruchu oraz jeden poseł niezrzeszony; Sejm wzywa do działań w obronie chrześcijan, www.deon.pl/wiadomosci/polska/art,19610,sejm-wzywa-do-dzialan-w-obronie-chrzescijan.html (28 XII 2016).

²⁵ Biuletyn Migracyjny, www.biuletynmigracyjny.uw.edu.pl/53-grudzien-2015/dane-na-temat-migrantow-i-uchodzcow-w-europie (28 XII 2016).

²⁶ Polska, podobnie jak inne kraje Grupy Wyszehradzkiej, była początkowo przeciwna przymusowej relokacji. Jednak ostatecznie wyraziła zgodę na proponowany podział; *Jest decyzja. Wiemy, ilu uchodźców przyjmie Polska*, Newsweek, www.newsweek.pl/swiat/uchodzczy-ilu-imigrantow-pryjmie-polska-decyzja-ue,artykuly,370974,1.html (28 XII 2016).

²⁷ www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/inne_kontynenty/bliski_wschod_afryka_pn/afryka_polnocna_i_bliski_wschod (21 XII 2016).

Fundusz ten rzeczywiście powstał. Jego otwarcie nastąpiło w maju 2013 r. Siedziba Funduszu mieści się w budynku dawnej polskiej ambasady w Brukseli, a na jego czele stanął polski wiceminister spraw zagranicznych Jerzy Pomianowski²⁸.

Europejski Fundusz na rzecz Demokracji ma za zadanie wspierać inicjatywy demokratyczne w krajach „południowego i wschodniego sąsiedztwa” (Algieria, Maroko, Tunezja, Libia, Egipt, terytoria palestyńskie, Jordania, Liban, Syria, Białoruś, Ukraina, Mołdawia, Azerbejdżan, Gruzja i Armenia). Na jego funkcjonowanie do 2016 r. miano przeznaczyć około 26 mln Euro. Jednym z najpoważniejszych darczyńców, obok Szwecji i Danii, była Polska. Już w 2013 r. o wsparcie Funduszu aplikowano ok. 500 razy. Najwięcej wniosków pochodziło z Ukrainy i Egiptu²⁹. Do grudnia 2016 r. pomoc Funduszu otrzymały 333 projekty³⁰.

Promowanie polskiego modelu demokratyzacji

Idea powołania do życia Funduszu wpisywała się dobrze w przekonanie polskich władz, które starały się pokazywać polski proces transformacji jako modelowy sposób wchodzenia na drogę demokracji i budowy społeczeństwa obywatelskiego. Temu działaniu służyły różnego rodzaju inicjatywy. Do najbardziej medialnych należało zorganizowanie wizyty w Tunisie (IV 2011) byłego prezydenta Lecha Wałęsy. Pierwszy przywódca „Solidarności” dzielił się z nowymi władzami tunezyjskimi swoimi doświadczeniami z okresu polskiej transformacji³¹.

Polska dyplomacja organizowała również mniej spektakularne wydarzenia. We wrześniu 2011 r. do Polski przybyła grupa rewolucjonistów z Tunezji i Egiptu. Podczas kilkudniowego pobytu goście z północnej Afryki spotykali się z polskimi politykami i samorządowcami oraz zbierali informację o zasadach funkcjonowania demokratycznego państwa³².

²⁸ *Europejski Fundusz na rzecz Demokracji (EED) gotowy do działania*, MSZ RP, www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polska_pomoc/europejski_fundusz_na_rzecz_demokracji__eed__gotowy_do_dzialania (21 XII 2016).

²⁹ Do lutego 2014 r. realizowano 37 projektów i przygotowywano do realizacji kolejnych 15; *UE/ Fundusz na rzecz demokracji bez wsparcia finansowego dużych krajów*, Depesza PAP, 10 II 2014, MSZ RP, www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/msz_w_mediach/ue_fundusz_na_rzecz_demokracji_bez_wsparcia_finansowego_duzych_krajow__depesza_pap_10_02_2014 (21 XII 2016).

³⁰ *We support* <https://www.democracyendowment.eu/we-support/?country=> (21 XII 2016).

³¹ D. Pszczółkowska *Wałęsa uczy Tunezję demokracji*, „Gazeta Wyborcza”, http://wyborcza.pl/1,76842,9511357,Walesa_uczy_Tunezje_demokracji.html?disableRedirects=true (21 XII 2016).

³² *Opozycjoniści z Tunezji i Egiptu uczą się demokracji w Polsce*, Onet.pl, www.wiadomosci.onet.pl/kraj/opozycjonisci-z-tunezji-i-egiptu-ucza-sie-demokracji-w-polsce/5mdz3 (21 XII 2016).

Polskie projekty związane z promowaniem demokracji przybierały również formy cykliczne. Do tego rodzaju przedsięwzięć można zaliczyć „Warszawski Dialog na rzecz Demokracji”. W grudniu 2016 r. miała mieć miejsce jego piąta edycja³³. Promowaniu wartości demokratycznych służy również Fundacja Solidarności Międzynarodowej. Została ona powołana do życia przez prezydenta RP pod koniec lat 90. XX w. (jako Polska Fundacja Międzynarodowej Współpracy na rzecz Rozwoju „Wiedzieć Jak”). Zawiesiła ona swoją działalność w 2005 r. i została ponownie reaktywowana przez ministra spraw zagranicznych w 2011 r. Fundacja wspiera liczne projekty realizowane przez polskie organizacje pozarządowe we współpracy z partnerami lokalnymi z zagranicy w różnych państwach świata. Jednym jest Tunezja³⁴. W latach 2012–2015 Fundacja wsparła w tym kraju 15 inicjatyw³⁵.

Dochodzi również do współpracy o społecznym wymiarze. Kooperują ze sobą miasta i regiony z Polski i Bliskiego Wschodu. Iracki Kurdyjski Region Autonomiczny współpracuje z Małopolską, Wielkopolską i Podkarpackiem. Ponadto Kraków ma umowę o kooperacji z Ammanem, Czeladź z Irbidem, Kętrzyn z palestyńskim Jerychem, a Częstochowa z Betlejem³⁶.

Polska pod rządami Prawa i Sprawiedliwości (PiS)

Utworzenie w listopadzie 2015 r. rządu premier B. Szydło, co było konsekwencją zwycięstwa wyborczego partii Prawo i Sprawiedliwość (PiS), doprowadziło do zmian także w polityce zewnętrznej. Pewną nadzieję na zintensyfikowanie polskiej obecności w regionie wiązała się z osobą nowego ministra spraw zagranicznych. Został nim Witold Waszczykowski. Znał on doskonale problemy regionu, ponieważ w latach 1999–2002 pełnił funkcję ambasadora Polski w Teheranie, a później przez kilka lat był zastępcą dyrektora Departamentu Afryki i Bliskiego Wschodu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych (MSZ).

Priorytety polskiej polityki zagranicznej zostały przedstawione przez nowego ministra w sejmowym *expose* w styczniu 2016 r. W dwóch częściach swojego

³³ *Rusza piąta edycja Warszawskiego Dialogu na rzecz Demokracji*, MSZ RP, www.msz.gov.pl/pl/p/wdd_pl/aktualnosci/rusza_piata_edycja_warszawskiego_dialogu_na_rzecz_demokracji (21 XII 2016).

³⁴ *O fundacji*, www.solidarityfund.pl/pl/fundacja1/o-fundacji (21 XII 2016).

³⁵ *Tunezja*, www.solidarityfund.pl/pl/opisy-projektow-2013/wg-krajow-2/tunezja (21 XII 2016).

³⁶ *Afryka i Bliski Wschód*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej, www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/inne_kontynenty/bliski_wschod_afryka_pn/afryka_polnocna_i_bliski_wschod (21 XII 2016).

wystąpienia nawiązał on do sytuacji na Bliskim Wschodzie. Minister, opisując wyzwania stojące przed polską polityką zagraniczną, mówił o trzech kryzysach, które dotknęły Europę. Drugim z nich, jego zdaniem, jest kryzys sąsiedztwa europejskiego: „W sąsiedztwie południowym te same lub podobne zjawiska (korupcja oraz brak konsekwentnych reform polityczno-ustrojowych i wolnorynkowych – M.Sz.) doprowadziły do zapaści takich państw jak Syria i Libia oraz zachwiały stabilnością wielu innych krajów. Bliski Wschód pogrąża się w chaosie. Cierpi na tym bliskowschodni proces pokojowy. Na południe od Europy największymi problemami są dziś konflikty zbrojne, terroryzm, rozkład struktur państwowych. Narastającym problemem jest potężna fala migracji zarobkowej i uchodźców. Konieczne są działania dostosowujące polską politykę zagraniczną i politykę bezpieczeństwa także do tych wyzwań. Chcę jednak podkreślić, że polska dyplomacja, używając również instrumentów pomocy rozwojowej, aktywnie włączając się w rozwiązywanie problemów Afryki i Bliskiego Wschodu, będzie dążyła do utrzymania właściwej równowagi między zaangażowaniem naszych partnerów i sojuszników z NATO i UE w zapobieganie i rozwiązywanie problemów w sąsiedztwie wschodnim i południowym”³⁷.

W kolejnym fragmencie *expose* minister Waszczykowski starał się przedstawić pomysły na politykę swojego rządu wobec państw Bliskiego Wschodu, stwierdzając, iż „Interesy ekonomiczne, a także starania na rzecz uzyskania poparcia dla naszej kandydatury do Rady Bezpieczeństwa ONZ, wymagają zwiększenia aktywności polskiej dyplomacji w Afryce i na Bliskim Wschodzie. W zależności od rozwoju sytuacji rozważamy wznowienie działalności naszych placówek w Bagdadzie, Damaszku i Trypolisie. Wykorzystując bliskie relacje z władzami izraelskimi, jak i palestyńskimi będziemy też wspierać międzynarodowe wysiłki w celu wznowienia dialogu w ramach bliskowschodniego procesu pokojowego. Utrzymujące się zainteresowanie polskich turystów wyjazdami do Egiptu i Tunezji stawia te kraje w gronie naszych ważnych partnerów. Jako istotny partner gospodarczy utrwała swoją pozycję Algieria. Na większe zainteresowanie z naszej strony zasługują stabilne polityczne i wpływowe w swoim otoczeniu Maroko i Jordania – państwa posiadające uprzywilejowany status w stosunkach z UE i oferujące konkretne korzyści dla polskich firm. Polska pozostanie ważnym partnerem również dla państw Zatoki Perskiej. W roku 2016 podejmiemy zabiegi na rzecz pozyskania dla Polski poważnych inwestycji z państw tego regionu. Do głównych zadań należy pogłębienie współpracy z Arabią Saudyjską i Katarą,

³⁷ Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2016 roku, MSZ RP, www.msz.gov.pl/pl/ministerstwo/minister/wystapienia/informacja_ministra_spraw_zagranicznych_o_zadaniach_polskiej_polityki_zagranicznej_w_2016_roku (27 XII 2016).

państwami o istotnym znaczeniu dla dywersyfikacji dostaw energii do Polski. Bardzo duży potencjał widzimy w rozwoju stosunków z Iranem, wobec którego Unia Europejska zniosła niedawno sankcje ekonomiczne. Szczególne miejsce na mapie polskich interesów na Bliskim Wschodzie zachowują Zjednoczone Emiraty Arabskie – nasz najważniejszy kontrahent w świecie arabskim³⁸.

Tak wyznaczone kierunki polskiej polityki zagranicznej na Bliskim Wschodzie nie różniły się od działań podejmowanych przez poprzednie rządy. Warto jednak podkreślić fakt, że polskiej polityce wobec regionu po raz pierwszy poświęcono tak dużo miejsca w *expose* polskiego ministra spraw zagranicznych. Poprzednicy Witolda Waszczykowskiego, R. Sikorski, jak i jego następca G. Schetyna, w swoich wystąpieniach na ogół sytuację na Bliskim Wschodzie opisywali dość pobieżnie³⁹. Co ciekawe, również częściej podkreślali konieczność podejmowania konkretnych działań przez UE. Dla przykładu minister Sikorski w 2011 r. twierdził: „Problem Bliskiego Wschodu jest testem dla tworzącej się wspólnej polityki zagranicznej. Unia musi mówić spójnym głosem, który będzie słyszalny w całym jej sąsiedztwie. Musi też skutecznie używać swych funduszy dla promocji demokracji i praw człowieka”⁴⁰. Podobnie mówił w 2014 r. minister Schetyna: „Wojna ogarnęła Irak, Syrię, walki toczą się u granic Turcji, krwawiącą raną staje się Libia. Polska poczuwa się do współodpowiedzialności za bezpieczeństwo europejskie. Nie będziemy przymykać oczu na płynące z Południa zagrożenie terroryzmem, katastrofami humanitarnymi, zakłócaniem dostaw surowców energetycznych, aktami prześladowań i zbrodni wojennych w stosunku do mniejszości religijnych czy etnicznych. Bezpieczeństwo Europy jest jedno i niepodzielne. Gotowi jesteśmy umacniać je wspólnie z naszymi sojusznikami także na południowych rubieżach, w myśl zasady *jeden za wszystkich, wszyscy za jednego*”⁴¹.

W swoim wystąpieniu, w kontekście Bliskiego Wschodu, minister Waszczykowski mniej akcentował znaczenie Unii. Ma się wrażenie, że postawił on na bardziej samodzielną politykę Polski w tym regionie.

Niejako potwierdził on to w swoim kolejnym *expose*, w lutym 2017 r., kiedy to podkreślał, że RP silniej otwiera się na współpracę z krajami Azji, Afryki i Bliskiego Wschodu⁴².

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ Informacja Ministra Spraw Zagranicznych Radosława Sikorskiego na temat polskiej polityki zagranicznej w 2011 r., *op. cit.*

⁴¹ Minister Grzegorz Schetyna o priorytetach polskiej dyplomacji, *op. cit.*

⁴² Minister Witold Waszczykowski o priorytetach polskiej dyplomacji w 2017 roku, 9 II 2017, MSZ RP, www.msz.gov.pl/pl/p/msz_pl/aktualnosci/wiadomosci/minister_witold_waszczykowski_o_priorytetach_polskiej_dyplomacji_w_2017_roku (13 II 2017).

Polska polityka wobec Izraela

Relacje polsko-izraelskie nadal można uznać za bardzo dobre. Charakter wzajemnych stosunków podkreśla udział prezydenta RP w uroczystościach pogrzebowych Szymona Peresa oraz wizyta polskiego rządu w Izraelu, w ramach konsultacji międzyrządowych, która miała miejsce w listopadzie 2016 r. w ramach konsultacji międzyrządowych. Obok premier Beaty Szydło uczestniczyli w nich przedstawiciele Ministerstwa Rozwoju, Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwa Obrony Narodowej, Ministerstwa Edukacji Narodowej, Ministerstwa Sportu i Turystyki, Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego⁴³.

Spotkania przedstawicieli rządów koncentrowały się wokół konieczności walki z antysemityzmem, współpracy gospodarczej oraz kwestii zabezpieczeń społecznych. Polska premier mówiła o długoletniej historii relacji polsko-żydowskich. Jak twierdziła, „na podstawie wspólnej przeszłości powinniśmy budować przyszłość”. Szczególnie istotne dla obu stron były kwestie współpracy gospodarczej. W jej ramach ma powstać wspólne polsko-izraelskie Forum Innowacyjne⁴⁴.

Premier Szydło zwróciła również uwagę na problem związany z izraelską młodzieżą odwiedzającą Polskę, stwierdzając, iż „Chcemy, żeby młodzież odwiedzała nie tylko te tradycyjne historyczne miejsca, ale poznawała Polskę nowoczesną i miała możliwości zapoznawania się z bezpiecznym i dobrze rozwijającym się pięknym krajem”⁴⁵.

Jak już wspomniano, kwestie współpracy gospodarczej były istotne także dla poprzednich polskich gabinetów. Nie inaczej było ze sprawą wizyt izraelskiej młodzieży. Już od ponad dekady polskie władze podkreślały konieczność zaprezentowania im szerszego kontekstu polsko-żydowskich relacji⁴⁶.

Wymiernym efektem polsko-izraelskiej współpracy było podpisanie dwóch umów. W październiku 2016 r. sygnowano *Umowę o współpracy w zakresie przemysłowych prac badawczo-rozwojowych*⁴⁷, a w listopadzie 2016 r., podczas wizyty w Izraelu minister rodziny, pracy i polityki społecznej, Elżbieta Rafalska

⁴³ Premier Beata Szydło w Izraelu: Na podstawie wspólnej przeszłości możemy budować przyszłość, Premier RP, www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/premier-beata-szydlo-w-izraelu-na-podstawie-wspolnej-przeszlosci-mozemy.html (27 XII 2016).

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ Izraelska młodzież przybywa do Polski przede wszystkim aby oddać hołd pomordowanym przez Niemców Żydom w obozach zagłady. Polskie władze od lat 90. XX w. zabiegały aby te wizyty nie ograniczały się jedynie do zobaczenia obozów koncentracyjnych, ale obejmowały również, na przykład, spotkania z polską młodzieżą.

⁴⁷ M.P. 2016 poz. 176.

podpisała *Umowę o zabezpieczeniu społecznym*. Ma ono na celu zapewnienie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, funkcjonujących w Polsce i Izraelu.

Dobre kontakty z Izraelem potwierdziła wizyta w Izraelu prezydenta Polski, która miała miejsce w styczniu 2017 r. Podczas spotkania z prezydentem Rivlinem Andrzej Duda mówił: „Dziś, Panie Prezydencie, od wielu, wielu lat Polskę i Izrael łączą serdeczne relacje. Polska jako państwo zawsze sprzyjała Izraelowi i chce zapewnić, że nadal sprzyja. Cieszy mnie rozwijająca się współpraca, zwłaszcza w elementach nowoczesnej gospodarki, w elementach nowoczesnej technologii (...) Cieszę się bardzo z trzecich konsultacji międzyrządowych, które miały miejsce w drugiej połowie listopada zeszłego roku (...) Chciałbym jeszcze raz potwierdzić, że Polska przede wszystkim sprzyja z jednej strony Izraelowi, ale z drugiej strony także sprzyja cały czas w bardzo silny sposób procesowi pokojowemu tutaj, na Bliskim Wschodzie”⁴⁸. Prezydent RP również podkreślał znaczenie historii we wzajemnych relacjach. Podczas otwierania wystawy w centrum im Menachima Begina poświęconej Żydom, służącym w polskim wojsku, mówił: „Polaków i Żydów łączy wielowiekowe dziedzictwo współistnienia w Rzeczypospolitej, gdzie razem budowaliśmy pomyślność naszych narodów i w obronie której wiele razy stawaliśmy ramię w ramię”. Później dodawał „otwierana dzisiaj wystawa przypomina o wspólnych doświadczeniach historycznych, które łączą narody polski i żydowski, oraz o wartościach, które stanowią fundament naszej przyjaźni, takich jak wolność, bezpieczeństwo, tolerancja, wzajemny szacunek, solidarność i przyjaźń”⁴⁹.

Stosunki polsko-palestyńskie

Także relacje ze stroną palestyńską należy uznać za intensywne. We wrześniu 2016 r. doszło do wizyty prezydenta Autonomii Palestyńskiej w Polsce. Prezydent Abbas spotkał się z głową Państwa Polskiego. Podczas tego spotkania prezydent Duda zapewniał, że zakończenie konfliktu izraelsko-palestyńskiego „leży Polsce na sercu” i dodawał, że „Polska będzie zabiegała, aby konflikt izraelsko-palestyński został rozwiązany”. Jego zdaniem celem procesu pokojowego jest istnienie

⁴⁸ Wystąpienie Prezydenta RP podczas konferencji z Prezydentem Izraela, 17 I 2017, Prezydent RP, www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/art,142,wystapienie-prezydenta-rp-podczas-konferencji-z-prezydentem-izraela.html (13 II 2017).

⁴⁹ Wystąpienie Prezydenta w Centrum im. Begina w Jerozolimie, 18 I 2017, Prezydent RP, www.prezydent.pl/aktualnosci/wizyty-zagraniczne/art,149,drugi-dzien-wizyty-w-izraelu-i-palestynie.html (13 II 2017).

w przyszłości dwóch państw, koegzystujących ze sobą, a przede wszystkim zapewniających bezpieczeństwo swoim obywatelom⁵⁰.

Podczas spotkania obaj prezydenci rozmawiali także o powstaniu polsko-palestyńskiej strefy gospodarczej w Palestynie i współpracy kulturalnej obu podmiotów. Prezydent Andrzej Duda zapewnił też, że Polska nadal będzie kontynuowała udzielanie pomocy rozwojowej Palestynie oraz poruszył problem uchodźców w Libanie i Jordanii⁵¹.

Zainteresowanie rozwiązaniem konfliktu izraelsko-palestyńskiego podkreśla również udział polskiego ministra spraw zagranicznych na spotkaniu w Paryżu. W czerwcu 2016 r., na wniosek francuskiej dyplomacji, zorganizowano spotkanie ministerialne poświęcone izraelsko-palestyńskiemu procesowi pokojowemu. Obok przedstawicieli Francji uczestniczyli w nim również: Sekretarz Generalny ONZ Ban Ki-Moon, Wysoka Przedstawiciel UE do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa Federica Mogherini, Sekretarz Generalny Ligi Państw Arabskich Nabil Al-Arabi, sekretarz stanu USA John Kerry oraz ministrowie spraw zagranicznych m.in.: Senegalu, Egiptu, Arabii Saudyjskiej, Maroka, Jordanii, Kanady, Włoch, Indonezji, Norwegii, Holandii, Szwecji, Szwajcarii, Polski oraz Czech⁵².

Prezydent RP także podczas swojej wizyty w Izraelu i Palestynie często podkreślał konieczność zawarcia porozumienia pokojowego. W trakcie spotkania z prezydentem Abbasem zaznaczał, że „przyszłość musi zostać rozstrzygnięta w negocjacjach pomiędzy władzami Palestyny i Izraela. Tylko wzajemne ułożenie relacji pomiędzy władzami, ale przy akceptacji zarówno społeczeństwa Izraela, jak i Palestyny, może przynieść trwały pokój”. Poza tym prezydent Polski deklarował: „Wpieramy dążenia pokojowe ze wszystkich sił jako Polska. Zarówno Izrael, jak i Palestyna mogą liczyć na Polskę. My nie mamy żadnych interesów w tej części świata, jesteśmy tutaj absolutnie neutralni. Staramy się obiektywnie oceniać sytuację”⁵³.

Bardzo podobnie prezydent Duda mówił otwierając polsko-izraelską konferencję poświęconą współpracy naszych krajów na arenie międzynarodowej. Podczas tego przemówienia została wyłożona polska wizja rozwiązania konfliktu:

⁵⁰ *Wizyta prezydenta Palestyny*, Prezydent RP, www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/art,335,wizyta-prezydenta-palestyny.html (27 XII 2016).

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² Efektem inicjatywy było przyjęcie propozycji powołania do życia Specjalnego Uprzywilejowanego Partnerstwa z UE, wdrożenia elementów Arabskiej Inicjatywy Pokojowej oraz wkładu w sektor gospodarczy i bezpieczeństwa w Strefie Gazy; *Minister Witold Waszczykowski na konferencji poświęconej bliskowschodniemu procesowi pokojowemu*, www.msz.gov.pl/pl/c/MOBILE/aktualnosci/wiadomosci/minister_witold_waszczykowski_na_konferencji_poswieconej_bliksowschodniemu_procesowi_pokojowemu_1 (27 XII 2016).

⁵³ „Pokój między Izraelem a Palestyną tylko dzięki porozumieniu stron”, 18 I 2017, Prezydent RP, www.prezydent.pl/aktualnosci/wizyty-zagraniczne/art,150,pokoj-miedzy-izraelem-a-palestyna-tylko-dzieki-porozumieniu-stron.html (13 II 2017).

