

styczeń-marzec 2021

POLSKI PRZEGLĄD DYPLOMATYCZNY

AMERYKA I ŚWIAT 2021



POLITYKA ZAGRANICZNA
SILNA DEMOKRATYCZNYM MANDATEM
WYWIAD Z MINISTREM SPRAW ZAGRANICZNYCH
ZBIGNIEWEM RAUEM



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

POLSKI PRZEGLĄD DYPLOMATYCZNY

nr 1 (84) 2021

Ukazuje się od 2001 r.

© Copyright by Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2021

REDAKCJA

Sławomir Dębski (redaktor naczelny)
Łukasz Jasina (sekretarz redakcji)
Łukasz Adamski
Adam Eberhardt
Jacek Foks
Mateusz Gniazdowski
Katarzyna Korzeniewska
Sebastian Płóciennik
Patrycja Sasnal
Rafał Tarnogórski
Ernest Wyciszkiewicz

ZDJĘCIE NA OKŁADCE

Shutterstock

ZDJĘCIA S. 16–24

Biuro Rzecznika Prasowego MSZ

PROJEKT OKŁADKI

Dorota Dołęgowska

REDAKCJA TECHNICZNA

Dorota Dołęgowska

REDAKCJA TEKSTU

Marta Przyłuska-Brzostek

KOREKTA

Katarzyna Staniewska

WYDAWCA

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
ul. Warecka 1a
00-950 Warszawa
tel. 22 556 80 00
faks 22 556 80 99
e-mail: ppd@pism.pl
ISSN 1642-4069
E-ISBN 2545-1979

DRUK

OWP SIM
ul. Orzechowa 2
05-077 Warszawa

SPIS TREŚCI

- 7 Sławomir Dębski, James Sherr, Jakub Janda
To nie jest czas na łagodzenie polityki wobec Rosji
- 16 Rozmowa ze Zbigniewem Rauem
Polityka zagraniczna silna demokratycznym mandatem

OPINIE

AMERYKA I ŚWIAT 2021

- 25 Daniel Fried
- 32 Łukasz Kulesa
- 37 Mateusz Piotrowski

ESEJE I ARTYKUŁY

- 42 Strategia morska Federacji Rosyjskiej
w obszarze Morza Śródziemnego i jej operacjonalizacja
Michał Chabros
- 54 *The art of no deal*. Dorobek polityki administracji
Donalda Trumpa wobec Korei Północnej
Oskar Pietrewicz
- 73 Kronika spełnianych marzeń
– Donald Trump i Izrael w latach 2017–2021
Michał Wojnarowicz
- 85 Od *austerity* do stymulacji na kredyt.
Polityka Włoch w latach 2008–2020
Maciej Pawłowski
- 92 „Rosyjski rozejm” w Górskim Karabachu
Arkadiusz Legieć
- 104 To nie koniec konfliktu o Górski Karabach
Paweł Pieniążek

116 Regionalne pilotaże podatkowe jako sposób
usprawnienia współpracy wewnątrz UE. Część II
Jan Sarnowski, Paweł Selera

120 Bez cudów
Maciej Górny

ARTYKUŁ RECENZYJNY

146 Wściekłość, która kierowała Białym Domem
Mateusz M. Piotrowski

RECENZJE

151 Clive Hamilton, Mareike Ohlberg: Hidden Hand:
Exposing how the Chinese Communist Party
is Reshaping the World
Marcin Przychodniak

154 Harun Maruf, Dan Joseph: Inside Al-Shabaab:
The Secret History of Al-Qaeda's Most Powerful Ally
Jędrzej Czerep

157 Piotr Twardzisz: Defining Eastern Europe:
A Semantic Inquiry into Political Terminology
Anna Sosnowska

160 Noah Weisbord: The Crime of Aggression:
The Quest for Justice in an Age of Drones, Cyberattacks,
Insurgents, and Autocrats
Julia Sojka

TO NIE JEST CZAS NA ŁAGODZENIE POLITYKI WOBEC ROSJI¹

Z dużym zainteresowaniem przeczytaliśmy niedawno opublikowany w magazynie „Politico” list otwarty, podpisany przez 103 sygnatariuszy, wzywających do „ponownego przemyślenia” polityki USA wobec Rosji². Kampania prezydencka w USA była dobrym czasem na refleksję nad polityką zagraniczną Ameryki, a czyniąc to, Stany Zjednoczone przypominają innym krajom, jak ważna jest otwarta i pluralistyczna debata. Wszyscy sygnatariusze listu to ludzie wybitni; wielu z nich to nasi przyjaciele.

Uważamy jednak, że poziom tej debaty będzie daleko niezadowalający, jeśli nie uwzględni perspektywy sojuszników USA w Europie Środkowo-Wschodniej. Przeczytaliśmy krytyczny komentarz do wspomnianego listu (opublikowany również przez „Politico”), autorstwa Davida J. Kramera, podpisany przez 32 inne osoby³, ale chociaż podzielamy wiele ich obaw, czujemy się również zmuszeni do przedstawienia naszej perspektywy.

JAMES SHERR, SENIOR FELLOW W ESTOŃSKIM INSTYTUCIE POLITYKI ZAGRANICZNEJ

JAKUB JANDA, DYREKTOR EUROPEJSKIEGO CENTRUM WARTOŚCI DLA POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA W PRADZE

¹ Niniejszy tekst ukazał się pierwotnie jako list: S. Dębski, J. Sherr, J. Janda, *Take It From Eastern Europe: Now Is Not the Time to Go Soft on Russia*, „Politico”, 31 sierpnia 2020 r., www.politico.com.

² R. Gottemoeller, T. Graham, F. Hill i in., *It's Time to Rethink Our Russia Policy*, „Politico”, 5 sierpnia 2020 r., www.politico.com.

³ D.J. Kramer, *No, Now Is Not the Time for Another Russia Reset*, „Politico”, 11 sierpnia 2020 r., www.politico.com.

Utrzymanie prawnych i ustrojowych podstaw pozimnowojennej Europy było przez prawie 30 lat jednym z fundamentalnych interesów USA, a dla sojuszników z NATO – sprawą pryncypialną.

Paryska Karta Nowej Europy z 1990 r., memorandum budapeszteńskie z 1994 r. i Akt założycielski NATO–Rosja z 1997 r. uznają poszanowanie suwerenności, niezależności, integralności terytorialnej i wolności wyboru za zasadnicze cechy „nowej ery”. Dopiero przyjęcie tych zasad – najpierw przez Związek Radziecki pod rządami Michaiła Gorbaczowa, a następnie przez Federację Rosyjską Borysa Jelcyna – zakończyło zimną wojnę. Te ustalenia przyniosły bezpieczeństwo, stabilność i dobrobyt dla większości kontynentu europejskiego.

Jednakże agresja Rosji na Gruzję w 2008 r. i przeprowadzony z jeszcze bardziej rażącym naruszeniem prawa międzynarodowego atak na Ukrainę sześć lat później stanowiły frontalny zamach na te normy i na europejski porządek bezpieczeństwa. W roku 2014 prezydent Władimir Putin uznał istniejący ład za „zdeformowany”. Wojna hybrydowa, którą Rosja narzuciła Ukrainie, uzupełniła szerokie spektrum innych środków – od dezinformacji po korupcję finansową – które mają na celu podważenie zasad liberalnej demokracji i osłabienie spójności transatlantyckiej. Są to sprawy najwyższej wagi!

Nie jest jasne, czy autorzy listu otwartego zgadzają się z powyższą oceną. Owszem – jak najbardziej słusznie wzywają do lepszego i bardziej „skutecznego radzenia sobie” z rosyjskimi atakami hakerskimi, ingerencją w procesy wyborcze i dezinformacją, ale robią to bez wyciągania logicznego przecież wniosku, że takie działania są działaniami wrogiego mocarstwa. Nie wzywają ani do zaniechania, ani do zaostrzenia sankcji. Zamiast tego argumentują, sprzecznie z intuicją, że „permanentna kumulacja” sankcji „zmniejsza wszelkie bodźce, które mogłyby doprowadzić Moskwę do zmiany kursu”. Autorzy popierają „uczciwe” i „akceptowalne” rozwiązanie sytuacji na Ukrainie, nie mówiąc nam, czy zakłada to przywrócenie pełnej suwerenności i integralności terytorialnej kraju.