„Rzeczpospolita Polska ma świadomość, że dla Izraela podstawowym wyzwaniem w regionie Bliskiego Wschodu pozostają relacje ze stroną palestyńską. Niezmiennie wyrażamy poparcie dla inicjatyw mających na celu wypracowanie dwupaństwowego modelu pokojowej koegzystencji. Wierzymy, że wznowienie rozmów pokojowych jest możliwe, jednakże bez narzucania konkretnych rezultatów, które winny zostać wypracowane na drodze bezpośrednich negocjacji. Wynikający z nich trwały pokój powinien uwzględniać interesy obydwu stron, w tym bezpieczeństwo państwa żydowskiego, uznanie Izraela przez kraje arabskie, a także pełną normalizację stosunków z nimi”⁵⁴.

Kooperacja z innymi państwami regionu

W ostatnim roku doszło także pewnych działań, które potwierdzały zapowiadaną przez ministra Waszczykowskiego współpracę z innymi państwami regionu. Najintensywniejsze relacje RP miała z Jordanią. Prezydent Duda z królem Jordanii Abdullahem II spotykał się już trzykrotnie. Do pierwszego spotkania doszło w Nowym Jorku, podczas wizyty obu głów państwa na plenarnym posiedzeniu Zgromadzenia Ogólnego ONZ. W sierpniu 2016 r. nieoficjalną wizytę w Polsce złożył król Abdullah, a w listopadzie 2016 r. prezydent Polski przyjechał do Ammanu.

Królestwo Haszymidzkie odwiedził również w lipcu 2016 r. minister Waszczykowski. Spotkania polskich polityków z jordańskimi władzami z całą pewnością umacniają wzajemne polityczne relacje. Kooperacja Warszawy i Ammanu przybiera także coraz bardziej konkretny wymiar. W Jordaniі znajduje się polska misja szkoleniowa, składająca się z 12 żołnierzy, którzy służą w centrum analiz wywiadowczych – The King Abdullah II Special Operations Training Center w Ammanie⁵⁵. Dochodzi także do rozwinięcia naszej współpracy ekonomicznej. Podczas wizyty prezydenta Dudy w Jordaniі przyjęto wstępne ustalenia w zakresie rozwoju przemysłu zbrojeniowego⁵⁶.

⁵⁴ *Wystąpienie podczas polsko-izraelskiego seminarium*, 19 I 2017, Prezydent RP, <http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/art,147,wystapienie-prezydenta-podczas-polsko-izraelskiego-seminarium.html> (13 II 2017).

⁵⁵ *Wizyta szefa polskiej dyplomacji w Jordańskim Królestwie Haszymidzkim*, MSZ RP, www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/wizyta_szefa_polskiej_dyplomacji_w_jordanskim_krolestwie_haszymidzkim;jsessionid=9D84937C7FC48F3F3A22635011F23DE8.cmsap5p (28 XII 2016).

⁵⁶ *„Są wstępne ustalenia dotyczące współpracy z Jordanią”*, Prezydent RP, www.prezydent.pl/aktualnosci/wizyty-zagraniczne/art,128,sa-wstepne-ustalenia-dotyczace-wspolpracy-z-jordania.html (28 XII 2016).

Duże znaczenie dla Polski ma również Turcja. Minister Waszczykowski podczas swojego *expose* w lutym 2017 r. podkreślał znaczenie tzw. trójkąta flanki wschodniej, składającego się z Polski, Rumunii i Turcji. Szef polskiej dyplomacji mówił również o znaczeniu Turcji w kontekście europejskich planów rozwiązania kryzysu migracyjnego oraz wyrażał nadzieję, że „naszym tureckim sojusznikom uda się utrzymać właściwą równowagę pomiędzy poszanowaniem zasad państwa prawa, a koniecznością stanowczego przeciwstawienia się terroryzmowi”⁵⁷.

Mniej intensywne relacje mieliśmy z innymi państwami Bliskiego Wschodu. We wrześniu 2016 r. Polskę odwiedził ojciec emira Kataru Szejk Hamad bin Khalifa Al Thani. Podczas rozmów poruszano kwestie współpracy pomiędzy oboma państwami, a shejk – w imieniu Emira – przekazał prezydentowi Dudzie zaproszenie do odbycia wizyty w Katarze⁵⁸.

W listopadzie 2016 r. doszło również do wizyty w Polsce wiceprezydenta Iranu – Ali Akbar Salehi’ego. Spotkał się on m.in. z Prezydentem RP, z którym rozmawiał o możliwości rozwoju relacji gospodarczych oraz o współpracy w zakresie naukowych badań nuklearnych⁵⁹.

O ożywieniu w relacjach gospodarczych z krajami regionu mówił również minister Waszczykowski podczas swojego *expose* w lutym 2017 r. Podczas pełnienia przez niego funkcji ministra doszło do wzrostu obrotów handlowych z Arabią Saudyjską i Zjednoczonymi Emiratami Arabskimi. W tym czasie gazoport w Świnoujściu otworzył się na dostawy katarskiego gazu, a do portu w Gdańsku dotarły pierwsze tankowce z irańską ropą naftową⁶⁰.

Wojna z tzw. Państwem Islamskich

Polskie władze zdecydowały się również na wsparcie koalicji działającej przeciwko tzw. Państwu Islamskiego. Na dzień dzisiejszy Prezydent RP zgodził się, na wniosek premiera, wysłać do Kuwejtu Polski Kontyngent Wojskowy (PKW) o liczebności do 150 żołnierzy i pracowników wojska. Natomiast w Iraku będzie

⁵⁷ Minister Witold Waszczykowski o priorytetach polskiej dyplomacji w 2017 roku, 9 II 2017, www.msz.gov.pl/pl/p/msz_pl/aktualnosci/wiadomosci/minister_witold_waszczykowski_o_priorytetach_polskiej_dyplomacji_w_2017_roku (13 II 2017).

⁵⁸ Spotkanie z ojcem Emira Państwa Katar, Prezydent RP, www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/art,348,spotkanie-z-ojcem-emira-panstwa-katar.html (28 XII 2016).

⁵⁹ Spotkanie Prezydenta RP z wiceprezydentem Iranu, Prezydent RP, www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/art,396,spotkanie-prezydenta-z-.html (28 XII 2016).

⁶⁰ Minister Witold Waszczykowski o priorytetach polskiej dyplomacji w 2017 roku, 9 II 2017, MSZ RP, www.msz.gov.pl/pl/p/msz_pl/aktualnosci/wiadomosci/minister_witold_waszczykowski_o_priorytetach_polskiej_dyplomacji_w_2017_roku (13 II 2017).

stacjonowało do 60 żołnierzy. W skład PKW w Kuwejcie będą wchodziły m.in. cztery samoloty F-16, wyposażone w zasobniki rozpoznawcze DB 110. W ramach operacji „Inherent Resolve” będą one realizować zadania lotnicze w zakresie rozpoznania. W skład kontyngentu w Iraku weszły siły wydzielone z Wojsk Specjalnych, a do ich głównych zadań należy doradztwo i szkolenie sił specjalnych tego państwa⁶¹.

Znaczenie polskiego zaangażowania wojskowego w regionie podkreślił również minister Waszczykowski w swoim rocznym *expose*. Stwierdził w nim m.in., że stabilizacja sąsiedztwa europejskiego „jest dla Polski zadaniem o kluczowym znaczeniu”⁶².

Pomoc chrześcijanom

Podobnie jak w poprzednich latach polska dyplomacja starała się również pomagać prześladowanym chrześcijanom. W swoim *expose* minister Waszczykowski mówił o „obronie mniejszości religijnych, a szczególnie chrześcijan”⁶³. O prawach chrześcijan wspominał również prezydent Duda na spotkaniu z prezydentem Abbasem⁶⁴. Nadal też działa Parlamentarny Zespół Obrony Chrześcijan na Świecie⁶⁵.

O tym, że dla polskich władz nie są obce problemy chrześcijan na Bliskim Wschodzie przypominają również kongresy w ich obronie. Dotychczas, z inicjatywy posła do Parlamentu Europejskiego prof. Ryszarda Legutki oraz Papieskiego Stowarzyszenia Pomoc Kościołowi w Potrzebie odbyły się dwa takie spotkania (2015, 2016). Honorowy patronat na nimi objął prezydent Andrzej Duda, który do uczestników spotkania wystosował również list. Napisał w nim m.in., że „na naszych, współczesnych, oczach martyrologia, która towarzyszyła początkom religii chrześcijańskiej, przestała być jedynie dawno minioną przeszłością. Takiego samego dramatu doświadczają obecnie coraz liczniejsi mieszkańcy Bliskiego Wschodu, Afryki i Azji. Łamanie wolności sumienia,

⁶¹ Prezydent RP postanowił o użyciu PKW w Kuwejcie i Iraku, Prezydent RP, www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/art,255,prezydent-rp-postanowil-o-uzyciu-pkw-w-kuwejcie-i-iraku.html (28 XII 2016).

⁶² Minister Witold Waszczykowski o priorytetach polskiej dyplomacji w 2017 roku, *op.cit.*

⁶³ Informacja ministra spraw zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2016 roku, *op. cit.*

⁶⁴ Wizyta prezydenta Palestyny, Prezydent RP, www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/art,335,wizyta-prezydenta-palestyny.html (28 XII 2016).

⁶⁵ Aktualnie w jego skład wchodzi 12 senatorów i jeden poseł; Parlamentarny Zespół Obrony Chrześcijan na Świecie, Sejm RP, www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=SKLADZE-SP&Zesp=375 (27 XII 2016).

szykany i zastraszanie, bezkarne grabieże, akty gwałtu i przemocy, deportacje i wypędzenia, wreszcie męczeństwo z powodu wiary – są każdego dnia udziałem chrześcijańskiej społeczności w bardzo wielu miejscach świata”. Dodawał również: „uważam, że cały cywilizowany świat, uznający powszechność praw człowieka, nie może zgadzać się na takie traktowanie bliźnich. Nie możemy obojętnie milczeć wobec cierpienia chrześcijan, mordowanych w imię fanatyzmu religijnego i politycznego. Musimy pamiętać i winniśmy czynić, co tylko znajduje się w naszej mocy, aby poskramiać wszelkie zbrodnicze zapędy i zapobiegać kolejnym ofiarom”⁶⁶.

O konieczności wsparcia dla chrześcijan prezydent mówił również podczas spotkania z Grecko-Prawosławnym Patriarchą Antiochii i Całego Wschodu – Janem X. Przypominał również postawę naszego państwa, które „popiera międzynarodowe inicjatywy na rzecz rozwiązania kryzysu w Syrii, dostrzegając potrzebę wznowienia rozmów w Genewie”⁶⁷.

Najbardziej doniosłe znaczenie miało jednak przemówienie Prezydenta RP podczas dorocznej sesji na ONZ. W październiku 2015 r. mówił on: „niestety, jedno nie zmienia się od setek lat: w różnych częściach świata, przy okazji różnych konfliktów, systematycznie ograniczana jest wolność sumienia i wyznania. Członkowie mniejszości religijnych, zwłaszcza chrześcijanie, narażeni są na prześladowania. Na Bliskim Wschodzie liczba aktów przemocy wobec przedstawicieli kościołów chrześcijańskich rośnie w zastraszającym tempie. Nie zapominamy też o ciężkim losie społeczności jazydów, mordowanych i wypędzanych ze swoich rodzinnych ziem. Polska apeluje do społeczności międzynarodowej o podjęcie zdecydowanych działań w celu ochrony praw mniejszości religijnych”⁶⁸.

Problem uchodźców

Rząd PiS musiał się również zmierzyć z wyzwaniem związanym z koniecznością realizacji obietnicy relokacji uchodźców. Nowe władze od samego początku

⁶⁶ *List prezydenta na II Europejskim Kongresie w Obronie Chrześcijan*, Prezydent RP, www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/inne/art,286,list-prezydenta-na-ii-europejskim-kongresie-w-obronie-chrzciscijan.html (28 XII 2016).

⁶⁷ *Spotkanie z Grecko-Prawosławnym Patriarchą Antiochii i Całego Wschodu*, Prezydent RP, www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/art,318,spotkanie-z-grecko-prawoslawnym-patriarcha-antiochii-i-calego-wschodu.html (28 XII 2016).

⁶⁸ *Wystąpienie Prezydenta RP na 70. sesji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych*, Prezydent RP, www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/art,11,-wystapienie-prezydenta-rp-w-debacie-generalnej-70-sesji-zgromadzenia-ogolnego-narodow-zjednoczonych.html (28 XII 2016).

sprzeciwiały się temu pomysłowi. Przez dłuższy czas ważyła się kwestia, czy struktury unijne będą karać te państwa, które nie zdecydują się na przyjęcie imigrantów. Do końca grudnia 2016 r. polski rząd nie zdecydował się na realizację projektu relokacji⁶⁹.

Polski parlament poparł działania władz. W październiku 2016 r. podjęto uchwałę, w której stwierdzono, że relokacja uchodźców jest niezgodna z unijną zasadą pomocniczości⁷⁰. Została ona przyjęta przy jednym głosie wstrzymującym (poparło ją 431 posłów)⁷¹.

Pomoc humanitarna i rozwojowa

Polska od kilku lat w coraz poważniejszy sposób angażuje się w pomoc rozwojową i humanitarną. W listopadzie 2016 r. minister Waszczykowski wspominał, że nasz rząd przeznacza na pomoc humanitarną już około 40 milionów PLN. Dodawał, że jest ona głównie kierowana na Bliski Wschód. W 2016 r. rząd zdecydował o stworzeniu specjalnego pakietu humanitarnego dla Bliskiego Wschodu⁷².

Bardzo konkretną pomoc zadeklarowała również premier B. Szydło. Na spotkaniu darczyńców dla Syrii w lutym 2016 r. stwierdziła: „Nie możemy uciec od odpowiedzialności. Polska to doskonale rozumie”. Postanowiła również uruchomić dodatkowe środki w wysokości 3 mln Euro na wsparcie Regionalnego Funduszu Powierniczego UE dla Syrii (tzw. Madad Fund). Oprócz tego Polska zadeklarowała pomoc w wysokości 1,5 mln Euro na wsparcie uchodźców w państwach ościennych. W sumie nasz kraj w 2016 r. zamierzał przeznaczyć na rzecz poszkodowanych w kryzysie syryjskim ponad 4,5 mln Euro⁷³.

Polska w miarę czynnie włącza się również w pomoc dla Palestyńczyków. W grudniu 2016 r. Podsekretarz Stanu w MSZ Joanna Wronecka podpisała porozumienia w sprawie polskiego wsparcia rewitalizacji Bazyliki Narodzenia

⁶⁹ Bardzo prawdopodobne jest, że Komisja Europejska nie będzie pozywała do Trybunału Sprawiedliwości krajów, które nie zdecydują się na przyjęcie uchodźców; *Rząd premier Szydło miał rację! Polska nie przyjęła uchodźców i nic nam za to nie grozi*, www.niezalezna.pl/86379-rzad-premier-szydlo-mial-racje-polska-nie-przyjela-uchodzcow-i-nic-nam-za-nie-grozi (28 XII 2016).

⁷⁰ M.P. 2016 poz. 1017.

⁷¹ Sejm RP, www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=905 (28 XII 2016).

⁷² *Minister Witold Waszczykowski o polskiej polityce zagranicznej podczas wystąpienia w Kancelarii Premiera*, www.msz.gov.pl/pl/p/msz_pl/aktualnosci/wiadomosci/minister_witold_waszczykowski_podsumowal_rok_polskiej_polityki_zagranicznej (21 XII 2016).

⁷³ *Wystąpienie premier Beaty Szydło na międzynarodowej konferencji darczyńców na rzecz Syrii*, Premier RP, www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/wystapienie-premier-beaty-szydlo-na-miedzynarodowej-konferencji-darczyncow-na.html (27 XII 2016).

Pańskiego w Betlejem. Strona polska zamierza przeznaczyć na ten cel 100 tys. euro. W Palestynie też działa ministerialny fundusz o nazwie „Polska Pomoc”, z którego są finansowane różne projekty. Część z nich ma charakter długofalowy (np. od wielu lat ministerstwo wspiera sierociniec „Home of Peace” w Betlejem, prowadzony przez Zgromadzenie Sióstr Elżbietanek), inne zainicjowane są od niedawna (np. dzięki małemu grantowi została otworzona polsko-palestyńska akademie piłki nożnej w obozie uchodźców palestyńskich Al-Amari w Ramallah)⁷⁴.

Konkluzje

Polityka Państwa Polskie wobec państw Bliskiego Wschodu po przejęci władzy przez PiS zasadniczo nie uległa zmianie. Przede wszystkim należy zauważyć, że region Bliskiego Wschodu nie jest priorytetowym kierunkiem dla polskiej dyplomacji. Nie mniej jednak ma się wrażenie, że rząd PiS i tak poświęca mu więcej miejsca niż poprzednie ekipy rządzące. Może się tak dziać z dwóch powodów. Po pierwsze, co najważniejsze, na Bliskim Wschodzie toczy się wojna i zachodzą procesy, które z koncentrują na sobie uwagę świata. Polska także musi się do nich odnieść. Po drugie, uwaga, której poświęcił regionowi minister Waszczykowski może wynikać z jego osobistych zainteresowań i zawodowej specjalizacji.

Polska nadal najwięcej uwagi poświęca Izraelowi. Do kształtowania pozytywnych i intensywnych relacji z Państwem Żydowskim polskie władze przywiązywały dużą uwagę. Wspólna wielowiekowa historia i aktualne, wspólne interesy (współpraca polityczna, gospodarcza i wojskowa) powodowały ciągły rozwój tych relacji. W moim przekonaniu rząd PiS słusznie stara się kontynuować linię poprzednich władz.

Także stosunki ze stroną palestyńską można uznać za poprawne i intensywne. Polska stoi na stanowisku prawa Palestyńczyków do stworzenia własnego państwa i jednocześnie udziela Palestynie, jak na swoje możliwości, dość wymiernej pomocy. W tym zakresie również nie widać zmian w stosunku do polityki poprzednich rządów.

Z całą pewnością władze PiS nie eksponują roli Polski jako wzorca zmian ustrojowych. Rząd premier Szydło, jak powszechnie wiadomo, zmiany, które dokonały się w Polsce po 1989 r. ocenia zdecydowanie mniej pozytywnie niż

⁷⁴ Wizyta wiceminister Joanny Wroneckiej w Palestynie, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/wizyta_wiceminister_joanny_wroneckiej_w_palestynie;jsessionid=2095F146F6742E40185DB92E91F0C385.cmsap1p (29 XII 2016).

poprzednie władze naszego kraju. Poza tym sama formuła już się wcześniej wyczerpała. Polska nie miała się w praktyce kim dzielić swoimi doświadczeniami. W zasadzie jedynie w Tunezji tzw. Arabska Wiosna doprowadziła do procesu demokratyzacji. Pozostałe kraje, w których miała ona miejsce, albo pogrążyły się w anarchii i wojnie (np. Libia, Jemen i Syria) albo do władzy powrócili ludzie związani z poprzednimi reżimami (np. w Egipcie).

Niezmienne ważna pozostaje próba obrony chrześcijan, jednej z najbardziej prześladowanych mniejszości religijnych w regionie. Konieczność ochrony tej grupy wyznaniowej postulowały już poprzednie władze. Także i teraz pozostaje ona jednym z istotniejszych punktów naszej aktywności dyplomatycznej w stosunku do Bliskiego Wschodu. Obecnie szczególnie często o prawa chrześcijan upomina się prezydent A. Duda.

Poboczną, ale związaną z regionem kwestią jest problem uchodźców. W przeciwieństwie do decyzji poprzednich władz obecny rząd wycofuje się ze zgody na ich relokację. Polskie władze i większość Polaków nie chce przyjmować uchodźców z Bliskiego Wschodu⁷⁵. W przekonaniu rządu, odpowiedzią na ten problem jest niesienie pomocy humanitarnej. Minister Waszczykowski, podsumowując w listopadzie 2016 r. roczną pracę resortu, mówił: „W tym roku pakiet pomocy humanitarnej realizowany przez MSZ wzrósł do 40 mln PLN. Głównie jest to pomoc kierowana na Bliski Wschód”⁷⁶.

Ostatnią, bardzo istotną kwestią, jest sprawa udziału polskich wojsk w konfliktach, do których dochodzi w regionie. Do niedawna polskie formacje brały udział w misji w Iraku. Teraz Polska włączyła się w realizację operacji „Inherent Resolve” skierowanej przeciwko tzw. Państwu Islamskiemu. Na razie polski wkład ogranicza się do działań rozpoznawczo-zwiadowczych oraz doradztwa i szkolenia sił specjalnych. Nie jest jednak wykluczone, że w przyszłości polski udział będzie miał szerszy charakter.

SŁOWA KLUCZOWE

Polska, polityka zagraniczna Polski, Bliski Wschód

KEYWORDS

Poland, Polish foreign policy, Middle East

⁷⁵ *Stosunek do przyjmowania uchodźców*, komunikat z badań CBOS nr 153/2016, s. 3, CBOS, www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2016/K_153_16.PDF (1 I 2017).

⁷⁶ Minister Witold Waszczykowski o polskiej polityce zagranicznej podczas wystąpienia w Kancelarii Premiera, *op.cit.*

S u m m a r y

Polish foreign policy towards the Middle East - change or continuity?

The aim of this article is to reflect on the question regarding the changes that have taken place in Polish foreign policy towards the Middle East since the Law and Justice took the power. The author will try to describe the Polish policy of the previous authorities towards the countries of the region and will also refer to the actions of the current government. The article will present Polish relations with Israel and Palestine, it will describe attitude of the Polish authorities towards the issue of refugees, humanitarian and development aid, defense of the Christians or the Polish participation in the activities of the so-called Islamic State.

Wrocław 2016

Nr 1(4)/2016

TOMASZ WAŚKIEL
Uniwersytet Wrocławski

POLSKA-KAZACHSTAN: PERSPEKTYWY WSPÓŁPRACY I POLSKIE INTERESY W AZJI CENTRALNEJ

W sierpniu 2016 r. z wizytą w Polsce przebywał Nursułtan Nazarbajew, prezydent Kazachstanu. Kazachskie media dobitnie podkreślały, że po raz pierwszy miała ona charakter oficjalnej wizyty państwowej¹. Z kolei Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Andrzej Duda określił ją mianem „niezwykle ważnej i znaczącej”, „dającej zielone światło”² dla rozwoju stosunków dwustronnych.

Kontakty pomiędzy Rzeczypospolitą Polską (RP) a Kazachstanem nie są nowe. Dwukrotnie kraj ten odwiedzali polscy prezydenci (Aleksander Kwaśniewski w 1999 r., Lech Kaczyński w 2007 r.). Z kolei N. Nazarbajew był już w Polsce trzykrotnie (1997, 2002, 2016). Przy okazji tej ostatniej wizyty warto przyrzeć się perspektywom współpracy z Kazachstanem i ewentualnie innymi środkowo-azjatyckimi republikami.

W latach 90. XX w. polska polityka wobec Azji Centralnej ograniczała się do nawiązania stosunków dwustronnych i opracowania pierwszych porozumień, nie przywiązywano wówczas do tego regionu większej wagi. Region ten znajdował się raczej na dalekim planie czy nawet na marginesie polityki Warszawy. Wynikało to zarówno z istnienia w tamtym czasie zupełnie innych priorytetów polityki zagranicznej, jak i z samej sytuacji w regionie, która cechowała się brakiem stabilności politycznej i problemami gospodarczymi. Pewną poprawę w stosunkach Polski z państwami tego regionu można było zaobserwować dopiero po 2000 r. Zaczęto dostrzegać rosnący potencjał gospodarczy tych państw oraz względne ustabilizowanie się sytuacji politycznej, ipso facto wynikające z utrwalenia

¹ Przykładowo zob. *Wizyt Prezydenta RKN. Nazarbajewa v Polshu nosit status gosudarstvenno-vo*, KhabarKz, www.khabar.kz/ru/news/politika/item/62504-vizit-prezidenta-rk-n-nazarbaeva-v-polshu-nosit-status-gosudarstvennogo (5 XII 2016).