Autorzy cytowanego listu podkreślają „konieczność przywrócenia amerykańsko-rosyjskiego przywództwa w zarządzaniu atomowym światem”. Nie zauważają jednak, że takie przywództwo było ważnym elementem zimnej wojny, i że ostrożne nim zarządzanie pozwoliło przejść przez bardzo poważne wyzwania tamtej epoki. Podzielamy obawy autorów dotyczące erozji systemu kontroli zbrojeń, pieczołowicie konstruowanego przez kilkadziesiąt lat rywalizacji supermocarstw. Stany Zjednoczone nie uważały jednak zagrożenia nuklearnego za powód do zmiany kursu, gdy trwała konfrontacja zimnej wojny, i nie widzimy powodu, by zmienić go teraz.

Autorzy podkreślają także „konieczność uczynienia bezpieczniejszą i stabilniejszą przestrzeni konfrontacji, która przecina niestabilne regiony Europy od Bałtyku po Morze Czarne”. Z tym zgadzamy się z całą mocą. Jesteśmy jednak zdziwieni, że wśród „istniejących ograniczeń”, które autorzy „zauważyli”, nie ma odstraszenia. W 2014 r. szczyt NATO w Newport przywrócił odstraszeniu rolę kluczowego elementu polityki NATO i od tego czasu jego znaczenie było podkreślane w każdym oświadczeniu na kolejnych szczytach Paktu. Jedyna wzmianka autorów o odstraszeniu łączy je ze słowem „détente”.

Co więcej, nie zgadzamy się z tym, że „arsenał polityki zagranicznej Ameryki [został] zredukowany głównie do reakcji, sankcji, publicznego zawstydzania i rezolucji Kongresu”. W roku podatkowym 2017 budżet Dowództwa Europejskiego USA został zwiększony o 40%. Jeśli doliczymy środki uzgodnione na ostatnich szczytach NATO i coraz silniejszy zachodni system sankcyjny – zrobiono wiele, aby rozładować niebezpieczną dynamikę wywołaną agresją Rosji na Ukrainie i prowokacyjnym zachowaniem jej wojsk w regionach Morza Czarnego i Morza Bałtyckiego. Ukraina poniosła ciężar zwalczania rosyjskiego projektu Noworosji, zmierzającego do ponownego przyłączenia do Rosji ziem wschodniej i południowej Ukrainy, podbitych niegdyś przez Katarzynę Wielką. Sojusznicza pomoc szkoleniowa i doradcza, a także wsparcie Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Unii Europejskiej, zmniejszyły zagrożenie integralności i trwania Ukrainy. Mimo że Rosja

pozostaje egzystencjalnym zagrożeniem dla Ukrainy i potencjalnym zagrożeniem dla Europy Środkowo-Wschodniej, obecnie bezpośrednio niebezpieczeństwo z jej strony się zmniejszyło. Polityka Zachodu (w tym amerykańska) zasługuje więc na docenienie.

Autorzy sugerują konieczność „poważnego i trwałego dialogu strategicznego, który będzie dotyczył głębszych źródeł nieufności i wrogości” między Moskwą a Waszyngtonem. Nie widzimy jednak sprzeczności między takim dialogiem – którego przykładów było sporo od 2014 r. – a obroną dobrze wyrażonych i ugruntowanych interesów. To samo dotyczy utrzymania relacji profesjonalnych i efektywnych kanałów komunikacji między zachodnimi i rosyjskimi placówkami wojskowymi, instytucjami bezpieczeństwa i dyplomacji. Popieramy te środki, wraz z wszelkimi rozsądnymi wysiłkami, które mogą doprowadzić do nawiązania konstruktywnej współpracy w walce z obecną pandemią i zmianami klimatycznymi. Ale nie widzimy powodu, dla którego musi istnieć kompromis między tymi celami a podstawą polityki Zachodu. I nie zaakceptujemy go.