² *Wizyta niezwykle ważna i znacząca*, Prezydent RP, www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/art,322,wizyta-niezwykle-wazna-i-znaczaca.html (5 XII 2016).

autorytarnych rządów. Rozwinięto bazę prawno-traktatową wzajemnych relacji oraz stworzono instytucje czuwające nad rozwojem kontaktów dwustronnych. Większe zainteresowanie Azją Środkową wiązało się także z chęcią zapewnienia dywersyfikacji dostaw surowców energetycznych. Największe pod tym względem nadzieje wiązano z Kazachstanem, w tym celu podjęto zresztą szereg inicjatyw, o których szerzej w dalszej części artykułu. Jednocześnie Kazachstan, poczynawszy od 2000 r., przeżywał dynamiczny wzrost gospodarczy, stając się zdecydowanym liderem gospodarczym regionu. Zauważono, że jest to kraj, który szybko się rozwija i ma potężne zasoby, a co za tym idzie może być atrakcyjnym partnerem w wielu dziedzinach.

Podczas sierpniowego spotkania prezydentów w 2016 r. poruszono wiele aktualnych kwestii politycznych, rozmawiano choćby o sytuacji na Ukrainie czy na Bliskim Wschodzie. Jednak analizowanie współpracy z Kazachstanem w sferze stricte politycznej wydaje się bezcelowe. Duża odległość geograficzna, przynależność do różnych stref wpływów i kręgów kulturowych powoduje, że trudno w Kazachstanie szukać politycznego sprzymierzeńca, co najwyżej w konkretnych jednostkowych sprawach na forach różnych organizacji międzynarodowych. Zresztą kraj ten od lat prowadzi raczej prorosyjską politykę, co do priorytetów polskiej polityki zagranicznej, a zwłaszcza obecnego rządu, z pewnością nie przystaje. Nazarabajew był nawet osobiście inicjatorem powołania nowego bloku gospodarczo-politycznego, Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej, do którego należy obecnie pięć państw (Rosja, Kazachstan, Białoruś, Armenia, Kirgistan), a w najbliższych latach mogą przystąpić kolejne (na przykład Tadżykistan)³.

Znacznie ciekawsze mogą być perspektywy współpracy gospodarczej i biznesowej, bowiem Azja Centralna, a zwłaszcza Kazachstan, ma wiele do zaoferowania, przede wszystkim surowce energetyczne. Podczas ostatniej wizyty N. Nazarabajewa wiele uwagi poświęcono właśnie kwestiom gospodarczym i podpisano szereg porozumień, o których szerzej w dalszej części artykułu. Z punktu widzenia polskich interesów bardzo ciekawa mogłaby być współpraca w zakresie polityki energetycznej. O konieczności dywersyfikacji dostaw źródeł energii od lat mówią kolejne polskie rządy, czasem w tonie czysto propagandowym, ale czasem w formie konkretnych projektów. W tym kontekście wiele mówiło się również o Kazachstanie, a konkretnym pomysłem był ropociąg Odessa–Brody–Płock,

³ Euroazjatycka Unia Gospodarcza została powołana 1 I 2015 r., jej głównym celem jest poszerzenie dotychczasowej unii celnej o swobodny przepływ towarów, usług, kapitału i siły roboczej. Wielu autorów podkreśla także jej polityczny charakter, z dominującą pozycją Rosji, szerzej zob. N. Popescu, *Eurasian Union: the real, the imaginery and the likely*, Paris 2014; E. Gostomski, T. Michałowski, *Euroazjatycka unia gospodarcza - próba ożywienia instytucjonalnej integracji gospodarczej na obszarze dawnego ZSRR*, „Gospodarka regionalna i międzynarodowa” 2015, nr 41, t. 1.

w najnowszej zaś wersji Odessa–Brody–Gdańsk, którym tłoczona miałyby być ropa naftowa z Azerbejdżanu i Kazachstanu. Do tej inicjatywy wróciło Prawo i Sprawiedliwość (PiS), a także rząd Beaty Szydło⁴.

Bardzo ważną czy wręcz bolesną kwestią jest sprawa Polaków w Kazachstanie. Są to potomkowie zesłańców z różnych okresów naszej historii, którzy trafiali na środkowoazjatyckie stepy na przestrzeni niemal dwóch wieków (głównie w latach 30. i 40. XX w.). Wielu z nich wciąż podkreśla swoją polskość i deklaruje chęć powrotu do Ojczyzny. Mimo różnych inicjatyw był to wciąż nierozwiązany problem natury moralnej, z powodów czysto ekonomicznych odsuwany przez kolejne polskie rządy. Jednak obecna władza, poprzez swoich ministrów, zaczyna wprowadzać nowe przepisy repatriacyjne, głównie z myślą o Polakach z Kazachstanu.

Kazachstan niewątpliwie jest liderem w gronie państw Azji Centralnej, do której to grupy tradycyjnie zalicza się też cztery inne postradzieckie państwa – Uzbekistan, Turkmenistan, Kirgistan i Tadżykistan. Zanim przeanalizujemy perspektywy wymiany gospodarczej z Kazachstanem warto, w dużym skrócie, przyrzeć się także polskiej współpracy z jego sąsiadami, bowiem Azja Centralna najczęściej traktowana jest całościowo (jako region) i dlatego nie powinno się ich całkiem pomijać.

Uzbekistan to kraj, którego gospodarka w dużej mierze opiera się na sektorze rolniczym. Dominującą pozycję w strukturze polskiego importu z tego kraju zajmuje bawełna, w 2015 r. jego wartość wyniosła 110,3 mln PLN⁵. Sprowadzane są także surowce energetyczne, choć z reguły poprzez rosyjskie firmy pośredniczące, co powoduje trudności w oszacowaniu faktycznej wartości tych produktów. Wymiana handlowa z tym krajem cechuje się wyraźnie dodatnim bilansem, wartość eksportu w 2015 r. wyniosła 419 mln PLN⁶. Najczęściej eksportowane są wyroby przemysłu elektromaszynowego, chemicznego oraz artykuły rolno-spożywcze. Ważnym organem w kontekście rozwijania stosunków handlowych z tą środkowoazjatycką republiką jest Polsko-Uzbecka Komisja ds. Współpracy Międzyrządowej. Jej zadaniem jest między innymi dokonywanie okresowych przeglądów współpracy gospodarczej oraz wskazywanie problemów ograniczających jej rozwój⁷. Rozwój kontaktów biznesowych z Uzbekistanem promowany jest także poprzez Krajową Izbę Gospodarczą oraz Ambasadę RP w Taszkencie⁸. Pamiętać trzeba

⁴ *Program Prawa i Sprawiedliwości 2014*, s. 23 i 90, www.old.pis.org.pl/dokumenty.php (20 XII 2016).

⁵ *Rocznik statystyczny handlu zagranicznego*, Warszawa 2016, s. 121.

⁶ *Ibidem*, s. 121.

⁷ *Informator ekonomiczny – Uzbekistan*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, www.informatorekonomiczny.msz.gov.pl/pl/azja/uzbekistan/ (23 XI 2016).

⁸ Z ostatnich działań można wspomnieć o organizacji Misji Gospodarczej do Uzbekistanu; *Misja gospodarcza do Uzbekistanu 2016*, Portal promocji eksportu, www.trade.gov.pl/pl/Wydarzenia/213315,misja-gospodarcza-do-uzbekistanu.html (23 XI 2016).

także, że na terenie Uzbekistanu (głównie w Taszkencie) mieszka około 3 tys. obywateli pochodzenia polskiego⁹, w konsekwencji inicjatywy polskiego rządu w sferze repatriacji będą dotyczyć także i tej Polonii.

Relacje z Turkmenistanem, ze względu na prowadzoną przez ten kraj politykę izolacjonizmu, są najmniej rozwinięte pod względem prawno-traktatowym. Brakuje zarówno umowy o współpracy gospodarczej, jak i wielu innych porozumień, przykładowo regulujących relacje kulturalne czy edukacyjne. Pewne perspektywy na poprawę w stosunkach dwustronnych pojawiły się w 2007 r., wraz z objęciem władzy przez Gurbanguly'ego Berdymuchammedowa. W tym samym roku w Aszchabadzie powstała polska placówka dyplomatyczna, jednocześnie ówczesna minister spraw zagranicznych Anna Fotyga wyraziła nadzieję na intensyfikację relacji z tym krajem¹⁰. Do wzmożenia kontaktów jednak nie doszło, czego skutkiem było zamknięcie tej placówki dyplomatycznej już w 2012 r. Współpraca gospodarcza z Turkmenistanem opiera się na eksporcie cukru, mebli i urządzeń mechanicznych. W 2015 r. jego łączna wartość to 181,4 mln PLN¹¹. Najważniejsze pozycje w imporcie z tego kraju to gaz ziemny i bawełna, jego wartość wyniosła 13 mln PLN¹². Duże zasoby gazu ziemnego w Turkmenistanie sprawiają, iż kraj ten był wymieniany w gronie potencjalnych dostawców surowców energetycznych, jednak póki co importowane są tylko niewielkie ilości gazu ziemnego.

W wymianie handlowej z Kirgistanem dostrzegalny jest wyraźnie dodatni bilans. Wartość importu z Kirgistanu w 2015 r. wyniosła jedynie 14,5 mln PLN, eksport zaś kilkakrotnie więcej, bo aż 92,2 mln PLN¹³. Promocja relacji biznesowych jest realizowana podobnymi środkami jak w przypadku Uzbekistanu. Rozwój kontaktów handlowych jest monitorowany poprzez Polsko-Kirgiską Komisję ds. Współpracy Międzyrządowej. Organizowane są także misje gospodarcze mające promować rozwój stosunków handlowych. Ostatnia z nich miała miejsce w 2015 r.¹⁴. Warto wspomnieć również o polskiej pomocy rozwojowej dla tego kraju. Kirgistan jest zaliczany do priorytetowej grupy beneficjentów. Jednym

⁹ Wg danych Ministerstwa Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej, www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polityka_wschodnia/stosunki_dwustronne_polityka_wschodnia/uzbekistan;jsessionid=172E29904455215D229DFDBE7785CBC2.cmsap6p (20 XII 2016).

¹⁰ Zob. *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2007 r., przedstawiona na 41. posiedzeniu Sejmu RP V Kadencji, 11 maja 2007 r.*, maszynopis.

¹¹ *Rocznik statystyczny handlu zagranicznego*, Warszawa 2016, s. 121.

¹² *Ibidem*, s. 121.

¹³ *Ibidem*, s. 120.

¹⁴ Zob. *Relacja: Misja gospodarcza do Kirgistanu przy okazji IV posiedzenia Polsko-Kirgiskiej Komisji Międzyrządowej ds. Współpracy Gospodarczej pod przewodnictwem Ministra Andrzeja Dychy*, <http://kig.pl/uslugi/znajdz-zagranicznego-partnera/wyjazdowe-misje-zagraniczne/azja/relacja-misja-gospodarcza-do-kirgistanu-przy-okazji-iv-posiedzenia-polsko-kirgiskiej-komisji-miedzyrządowej-ds-współpracy-gospodarczej/> (24 XI 2016).

z ważniejszych przedsięwzięć był projekt zwiększania dostępności do wody pitnej na terenie Kotliny Fergańskiej, którego beneficjentem był zresztą także Tadżykistan¹⁵. Obecnie kirgiska gospodarka boryka się z wieloma problemami¹⁶, co nie sprzyja wzmocnieniu kontaktów gospodarczych.

Niezbyt intensywne są także kontakty z Tadżykistanem. Wartość eksportu wyniosła w 2015 r. 42 mln PLN, import wyniósł jedynie 3,6 miliona PLN¹⁷. W ostatnim czasie doszło wprawdzie do pierwszego porozumienia o współpracy pomiędzy Wydziałem Promocji, Handlu i Inwestycji Ambasady RP w Taszkencie a Izbą Handlowo-Przemysłową Republiki Tadżykistanu¹⁸. Jednak wątpliwe jest czy przyniesie ono konkretne efekty. Polska nie ma istotnych interesów w tym państwie, Tadżykistan nie posiada bogatych złóż surowców energetycznych, a liczebność Polonii w tym kraju nie przekracza 100 osób. Pewną współpracę można było odnotować jeszcze kilka lat temu w dziedzinie bezpieczeństwa (z uwagi na polskie zaangażowanie w Afganistanie) oraz w zakresie wspomnianej już pomocy rozwojowej¹⁹.

Z tego krótkiego przeglądu wynika, że państwa środkowoazjatyckie, oprócz Kazachstanu, pozostają raczej drugo czy trzecioplanowymi partnerami Polski. Zarówno w informacjach ministrów spraw zagranicznych, jak i w wypowiedziach polityków, republikom środkowoazjatyckim poświęca się niewiele uwagi lub nie mówi się o nich wcale. O konieczności wzmocnienia współpracy z tymi krajami zazwyczaj wspomina się skrótowo i kontekstowo, najczęściej przy okazji deklaracji dotyczących samego Kazachstanu. Wydaje się, iż obecny rząd nie zmienia znacznie tego podejścia. Na przeszkodzie w prowadzeniu aktywniejszej polityki zagranicznej wobec Uzbekistanu, Turkmenistanu, Kirgistanu i Tadżykistanu stoi szereg obiektywnych czynników. Poczynając od tych najoczywistszych, jak duża odległość geograficzna i brak odpowiedniej infrastruktury transportowej,

¹⁵ Szerzej zob. *Polska Pomoc – Kirgistan*, <https://www.polskapomoc.gov.pl/Kirgistan,892.html> (24 XI 2016).

¹⁶ Wpływa na to m.in. recesja gospodarcza w Rosji. Kirgistan jest silnie uzależniony od transferów z tego państwa; szerzej zob.: J. Strzelecki, *Euroazjatycka Unia Gospodarcza: czas kryzysu*, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2016-02-01/eurazjatycka-unia-gospodarcza-czas-kryzysu (23 XI 2016).

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Podpisanie Porozumienia o współpracy pomiędzy WPHI Ambasady RP w Taszkencie a Izbą Handlowo-Przemysłową Republiki Tadżykistanu*, Portal Promocji Eksportu, www.uzbekistan.trade.gov.pl/pl/aktualnosci/213192,podpisanie-porozumienia-o-wspolpracy-pomiedzy-wphi-ambasady-rp-w-taszkencie-a-izba-handlowo-przemyslowa-republiki-tadzykistanu.html (3 XII 2016).

¹⁹ *Tadżykistan*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej, www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polityka_wschodnia/stosunki_dwustronne_polityka_wschodnia/tadzykistan;sessionId=A05FD35FEEC81399515D36867CB28A5B.cmsap1p?printMode=true (3 XII 2016).

poprzez liczne problemy gospodarcze tych państw, aż po przeszkody natury moralno-prawnej, takie jak m.in. problem nieprzestrzegania praw człowieka przez tamtejsze rządy²⁰.

Kazachstan jest niewątpliwie liderem w gronie państw środkowoazjatyckich. Swoją pozycję konsekwentnie budował na przemyśle wydobywczym, głównie ropy naftowej i gazu ziemnego, choć ma także duże zasoby innych surowców. Przykładowo można wspomnieć o tym, że jest to światowy lider w wydobyciu tak strategicznego surowca jak uran (1 miejsce pod względem wydobycia w 2016 r.)²¹. Prezydent N. Nazarbajew zapowiada dalszy rozwój gospodarki i wprowadzenie Kazachstanu do grona trzydziestu najbogatszych gospodarek świata do 2050 r.²². Niezależnie od tego, czy jego deklaracje się spełnią czy też nie, kraj o tak bogatych zasobach, może być dla Polski ciekawym partnerem.

W artykule omówione będą przede wszystkim stosunki dwustronne, niemniej zaznaczyć trzeba, że współpraca z Kazachstanem powinna odbywać się w ramach wyznaczonych przez UE. Polityka Unii wobec Azji Środkowej jest realizowana w ramach *Strategii Nowego Partnerstwa* z 2007 r. Główny nacisk stawia się w niej na promocję praw człowieka i demokracji, które mają być podstawą kontaktów w innych sferach. Na marginesie należy wskazać, iż dotychczasowy stan jej implementacji, pozostawia wiele do życzenia²³. Poprawie relacji, przynajmniej z Kazachstanem, może służyć też ratyfikowana w 2016 r. *Umowa o wzmocnionym partnerstwie i współpracy* pomiędzy UE i jej członkami a Kazachstanem²⁴. Porozumienie to obejmuje szereg obszarów, od współpracy w sferze gospodarczej, aż do dialogu w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa.

Wspomniane już spotkanie prezydentów A. Dudy i N. Nazarbajewa w 2016 r. było nie tylko okazją do przeprowadzenia bezpośrednich rozmów, ale także do podpisania wielu porozumień. Podstawę nowych relacji ma stanowić deklaracja

²⁰ Mowa tu w szczególności o Uzbekistanie i Turkmenistanie. Na liczne przypadki łamania praw człowieka wskazuje między innymi Human Rights Watch; zob. *Turkmenistan/Uzbekistan: Abuses in International Spotlight*, www.hrw.org/news/2013/04/22/turkmenistan/uzbekistan-abuses-international-spotlight (5 XII 2016).

²¹ Dane Światowego Stowarzyszenia Nuklearnego, www.world-nuclear.org/information-library/nuclear-fuel-cycle/mining-of-uranium/world-uranium-mining-production.aspx (5 II 2016).

²² Jest to zresztą główny cel *Strategii Kazachstan – 2050*; szerzej zob.: www.strategy2050.kz/ru/ (10 XII 2016).

²³ Szerzej zob.: *Polityka Unii Europejskiej wobec Azji Środkowej: analiza realizacji Strategii na Rzecz Nowego Partnerstwa z Azją Środkową*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego” 2015, nr 4.

²⁴ *Umowa o wzmocnionym partnerstwie i współpracy między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Kazachstanu, z dnia 21 grudnia 2015 r.*, (Dz.Urz. UE, L 29/3).

o współpracy gospodarczej oraz trzy nowe umowy międzyrządowe. Zorganizowano także polsko-kazachstańskie forum biznesowe, podczas którego doszło do podpisania szeregu umów zarówno pomiędzy agencjami rządowymi obydwu państw, jak i pomiędzy firmami z Kazachstanu i z Polski. Złożono wiele istotnych zapowiedzi m.in. dotyczących współpracy instytucjonalnej na forach różnych organizacji międzynarodowych.

Podstawowym tematem sierpniowych rozmów były jednak kwestie gospodarcze. Obroty handlowe pomiędzy Polską a Kazachstanem do 2014 r. niemal rokrocznie wykazywały tendencję wzrostową, powiększając jednocześnie deficyt handlowy po stronie polskiej. Rok 2015 przyniósł jednak drastyczny spadek wartości wymiany handlowej. Import z Kazachstanu w tym roku spadł o niemal 1/3 wartości i wyniósł ok. 3,5 mld PLN, podczas gdy w 2014 r. jego wartość wynosiła prawie 5,4 mld PLN. Dość wyraźne zmniejszenie można było także odnotować w eksporcie, w 2014 r. wyniósł on niespełna 1,8 mld PLN, a w 2015 r. już tylko – 1,5 mld PLN²⁵. Był to jednak wynik nie tyle zaniechań bądź błędów w dwustronnych relacjach, co skutek dość chwiejnej sytuacji w kazachskiej gospodarce, dewaluacji kazachskiej waluty tenge oraz spadku cen ropy naftowej²⁶. Ten niepokojący trend został zauważony podczas sierpniowego forum biznesowego. Jak zaznaczył wówczas prezydent A. Duda: „problemy związane z polityką, tą wielką polityką, a także ekonomią w tym najbardziej makroekonomicznym tego słowa znaczeniu, spowodowały, że nastąpiło istotne obniżenie aktywności we wzajemnej wymianie handlowej”²⁷.

Dominujące pozycje w polskim eksporcie do Kazachstanu zajmują: maszyny mechaniczne, urządzenia i mechanizmy, owoce i warzywa oraz produkty spożywcze, higieniczne i kosmetyczne, wyroby farmaceutyczne i tworzywa sztuczne. Import z Kazachstanu opiera się prawie w całości na surowcach energetycznych (89,7% całego importu z tego kraju). Ponadto Polska importuje także wyroby chemiczne oraz nasiona²⁸.

Kraj ten może być ciekawy dla polskich przedsiębiorców i inwestorów. Kazachstan błyskawicznie, z roku na rok, awansuje w rankingu „Doing Business”

²⁵ Dane pochodzą z Roczników Statystycznych Głównego Urzędu Statystycznego, *Rocznik statystyczny handlu zagranicznego*, Warszawa 2016, s. 121; *Rocznik statystyczny handlu zagranicznego*, Warszawa 2015, s. 120.

²⁶ Zob. A. Jarosiewicz, *Kazachstan – nietego z tenge*, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-08-26/kazachstan-nietego-z-tenge (10 XII 2016).

²⁷ *Wystąpienie Prezydenta RP na otwarciu Polsko-Kazachstańskiego Forum Gospodarczego*, Prezydent RP (10 XII 2016).

²⁸ Szerzej zob. *Informator Ekonomiczny Ministerstwa Spraw Zagranicznych – Kazachstan*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, www.informatorekonomiczny.msz.gov.pl/pl/azja/kazachstan/ (10 XII 2016).

– krajów atrakcyjnych dla nowych inwestycji²⁹. Podkreślić trzeba bardzo proste procedury rejestracji firmy, którą można powołać do życia w ciągu 10 dni, a także dość niskie podatki (VAT 12%, CIT 10% lub 20% – w zależności od rodzaju prowadzonej działalności)³⁰. Kraj ten jest atrakcyjny również ze względu na swoje położenie, leży na tzw. Nowym Jedwabnym Szlaku, dzięki czemu można z niego rozprowadzać swoje produkty po Azji Centralnej, ale także w kierunku Chin. Kazachstan jest także członkiem Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej, dlatego może służyć jako kanał wymiany handlowej z innymi państwami tej organizacji.

Polscy przedsiębiorcy już zauważyli Kazachstan. Zarejestrowanych jest tam około 190 firm z udziałem polskiego kapitału. Najważniejsze sektory, w które się angażują to branża naftowo-gazowa oraz sektor farmaceutyczny³¹. Wkrótce inwestorzy będą mieli dodatkową szansę rozwinięcia działalności na tym terenie, bowiem rząd Kazachstanu rozpoczyna wielką akcję prywatyzacyjną, na sprzedaż wystawione będą linie lotnicze, firmy wydobywcze, duże przedsiębiorstwa państwowe, a nawet kluby piłkarskie³². Chociaż współpraca gospodarcza, na różnych poziomach, wciąż się rozwija, to jednak obaj prezydenci uważają, że możliwości są większe, a obecny stopień współpracy gospodarczej nie odpowiada potencjałom gospodarek Polski i Kazachstanu³³. Podpisana przez nich 22 VIII 2016 r. deklaracja o współpracy gospodarczej ma rozwinąć te kontakty. Uzupełnia ona podobne porozumienie z 2005 r.³⁴. W deklaracji podkreślono, iż państwa „oświadczają o rozpoczęciu nowego partnerstwa gospodarczego” oraz „aktywizacji kontaktów między odpowiednimi instytucjami i kręgami biznesowymi dwóch państw w celu intensyfikacji obopólnie korzystnej współpracy gospodarczej”³⁵. Porozumienie dotyczy wielu dziedzin, począwszy od wspierania przedsiębiorczości i inwestycji,

²⁹ Obecnie zajmuje 35 pozycję, szerzej zob.: *Doing Business – kazakhstan*, <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/kazakhstan> (20 XII 2016).

³⁰ Zob. *Osnovnyje nalogi*, Portal Invest In Kazakhstan, www.invest.gov.kz/pages/osnovnyje-nalogi (20 XII 2016).

³¹ *Informacja o współpracy gospodarczej Polska – Kazachstan*. Wywiad z ambasadorem Kazachstanu w Polsce Altajem Abibułłajewem i prezesem Krajowej Agencji ds. Eksportu i Inwestycji KAZNEX INVEST Borisbijem Żangurazowem, Ministerstwo Rozwoju; *Kazachstan, otwarty na polski biznes*, „Rzeczpospolita”, 23 VIII 2016.

³² *Wielka prywatyzacja w Kazachstanie przyciąga także Polaków*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 22 XII 2016.

³³ *Nowe otwarcie w relacjach gospodarczych między Polską a Kazachstanem*, Prezydent RP, www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/art,325,nowe-otwarcie-w-relacjach-gospodarczych-miedzy-polska-a-kazachstanem.html (10 XII 2016).