Zawsze twierdziliśmy, że „musimy postępować z Rosją taką, jaka jest”, jak głosi list otwarty. Ale nie powinniśmy mieć złudzeń, co to oznacza. Wiele wskazuje, że Rosja przywróciła zasady działania charakterystyczne dla świata sprzed 1914 r.: strefy uprzywilejowanych interesów, strefy wpływów, państwa klienckie i „strefy cywilizacyjne”, ustanawiane niezależne od woli zamieszkujących je ludzi. Ten sposób postępowania stoi w opozycji do praktyk zachodnich demokracji. Naszym wyzwaniem jest radzenie sobie z tym antagonizmem w sposób minimalizujący błędy, zachowujący elementy współpracy, a także umożliwiający postęp i kompromis. Rosja jest krajem, który zna swoje interesy i realizuje je. Nie poprawimy ani relacji, ani własnego bezpieczeństwa, jeśli nie zrobimy tego samego.

Jakie zatem powinny być priorytety Zachodu – Stanów Zjednoczonych, NATO i UE – wobec Rosji?

Po pierwsze, utrzymanie potencjału obronnego i bezpieczeństwa obszaru euroatlantyckiego w ścisłej współpracy między sojusznikami.

To zobowiązanie jest podstawą sojuszu NATO. Nie jest w żaden sposób zależne od zgody Rosji i nie jest pomniejszone przez wyzwania, jakie stawiają przed nami Chiny.

Po drugie, przywrócenie politycznej integralności obszaru euroatlantyckiego, który został zniszczony przez hasła takie jak „America First” i „Europejska autonomia strategiczna”. Wspólne wyzwania Europy i Ameryki w związku z polityką Chin stwarzają potencjał dalszej współpracy USA z Europą, natomiast współpracę Rosji i Chin traktujemy jako dywersję i fantazję.

Po trzecie, trzeba podtrzymać istniejące pozimnowojenne porozumienie i powstrzymać tych, którzy chcieliby je cofnąć. Naszym celem w krajach partnerskich NATO i w państwach Partnerstwa Wschodniego nie jest eksport liberalnej demokracji. Mamy bronić suwerenności i wolności wyboru, a także udzielać znaczącego, ale warunkowego wsparcia tym, którzy dążą do integracji europejskiej i euroatlantyckiej. Ponadto NATO, Stany Zjednoczone i UE powinny być przygotowane do wspierania partnerów za pomocą wszelkich rozsądnych środków (poza wojnę) w przypadku zagrożenia lub ataku. Na koniec powinniśmy bez dwóch zdań stwierdzić, że o przyszłości Białorusi muszą decydować obywatele, a nie jej przywódcy, służby specjalne czy obce mocarstwa.

Po czwarte, należy podjąć skoordynowane wysiłki, by zaangażować Rosję w przywrócenie znacznie osłabionego systemu kontroli zbrojeń. Nie zostanie to osiągnięte dzięki przestrzeganiu umów, które nie są już użyteczne. Aby kontrola zbrojeń była skuteczna, musi dotrzymywać kroku rzeczywistości wojskowo-technicznej i być weryfikowalna.

Po piąte, konieczne jest wzmocnienie odporności i zdolności obronnych liberalnych demokracji, będących przedmiotem szkodliwych rosyjskich prób wpływania na biznes i politykę Zachodu. Taka działalność byłaby znacznie mniej toksyczna, gdyby zachodnie kręgi polityczne i biznesowe nie miały w niej tak dużego udziału. Stany Zjednoczone i UE muszą współpracować, aby rozwiązać problem rosyjskiego wsparcia dla skorumpowanych podmiotów w naszych własnych

krajach, a także rozwinąć mechanizmy, które będą z tym zjawiskiem walczyć.

Po szóste, zaangażowanie w energiczny, dobrze uargumentowany dialog z Rosją – ze wszystkimi Rosjanami. Nie ma wątpliwości, że to władze tego państwa ograniczyły zakres dialogu.