³⁴ *Mowa tu o Umowie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Kazachstanu o współpracy gospodarczej, z dnia 6 lipca 2005 r.* (M.P. 2006 nr 13 poz. 173).

³⁵ *Deklaracja o współpracy gospodarczej między Rzeczypospolitą Polską i Republiką Kazachstanu*, Prezydent RP, www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/art,360,deklaracja-o-wspolpracy-gospodarczej-miedzy-rzeczpospolita-polska-i-republika-kazachstanu.html (10 XII 2016).

poprzez współdziałanie w sferze energetyki i rolnictwa, aż do ekologii i badań kosmicznych. Podkreślono także chęć współpracy instytucjonalnej w ramach organizacji finansowych – Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju oraz Azjatyckiego Banku Inwestycji Infrastrukturalnych. Z racji, iż Kazachstan od 2015 r. jest członkiem Światowej Organizacji Handlu, zaznaczono, że strony będą rozwijać kontakty gospodarcze według standardów wyznaczanych właśnie przez tę organizację³⁶. W deklaracji podkreślono także, iż strony będą współdziałać przy organizacji wystawy EXPO 2017.

Zawarto również ważne porozumienie w dziedzinie rolnictwa, które ma charakter resortowej umowy międzyrządowej. Podpisane przez wicepremiera i ministra rolnictwa Kazachstanu Askar Myrzahmetova oraz polskiego ministra rolnictwa Krzysztofa Jurgieła ma zdynamizować współpracę, a dotyczy spraw związanych z uprawą roślin i hodowlą zwierząt, precyzuje warunki kontroli fitosanitarnej oraz weterynaryjnej. Są to kwestie bardzo istotne, ponieważ jedną z ważnych pozycji w polskim eksporcie do Kazachstanu zajmują produkty rolno-spożywcze. Przedstawione wyżej porozumienia mają doprowadzić do zwiększenia eksportu oraz jego zróżnicowania, bowiem dotychczas opierał się on zwłaszcza na eksporcie jabłek³⁷.

Podpisano również dokumenty finansowe, na przykład porozumienie ramowe o współpracy między Bankiem Gospodarstwa Krajowego a Bankiem Rozwoju Kazachstanu. Szczegóły tego dokumentu nie zostały upublicznione, ale w komunikacie Banku Gospodarstwa Krajowego można znaleźć informację o tym, że: „celem porozumienia jest rozwój współpracy gospodarczej pomiędzy Polską i Kazachstanem oraz rozwój długoterminowej kooperacji pomiędzy bankami rozwoju obu państw. Ma to nastąpić poprzez wsparcie dwustronnego handlu i projektów z udziałem komponentu polskiego i kazachskiego w krajach trzecich oraz promocję rozwoju polskich inwestycji w Kazachstanie i kazachskich inwestycji w Polsce”³⁸.

Było to już kolejne polsko-kazachstańskie forum biznesowe, jednak pod różnymi względami wyjątkowe. Niewątpliwie prestiżu dodał mu fakt, że jego otwarcia dokonali dwaj prezydenci, N. Nazarbajew i A. Duda. Podkreślić trzeba, że

³⁶ Negocjacje w sprawie wstąpienia Kazachstanu do Światowej Organizacji Handlu trwały blisko 20 lat, zob.: *Kazakhstan joins the WTO as 162nd member*, WTO, www.wto.org/english/news_e/news15_e/acc_kaz_30nov15_e.htm (20 XII 2016).

³⁷ Szerzej na temat porozumień w dziedzinie rolnictwa zob.: *Nowe perspektywy współpracy polsko-kazachskiej*, Ministerstwo Rolnictwa, www.minrol.gov.pl/Ministerstwo/Biuro-Prasowe/Informacje-Prasowe/Nowe-perspektywy-wspolpracy-polsko-kazachskiej (2 XII 2016).

³⁸ *BGK nawiązuje współpracę z Bankiem Rozwoju Kazachstanu*, Bank Gospodarstwa Krajowego, www.bgk.pl/aktualnosci/bgk-nawiazuje-wspolprace-z-bankiem-rozwoju-kazachstanu-1839/ (2 XII 2016).

podpisano wiele porozumień i umów pomiędzy agendami rządowymi obydwu państw. Oprócz ww. trzeba też zauważyć memorandum na temat wsparcia finansowego małych i średnich przedsiębiorstw oraz wsparcia rozwoju regionalnego, porozumienie między instytucjami finansowymi, które ma ułatwić przepływ informacji czy wreszcie porozumienie dotyczące reasekuracji w ubezpieczeniach kredytów eksportowych. Warto także wspomnieć niektóre umowy zawarte pomiędzy prywatnymi podmiotami, które przewidują m.in: przebudowę starej oraz budowę nowej elektrowni gazowej, utworzenie przedsiębiorstwa gazyfikacji węgla czy dostawę systemów bezpieczeństwa do kazachskich kopalni³⁹.

W kontekście perspektyw rozwoju współpracy gospodarczej istotne są także inne uzgodnienia i ustne zapewnienia najwyższych władz. Przede wszystkim należy wspomnieć o zapowiedzi aktywnego uczestnictwa Polski w wystawie EXPO 2017⁴⁰, która odbędzie się w Astanie. Z pewnością będzie to okazja do promocji polskiej gospodarki, co podkreślał prezydent A. Duda: „Będzie to wielka szansa na spotkania biznesowe, wielka szansa do wzajemnego poznania się, będzie to na pewno wzrost zainteresowania Kazachstanem, będzie to także z całą pewnością okres gospodarczego otwarcia”⁴¹. Podczas spotkania prezydentów toczyły się także rozmowy na temat zniesienia obowiązku wizowego dla Polaków oraz uruchomienia stałego połączenia lotniczego pomiędzy Polską a Kazachstanem. Obydwie te kwestie zostały już pomyślnie uregulowane. Od stycznia 2017 r. Polacy podróżujący do Kazachstanu nie potrzebują wiz, jeżeli okres ich pobytu nie będzie przekraczał 30 dni⁴². Ponadto ogłoszono uruchomienie stałego połączenia lotniczego. Pierwsze samoloty z kilku polskich miast do Astany mają polecieć w maju 2017 r.⁴³.

Wymienione wyżej porozumienia i deklaracje niewątpliwie stanowią pozytywny krok na drodze do rozwoju współpracy gospodarczej. Doprowadzą one między innymi do zniesienia niektórych barier handlowych, ułatwią wymianę poprzez wsparcie finansowe oraz przyczynią się do większej promocji polskich towarów w Kazachstanie i kazachskich w Polsce. Trudno prognozować czy będą

³⁹ Pełna listę podpisanych umów można znaleźć na stronie Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych; zob.: *Polska-Kazachstan. Potencjał wzajemnej współpracy jest ogromny*, http://www.paiz.gov.pl/20160823/polsko_kazachstanski_potencjal_wspopracy_jest_ogromny (11 XII 2016).

⁴⁰ Zostało to podkreślone nawet w deklaracji o współpracy gospodarczej, zob.: *Deklaracja o współpracy gospodarczej...*, *op.cit.*

⁴¹ „Nowe otwarcie w relacjach...”, *op.cit.*

⁴² Zniesienie wiz dotyczy wszystkich państw OECD, zob.: *Vizovyy rezhim RK s drugimi gosudarstvami*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych Kazachstanu, www.mfa.gov.kz/index.php/ru/vizovyy-rezhim-rk-s-drugimi-gosudarstvami (20 III 2017).

⁴³ *Nowy kierunek – Astana*, Polskie Linie Lotnicze „LOT”, www.lot.com/pl/pl/nowy-kierunek-astana (20 III 2017).

miały wyraźny wpływ na wartość wymiany handlowej, inwestycje polskich firm i czy przyczynią się do zmniejszenia deficytu handlowego Polski. Będzie to w dużej mierze zależne od indywidualnych decyzji przedsiębiorców, którzy będą opierali się także na szeregu innych przesłanek. Jak wskazuje Ministerstwo Rozwoju najczęściej polscy przedsiębiorcy działający w Kazachstanie skarżą się na problemy związane z uzyskiwaniem zezwoleń na pracę, przypadki naruszania praw własności intelektualnej, częste i uciążliwe kontrole ze strony organów administracji czy dyskryminacyjne przepisy prawa zamówień publicznych. Jeszcze do nie dawna dużym problemem była także czasochłonna i zbiurokratyzowana procedura otrzymywania wiz oraz brak bezpośredniego połączenia lotniczego⁴⁴.

Jak już wspomniano, ostatnie dwie bariery zostały niedawno zniesione, nie likwiduje to jednak całkowicie szerszego problemu, jakim jest kwestia szlaków transportowych pomiędzy Polską a Kazachstanem. Najdogodniejsze połączenie to trasa wiodąca przez terytorium Rosji, co właśnie może stanowić utrudnienie w rozwoju stosunków gospodarczych. Przy okazji spotkania prezydent N. Nazarbajew wystąpił z propozycją opracowania trójstronnego porozumienia transportowo-tranzytowego pomiędzy Polską, Rosją a Kazachstanem: „zwróćmy się razem do Rosji, zacznijmy opracowywać trójstronne porozumienie, przynajmniej dotyczące transportu”⁴⁵. Kilka dni później pozytywnie do tej inicjatywy odniósł się także minister spraw zagranicznych Kazachstanu Jerlan Idrisow, twierdząc, iż pomimo niedogodnej sytuacji politycznej jest to propozycja możliwa do zrealizowania, a Rosja jego zdaniem nigdy nie prowadziła polityki nakierowanej na blokowanie rozwoju relacji polsko-kazachskich⁴⁶. Jednak, mimo apelu Kazachów, ani strona polska ani rosyjska nie zwróciły uwagi na ten pomysł. W obecnej sytuacji politycznej trudno wyobrazić sobie jakiegokolwiek rozmowy na ten temat i do stworzenia „korytarza transportowego” przez Rosję niemal na pewno nie dojdzie, choć jest to problem bardzo istotny. Infrastruktura transportowa jest bardzo ważna nie tylko z uwagi na transport towarów, ale też ze względu na inny obszar współpracy, pozostający na pograniczu polityki i gospodarki, obszar współpracy energetycznej.

Import surowców energetycznych z Kazachstanu od lat wykazuje tendencję zwyżkową, jednocześnie zajmując dominującą pozycję w strukturze polskiego importu z tego kraju. Głównym celem polskich władz jest jednak nie tyle

⁴⁴ *Informacja o współpracy gospodarczej Polska – Kazachstan...*, Ministerstwo Rozwoju.

⁴⁵ *Polska i Kazachstan liczą na nowe otwarcie w relacjach gospodarczych*, PAP, www.pap.pl/aktualnosci/news.622938,prezydent-nowe-otwarcie-w-relacjach-gospodarczych-miedzy-polska-a-kazachstanem.html (18 XII 2016).

⁴⁶ *Umowa między Kazachstanem, Polską i Rosją? Chodzi o transport*, Money.pl, www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/arttykul/umowa-miedzy-kazachstanem-polska-i-rosja,186,0,2146490.html (18 XII 2016).

zwiększenie jego wartości, co zapewnienie tzw. dywersyfikacji dostaw, o czym od wielu lat mówią politycy różnych opcji. Dywersyfikacja miałaby zapewnić bezpieczeństwo energetyczne Polski, a środkiem do osiągnięcia tego celu ma być tworzenie alternatywnych szlaków dostaw surowców energetycznych. Dotychczas cały import z Kazachstanu i innych państw zza wschodniej granicy wciąż odbywa się za pośrednictwem rosyjskiej infrastruktury.

Alternatywą dla rosyjskich gazociągów i ropociągów ma być projekt Odessa–Brody–Płock–Gdańsk. Ze względu na istniejącą już infrastrukturę pomiędzy Morzem Kaspijskim a Morzem Czarnym umożliwiałby on sprowadzanie surowców energetycznych i tłoczenie ropy naftowej z Azerbejdżanu, Kazachstanu, a w przyszłości być może także z Turkmenistanu. Odcinek pomiędzy Odessą a Brodami powstał już w 2002 r., ale kolejne odcinki pozostały jedynie w sferze planów. W 2003 r. projekt ten został uznany przez UE za mający wagę paneuropejską i od tej pory jest oficjalnie przez nią popierany⁴⁷. Szczególną intensyfikację działań dyplomatycznych ze strony polskiej w tej sprawie można było zaobserwować w 2007 r.. Wówczas region kaspijski oraz Kazachstan zostały uznane za perspektywiczne źródła dostaw surowców energetycznych, zarówno w wielu wypowiedziach polityków partii rządzącej, jak i w informacji minister spraw zagranicznych A. Fotygi⁴⁸. W tym samym roku prezydent L. Kaczyński odbył serię wizyt w regionie Morza Kaspijskiego. Na przełomie marca i kwietnia 2007 r. odwiedził Kazachstan, Azerbejdżan i Gruzję, a we wszystkich trzech państwach najważniejszym tematem rozmów było rozwinięcie współpracy energetycznej oraz perspektywa ropociągu Odessa–Brody–Płock–Gdańsk.

Po serii spotkań nastąpiła seria szczytów energetycznych, w maju 2007 r. w Krakowie, kolejne w Wilnie (XI 2007), Kijowie (V 2008) oraz Baku (XI 2008). Na szczytach głównym tematem rozmów był właśnie projekt omawianego ropociągu. Podczas spotkań doszło do podpisania szeregu deklaracji i porozumień, a także kapitałowego wzmocnienia spółki Sarmatia, która powołana była do realizacji tego projektu już w 2003 r.⁴⁹. Pomimo to prac nad dalszą częścią ropociągu nie rozpoczęto.

⁴⁷ Zob. *Komunikat Komisji do Rady Europy i Parlamentu Europejskiego ws. rozwoju polityki energetycznej dla poszerzonego składu Unii Europejskiej, jej sąsiadów i krajów partnerskich z dnia 13.05.2003 r.* (COM(2003)262/5).

⁴⁸ Zob. *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2007 r.*, 2 maja 2007, maszynopis.

⁴⁹ Sarmatia – spółka została powołana przez PERN Przyjaźń z Polski i UkrTransNafta z Ukrainy. W 2007 r. przyłączyły się do nich azerski koncern SOCAR, gruziński GOGC i litewska firma Kłajpeda Nafta; zob. strona spółki Sarmatia, www.sarmatia.com.pl/projekt-eaktrn/historia/ (20 XII 2016).

Sama idea szczytów energetycznych od początku napotykała na trudności. Pierwszy szczyt w Krakowie okrzyknięto sukcesem polskiej dyplomacji, choć było to bardzo wątpliwe. Na wszystkich wymienionych spotkaniach pojawiali się prezydenci Polski, Litwy, Ukrainy, Azerbejdżanu i Gruzji. Na niektórych z nich gościli także prezydenci Łotwy, Bułgarii, Rumunii czy Turcji oraz przedstawiciele UE i Stanów Zjednoczonych. Niestety na żadnym z nich nie pojawił się kluczowy dla tego przedsięwzięcia prezydent Kazachstanu. Co więcej kraj ten był reprezentowany tylko na jednym szczycie, a prezydenta zastępował wówczas sekretarz stanu w Ministerstwie Energetyki i Zasobów Mineralnych. Było to tym bardziej bolesne dla wysiłków polskiej dyplomacji, iż wielokrotnie zapowiadano, że na pierwszym (krakowskim) szczycie ma pojawić się osobiście N. Nazarabajew. W ostatniej chwili okazało się jednak, że Nazarabajewa nie będzie, ponieważ spotkał się on w tym samym czasie z prezydentem Rosji Władimirem Putinem. Nawet jeśli założyć, że był to jedynie zbieg okoliczności, to realnie trzeba stwierdzić, że projekt Odessa–Brody–Płock–Gdańsk, a także jakikolwiek inny projekt stworzenia alternatywnego ropociągu lub gazociągu, jest postrzegany przez Kreml jako inicjatywa antyrosyjska. Rosja kanałami dyplomatycznymi najprawdopodobniej wpływała i będzie wpływać na stanowisko Azerbejdżanu, Kazachstanu, a nawet Turkmenistanu, których udział w tym przedsięwzięciu był rozpatrywany⁵⁰.

Ten szczegółowo opisywany projekt przez ostatnie lata był zapomniany. Po śmierci prezydenta L. Kaczyńskiego, który był orędownikiem tego pomysłu, polskie władze zaprzestały starań o realizację inwestycji. Jednak obecnie idea ta znowu wraca. Podczas spotkania prezydentów Polski i Kazachstanu wątek ten nie był mocno eksponowany, choć prezydent Andrzej Duda podkreślił chęć kontynuowania polityki, jaką prowadził L. Kaczyński: „Pragnę zapewnić dziś Kazachstan o moich najszczerzych intencjach kontynuowania polityki, jaką przed laty wyznaczył mój poprzednik prezydent Lech Kaczyński, polityki współpracy, przyjaźni, dobrego współistnienia naszych państw i narodów”⁵¹. Ponadto zwrócił on uwagę na fakt powstania nowego terminalu naftowego w Gdańsku, który może służyć gromadzeniu kazachskiej ropy sprowadzanej różnymi drogami. Kwestia nowego ropociągu była jednak mocno podkreślana w ostatniej kampanii wyborczej. PiS w swoim programie zaznaczyło, że: „uważa za niezbędny powrót do realizacji projektu rurociągu Odessa–Brody–Płock–Gdańsk”⁵². Do idei tej

⁵⁰ Szerzej na temat inicjatywy Odessa–Brody–Gdańsk, zob. M. Sienkiewicz, *Koncepcja Korytarza Transportowego Północ – Południe w polityce zagranicznej Polski*, [w:] *Polityka Wschodnia Polski, uwarunkowania, koncepcje, realizacja*, red. A. Gil, T. Kapuśniak, Lublin–Warszawa 2009.

⁵¹ *Prezydent: Kazachstan pozostanie ważnym partnerem Polski w Azji*, Prezydent RP, www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/art,324,prezydent-kazachstan-pozostanie-waznym-partnerem-polski-w-azji.html (10 XII 2016).

⁵² *Program Prawa i Sprawiedliwość 2014, op.cit.*

powracają także przedstawiciele rządu B. Szydło. Pewne zainteresowanie widać za granicą, za wznowieniem prac opowiedzieli się ostatnio (VII 2016) prezydenci Azerbejdżanu i Ukrainy⁵³.

Niewątpliwie powstanie tego ropociągu wpłynęłoby bardzo korzystnie na zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego Polski. Rozpoczęcie inwestycji przekładano już jednak wielokrotnie i na możliwości realizacji tego planu trzeba spojrzeć bardzo krytycznie. Istnieje wiele przesłanek natury gospodarczej, politycznej czy nawet logistycznej, które stoją na przeszkodzie w budowie i stabilnym funkcjonowaniu tego ropociągu. Dyskusyjną kwestią jest między innymi pozyskanie funduszy na ten projekt, a także jego przyszła opłacalność. Patrząc od strony geopolitycznej, Rosja z pewnością nie zmieni swojego stanowiska i będzie starała się przeciwdziałać powstaniu nowego szlaku różnymi środkami. Kreml ma narzędzia nacisku zarówno na Azerbejdżan, który wciąż unika deklaracji na temat wysokości potencjalnych dostaw, jak i na państwa środkowoazjatyckie – Kazachstan i Turkmenistan. Dodać trzeba, że poszczególne odcinki tego długiego szlaku transportowego przebiegają przez tereny niestabilne politycznie, na przykład przez Osetię Południową czy wschodnią Ukrainę. Zaryzykować można chyba stwierdzenie, że pomimo stanowczych deklaracji, w najbliższych latach inwestycja ta wciąż pozostanie w sferze planów.

Analizując stosunki Polska–Kazachstan zasadne jest omówienie sytuacji Polonii w tym kraju. Według ostatniego spisu ludności, przeprowadzonego w 2009 r., w Kazachstanie mieszka około 34 tys. Polaków⁵⁴. Dane te mogą jednak być znacznie zaniżone, wynika to z administracyjnego kryterium uznania. Kwalifikacji dokonuje się bowiem w oparciu o wpis w dokumencie tożsamości. Według szacunków Ambasady RP w Astanie Polonia kazachska może liczyć ponad 60 tys.⁵⁵. Większość z nich mieszka na północy i w centrum kraju, głównie w obwodach północno-kazachstańskim, akmolińskim, karagandyjskim, pawłodarskim oraz w stolicy Astanie.

Większość Polaków w Kazachstanie to potomkowie ofiar deportacji radzieckich w latach 30. i 40. XX w. z terytorium dzisiejszej Ukrainy lub Białorusi. Zachowaniu silnych więzi z Polską nie sprzyjała polityka wynaradawiania i rusyfikacji prowadzona przez Związek Radziecki. Jak zaznacza Andrzej Chodubski: „Swoistą tożsamość polonijną ma ta społeczność. (...) polskość jest

⁵³ *Azerbejdżan i Ukraina chcą wznowić projekt rurociągu Odessa–Brody*, Polskie Radio, www.polskieradio.pl/42/3167/Artykul/1643390,Azerbejdżan-i-Ukraina-chca-wznowic-projekt-rurociagu-OdessaBrody (10 XII 2016).

⁵⁴ *Itogi natsionalnoj perepiski naselenija Respubliki Kazahstan 2009 goda*, Astana 2011, s. 21.

⁵⁵ *Zob. Raport o sytuacji Polonii i Polaków za granicą 2012*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, s. 127.

dla większości z nich wartością zmitologizowaną i wyidealizowaną⁵⁶. Wiele z tych osób nie mówi już po polsku, nie zna historii ojczystego kraju i z tego względu w działania polskiego rządu, oprócz repatriacji oraz zagwarantowania praw mniejszości, powinno być także wpisane wspieranie działań kulturalnych czy edukacyjnych prowadzonych przez organizacje polonijne na terytorium Kazachstanu.

Podstawową kwestią jest jednak sprawa repatriacji Polaków zza wschodniej granicy, nie tylko z Kazachstanu, ale również z dalekiej Syberii czy Uzbekistanu. Dotychczasowa ustawa o repatriacji zdaniem ministra spraw zagranicznych Witolda Waszczykowskiego nie spełnia swoich zadań: „Zamierzamy przygotować nową ustawę o repatriacji, która nie na papierze, ale w sposób realny umożliwi wywiązanie się Polski ze zobowiązań wobec tych, którym Ojczyzna została odebrana siłą⁵⁷. Projekt nowej ustawy wpłynął już do sejmu i został skierowany do pierwszego czytania. Nowelizacja ma wprowadzić nowy organ, Radę do spraw Repatriacji, której zadaniem będzie m. in.: prowadzenie ewidencji repatriantów, upowszechnianie informacji o wracających do kraju wśród pracodawców, a także nadzór nad ośrodkami dla repatriantów. Ośrodki mają być powoływane przez fundacje oraz inne osoby prawne, a ich finansowanie ma się odbywać z budżetu państwa. Repatrianci będą mogli w nich przebywać przez okres maksymalnie 12 miesięcy. Wprowadzone mają zostać zwolnienia od spadków i darowizn dla repatriantów, a także instytucja osoby wspierającej, której zadaniem będzie pomoc w adaptacji nowo przybyłym⁵⁸.

Wszystkie te zmiany prawdopodobnie wejdą w życie w 2017 r. Warto jednak wspomnieć o już wprowadzonej w życie nowelizacji ustawy o Karcie Polaka. W nowym stanie prawnym doszło do szeregu ułatwień dla osób polskiego pochodzenia ze Wschodu, chcących osiedlić się w Polsce. Osoby, które otrzymują taki dokument mogą nieodpłatnie otrzymać kartę stałego pobytu, skróceniu uległ także okres po którym można otrzymać polskie obywatelstwo (z trzech lat do roku od momentu otrzymania Karty Polaka). Ponadto posiadacz tej karty może złożyć wniosek o dofinansowanie wynajęcia mieszkania czy kursu nauki języka polskiego⁵⁹.

⁵⁶ A. Chodubski, *Tożsamość Polonii kazachstańskiej*, [w:] *Kazachstan, historia – społeczeństwo – polityka*, red. T. Bodio, K. A. Wojtaszczyk, Warszawa 2000, s. 61.

⁵⁷ *Informacja ministra spraw zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2016 roku*, 29 stycznia 2016 r., maszynopis.

⁵⁸ Rządowe centrum legislacji, *Projekt ustawy o zmianie ustawy o repatriacji oraz niektórych innych ustaw*, maszynopis.

⁵⁹ Szerzej zob.: *Zmiana ustawy o Karcie Polaka*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polonia/wydarzenia/wiadomosci_kraj/zmiana_ustawy_o_karcie_polaka (15 XII 2016).

Pomimo, iż w Kazachstanie dochodzi do przypadków łamania praw człowieka i wątpliwa jest także demokratyczność niektórych instytucji, to jednak kraj ten respektuje prawa mniejszości narodowych i w tym względzie trudno kazachskim władzom cokolwiek zarzucić. Jeszcze kilka lat temu, jak podkreśla się w raporcie o sytuacji Polonii i Polaków za granicą z 2012 r., były problemy z szerzeniem oświaty polonijnej⁶⁰. Rozwiązaniem może być obowiązująca od niedawna umowa w tej kwestii pomiędzy Polską a Kazachstanem. Głównym jej celem jest umożliwienie szerszej współpracy pomiędzy instytucjami oświaty, w tym wymiany doświadczeń i wzajemnych konsultacji. W kontekście praw mniejszości gwarantuje ona m.in. swobodniejsze niż do tej pory przemieszczanie się nauczycieli języka polskiego do Kazachstanu. Reguluje ona także funkcjonowanie szkół, w których jest nauka języka polskiego⁶¹. Podczas spotkania głów państw prezydent A. Duda podkreślił wagę tego porozumienia wyrażając nadzieję, iż przyczyni się ono do zwiększenia szans na naukę w języku polskim⁶². W kontekście gwarancji praw dla polskiej mniejszości w Kazachstanie warto przypomnieć też porozumienie z 1997 r. Na mocy umowy o współpracy kulturalnej i edukacyjnej strony zobowiązały się między innymi, że „będą popierać działania mające na celu zaspokojenie potrzeb społecznych, kulturalnych i religijnych, a zwłaszcza języka ojczystego i tożsamości narodowej Polaków zamieszkających w Kazachstanie i Kazachów zamieszkających w Polsce”⁶³. Zgodnie z porozumieniem obydwie państwa zobowiązały się także do umożliwienia swobodnego działania organizacjom kulturalnym i społecznym.

W Kazachstanie działa kilkanaście organizacji polonijnych. Najważniejsza z nich to Związek Polaków Kazachstanu – jedyna organizacja, która ma zasięg ogólnokrajowy. Do aktywniejszych organizacji należą także: Stowarzyszenie Polaków „Polonia” w Astanie, Stowarzyszenie Społeczne „Jedność Polska” oraz Młodzieżowe Centrum Kultury w Kokczetawie. Zauważyć trzeba, że organizacje polonijne w ostatnich latach nieco zmieniły swój program i priorytety działania. Najważniejszą dla nich kwestią jest obecnie rozpowszechnianie kultury i wiedzy o Polsce, a niekoniecznie sprawa repatriacji. Niektóre z organizacji otrzymują dotacje z budżetu Zgromadzenia Narodu Kazachstanu, jednakże są to środki niewspółmierne do potrzeb, stąd konieczne są także dotacje od polskiego rządu⁶⁴. Utrzymaniu związków z krajem ma także służyć polski przekaz telewizyjny, co

⁶⁰ *Raport o sytuacji...*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, s. 129–130.

⁶¹ Szerzej zob. *Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Kazachstanu o współpracy w dziedzinie edukacji, podpisane dnia 15 września 2014 r.* (M.P. 2016 poz. 649).

⁶² „Wizyta niezwykle...”, *op.cit.*

⁶³ Art. 9 Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Kazachstanu o współpracy kulturalnej i edukacyjnej, (Dz. U. nr 99, poz. 1155).

⁶⁴ Szerzej zob. *Raport o sytuacji...*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, s. 128–129.

było już przedmiotem starań prezydenta A. Kwaśniewskiego podczas jego wizyty w Astanie w 1999 r.⁶⁵. Od 2002 r. w Kazachstanie dostępna jest TVP Polonia. Wspieranie Polonii od 1992 r. następuje także poprzez utworzoną przez Skarb Państwa fundację „Pomoc Polakom na Wschodzie”. Do jej celów należy między innymi: upowszechnianie znajomości języka polskiego, polskiej kultury i tradycji, poprawa sytuacji materialnej Polaków oraz nakłanianie organizacji polonijnych działających na Zachodzie do pomocy krajanom na Wschodzie⁶⁶.

Niewątpliwie nowy polski rząd przywiązuje wiele uwagi do spraw Polonii znajdującej się za wschodnią granicą. Główny akcent stawia na repatriację. Zapowiedź nowelizacji ustawy repatriacyjnej była jedną ze sztandarowych obietnic PiS złożonych podczas kampanii wyborczej. Pomimo, iż nie doszło jeszcze do jej uchwalenia, to politycy złagodzili już warunki przyjmowania osób polskiego pochodzenia ze Wschodu przy pomocy zmian w ustawie o Karcie Polaka. Trudno prognozować czy polityka „szerzej otwartych drzwi” dla repatriantów przyniesie wyraźny wzrost liczby osób powracających z Kazachstanu. Motywacja do powrotu do ojczyzny może być podyktowana silnym poczuciem przynależności do narodu, jednak niebagatelne znaczenie mają także warunki ekonomiczne. W latach 90. XX w. liczba repatriantów z Kazachstanu była stosunkowo niska, pomimo dużego zainteresowania kazachskiej Polonii powrotem do ojczyzny⁶⁷. Kazachstan borykał się wówczas z wieloma problemami natury gospodarczej i wątpliwy był także jego przyszły rozwój. Od tego czasu w tym państwie zmieniło się jednak bardzo wiele, Kazachstan odniósł ogromny sukces gospodarczy i pomimo zawirowań gospodarczych w ostatnich latach, jest to kraj zupełnie nieporównywalny do tego z lat 90. XX w. Wydaje się wątpliwe, aby zainteresowanie powrotem do Polski było tak duże jak jeszcze kilkanaście lat temu. Być może ułatwienia dla repatriantów spowodują znaczny wzrost liczby osób pochodzenia polskiego powracających do kraju z innych, aniżeli Kazachstan, postradzieckich republik.

Reasumując, należy stwierdzić, iż Kazachstan – z uwagi na potencjał gospodarczy i surowcowy, a także z uwagi na silną pozycję w regionie – może być dla Polski atrakcyjnym partnerem. Wydaje się, że w sferze gospodarczej może dojść do wzmocnienia współpracy. Być może będzie to nawet wynik nie tyle starań polskiego rządu, co rezultat prowadzonej przez Kazachstan polityki nakierowanej na przyciągnięcie inwestorów. Z punktu widzenia polskich interesów najciekawsza

⁶⁵ Szerzej na temat wizyty Aleksandra Kwaśniewskiego w Kazachstanie zob.: A. Ciosek, *Perspektywy rozwoju stosunków dwustronnych*, [w:] *Kazachstan, historia – społeczeństwo – polityka*, red. T. Bodio, K. A. Wojtaszczyk, Warszawa 2000, s. 443–444.

⁶⁶ Zob. strona fundacji Pomoc Polakom na Wschodzie, www.pol.org.pl/o-fundacji/ (20 XII 2016).

⁶⁷ Zainteresowanie powrotem wykazywali w szczególności młodzi ludzie, zob.: A. Ciosek, *Perspektywy rozwoju...*, s. 441–442.

byłaby współpraca w kwestii dostaw surowców, w tym przede wszystkim ropy naftowej. Jednak próba stworzenia jakiegokolwiek alternatywnego (wobec rosyjskiej infrastruktury) połączenia z pewnością będzie bojkotowana i blokowana przez Kreml. Być może dość niezależny w swej polityce Azerbejdżan byłby skłonny przyłączyć się do takiej inicjatywy, prorosyjski Kazachstan raczej na pewno nie będzie zabiegał o jej realizację.

Możliwe i korzystne mogą być inwestycje polskich firm w Kazachstanie i wymiana handlowa. Do jej prowadzenia nie zawsze konieczne są jednak międzyrządowe porozumienia, sami przedsiębiorcy szukają nowych rynków zbytu i atrakcyjnych terenów pod inwestycje. Agendy rządowe powinny ich wspierać i pomagać w promocji polskich produktów.

Osobną kwestią jest sprawa repatriacji. W dniu 21 XII 2016 r., wicepremier Mateusz Morawiecki, w asyście kamer Telewizji Polskiej, powitał pierwszą 153-osobową grupę repatriantów z Kazachstanu, a przedstawiciele rządu wprowadzili już nową ustawę o repatriacji do parlamentu i w ciągu najbliższych 2–3 lat zapowiadają sprowadzenie blisko 10 tys. rodaków. Najbliższy rok pokaże czy będzie to skuteczna próba rozwiązania bolesnego moralno-historycznego problemu.

Jak już wcześniej wspomniano, Azja Centralna bardzo często jest postrzegana całościowo (jako region) i z tego powodu kilka zdań warto poświęcić perspektywom współpracy z innymi środkowoazjatyckimi państwami. Są jednak one bardzo mgliste. Uzbekistan to kraj autorytarnego reżimu. Po śmierci Isloma Karimowa władzę objął Szawkat Mirzjojew, jednak oznak demokratyzacji nie widać. Wydaje się, że będzie to raczej polityka kontynuacji aniżeli zmiany. Turkmenistan ma pewne zasoby surowców, ale od lat prowadzi izolacjonistyczną politykę i jest obojętny na różne formy współpracy. Tadżykistan i Kirgistan to kraje pogrążone w kłopotach gospodarczych i społecznych i mało atrakcyjni partnerzy.

Wydaje się, że Polska wobec Azji Centralnej powinna prowadzić dość elastyczną, nieco wyczekującą politykę. Wspierać dotychczasowe kontakty, zwłaszcza z Kazachstanem, promować polskich przedsiębiorców i ich produkty, a z rozszerzeniem współpracy czekać na zmianę uwarunkowań politycznych. Pomimo problemów i zastrzeżeń rozmaitej natury współpraca ze środkowoazjatyckimi republikami, przyszłościowo, może być bardzo korzystna dla obydwu stron.

SŁOWA KLUCZOWE

Kazachstan, Polska, współpraca gospodarcza, współpraca energetyczna, Polonia

KEYWORDS

Kazakhstan, Poland, economic cooperation, energy cooperation, Polish diaspora

S u m m a r y

Poland–Kazakhstan: cooperation perspectives and Polish interests in central Asia

In August 2016 Poland was visited by Nursultan Nazarbaev, the president of Kazakhstan. During the visit various agreements were signed whose aim is to strengthen cooperation between the two countries. Considering Polish interests, energy cooperation and Polish diaspora in Kazakhstan are two of the most weighty issues. Apart from analysing the current state of Polish-Kazakh relations the article attempts to describe the perspectives of their development. As the region of Central Asia is often treated as a whole, the relations with Kazakhstan have been presented in the context of relations with other countries of the area.

Wrocław 2016

Nr 1(4)/2016

ANNA UMIŃSKA-WORONIECKA

Uniwersytet Wrocławski

NIEDOCENIONY POTENCJAŁ CZY PRZECENIONE MOŻLIWOŚCI DYPLOMACJI KULTURALNEJ?

Dyplomacja kulturalna¹ może być rozumiana jako działalność różnego typu organów i instytucji, inspirowana lub koordynowana przez podmioty państwowe, której celem jest kształtowanie pozytywnego odbioru państwa, poprzez upowszechnienie wytworów² kultury, wśród społeczeństw i elit obcych państw. Jak wskazuje Charles Frankel „państwa od zawsze wykorzystywały kulturę do upowszechnienia własnych politycznych, społecznych, kulturowych i ekonomicznych wartości”³. W czasach nowożytnych początki dyplomacji kulturalnej wiązane są przede wszystkim z momentem utworzeniem pierwszego kulturalnego przedstawicielstwa *Aliance France*, w Barcelonie w 1883 r. Krótco później śladem Francji podążyły kolejne państwa: Wielka Brytania, Hiszpania, Niemcy, wreszcie sieć placówek kulturalnych za granicą zaczęły powoływać młode państwa takie, jak Węgry czy Polska. Warto podkreślić, że funkcjonowanie przedstawicielstw kulturalnych za granicą to tylko jeden z wymiarów dyplomacji kulturalnej, w jej ramach mieści się również aktywność międzynarodowa państwowych, samorządowych i niepublicznych, a także ponadnarodowych podmiotów i instytucji. Wszystkie, poprzez swoją działalność w szeroko pojętym obszarze kultury, mogą wpływać na kształtowanie korzystnego wizerunku, co znajduje przełożenie na pozycję w środowisku międzynarodowym⁴.

¹ Szerzej na temat instrumentalizacji dyplomacji kulturalnej, konwergencji dyplomacji publicznej i dyplomacji kulturalnej: Anna Umińska-Woroniecka, *Kultura w polityce zagranicznej państw – od instrumentalizacji do wymiany kulturowej*, „Teka Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych UMCS” 2017, nr 11, 2017, red. B. Surmacz, Lublin 2017, maszynopis.

² Za wytwory kultury można uznać wartości, znaczące przedmioty, miejsca, mity, legendy oraz istotne wydarzenia, a także postacie.

³ Ch. Frankel, *The Neglected Aspect of Foreign Affairs, American educational and cultural policy Abroad*, Washington D.C., The Brookings institution, 1965, s. 3.

⁴ J. Nye, *Soft Power, Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*, Warszawa 2007, s. 109.

Pomimo długoletniej obecności dyplomacji kulturalnej w praktyce zagranicznej wielu państw, jej rola w oddziaływaniu na inne podmioty stosunków międzynarodowych była często marginalizowana. Z tego powodu określano ją jako „najbardziej zaniedbaną część spraw zagranicznych”⁵. Również w literaturze nauk o stosunkach międzynarodowych dyplomacja kulturalna nie była przedmiotem pogłębionych studiów. Wobec braku zainteresowania ze strony badaczy teorii stosunków międzynarodowych dyplomacja kulturalna stała się polem eksploracji dla historyków dyplomacji oraz praktyków. Zdaniem Simona Marka marginalizacja dyplomacji kulturalnej, jako kategorii badawczej w dyskursie teoretycznym, mogła wynikać z historycznych uwarunkowań, w tym wielowiekowej tradycji zarządzania sprawami kultury przez instytucje pozapaństwowe oraz powszechnym przekonaniem o braku czytelnego wpływu tej formy aktywności państwa na jego pozycję w systemie międzynarodowym⁶.

Obserwowane od dwóch dekad zainteresowanie dyplomacją kulturalną, zarówno wśród praktyków, jak i badaczy różnych dyscyplin naukowych, wynika z upowszechnienia konceptu *soft power* poczynawszy od lat 90. XX w. ubiegłego wieku. Wprowadzone przez Josepha Nye’a⁷ pojęcie *soft power* (miękką siłę) oznacza zdolności narodu lub państwa do pozyskiwania sojuszników i zdobywania wpływów dzięki atrakcyjności własnej kultury, polityki, wartości, ideałów politycznych⁸. W ramach miękkiej siły Nye wyróżnił następujące zasoby: politykę zagraniczną, kulturę oraz wartości, które dodatkowo muszą spełniać określone kryteria. I tak polityka zagraniczna pozostaje zasobem miękkiej siły, o ile inne państwa postrzegają ją jako zgodną z prawem oraz mającą uzasadnienie moralne, natomiast wartości polityczne mogą być uznane za czynnik miękkiej siły, jeżeli państwo postępuje zgodnie z nimi u siebie i za granicą⁹. Koncept *soft power* doczekał się wielu modyfikacji, w tym dokonanej przez samego autora, który wprowadził transfigurację miękkiej i twardej siły w tzw. *smart power* (rozwężna siła)¹⁰. To, co kluczowe dla podjętej problematyki, według Nye’a siłę stanowią wartości, które wyrażają (egzemplifikują) się w kulturze danego państwa lub danej organizacji. Pojmuje on kulturę jako „zbiór wartości i praktyk, które są ważne dla danego społeczeństwa, sama kultura ma największą szansę tworzyć miękką siłę państwa, wtedy, gdy jej wartości są uniwersalne”. Autor przeciwstawia wartości uniwersalne, atrakcyjne dla świata zewnętrznego, wartościom prowincjonalnym,

⁵ A. Haigh, *Cultural diplomacy in Europe*, Council of Europe 1974, s. 26.

⁶ S. Mark, *A Greater Role for Cultural Diplomacy*, Clingendael Institute, Discussion Paper, 2009, s. 2 i n.

⁷ J. Nye, *Soft Power, Jak osiągnąć sukces...*, *op. cit.*

⁸ *Ibidem*, s. 25.

⁹ J. Nye, *Przyszłość siły*, (tłumaczenie B. Działoszyński) Warszawa 2012, s. 163.

¹⁰ *Ibidem*, s. 173.

nieadaptowanym i nieprzeszczepialnym w inne miejsca¹¹. Innymi słowy atrakcyjność kultury, tak wysokiej, jak i popularnej danego państwa czy organizacji, ma szansę korzystnie wpływać na jego (jej) siłę, o ile wartości z którymi jest utożsamiana będą miały charakter uniwersalny. Tym samym można zauważyć, że wpisywana w *soft power* dyplomacja kulturalna będzie determinować sposób postrzegania, a w dalszej kolejności nawet decydować o sile państwa lub organizacji na arenie międzynarodowej, o ile wartości¹² które są w niej, czy poprzez nią wyrażane będą wydawać się atrakcyjne, zrozumiałe, a nawet akceptowalne dla społeczeństw innych państw. Problem jest oczywiście związany z pytaniem, które z wartości mogą być traktowane jako wartości uniwersalne¹³. Jak podnosi Marek Ziółkowski „poszukiwanie wartości uniwersalnych napotykało zawsze na olbrzymie trudności, a ich krytycy twierdzili, że ów uniwersalizm bywa najczęściej przykrywką dla etnocentryzmu czy innych partykularnych punktów widzenia”¹⁴. Ostatecznie za spełniające znamiona uniwersalizmu można uznać: możliwość wyboru, wolność, tolerancję czy wielokulturowość¹⁵.

O dyplomacji kulturalnej, która „polega na eksponowaniu wyłącznie wartościowych cech danej kultury”¹⁶ nie można powiedzieć, że wolna jest od dyskrecjonalnych wyborów, bowiem pozostaje bezpośrednio lub pośrednio inspirowana przez agendy rządowe. To może prowadzić do pytań o instrumentalizację dyplomacji

¹¹ A. Wojciuk, *Kultura w teoriach stosunków międzynarodowych*, [w:] *Kultura w stosunkach międzynarodowych* red. G. Michałowska, H. Schreiber, Warszawa 2013, s. 33.

¹² Modelowym przykładem są tutaj wartości europejskości, które jak wskazuje M. Ryniejska-Kieldanowicz, tworzą rozwinięte kultury narodowe, utrwalone reguły demokracji; M. Ryniejska-Kieldanowicz, *Idea wspólnego dziedzictwa kulturowego i historycznego jako filar unijnej dyplomacji publicznej*, [w:] *Historia w dyplomacji publicznej*, red. B. Ociełka, Warszawa 2015, s. 64.

¹³ W kontekście rozważań o wartościach kultury warto przywołać teorię badacza Johna Holdena, według którego wartość kultury jest wypadkową trzech komponentów: wartości instytucjonalnych (*institutional value*), wartości instrumentalnych (*instrumental value*), wartości integralnych/wewnętrznych (*integral value*). Na uwagę zasługują tu przede wszystkim wartości instrumentalne, powstałe w wyniku działań, które zmierzają do osiągnięcia społecznych korzyści. Holden za wartości instrumentalne uznaje m.in. zrównoważony rozwój, współpracę kulturalną, wspieranie dialogu, promowanie różnorodności kulturowej, ochronę materialnego i niematerialnego dziedzictwa kulturowego; J. Holden, *Cultural value and crisis of legitimacy. Why culture needs a democratic mandate*, *Demos*, London 2006, s. 16–19; O wartościach dziedzictwa narodowego: M. Murzyn-Kupisz, *Barbarzyńca w ogrodzie? Dziedzictwo kulturowe widziane z perspektywy ekonomii*, „Zarządzanie Publiczne” 2010, nr 3(13), s. 24–25.

¹⁴ M. Ziółkowski, *Przemiany interesów i wartości społeczeństwa polskiego. Teorie, tendencje, interpretacje*. Poznań 2000, s. 72.

¹⁵ M. Ziółkowski, *Uniwersalne wartości a regionalne doświadczenia (Europa Środkowa wobec współczesnych debat o wartościach i celach rozwoju)*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2003, s. 228.

¹⁶ K. Lewandowska, *Dyplomacja przez konflikt [Kultura się liczy!]*, Narodowe Centrum Kultury, 1 XII 2015.

kulturalnej, a nawet kultury, dla świadomego i celowego ich wykorzystania w osiągnięciu określonych celów państwa¹⁷. Z tego powodu J. Nye uwypukla znaczenie wiarygodności wiązanej z miękką siłą państwa. Jak podkreśla nie chodzi w niej o kształtowanie pozytywnego wizerunku jako takiego, ale o wiarygodność, która jest pochodną zarówno historycznych doświadczeń, a także aktualnego stanu państwa w wymiarze wewnętrznym oraz zewnętrznym (stosunku do legalizmu, internacjonalizacji, multilateralizmu).

Pomijając w tym miejscu obszerną dyskusję o dyplomacji kulturalnej¹⁸, jej wymiarach związkach i różnicach z międzynarodowymi stosunkami kulturalnymi oraz polityką kulturalną¹⁹, na użytek prowadzonych rozważań przedstawione zostaną dwa, wydaje się, że aktualnie dominujące, nurty ujmowania dyplomacji kulturalnej. Według pierwszego z nich dyplomacja kulturalna stanowi komponent dyplomacji publicznej – narzędzia miękkiej siły. W tym ujęciu dyplomacja kulturalna – rozumiana jako dwustronna, dialogowa forma komunikowania, w której wymiana wartości, norm i praktyk następuje poprzez upowszechnienie dostępu do wytworów kultury narodowej. Jej celem jest jednak raczej podtrzymywanie długodystansowych relacji, co różni ją przy tym od kształtowania marki narodowej. Kluczowe jest założenie, zgodnie z którym dyplomacja publiczna państw pozostaje formą komunikowania międzynarodowego, to jest komunikowaniem pomiędzy różnymi państwami, narodami, grupami społecznymi, dokonującego się ponad granicami. W przeciwieństwie do klasycznej dyplomacji ma charakter publiczny, będąc co do zasady jawną i potencjalnie dialogową formą komunikowania. Angażując różnego typu interesariuszy, użytkowników i partnerów ma charakter inkluzyjny, a jednocześnie posiada swój wymiar wewnętrzny, poprzez włączanie własnych obywateli w proces kształtowania przekazu. Pozostaje dialogową i symetryczną formą komunikowania, tym samym tworząc tzw. sieciowy model komunikowania, zachodzący na wielu płaszczyznach (od rządowej do szeroko pojętej publicznej)²⁰.

¹⁷ D. Carter, *Living with instrumentalism: the academic commitment to cultural diplomacy*, *International Journal of Cultural Policy*, Vol 4, 21, 2015, s. 483.

¹⁸ A. Umińska-Woroniecka, *Cultural diplomacy in international relations theory and studies on diplomacy*, „Actual problems of international relations, No. 127 Vol II (2016), s. 5–10.

¹⁹ Kazimierz Krzysztofek, który wielokrotnie podejmował w swoich pracach problematykę polityki kulturalnej, interpretował to zjawisko jako: (...) *świadome, zgodne z założonymi celami i wartościami, wpływanie na procesy kulturowe w celu pobudzania uczestnictwa w kulturze i jej demokratyzacji, tworzenia korzystnych warunków dla twórczości, zachowania duchowego i materialnego dorobku pokoleń, przygotowania – przez edukację – nowych pokoleń do dziedziczenia tego dorobku, czyli przekazu kanonu kultury danej społeczności oraz sprzyjania jej udziałowi w komunikacji między kulturami*; K. Krzysztofek, *Polityka kulturalna w międzynarodowych raportach o kulturze*, [w:] *Problemy zarządzania sferą kultury i turystyki*, red. K. Mazurek-Łopacińska, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu, Warszawa–Wrocław 1999, s. 11.

²⁰ B. Ociełka, *Polski Przegląd Strategiczny 2012*, s. 130.

Drugi nurt konceptualizuje dyplomację kulturalną przez pryzmat osiągania przez państwo interesów narodowych. Jak pisze wspomniany już wyżej S. Mark, dyplomacja kulturalna, najprościej rzecz ujmując, oznacza wykorzystywanie kultury państwa dla realizacji celów polityki zagranicznej i dyplomacji²¹. Podobną formułę proponuje Richard Arndt, którego zdaniem, dyplomacja kulturalna występuje wówczas, kiedy formalni dyplomaci, służąc rządowi państw, próbują kształtować i ukierunkowywać wymianę (kulturalną) dla realizacji interesów narodowych²². Dyplomacja kulturalna wpisywana jest tutaj w kontekst działań politycznych, ze szczególnym uwzględnieniem podmiotów rządowych występujących „w imieniu” państw, skoncentrowanych na urzeczywistnieniu interesów narodowych w stosunkach międzynarodowych. Podobnym tropem podąża Tim Rivera, który przywołując praktykę Wielkiej Brytanii w sferze upowszechniania własnej kultury, dostrzega szereg gruntownych różnic pomiędzy dyplomacją kulturalną a stosunkami kulturalnymi. W jego rozumieniu dyplomacja kulturalna jest działalnością inspirowaną przez rządy państw, „pozostając wsparciem w realizacji narodowych interesów”. Dyplomacja kulturalna wykorzystuje treści programowe własnej kultury, przyjmując podejście „perswazyjne”, wspiera osiąganie celów politycznych i realizację narodowych interesów²³. Zdaniem Rivery to stosunki kulturalne w większym stopniu aniżeli dyplomacja kulturalna pozostają wolne od politycznych wpływów, zapewniając większą partycypację podmiotów pozarządowych²⁴. Wpisywanie dyplomacji kulturalnej w osiąganie interesu narodowego nie oznacza jednak, że będzie ona realizowana jednostronnie, z narzuceniem treści i form przez politycznych decydentów, pozostając tym samym polityką informacyjną albo propagandą kulturalną. Nadal akcent przesunięty jest na dialog i współpracę, a to wymaga dostosowania narzędzi i zbalansowania działań, by wraz z realizacją interesu narodowego możliwe było zapewnienie wiarygodności i legitymizacji²⁵.

Za Anną Karwińską można zatem powtórzyć, że „kultura dostarcza narzędzi i środków (wytworów kulturowych) do budowania postaw obywatelskich,

²¹ S. Mark, *A Greater Role for Cultural...*, *op.cit.*, s. 3.

²² R.T. Arndt, *The First Resort of Kings: American Cultural Diplomacy in the Twentieth Century*, Washington, DC: Potomac Books, 2005, s. 18.

²³ T. Rivera, *Distinguishing Cultural Relations From Cultural Diplomacy: The British Council's Relationship With Her Majesty's Government*, Los Angeles 2015, s. 11.

²⁴ Dyplomację kulturalną w kategoriach instrumentu polityki zagranicznej, postrzega Radosław Zenderowski, który wskazuje, że dyplomacja kulturalna ma charakter jednostronny (zatem tożsamy z propagandą), a uznanie, że charakteryzuje się wzajemnością (...) poszanowaniem wartości i wzorców innych kultur jest myśleniem życzeniowym i wyidealizowanym; Por. R. Zenderowski, *Państwa i „dyplomacja kulturalna”*, [w:] *Międzynarodowe Stosunki kulturalne*, red. R. Zenderowski, K. Cebul, M. Krycki, Warszawa 2010, s. 152 i n.

²⁵ I. Ang, Y. Raj Isar, P. Mar, *Cultural diplomacy: Beyond national interest?*, *International Journal of cultural Policy*, Vol. 21, No. 4, s. 379.

kształtowania nastawienia wobec państwa i jego instytucji. (...) Dzięki kulturze przenikają do stosunków międzynarodowych pewne wartości i ideały, upowszechniane w mniej oczywisty, mniej propagandowy sposób. Percepcja upowszechnianych – zwłaszcza za pomocą mass mediów – treści kultury oraz uczestnictwo w różnych wydarzeniach kulturowych przyczyniają się do tworzenia w skali globalnej pewnej przestrzeni porozumienia, dialogu, wspólnoty komunikacyjnej”²⁶. Równocześnie upowszechnienie kultury, wartości, norm i przekonań, właściwych/charakterystycznych dla tożsamości narodowej²⁷, która dokonuje się poprzez dyplomację kulturalną ma charakter teleologiczny, wiązany z realizacją interesu narodowego.

Niezależnie od sposobu ujęcia dyplomacji kulturalnej, jej cechą charakterystyczną, pozostaje szeroki krąg podmiotów i adresatów, co wyraźnie różni ją od tzw. klasycznej dyplomacji, zastrzeżonej dla wąskiego do niedawna grona dyptomatów i decydentów politycznych²⁸. Wskazywane są różne kategorie podmiotów dyplomacji kulturalnej. Pierwsza obejmuje decydentów politycznych oraz urzędy, do właściwości których należą sprawy szeroko pojętej kultury, w tym także jej promocji, upowszechnienia w kraju i za granicą. W jej skład, w polskim modelu, będą wchodzić zarówno tzw. urzędy centralne jak Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego (MKiDN), Ministerstwo Spraw Zagranicznych (MSZ), jak również lokalne i regionalne jednostki samorządowe. Do drugiej grupy należą w najszerszym ujęciu instytucje kulturalne: muzea, teatry, biblioteki, orkiestry itd., mające status publiczny bądź prywatny, ale także pogramy wymiany kulturalnej i naukowej. Ostatnia grupa obejmuje instytucje, wyspecjalizowane w promocji wytworów kultury za granicą, do nich należeć będą w przypadku Polski – Instytut Adama Mickiewicza (IAM) oraz Instytuty Polskie, ale również Międzynarodowe Centrum Kultury w Krakowie, a także w poszczególnych „sektorach”: Polski Instytut Książki, Polski Instytut Audiowizualny, czy Polski Instytut Filmowy.

Odstąpienie w niniejszych rozważaniach od analizy innych ujęć dyplomacji kulturalnej, w tym najczęściej przywoływanej w literaturze definicji Milтона Cummings’a, zgodnie z którą dyplomacja kulturalna oznacza „wymianę idei, informacji sztuki i innych aspektów kultury pomiędzy narodami, w celu wzmocnienia wzajemnego zrozumienia”²⁹ jest świadomym zabiegiem. Wynika z faktu

²⁶ A. Karwińska, *Pojmowanie kultury*, [w:] *Kultura a rozwój*, red. J. Hausner, A. Karwińska, J. Purchla, Warszawa 2013, s. 60.

²⁷ Szeroko nt. kulturowego czynnika w kształtowaniu marki narodowej Por. M. Aronczyk, *New and improved nations: branding national identity*, [w:] Calhoun, C. and Sennett, R. *Practicing culture*. London: Routledge, s. 105–128.

²⁸ M. Nisbett, *Who holds the Power in soft Power?*, Arts and International Affairs, 13 III 2016, www.theartsjournal.net/2016/03/13/nisbett/ (27 I 2017).

²⁹ M. Cummings, *Cultural diplomacy and the United States Government: A survey*, Washington, DC 2003, s. 1.

skoncentrowania w artykule uwagi na najwęższym z możliwych ujęć dyplomacji kulturalnej, która wydaje się najmocniej podlegać rozstrzygnięciom decydentów politycznych. Będzie tu mowa o 24 Instytutach Polskich³⁰, które jako placówki MSZ działają na rzecz upowszechnienia polskiej kultury, w pewnym zakresie o wydziałach ds. kultury w polskich ambasadach i konsulatach, oraz o IAM, agencji MKiDN, której zadaniem jest inicjowanie międzynarodowej wymiany kulturalnej. Przywołanie jednego tylko wymiaru dyplomacji kulturalnej wynika z potrzeby wpisania analizy w koncepcję redaktorów tomu.

Dyplomacja Kulturalna a Polityka Historyczna

Punktem wyjścia dla podjętego w tym miejscu zagadnienia pozostaje wskazanie, że dyplomacja kulturalna w znacznym stopniu sprowadza się do upowszechnienia wytworów materialnych i niematerialnych własnej kultury³¹. Z uwagi na bezpośrednie, bądź pośrednie – np. poprzez konkursowy (grantowy) – systemy finansowania, zaangażowanie ośrodków rządowych (MSZ oraz innych resortów, m.in. Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Gospodarki, Nauki i Szkolnictwa Wyższego) w programy, wydarzenia i wymiany realizowane w ramach tej dyplomacji istnieje tendencja do instytucjonalizacji dyplomacji kulturalnej. Jej przejawem było powołanie wyspecjalizowanych placówek zagranicznych – Instytutów Polskich oraz IAM, których podstawowym zadaniem pozostaje upowszechnienie polskiej kultury na świecie. Dodatkowo będzie to determinować dobór treści, które upowszechnione poprzez różne formy – produkty (wystawy, koncerty, wymiany, spotkania z przedstawicielami kultury, publikacje) są prezentowane przez ww. placówki. Innymi słowy oferta programowa będzie stanowiła, w mniejszym lub

³⁰ Instytuty Polskie, jako placówki podległe Ministerstwu Spraw Zagranicznych, od 1997 zostały objęte tzw. reformą polskiej dyplomacji kulturalnej. Jej celem było zbudowanie jednolitego modelu placówki, która działając na zasadach biura impresaryjnego, będzie koncentrować się na upowszechnieniu polskiej kultury wśród społeczeństw obcych państw. W skład biura wchodziło 5–9 osób. Z badań przeprowadzonych przez autorkę wynikało, że Instytuty posiadały dość znaczną autonomię w doborze treści i wydarzeń organizowanych przez placówki. Wartością placówek była nierzadko jej kadra, ponieważ z reguły zatrudnione w nich osoby, głównie na stanowisku dyrektorów i wicedyrektorów, przychodziły z tzw. sektora kultury, posiadając kontakty i wiedzę niezbędną do kształtowania wymiany kulturalnej. Także tzw. miejscowi pracownicy, z reguły Polacy albo osoby polskiego pochodzenia, posiadając związki z krajem przyjmującym, dostosowywali ofertę programową do tzw. miejscowych warunków; Zob. szerzej A. Umińska-Woroniecka, *Instytuty Polskie, Zmiany modelowe polskiej dyplomacji kulturalnej w latach 1998–2011*, Wrocław 2013, s. 39–84.

³¹ Por. H. Schreiber, *Niematerialne dziedzictwo kulturowe jako element soft power państw*, E-Politikon, Numer XVIII, lato 2016, s. 56 i n.

większym zakresie, odzwierciedlenie wartości, które dla decydentów wydawać się będą najcenniejsze.

Kluczowe dla prowadzonych rozważań będzie zatem wskazanie wartości, które według aktualnie sprawującego władzę ugrupowania mogą stanowić o atrakcyjności państwa i z którymi Polska powinna być utożsamiana. Jak pisze Magdalena Kubecka „Istotne jest, że Prawo i Sprawiedliwość odwołuje się w kontekście polityki kulturalnej do wartości – przede wszystkim wartości chrześcijańskich. Kultura ma dość jasno zarysowaną rolę i pozycję – zasadniczo powinna wzmacniać uczucia patriotyczne, poczucie przynależności do narodu oraz wartości uznawane przez partię na polskie i chrześcijańskie. Kultura jest wartością, którą należy chronić, przede wszystkim przed komercjalizacją oraz unifikacją (w ramach Unii Europejskiej)”³². Stanowi to odejście w tej kwestii od koncepcji poprzedniego rządu, dla którego dyplomacja publiczna oraz stanowiąca jej komponent dyplomacja kulturalna miały opierać się na „pokojowej i organicznej integracji różnych nacji (...) wewnętrznej tolerancji religijnej i etnicznej, uznaniu prymatu wolności przed narzuconym porządkiem, koncepcja demokracji uznającej prawa mniejszości, (...), uznanie wrodzonej godności ludzkiej (w tym szczególnie kobiety i dziecka)”³³. Filarem dyplomacji kulturalnej, głównie w wymiarze historycznym, stało się dla sprawującej rządu w latach 2007–2015 koalicji Platforma Obywatelska – Polskie Stronnictwo Ludowe upowszechnienie wiedzy o sukcesie polskiej demokracji. Zgodnie z tym uznawano, iż, „udana demokratyczna transformacja i budowa społeczeństwa obywatelskiego w Polsce to podstawa licznych polskich inicjatyw międzynarodowych, jak np. Partnerstwo Wschodnie, Europejski Fundusz na rzecz Demokracji, Nagroda Solidarności im. Lecha Wałęsy. Państwa wprowadzające reformy w dziedzinie gospodarki, standardów demokratycznych i praw człowieka mogą korzystać z dobrych wzorów polskich”³⁴.

Dla Prawa i Sprawiedliwości (PiS) wytyczone przez poprzedni rząd kierunki dyplomacji kulturalnej stanowiły zaprzeczenie narodowego charakteru. Stąd u tego ugrupowania także ocena obecnego stanu kultury i polityki kulturalnej w Polsce jest niezwykle krytyczna i ostra: „w sferze kultury atak na tradycję i związaną z nią świadomość narodową jest ostentacyjny. Preferencja dla twórczości

³² M. Kubecka, *Prawa i Sprawiedliwości? Polityka kulturalna. Analiza polityki kulturalnej*, ResPublica 20 X2015, www.publica.pl/teksty/prawa-i-sprawiedliwa-polityka-kulturalna-pis-53554.html (24 II 2017).

³³ *Kierunki promocji Polski do 2015 roku*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, Warszawa 2010, s. 26.

³⁴ *Ludzie są najlepszą wizytówką naszego kraju. O polskiej dyplomacji publicznej z Katarzyną Kacperczyk, podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, rozmawia Adam Mikołajczyk*, Teraz Polska, Vol 1 2015, s. 11–12; Por. Wystąpienia Ministra Spraw Zagranicznych Radosława Sikorskiego z 8 V 2014.

godzącej w polskie wartości jest wyraźna. Wspierane są lewackie periodyki; w różnego rodzaju finansowanych przez państwo przekazach kulturowych atakuje się patriotyzm i narodowe wartości. Sztucznie utrzymuje się na rynku zajmujące się tego rodzaju działalnością instytucje. Wiąże się to również z manifestowaniem prymitywnych uprzedzeń skrajnej lewicy wobec ważnych nurtów zachodniej cywilizacji. Można to było dostrzec w trakcie Europejskiego Kongresu Kultury w 2011 r., którego organizowanie powierzono takim właśnie środowiskom³⁵.

Negatywna ocena efektywności polityki kulturalnej, a przede wszystkim kierunków polityki kulturalnej państwa (tak zagranicznej jak i wewnętrznej) stała się podstawą szeroko zakrojonych zmian, w których w ślad za redefinicją dyplomacji kulturalnej, jej roli oraz podmiotów do których powinna być adresowana, nastąpiły zmiany prezentowanych treści programowych³⁶. W pierwszej kolejności zwraca uwagę eksponowanie w dyplomacji kulturalnej treści historycznych. Według rządzących w tym przypadku polityka historyczna może być zamiennie stosowana z polityką tożsamościową, a jej „celem jest krzewienie dobrego i sprawiedliwego wizerunku Polski w odbiorze międzynarodowym; ułatwianie przenikania polskiej kultury do innych krajów”³⁷.

Krytyka polskiej dyplomacji kulturalnej, a zwłaszcza postulat niewystarczającej ekspozycji polskich doświadczeń historycznych nie jest zjawiskiem nowym. Uwagi na temat kształtu tej dyplomacji znalazły się w dokumencie programowym PiS z 2007 r. Wskazano w nim, że „polska dyplomacja kulturalna, w tym funkcjonowanie instytutów kultury, wymaga przeglądu, odświeżenia, dopływu świeżej krwi, zdobycia szerszego niż dotychczas kręgu odbiorców za granicą”³⁸. W dalszej części dokumentu zauważano potrzebę zwalczania negatywnych stereotypów: „Pojawiające się w niektórych zagranicznych środkach masowego przekazu fałszywe informacje o Polsce, jak oskarżenia o homofobię, antysemityzm, udział w ludobójstwie, współodpowiedzialność za Holocaust czy faszyzm, popierane nie-szczęśliwymi wystąpieniami za granicą kilku znanych obywateli polskich, stawiają konkretne wyzwanie przed polską dyplomacją. Należy jeszcze aktywniej bronić wizerunku Polski w świecie przed częstym fałszowaniem historii”. Uwypuklenie

³⁵ *Program Prawa i Sprawiedliwości 2014*, s. 26–27.

³⁶ W negatywną ocenę działań i efektów analizowanego wymiaru dyplomacji kulturalnej wpisuje się również konflikt Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego Piotra Glińskiego z wieloletnim dyrektorem Instytutu Adama Mickiewicza Pawłem Czynem, wobec którego minister formułował zarzuty niegospodarności finansowej, co miało być podstawą odwołania dyrektora (Sąd I Instancji uznał odwołanie za naruszające prawo). Wydaje się, że zarzewia sporu należą upatrywać przede wszystkim w odmiennych wizjach dyplomacji kulturalnej Polski.

³⁷ *Program Prawa i Sprawiedliwości 2014*, s. 66.

³⁸ S. Meller w wywiadzie z M. Komarem, *Świat według Mellera. Życie i polityka: ku przyszłości*, tom 2, Warszawa 2008, s. 252.

znaczenia prawdy historycznej jeszcze w okresie pierwszych rządów PiS w latach 2005–2007 stało się filarem polskiej polityki historycznej.

Biorąc pod uwagę, że polityka historyczna często eksponuje określoną symbolikę sprzyjającą kreowaniu tożsamości etniczno-kulturowej i pożądanej pamięci zbiorowej, nie sposób zignorować faktu, „że każda władza prowadzi politykę historyczną. Różnice wynikają jedynie ze sposobu, w jaki to robi, oraz narzędzi, jakie stosuje”³⁹. Włączenie polityki historycznej w dyplomację publiczną jest charakterystyczne dla państw Europy Środkowo-Wschodniej, co ma swoje uzasadnienie geopolityczne i historyczne, wynikające z bezpośredniego sąsiedztwa Rosji i Niemiec, oraz powiązanych z tym, często negatywnych, doświadczeń⁴⁰. Jak podnosi Beata Ociepka, w programach dyplomacji historycznej i szerzej – dyplomacji kulturalnej – pobrzmiewa przekonanie o możliwości kontrolowania przekazów w taki sposób, aby przedstawiały pożądany (prawdziwy w opinii nadawcy) obraz historii⁴¹. Zwrócenie się ku „przeszłości” jest jednocześnie elementem tożsamości państw Europy Środkowo-Wschodniej, jakkolwiek może nieść za sobą również negatywne znaczenie dla sposobu ich postrzegania za granicą, z uwagi na trudne do przezwyciężenia różnice w sposobie narracji historycznej⁴².

Pisząc o polityce historycznej, czy dyplomacji historycznej, warto za Eugeniuszem Ponczkiem podkreślić, że „polityka historyczna jest swego rodzaju sposobem *uprawiania polityki*, w trakcie którego prawdziwą, bądź mniej lub bardziej sfalsyfikowaną i zmytowaną wiedzę o dziejach traktuje się instrumentalnie, a więc jako środek do utrzymania władzy lub jej zdobycia bądź partycypowania w niej”⁴³. Znajduje to swoje przełożenie również na prowadzoną politykę zagraniczną, której decydenci są w stanie uwzględniać coraz częściej możliwości – czy nawet konieczność – prowadzenia skutecznej polityki historycznej, mającej często kontekst geopolityczny. Należy liczyć się jednak z „możliwością zaistnienia niebezpieczeństwa falsyfikacji wiedzy historycznej w trakcie urzeczywistniania racji stanu w wymiarze międzynarodowym. Jako groźne uznawane jest socjotechniczno-manipulacyjne podejście do zdarzeń z przeszłości oraz preferowanie o nich odpowiednich ocen, w tym najczęściej subiektywnych i emocjonalnych. Dochodzi niekiedy do konfliktu między różnymi *pamięciami przeszłości* i – w jego

³⁹ K. Kącka, *Polityka historyczna: kreatorzy, narzędzia, mechanizmy działania – przykład Polski*, [w:] *Narracje pamięci: między polityką a historią*, red. K. Kąckiej, J. Piechowiak-Lamparskiej i A. Ratke-Majewskiej, Toruń 2015, s. 61.

⁴⁰ B. Ociepka, *Zagraniczna polityka historyczna: Polska pomiędzy Niemcami i Rosją* [w:] *Historia w dyplomacji publicznej*, red. B. Ociepka, Warszawa 2015, s. 213.

⁴¹ *Ibidem*, s. 213.

⁴² *Ibidem*, s. 215.

⁴³ E. Ponczek, *Polityka wobec pamięci versus polityka historyczna*, „Przegląd Politologiczny” 2013, nr 2, ss. 16–19.

następstwie – do antagonizmu między odmiennymi koncepcjami polityki historycznej⁴⁴. Co więcej polityka historyczna może być rozpatrywana jako nierzadko „newralgiczny i osobliwy wyznacznik polityki zagranicznej”, polaryzujący bilateralne, czy też nawet wielostronne stosunki międzynarodowe.

Kluczowy dla realizowanej przez państwo polityki historycznej jest wybór wydarzeń i uroczystości, związanych z istotnymi dla państwa rocznicami, które będą w danym roku uroczyste obchodzone. W konsekwencji, „decyzja, co, gdzie i w jaki sposób świętować, a więc jakim wydarzeniom nadać rozgłos, zależy zarówno od kultury, jak i od celów oraz wyboru krajów docelowych (...)”⁴⁵. Z tego powodu warto w tym miejscu przywołać wystąpienie Ministra Spraw Zagranicznych Witolda Waszczykowskiego, wygłoszone na posiedzeniu sejmu 29 I 2016 r., w którym na wstępie wskazano przesłanki, na jakich miałyby się opierać realizowana przez rząd polityka zagraniczna. Za jeden z podstawowych wyznaczników tej polityki została uznana wspólnota wartości świata demokratycznego, przez co należy rozumieć, „(...) wartości, które stanowią dziedzictwo europejskiej cywilizacji. Tymi wartościami są przede wszystkim prawo rzymskie, filozofia grecka i etyka chrześcijańska, racjonalizm, dobro wspólne oraz respektowanie praw człowieka”⁴⁶. W końcowej części wystąpienia minister Waszczykowski odniósł się do roli obchodów rocznic wydarzeń historycznych: „Będziemy skutecznie propagować dzieje naszego kraju, narodu i państwa w perspektywie zarówno tegorocznego 1050-lecia Chrztu Polski, jak i zbliżającej się 100. rocznicy odzyskania niepodległości. Istotną rolę w tym procesie będą odgrywały zreformowane Instytuty Polskie”⁴⁷. Decyzja w sprawie obchodów rocznicowych nie może budzić zaskoczenia, zwłaszcza w kontekście wartości, które uznane zostały przez rząd za wiodące. Może zastanawiać nacisk na zaangażowanie w obchody Instytutów Polskich, niejednokrotnie mających siedzibę w odmiennych kulturowo państwach. Pojawia się tutaj pytanie o kryteria doboru prezentowanych treści do swoistości kulturowej innych państw.

W wystąpieniu pojawiły się także uwagi dotyczące zwalczania negatywnych stereotypów „Równie istotnym priorytetem jest nasilenie walki z negatywnymi stereotypami i szkalowaniem Polski. Przykładem działań MSZ na tym polu będzie wsparcie promocyjne i medialne zbliżającego się otwarcia Muzeum Polaków Ratujących Żydów im. Rodziny Ulmów w Markowej koło Rzeszowa”⁴⁸. W obliczu

⁴⁴ *Ibidem*, s. 19.

⁴⁵ B. Ociepka, *Zagraniczna...*, *op.cit.*, s. 212.

⁴⁶ Minister Witold Waszczykowski o priorytetach polskiej dyplomacji Ministerstwo Spraw Zagranicznych, www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/minister_witold_waszczykowski_o_priorytetach_polskiej_dyplomacji (23 II 2017).

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ *Ibidem*.

rozpowszechniania nieprawdziwych informacji związanych np. z udziałem Polski w II wojnie światowej, istnieje obiektywna potrzeba: zwiększania poziomu świadomości i wiedzy o polskiej historii i podejmowania każdorazowo interwencji, w sytuacji pojawienia się tego rodzaju przekłamań. Jednocześnie eksponowanie polityki historycznej, z pominięciem innych wymiarów dyplomacji kulturalnej, które mogłyby zostać w większym stopniu dostosowane do specyfiki zagranicznego odbiorcy, może przynosić negatywne następstwa, o których mowa już był wyżej.

Z tego powodu w wystąpieniu Ministra Waszczykowskiego zwraca uwagę rekomendowany krąg adresatów polskiej dyplomacji kulturalnej: „Oczekujemy, że poprzez bliską współpracę z polskim placówkami dyplomatycznymi i konsularnymi, nasi rodacy będą ważnym sojusznikiem rządu w promowaniu polskiej racji stanu, polskiej kultury i pamięci narodowej, polskiej narracji historycznej. Instytuty Polskie za granicą będą aktywnie wspierać Polonię w tych działaniach”. Jest to szczególnie znamienne jeżeli wziąć pod uwagę, że jednym z podstawowych założeń realizowanej w latach 1998–2010 reformy dyplomacji kulturalnej, obejmującej głównie działalność Instytutów Polskich, było zwiększenie kręgu interesariuszy i adresatów polskiej dyplomacji kulturalnej, co oznaczało organizację wydarzeń kulturalnych we współpracy z zagranicznymi partnerami i próbę dotarcia do różnych środowisk państw przyjmujących. Miało to odwrócić obserwowany w pierwszej połowie lat 90. XX w. trend w którym głównym odbiorcą programowej działalności Instytutów były środowiska polonijne⁴⁹, przede wszystkim w miastach, w których siedzibę posiadały polskie placówki. Uznano wówczas, że dotychczasowy model adresowania działalności do Polonii i Polaków za granicą nie przynosi pożądanych efektów, nie ma istotnego wpływu na pozytywną zmianę w sposobie postrzegania Polski.

Na zakończenie warto przyjrzeć się kierunkom rozwoju polskiego modelu dyplomacji kulturalnej, wskazywanej przez Małgorzatę Wierzejską, Dyrektora Departamentu Dyplomacji Publicznej i Kulturalnej⁵⁰. Pomimo że rozważania otwiera ustalenie, że dyplomacja kulturalna stanowi komponent dyplomacji publicznej – dialogowej formy komunikowania, to twierdzenie i spostrzeżenia, które znalazły się w dalszej części publikacji nie czynią ze współpracy, dialogu czy rozwijania długotrwałych kontaktów (kluczowych komponentów dyplomacji publicznej i dyplomacji kulturalnej) koniecznego wymiaru polskiej dyplomacji kulturalnej. Dyrektor Wierzejska wskazując na rolę MSZ w dyplomacji kulturalnej podziela

⁴⁹ Ta propozycja mieści się w ramach tzw. dyplomacji diaspor, przez niektórych autorów określana mianem publicznej dyplomacji diaspor; Por. R. Zenderowski, M. Krycki, *Dyplomacja publiczna diaspor. Przyczynek do rozważań*, „Uniwersyteckie Czasopismo Socjologiczne” 2014, nr 9, s. 26.

⁵⁰ J. Wierzejska, *Kierunki polskiej dyplomacji kulturalnej*, „Sprawy Międzynarodowe” 2016, nr 3, s. 27 i n.

stanowisko autorki niniejszego artykułu, że resort „ma bezpośredni wpływ na kształtowanie działań mieszczących się w ramach polskiej dyplomacji kulturalnej, ale współcześnie musi uwzględniać udział innych podmiotów”. Natomiast zdaniem dyrektora stwierdzenie, że w tym zakresie (MSZ dop. A.U-W.) powinien prowadzić współpracę z resortami oraz podległymi im agendami nie znajduje zastosowania, bowiem jak podnosi Dyrektor Wierzejska to „MSZ sprawuje ogólne kierownictwo”. Wykluczenie komponentu współpracy z innymi resortami i przyznanie hierarchicznego kierownictwa MSZ w zakresie dyplomacji kulturalnej wskazuje na odejście od poprzedniego systemu w którym jakkolwiek niewolnym od wad, poszczególne elementy dyplomacji sieciowej (*węzły* – jak określa je prof. B. Ociełka) w postaci MSZ czy MKiDN, zobowiązane były do współpracy. Ekspozowanie roli MSZ może oznaczać ponowną rywalizację resortów o pierwszeństwo w strukturze polskiej dyplomacji kulturalnej, bez zwrócenia należytej uwagi na jej cele, kierunki, efektywność.

Z tego powodu na uwagę zasługuje stwierdzenie Dyrektora Wierzejskiej o niewłaściwym podziale zadań pomiędzy różne rządowe agendy, głównie IAM i Instytut Polskie. Problem ten podnoszony w zasadzie od momentu powołania IAM, nie znalazł jako dotąd rozwiązania, stając się zarzewiem konfliktu o charakterze kompetencyjnym i personalnym pomiędzy dwoma resortami i podległymi im jednostkami. Wydaje się, że w publikacji zabrakło przede wszystkim wskazania treści programowych, które mają być upowszechniane w ramach zreformowanej dyplomacji kulturalnej. W obliczu doniesień prasowych o zakrojonych na szeroką skalę zmianach kadrowych w zagranicznych placówkach, wskazaniu listy osób uznanych za niepożądane albo osób, których zaproszenie jest przez MSZ wymagane, wzmocnieniu ulega przekonanie o centralnym zarządzaniu dyplomacją kulturalną i uczynieniu z niej w istocie jednostronnej formy oddziaływania. Przyznana w poprzednich latach Instytutom Polskim, przynajmniej częściowa, autonomia w zakresie doboru form oddziaływania na zagraniczną publiczność, uwzględniająca specyfikę państw przyjmujących, poprzez dostosowanie narzędzi i instrumentów do „miejscowych odbiorców”, zostały zastąpione przez centralnie podejmowane ustalenia.

Podsumowanie

Zadane w tytule pytanie może być postrzegane jako przewrotne, jednak wydaje się, że dobrze ilustrujące różne podejścia do dyplomacji kulturalnej. Widoczna niejednokrotnie w praktyce państw instrumentalizacja kultury i dyplomacji kulturalnej ma sprzyjać osiąganiu celów państw, i jak pisze jeden z autorów,

dyplomacja kulturalna nie jest podejmowana przez rządy państw altruistyczne⁵¹. Jednocześnie zasoby miękkiej siły, takie jak kultura, nauka, edukacja, a także wartości i polityka zagraniczna mogą być wykorzystane dla kształtowania pozytywnych postaw wobec państwa i jego obywateli, ale nie przesądzają o pozycji państwa na arenie międzynarodowej. Jeżeli przyjąć, że podstawowym celem państwa w relacjach z innymi podmiotami na arenie międzynarodowej jest zapewnienie bezpieczeństwa i rozwoju, to zasoby i narzędzia miękkiej siły mogą okazać się niekiedy niewystarczające. Z drugiej strony pomijanie różnorodności (kierunków, działań, podmiotów) w dyplomacji kulturalnej i sprowadzanie jej w istocie do jednowymiarowej polityki historycznej, może osłabić wiarygodność państwa. W obliczu wielokierunkowej wymiany, dokonującej się również przy użyciu nowych technologii, kontrolowanie przez MSZ treści komunikatów, także tych przekazywanych w ramach dyplomacji kulturalnej, może przynieść odwrotny od założonego skutek – negatywnie wpływać na sposób postrzegania rządu, a w dalszej kolejności państwa, w rezultacie osłabiając jego pozycję.

SŁOWA KLUCZOWE

Dyplomacja kulturalna, zagraniczna polityka kulturalna, promocja kultury za granicą, dyplomacja publiczna, polityka historyczna, miękka siła, wizerunek Polski zagranicą, stereotypy, instrumentalizacja kultury, polityka zagraniczna, interes narodowy

KEYWORDS

cultural diplomacy, cultural foreign policy, culture promotion abroad, public diplomacy, historical policy, soft power, Poland's image abroad, stereotypes, instrumentalization of culture, foreign policy, national interest

S u m m a r y

Underrated or overrated potential of cultural diplomacy?

The article analyses the concept of soft power and cultural diplomacy from the theoretical point of view and in terms of practical state policies, where Poland is treated as a case study. The first part includes conceptualizations of cultural diplomacy as a soft power tool. It also discusses its role as an instrument of foreign policy. Next part discusses historical policy which refers to the society's collective memory. The article presents recent Polish experiences in the area of state promotion through national culture in the context of the new Law and Justice Party government with special regard to the Ministry of Foreign Affairs.

⁵¹ D. Carter, *Living with...*, op.cit., s. 482.

Wrocław 2016

Nr 1(4)/2016

ADRIAN SZUMSKI
Uniwersytet Wrocławski

WYZWANIA DLA WSPÓŁPRACY POLSKIEJ POLICJI Z INTERPOLEM W KONTEKŚCIE KRYZYSU MIGRACYJNEGO W EUROPIE

Trwający obecnie tzw. kryzys migracyjny traktowany jest powszechnie jako jeden z najpoważniejszych problemów, przed którymi stoją państwa europejskie. Wprawdzie migracje ludności z krajów mniej zamożnych lub o niestabilnej sytuacji politycznej do „bogatej” Europy nie są zjawiskiem nowym, jednak ich obecna skala nie ma swojej analogii w najnowszej historii kontynentu europejskiego. Złożyły się na to różne czynniki. Z jednej strony jest to sytuacja w państwach dotkniętych konfliktami zbrojnymi, przede wszystkim w takich jak Syria i Libia. W przypadku Syrii, w zasadzie trudno jest mówić o skutecznym wypełnianiu przez rząd podstawowych obowiązków w stosunku do ludności zamieszkującej terytorium tego państwa, co stwarza dogodne warunki dla niekontrolowanego przemieszczania się ludzi poza granice. Podobnie jest w Libii, gdzie konflikt pomiędzy rywalizującymi z sobą ośrodkami władzy sprawia, że państwo to nie jest w stanie pełnić swoich funkcji w zakresie ochrony granic. W tej sytuacji stało się ono głównym kanałem przemieszczania się ludności z Afryki subsaharyjskiej do Europy¹. Z drugiej strony, ta niekontrolowana migracja ludności do Europy wykazała niedociągnięcia w systemie kontroli granic niektórych państw europejskich, co z kolei ma dwojaki konsekwencje. Po pierwsze, spowodowało to przedostanie się ludzi na obszar Schengen wbrew obowiązującym procedurom. Po drugie, ujawniona nieszczelność granic zachęca do ich nielegalnego przekraczania, kolejne osoby pragnące dostać się w ten sposób na terytorium państw Unii Europejskiej (UE) lub strefy Schengen.

Kryzys migracyjny wywołuje szereg komplikacji i zagrożeń dla państw europejskich. Można do nich zaliczyć kwestie związane z relokacją tak dużej liczby

¹ M. Duszczyk, *Kryzys migracyjny czy kryzys Unii Europejskiej?*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2015, nr 2015, Seria Specjalna – „Uchodźcy w Europie”, www.iz.poznan.pl/plik,pobierz,91,c1d90926dcef3f4fd9bc492b52bd8268/1291-Problem-uchodzcy.pdf (12 X 2016).

ludzi, zapewnieniem im odpowiednich warunków życia czy też trudności w integracji z resztą społeczeństwa. Poważnym problemem jest również przestępczość, która wiąże się z omawianym zjawiskiem.

W walkę z przestępczością powiązaną z kryzysem migracyjnym zaangażowanych jest szereg podmiotów, zarówno państw, jak i organizacji międzynarodowych, do których zalicza się również Międzynarodowa Organizacja Policji Kryminalnej (International Criminal Police Organization, Interpol). Interpol, zgodnie z art.2 swojego Statutu jest organizacją mającą na celu „zapewniać i rozwijać jak najszerszą wzajemną pomoc wszystkich służb policji kryminalnej, w granicach praw obowiązujących w poszczególnych państwach i w duchu *Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka*” oraz „ustanawiać i rozwijać wszelkie formy działania mogące służyć skutecznemu zapobieganiu i ściganiu przestępczości pospolitej”. Przepis ten determinuje charakter współpracy państw w ramach Interpolu i wynika z niego, że działalność Interpolu obejmuje zarówno przedsięwzięcia o charakterze prewencyjnym, jak też nastawione na zwalczanie przestępczości. Wyzwania dla współpracy Polski z Interpolem w kontekście kryzysu migracyjnego można zatem ująć w trzy grupy:

- identyfikacja zagrożeń przestępczością;
- zapobieganie czynom przestępnym;
- zwalczanie działalności przestępczej.

I tak, jeśli chodzi o identyfikację zagrożeń przestępczością, to pomijając drobną przestępczość pospolitą w postaci czynów dokonywanych przez pojedyncze jednostki, można wskazać kilka typów przestępczości, które towarzyszą zjawisku migracji. Pierwszym z nich jest międzynarodowy handel ludźmi. Jak bowiem stwierdza wspólny raport Interpolu i Europejskiego Urzędu Policji (European Police Office, Europolu), spośród przemytników zidentyfikowanych w 2015 r., 20% powiązanych było dodatkowo z handlem ludźmi. Natomiast sami migranci przedostający się do Europy w nielegalny sposób są narażeni na zostanie ofiarą czynów polegających na zmuszaniu do pracy czy wykorzystywaniu seksualnym. Muszą bowiem spłacić swój dług wobec przemytników². Sam handel ludźmi ma z kolei dalsze negatywne konsekwencje, gdyż powiązane z nim są zwykle inne rodzaje przestępczości, takie jak produkcja i rozpowszechnianie pornografii. Międzynarodowe gangi kontrolują bowiem wszystkie aspekty handlu ludźmi, dysponując wyspecjalizowanymi agencjami rekrutacji, przygotowania dokumentów, transportu ofiar, lokowania w domach publicznych lub na ulicy, czy wykorzystania w przemyśle pornograficznym³.

² *Migrant Smuggling Networks. Joint Europol – Interpol Report. Executive Summary, May 2016*, s. 9 i 10.

³ K. Sawicki, *Handel ludźmi*, Piła 2011, s. 10.

Kolejnym rodzajem działalności przestępczej, który wykazuje związki z migracją jest terroryzm. Zagrożenie terroryzmem odnosi się przede wszystkim do terroryzmu islamskiego i kojarzone jest głównie z napływem migrantów z Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej, w mniejszym zaś stopniu z Bałkanów i Afryki Subsaharyjskiej. Wprawdzie dane z ostatnich lat wskazują, że terroryści islamscy odpowiedzialni są za najmniejszą liczbę ataków w Europie (największa przypisywana jest wciąż organizacjom separatystycznym oraz terrorystom o nieokreślonej inspiracji)⁴, to jednak relacja pomiędzy migracją a terroryzmem niewątpliwie istnieje. W literaturze stwierdza się bowiem, że z terroryzmem islamskim powiązane są następujące kategorie osób⁵:

- islamskie ugrupowania terrorystyczne, mające swoje siedziby i obozy szkoleniowe w państwach muzułmańskich, a dokonujące zamachów w państwach europejskich;
- „eksportowi” islamiści europejscy (osoby urodzone i wychowane w krajach zachodnioeuropejskich), dokonujące ataków terrorystycznych poza Europą;
- zradykalizowani islamiści europejscy, biorący wcześniej udział w różnych konfliktach zbrojnych, którzy następnie wracają ze stref konfliktów po to, aby pod szyldem organizacji terrorystycznej dokonywać ataków w Europie;
- zradykalizowani europejscy muzułmanie, urodzeni i wychowani w Europie, dokonujący zamachów w rodzinnych krajach.

W przypadku każdej z ww. grup istnieje związek z migracją. Osoby należące do pierwszej z nich to jednostki przemieszczające się z kraju do kraju w celu realizacji planów terrorystycznych, natomiast osoby z pozostałych grup to przede wszystkim imigranci lub potomkowie imigrantów w drugim albo trzecim pokoleniu (konwertyci stanowią tutaj zdecydowaną mniejszość)⁶. Istnieje również inny, pośredni aspekt zagrożeń terrorystycznych, związany z kryzysem migracyjnym. Napływ migrantów nierzadko prowadzi bowiem do wzrostu nastrojów radykalnych, rasistowskich i ksenofobicznych oraz rozwoju różnych form ekstremizmu politycznego. Przejawem tego były z kolei zamachy w Oslo, dokonane przez norweskiego sympatyka skrajnej prawicy Andreasa Breivika⁷.

Trzecim ważnym typem przestępczości powiązanej z kryzysem migracyjnym są przestępstwa przeciwko dokumentom. W ogólnej dyskusji na temat omawianego kryzysu problem ten jest często niedostrzegany, tymczasem procesowi

⁴ TE-SAT 2015. *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2015*, s. 40.

⁵ M. Adamczuk, *Rodzimy terroryzm jako zjawisko zagrażające bezpieczeństwu w Europie*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 17, s. 63.

⁶ R. Raczyński, *Wpływ migracji międzynarodowych na bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2015, nr 2, s. 17.

⁷ *Ibidem*, s. 18.

migracyjnemu towarzyszy wzrost popytu na oryginalne i fałszywe dokumenty. Szczególnym zainteresowaniem cieszą się dokumenty syryjskie, które dają gwarancję uzyskania statusu uchodźcy w UE. O tym, że jest to problem poważny świadczy chociażby fakt, że 2 z 8 terrorystów, którzy dokonali ataków terrorystycznych w Paryżu 13 XI 2015 r. przedostało się do Europy posługując się sfałszowanymi paszportami syryjskimi. Wskazywać to może na wykorzystywanie tego typu dokumentów przez osoby zainteresowane realizacją aktów terrorystycznych w Europie⁸.

Wszystkie te ww. zagrożenia przestępczością są dostrzegane i znalazły wyraz w przywoływanym już wcześniej wspólnym raporcie Interpolu i Europolu. Raport ten, oprócz diagnozy stanu obecnego, wskazuje też przyszłe trendy i ryzyka pod tym względem, zaliczając do nich⁹:

- spodziewany wzrost liczby migrantów usiłujących przedostać się do UE;
- coraz częstsze korzystanie przez migrantów z „usług” przemytników w celu przemieszczenia się do UE;
- prawdopodobną „oligopolizację” rynku przemytniczego, gdzie większe grupy przestępcze stopniowo będą przejmować mniejsze;
- wzrost przestępczości powiązanej z przemytem migrantów;
- wzrost przestępczości „wymuszanej”, polegającej na tym, że migranci będą podejmować się działalności przestępczej na zlecenie przemytników w celu spłacenia wobec nich długu;
- prawdopodobieństwo wzrostu liczby przestępstw przeciwko dokumentom, co spowodowane będzie różnymi czynnikami, w tym faktem, że nielegalni migranci będą dążyli do zalegalizowania swojego pobytu w UE przy pomocy fałszywych dokumentów.

Powyższe wyzwania dotyczące zagrożeń przestępczością odnoszą się również do Polski. Wprawdzie obecnie problem nielegalnej migracji jest w naszym kraju marginalny, jednak nie można wykluczyć zmiany tego stanu rzeczy w najbliższej przyszłości. Należy również dodać, że Polska jest pełnoprawnym członkiem zarówno Interpolu, jak i Europolu i już sam ten fakt nakłada na nią pewne obowiązki w tym zakresie dotyczące współpracy międzynarodowej, nawet jeżeli dany problem jej bezpośrednio nie dotyczy. Z tego też względu Warszawa musi angażować się również w przedsięwzięcia zapobiegające i zwalczające przestępczość związaną z migracją, o których będzie mowa poniżej.

Przechodząc do omówienia zapobiegania przestępczości oraz jej zwalczania, wydaje się, że obydwie te kwestie należy omówić łącznie, gdyż są one ze sobą

⁸ K. Izak, *Imigranci a prawo, dokumenty i bezpieczeństwo narodowe*, „Człowiek i Dokumenty” 2016, nr 40, s. 20 i 21.

⁹ *Migrant Smuggling Networks. Joint Europol – Interpol Report. Executive Summary, May 2016*, s. 11.

ściśle powiązane, mając ten sam cel, czyli ograniczenie zjawiska przestępczości. Zwalczanie przestępczości pełni przy tym pewnego rodzaju funkcję subsydiarną w stosunku do zapobiegania, gdyż dotyczy przypadków, kiedy wystąpienia czynu przestępnego nie udało się uniknąć. Priorytet powinny mieć zatem działania zapobiegające popełnianiu przestępstw. Pod tym względem, współpraca Polski z Interpolem dotyczy i najprawdopodobniej będzie w przyszłości dotyczyć przede wszystkim wykorzystywania następujących instrumentów:

- systemu globalnej wymiany informacji;
- operacji prowadzonych pod egidą Interpolu;
- działalności szkoleniowej.

I tak, system globalnej informacji opiera się na sieci łączności globalnej I-24/7, która pełni dwojaką funkcję. Po pierwsze jest rodzajem poczty elektronicznej, za pomocą której możliwa jest (w czasie rzeczywistym) wymiana informacji operacyjnych i pozaoperacyjnych oraz przesyłanie informacji i plików, po drugie zaś – umożliwia ona dostęp do baz danych Interpolu. Za pośrednictwem sieci I-24/7 odbywa się w zasadzie cała wymiana informacji pomiędzy państwami członkowskimi, jednak kluczowe znaczenie ma tutaj jej wykorzystanie w ramach prowadzenia poszukiwań za pomocą systemu not i dyfuzji Interpolu oraz przy dostępie do baz danych i specjalistycznych rejestrów.

Pod pojęciem not Interpolu należy rozumieć międzynarodowe prośby o pomoc lub ostrzeżenia, umożliwiające policjom poszczególnych państw dzielenie się najważniejszymi informacjami kryminalnymi. W kontekście zagrożeń związanych z kryzysem migracyjnym, szczególnie istotne są noty: Zielona (ostrzeżenie o przeszłości kryminalnej osoby), Czerwona (dotyczy osób poszukiwanych w celu zatrzymania i ekstradycji), Niebieska (wniosek o ustalenie miejsca pobytu), Pomarańczowa (ostrzeżenia o zdarzeniach nagłych, w tym atakach terrorystycznych), Fioletowa (informacje o *modus operandi* i działaniach grup przestępczych) oraz Specjalna (wydawana wspólnie przez Sekretariat Generalny Interpolu i Organizacji Narodów Zjednoczonych za najbardziej poszukiwanymi terrorystami i osobami z nimi powiązanymi). Natomiast dyfuzja jest mechanizmem korespondującym z notą i (mówiąc w pewnym uproszczeniu) stanowi informację przesyłaną w celu prowadzenia poszukiwań międzynarodowych na terenie tylko konkretnego kraju, w odróżnieniu od not, które są wydawane przez Sekretariat Generalny Interpolu na cały świat¹⁰. W przypadku systemu not i dyfuzji, wyzwaniem dla Polski jest przede wszystkim pełne wykorzystanie jego możliwości, co obecnie jeszcze nie ma miejsca. Aktualnie bowiem polskiej Policji dostępne są informacje przyporządkowane dyfuzjom i notom oznaczonym kolorem czerwonym i żółtym (dotyczące osób zaginionych i niezidentyfikowanych). Sytuacja wygląda zatem w ten sposób, że o ile

¹⁰ B. Kołdys, *BMWP KGP – Krajowe Biuro Interpolu*, „Kwartalnik Policyjny” 2014, nr 4, s. 18.

w kierunku „do Polski” dostęp do informacji jest ograniczony do not Czerwonych i Żółtych, o tyle „z Polski” mogą one wychodzić we wszystkich kolorach. Z czasem dostęp ten będzie rozszerzany o informacje zawarte w pozostałych notach. Aktualnie, w Biurze Międzynarodowej Współpracy Policji Komendy Głównej Policji (KGP) w trakcie opracowywania są procedury dotyczące tzw. trafienia w bazie Interpolu noty oznaczonej kolorem zielonym¹¹. Jest to szczególnie istotne właśnie w kontekście zagrożeń związanych z nielegalną migracją, gdyż Nota Zielona pozwala ostrzec inny kraj członkowski o obecności na terytorium danego państwa lub w danym regionie osoby już ściganej za poważne przestępstwa, która może następnie podjąć działalność przestępczą na terytorium Polski lub innego kraju.

Z kolei jeśli chodzi o bazy danych i specjalistyczne rejestry Interpolu, to zasadnicze znaczenie z punktu widzenia walki z przestępczością powiązaną z migracją mają następujące zbiory informacji: Nominal (baza osobowa), SLTD (zawarte są w niej dane o skradzionych i zagubionych dokumentach podróży), DNA Gateway (zawierająca profile DNA osób), baza prowadzona przez zespół zadaniowy FTF (zawiera informacje o organizacjach terrorystycznych, ich składzie osobowym i metodach ich działania) oraz baza odbitek linii papilarnych. Polska posiada dostęp do wszystkich ww. baz danych, jednak nie wszystkie z nich zasilają własnymi danymi (aktualnie nie jest zasilana baza DNA Gateway i FTF)¹². Brak zasilania własnymi danymi wspomnianych baz wynika przede wszystkim z istniejących potrzeb w zakresie dostępu do informacji (przeszkodą w tym zakresie są też często wysokie koszty przeszkolenia osób, które miałyby pracować przy tych rejestrach). Wydaje się jednak, że w świetle wyzwań związanych z kryzysem migracyjnym potrzeby te należałoby ponownie przeanalizować.

W zakresie wykorzystania systemu globalnej wymiany informacji ważne jest również dalsze usprawnianie procesu rozszerzania dostępu do sieci I-24/7 na inne (poza Policją) służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo i porządek publiczny. Do takich działań Interpol zachęca od wielu lat, a obecnie podkreśla taką potrzebę również w kontekście walki z zagrożeniami powiązanymi z migracją¹³. Spośród innych służb, poza Policją, do tej pory dostęp do systemu I-24/7 uzyskiwały¹⁴:

- wszystkie oddziały Straży Granicznej (i większość placówek);
- Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW), w tym także Centrum Antyterrorystyczne Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego;

¹¹ K. Kryczka, *Sprawdzenie także w Interpolu*, „Policja 997” 2015, nr 9, s. 38.

¹² K. Bakalarczyk-Burakowska, R. Lewandowski, T. Siemianowski, *Przygotowanie policjanta do wykorzystywania przez Policję dorobku prawnego Schengen*, Legionowo 2015, s. 50.

¹³ Zob. Dokument Interpolu *Strategy for Countering Migrant Smuggling. A Global Law Enforcement Response*.

¹⁴ B. Koldys, *op.cit.*, s. 19; A. Kowalczyk, *Porozumienie BOR z Policją*, „Policja 997” 2016, nr 7, s. 33.

- Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA);
- Biuro Ochrony Rządu.

Rozszerzenie zasięgu systemu I-24/7, pozwala na większą racjonalizację wysiłku, zdejmując część obowiązków z Policji i umożliwia skrócenie obiegu informacji. Zacieśnia również współpracę między Policją a służbami, które uzyskują taki dostęp, co zapewnia większą efektywność w działaniach na rzecz poprawy skuteczności działań w walce z przestępczością powiązaną ze zjawiskiem migracji.

Kolejnym spośród najistotniejszych instrumentów wykorzystywanych we współpracy w ramach Interpolu są operacje prowadzone pod egidą tej organizacji, często we współpracy z innymi podmiotami międzynarodowymi. Obecnie, jedną z najistotniejszych jest JOT (Joint Operational Team) Mare, łącząca wysiłki Interpolu, Europolu i Frontexu (Frontières extérieures) w zakresie zwalczania zorganizowanych grup przestępczych, ułatwiających przedostawanie się nielegalnych migrantów do UE drogą morską, poprzez Morze Śródziemne¹⁵. Interpol kooperuje również z platformą EMPACT (European Multidisciplinary Platform against Criminal Threats) w działaniach na rzecz wzmocnienia współpracy z krajami pochodzenia migrantów i państwami tranzytowymi we wschodnich regionach Morza Śródziemnego, na Bałkanach Zachodnich czy w Afryce¹⁶. W ramach wsparcia operacyjnego i śledczego swoich członków, Interpol zorganizował ponadto wyspecjalizowaną sieć państw członkowskich ISON (Interpol Specialized Operational Network), której celem jest położenie nacisku na gromadzenie danych wywiadowczych oraz dzielenie się informacjami w regionach szczególnie zagrożonych przemytem migrantów¹⁷.

W tego typu operacjach Polska nie odgrywa pierwszoplanowej roli, co jest zrozumiałe, gdyż koncentrują się one na państwach bezpośrednio dotkniętych omawianym problemem, tj. krajach będących celem nielegalnej migracji oraz tranzytowych. Rola naszego kraju w takich przedsięwzięciach jest inna i polega przede wszystkim na udzielaniu wsparcia w zakresie wymiany informacji oraz na pozostawaniu w gotowości, jeżeli konieczność wzięcia bezpośredniego udziału w tego rodzaju projekcie pojawi się. Wynika stąd postulat dalszego usprawniania przepływu informacji pomiędzy polską Policją a policjami innych państw zrzeszonych w Interpolu. W tym zakresie istotne wydaje się w szczególności powszechniejsze wykorzystywanie analizy kryminalnej – narzędzia stosowanego

¹⁵ *Joint Operational Team launched to combat irregular migration in the Mediterranean*, Europol, www.europol.europa.eu/content/joint-operational-team-launched-combat-irregular-migration-mediterranean (2 XI 2016).

¹⁶ *INTERPOL tools to help identify organized crime networks behind illegal migration*, Interpol, www.interpol.int/News-and-media/News/2015/N2015-046 (2 XI 2016).

¹⁷ Dokument Interpolu *Strategy for Countering Migrant Smuggling. A Global Law Enforcement Response*.

nadal w niewystarczającym stopniu w pracy polskiej Policji. Pod pojęciem analizy kryminalnej (zgodnie z ujednoliconą definicją przyjętą w 1992 r. przez państwa członkowskie Interpolu) należy rozumieć „Ustalenie i domniemanie związków pomiędzy danymi o działalności przestępczej a innymi, potencjalnie z nimi powiązanymi, w celu ich wykorzystania przez organy ścigania i sądownictwo”. W szczególności, proces analizy kryminalnej jest serią czynności zmierzających do wyciągnięcia, na podstawie dostępnych informacji, jak najbardziej precyzyjnego i logicznego wniosku¹⁸. Ponadto jej celem jest przedstawienie odpowiednich zaleceń pozwalających ukierunkować czynności w danej sprawie oraz dokonanie prezentacji wykonanej analizy. Techniki analityczne pozwalają na gromadzenie, przetwarzanie i interpretację informacji oraz ich wizualizację. Techniki te są uniwersalne i jednolite zarówno w Polsce (dotyczy to Policji, Straży Granicznej, ABW, CBA i innych służb), jak i za granicą, w państwach UE. Analiza kryminalna jest zatem niezwykle istotnym elementem systemu wymiany informacji i nawiązywania współpracy wewnątrz samej Policji, pomiędzy różnymi organami ścigania, a także we współpracy międzynarodowej¹⁹.

Ostatni z kluczowych instrumentów wykorzystywanych w aktywności Interpolu to działalność szkoleniowa, obejmująca różnego rodzaju seminaria, warsztaty oraz prace w ramach grup roboczych. W kontekście walki z przestępczością związaną z migracją, ważnym projektem realizowanym przez Interpol jest program STOP (Smuggling Training Operation Programme). Program ten stanowi wsparcie krajów członkowskich w zakresie zarządzania ochroną granic państwowych i przeciwdziałania przemytowi ludzi. W szczególności jego celem jest wykrywanie zorganizowanych grup przestępczych, które dostarczają skradzione lub zagubione dokumenty podrózne migrantom lub osobom zaangażowanym w przestępczość zorganizowaną. Kluczowe jest tutaj zapewnienie szerokiego dostępu do systemu łączności Interpolu I-24/7, co umożliwia sprawdzanie czy dany dokument nie figuruje w bazie SLTD. Dostęp do systemu łączności jest oczywiście wspomagany przez szkolenia analityczne i wsparcie operacyjne ze strony Interpolu²⁰.

Istotną rolę pod tym względem odgrywa również funkcjonująca w ramach Interpolu Grupa Robocza Ekspertów ds. Handlu Ludźmi, której zadaniem jest zwracanie uwagi na pojawiające się w tym zakresie problemy, promowanie programów prewencyjnych oraz inicjowanie specjalistycznych szkoleń. Grupa ta opracowała m.in. podręcznik dobrych praktyk dla organów ścigania, zawierający

¹⁸ M. Jaworski, P. Krzeszowski, *Analiza kryminalna – współczesne narzędzie w walce z przestępczością*, „Przegląd Prewencyjny” 2014, nr 1, s. 37.

¹⁹ M. Kobylas, *Analiza kryminalna w Polsce. Ewolucja w kierunku GIS*, www.konferencja.esri.pl/sites/default/files/M.Kobylas_WSP%20w%20Szczytnie.pdf (11 XI 2016).

²⁰ *Operations*, Interpol, www.interpol.int/Crime-areas/Trafficking-in-human-beings/Operations/Smuggling-Training-Operation-Programme-STOP (12 XI 2016).

informacje, w jaki sposób prowadzić postępowania przeciwko osobom zajmującym się handlem ludźmi w celach wykorzystywania seksualnego, zmuszania do pracy czy pobierania organów do przeszczepu²¹.

W kontekście działalności szkoleniowej warto pamiętać też o organizowaniu przez Interpol konferencji i innych spotkań gromadzących ekspertów z całego świata, reprezentujących zarówno przedstawicieli organów ścigania, jak też reprezentantów organizacji rządowych i pozarządowych. Tego rodzaju wydarzenia stanowią ważne forum wymiany poglądów i pozwalają na spojrzenie na problem przestępczości związanej z migracją z różnej perspektywy.

Co do udziału Polski w tych przedsięwzięciach, to niewątpliwie wskazane jest uczestnictwo w konferencjach i seminariach, co pozwala na śledzenie aktualnych trendów w zakresie przestępczości związanej z migracją oraz jej zapobiegania i zwalczania. Natomiast partycypację w projektach szkoleniowych i w grupach roboczych należy rozważyć w miarę pojawiających się potrzeb (a zatem podobnie jak w przypadku udziału w operacjach).

Podsumowując, należy stwierdzić, że pomimo ograniczonego (w chwili obecnej) oddziaływania kryzysu migracyjnego na bezpieczeństwo Polski, polska Policja musi być przygotowana na możliwość pojawienia się w kraju różnych jego konsekwencji, w tym wzrostu przestępczości powiązanej z tym zjawiskiem. Obecne niewielkie zainteresowanie migrantów naszym krajem może bowiem wzrosnąć w przyszłości. Wprawdzie w najbliższym czasie nie należy oczekiwać, że zostanie Polska państwem docelowym dla znacznej liczby migrantów, jednak ryzyko stania się krajem tranzytowym jest jak najbardziej realne. Paradoksalnie, może to być efektem podejmowania przez kraje najbardziej narażone na ten problem, skuteczniejszych przedsięwzięć przeciwdziałających migracji, gdyż migranci będą zmuszeni znaleźć wówczas inne szlaki dotarcia do miejsca docelowego. W związku z tym zachodzi konieczność ścisłego współdziałania z organizacjami międzynarodowymi zajmującymi się walką z przestępczością, w tym z Interpolem. Współpraca ta powinna z jednej strony być skorelowana z priorytetami polskiej Policji, pozostając przy tym w ścisłym związku z jej możliwościami oraz potrzebami, z drugiej zaś – musi uwzględniać strategię Interpolu jako całości w zakresie zwalczania tego rodzaju przestępczości. Takie podejście pozwoli zarówno zabezpieczyć obecne, własne potrzeby w dziedzinie walki z przestępczością, jak też umożliwi przygotowanie się na ewentualne negatywne scenariusze, w wypadku pogłębienia się kryzysu migracyjnego i pojawienia się poważniejszych zagrożeń pod tym względem dla Polski. Jednocześnie, współpraca taka pokazuje zaangażowanie Warszawy w rozwiązywanie problemów globalnych/ogólnoeuropejskich,

²¹ S.F. Martin, *International Migration. Evolving Trends from the Early Twentieth Century to the Present*, New York 2014, s. 178.

kształtując w ten sposób pozytywny wizerunek polskich służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny, jak i ogólnie – całego państwa.

Wydaje się, że polska Policja jest obecnie we właściwy sposób przygotowana na wyzwania związane ze współpracą z Interpołem w zakresie walki z przestępczością powiązaną z migracją. Istniejące struktury Policji odpowiedzialne za współdziałanie z tą organizacją (przede wszystkim Biuro Międzynarodowej Współpracy Policji KGP) stanowią solidną podstawę do ewentualnego podejmowania konkretnych przedsięwzięć w tej dziedzinie. Potrzebne jest natomiast jeszcze podjęcie pewnych kroków usprawniających system poszukiwań międzynarodowych, korzystanie z baz danych, wymianę informacji oraz ich analizę (o czym była mowa powyżej). Prowadzone obecnie prace pozwalają mieć nadzieję na wyeliminowanie w najbliższym czasie istniejących jeszcze pod tym względem niedoskonałości.

SŁOWA KLUCZOWE

Interpol, migracja, policja, przestępczość, współpraca międzynarodowa

KEYWORDS

Interpol, migration, police, crime, international cooperation

S u m m a r y

Challenges of Polish cooperation with Interpol in the context of migration crisis in Europe

Migration crisis is a factor which has a considerable impact on the security of many European countries. It causes various complications including an increased threat of crime inherent to the phenomenon of migration. Poland is not one of the main target or transit countries for migrants which is why it is not presently facing serious danger. However, proper approach to security demands preparing the country for different scenarios. Hence the necessity of defining challenges and preparing all appropriate forces and services to deal with them. This concerns also international police cooperation within Interpol which should consider Polish needs of crime fighting and prevention. It should also fit into Interpol's wider strategy concerning migration problems.

INFORMACJA O AUTORACH

Stanisław Bielen	profesor, Zakład Historii i Teorii Stosunków Międzynarodowych, Instytut Stosunków Międzynarodowych UW
Robert Foks	doktor, wiceprezes fundacji Forum Polityki Wschodniej
Mirosław Habowski	doktor, adiunkt w Zakładzie Polityki Zagranicznej RP, Instytut Studiów Międzynarodowych UW.
Stanisław Koziej	profesor, Uczelnia Łazarskiego, generał brygady w stanie spoczynku, szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego (2010–2015); wiceminister obrony narodowej (2005–2006)
Robert Kupiecki	doktor habilitowany, profesor Akademii Sztuki Wojennej w Warszawie, wiceminister obrony narodowej (2012–2015), ambasador w Waszyngtonie (2008–2012), dyrektor departamentu polityki bezpieczeństwa MSZ (2004–2008), zastępca ambasadora RP przy NATO (1999–2004)
Maciej Mróz	profesor, Kierownik Zakładu Polityki Zagranicznej RP, Instytut Studiów Międzynarodowych UW.
Gregorij Perepelitsa	profesor, dyrektor Instytutu Polityki Zagranicznej Akademii Dyplomatycznej przy Ministerstwie Spraw Zagranicznych Ukrainy; wykładowca w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Kijowskiego Narodowego Uniwersytetu im. Tarasa Szewczenki
Jan Piekło	Nadzwyczajny i Pełnomocny Ambasador Rzeczypospolitej Polskiej na Ukrainie
Marcin Sienkiewicz	doktor, adiunkt w Zakładzie Studiów nad Geopolityką, Instytut Studiów Międzynarodowych UW.; prezes Dolnośląskiego Instytutu Studiów Energetycznych
Adrian Szumski	doktor, adiunkt w Zakładzie Polityki Zagranicznej RP, Instytut Studiów Międzynarodowych UW.
Marcin Szydzisz	doktor, adiunkt w Zakładzie Polityki Zagranicznej RP, Instytut Studiów Międzynarodowych UW.
Tomasz Waśkiel	magister, doktorant w Zakładzie Polityki Zagranicznej RP, Instytut Studiów Międzynarodowych RP
Anna Umińska-Woroniecka	doktor, adiunkt w Zakładzie Polityki Zagranicznej RP, Instytut Studiów Międzynarodowych UW.

ZAKŁAD POLITYKI ZAGRANICZNEJ RP ISM UWR.

Zakład działa od 2000 r. w ramach Instytutu Studiów Międzynarodowych UWr. Do głównych obszarów badań prowadzonych przez jego kadre należą kwestie związane z szeroko rozumianą polityką zagraniczną i bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej oraz z jej wewnętrznymi i zewnętrznymi uwarunkowaniami. Aktywność naukowa i dydaktyczna jego pracowników koncentruje się wokół takich zagadnień, jak: główne kierunki polityki zagranicznej RP (Europa Środkowa i Wschodnia, Unia Europejska, stosunki bilateralne z Izraelem i RFN), jej koncepcje kształtowane przez poszczególne ośrodki myśli politycznej i ugrupowania parlamentarne oraz formy i sposoby jej wdrażania przez naczelne organy władzy państwowej i instytucje rządowe. W obszarze zainteresowań badawczych znajduje się również: polityka bezpieczeństwa Polski (uwarunkowania i mechanizmy jej realizacji), problematyka studiów strategicznych oraz szeroko pojęta polityka międzynarodowa, w tym kwestie związane z bezpieczeństwem i stosunkami narodowościowo-wyznaniowymi w Europie Środkowej i Wschodniej oraz na Bliskim Wschodzie.

Szczególny nacisk kładziony jest na badanie zagadnień związanych z funkcjonowaniem dyplomacji w wymiarze klasycznym (m.in. działalność polskiej służby dyplomatycznej i konsularnej) oraz społecznym (dyplomacja publiczna), jak również z aktywnością Polski w organizacjach międzynarodowych i międzyrządowych. Zakład odpowiedzialny jest również za przygotowanie oferty dydaktycznej i prowadzenie zajęć w ramach specjalności „dyplomatycznej”, realizowanej na kierunku „Stosunki Międzynarodowe”. W ich trakcie studenci uzyskują teoretyczną i praktyczną wiedzę z zakresu: prawa dyplomatycznego i konsularnego, organizacji i techniki służby zagranicznej, umów międzynarodowych, protokołu dyplomatycznego, prawa dyplomatycznego organizacji międzynarodowych, korespondencji dyplomatycznej oraz prawa rozstrzygania sporów międzynarodowych.

Zakład ściśle współpracuje z instytucjami i środowiskami naukowo-badawczym w takich krajach, jak: Białoruś, Chorwacja, Czechy, Federacja Rosyjska, Izrael, Litwa, Ukraina, Wielka Brytania i Włochy.

Kontakt:

ul. Koszarowa 3/21

51-149 Wrocław

www.zpz.uni.wroc.pl

INSTYTUT STUDIÓW MIĘDZYNARODOWYCH UWR. (ISM UWR.)

Od 1998 r. Instytut, początkowo jako Instytut Badań Niemcoznawczych i Europejskich UWr., prowadzi działalność naukową i dydaktyczną w zakresie szeroko rozumianych stosunków międzynarodowych oraz bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego. Do głównych obszarów badań prowadzonych w jego ramach należą: integracja europejska, stosunki międzynarodowe na obszarze Europy Wschodniej i Azji, polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej, problematyka państw niemieckiego obszaru językowego, komunikowanie międzynarodowe, dyplomacja publiczna, geopolityka oraz międzynarodowe stosunki gospodarcze i finansowe.

Kadra dydaktyczna Instytutu to zespół składający się z pracowników o ugruntowanej pozycji w środowisku badawczym oraz młodych, dynamicznych ludzi, stojących na początku swojej kariery naukowo-dydaktycznej. Uczestniczą oni w kilkudziesięciu międzynarodowych programach i projektach badawczych realizowanych na terenie Europy, Afryki, Azji i Ameryki Północnej, jak również ściśle współpracują zarówno z krajowymi, jak i zagranicznymi uczelniami, ośrodkami analityczno-badawczymi, instytucjami publicznymi i organizacjami pozarządowymi.

Instytut posiada ponad 50 umów o współpracy, podpisanych z uczelniami państw Unii Europejskiej w ramach programu Erasmus. Jednostka uczestniczy również w programie Erasmus Mundus oraz współpracuje z szeregiem uczelni partnerskich, między innymi z obszaru Białorusi, Chorwacji, Czech, Federacji Rosyjskiej, Gruzji oraz Ukrainy.

Obecnie Instytut Studiów Międzynarodowych UWr. kształci studentów na kierunkach: „stosunki międzynarodowe” (trzyletnie studia licencjackie i dwuletnie magisterskie), „bezpieczeństwo narodowe” (trzyletnie studia licencjackie) oraz „bezpieczeństwo międzynarodowe” (dwuletnie studia magisterskie). W Instytucie prowadzone są również anglojęzyczne studia magisterskie „Master Studies of International Relations”, których słuchaczami są między innymi studenci z Chin, Indii, Japonii, Peru, RPA, Tajwanu i Wielkiej Brytanii.

Kontakt:

ul. Koszarowa 3/21

51-149 Wrocław

Email: sekretariat.ism@uni.wroc.pl

www.ism.uni.wroc.pl

FUNDACJA FORUM POLITYKI WSCHODNIEJ (FPW)

Fundacja Forum Polityki Wschodniej (FPW) jest polską organizacją pozarządową, o charakterze ośrodka naukowo-badawczego typu *think – tank*, zajmującą się zagadnieniami bieżących stosunków politycznych na obszarze państw byłego Związku Radzieckiego, w Europie Środkowo-Wschodniej oraz na Bałkanach. Działa od 2009 roku we Wrocławiu, zgodnie z decyzją Sądu Rejonowego dla Wrocławia – Fabrycznej.

U podstaw jej powstania leży pragnienie zdobywania i upowszechniania wiedzy, która będzie mogła być wykorzystywana na rzecz lepszego zrozumienia sytuacji międzynarodowej na terenie Europy oraz pomoc animatorom polskiej polityki zagranicznej – politykom, liderom gospodarki, ludziom kultury, organizacjom pozarządowym, a także wszystkim innym zainteresowanym – w ich codziennej działalności.

Naczelnym celem działalności fundacji jest:

- Wspieranie i rozwijanie współpracy naukowej pomiędzy środowiskami naukowymi w Polsce oraz w innych krajach Europy Środkowej i Wschodniej;
- Kreowanie i realizowanie projektów naukowo – badawczych oraz edukacyjnych, dotyczących rozwoju społeczeństw państw Europy Środkowej i Wschodniej;
- Popularyzacja wiedzy na temat problematyki państw Europy Środkowej i Wschodniej;
- Prowadzenie działań na rzecz szeroko rozumianej integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami państw europejskich.

FPW realizuje je między innymi poprzez:

- Inicjowanie, wspieranie oraz prowadzenie badań, jak również wykonywanie prognoz i analiz z zakresu problematyki stosunków międzynarodowych, politologii, ekonomii, historii oraz socjologii;
- Tworzenie i koordynację pracy zespołów analitycznych i ekspercko-doradczych;
- Współpracę ze środowiskami, organizacjami, instytucjami naukowymi, gospodarczymi, politycznymi i kulturalnymi w kraju i za granicą;
- Organizowanie seminariów, konferencji, wykładów eksperckich, warsztatów i podróży studyjnych.

Kontakt:

Email: fpw@fpw.wroclaw.pl

www.fpw.wroclaw.pl