Pomimo wszystkich różnic między nami a autorami listu otwartego mamy nadzieję, że te zalecenia zapewnią wystarczającą podstawę do podtrzymania debaty rozpoczętej przez naszych amerykańskich przyjaciół. Z niecierpliwością czekamy na dzień, w którym podobna debata pojawi się w Rosji. Zagadnienia, które będą mogły być wówczas podjęte, będą znacznie bardziej realistyczne.

Z wersji angielskiej przełożył Łukasz Jasina

Lista sygnatariuszy wspierających swoim podpisem tezy autorów:
Łukasz Adamski, sprawozdawca specjalnej misji obserwacyjnej
OBWE na Ukrainie (2014), Polska

Valdas Adamkus, prezydent Litwy (1998–2003, 2004–2009)

Ondřej Benešík, poseł do Parlamentu, przewodniczący Komisji
Europejskiej Izby Deputowanych do Parlamentu Republiki Czeskiej

Adam Eberhardt, dyrektor Ośrodka Studiów Wschodnich
(OSW), Polska

Dalia Grybauskaitė, prezydent Litwy (2009–2019)

Pavel Fischer, poseł do Parlamentu, przewodniczący Komisji Spraw
Zagranicznych, Obrony i Bezpieczeństwa Senatu Republiki Czeskiej

Hanna Hopko, przewodnicząca Komisji Spraw Zagranicznych
parlamentu Ukrainy (2014–2019)

Toomas-Hendrik Ilves, prezydent Estonii (2006–2016)

Tinatin Khidasheli, minister obrony Gruzji (2015–2016)

Pawło Klimkin, minister spraw zagranicznych Ukrainy
(2014–2019)

Linas Kojala, dyrektor Ośrodka Studiów Wschodnioeuropejskich,
Litwa

Rihards Kols, poseł do Parlamentu, przewodniczący Komisji Spraw Zagranicznych Parlamentu Republiki Łotewskiej

Paweł Kowal, poseł do Parlamentu, wiceprzewodniczący Komisji Spraw Zagranicznych, wiceminister spraw zagranicznych Polski (2006–2007)

Iwanna Kłympusz-Cyncadze, poseł do Parlamentu, wiceprzewodnicząca Komitetu Integracji Europejskiej, wicepremier odpowiedzialna za euroatlantycką integrację Ukrainy (2016–2019)

Eerik-Niiles Kross, poseł do Parlamentu, członek Komisji Spraw Zagranicznych Parlamentu Estonii, szef wywiadu Estonii (1995–2000)

Andrius Kubilius, poseł do Parlamentu Europejskiego, premier Litwy (1999–2000, 2008–2012)

Juraj Krúpa, poseł do Parlamentu, przewodniczący Komisji Obrony i Bezpieczeństwa Rady Narodowej Republiki Słowacji

Aleksander Kwaśniewski, prezydent Polski (1995–2005)

Mart Laar, premier Estonii (1992–1994, 1999–2002)

Marko Mihkelson, poseł do Parlamentu, wiceprzewodniczący Komisji Spraw Zagranicznych Estonii

Peter Osusky, poseł do Parlamentu, wiceprzewodniczący Komisji Spraw Zagranicznych, Rada Narodowa Republiki Słowacji

Žygimantas Pavilionis, wiceprzewodniczący Komisji do Spraw Unii Parlamentu Litewskiego

Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz, wiceminister Spraw Zagranicznych Polski (2012–2014), ambasador RP w Moskwie (2014–2016)

Kristi Raik, dyrektor Estońskiego Instytutu Polityki Zagranicznej / Międzynarodowego Centrum Obrony i Bezpieczeństwa

Adam Daniel Rotfeld, minister spraw zagranicznych Polski (2005), Uniwersytet Warszawski

Sven Sakkov, dyrektor Międzynarodowego Centrum Obrony i Bezpieczeństwa, Estonia

Jacek Saryusz-Wolski, poseł do Parlamentu Europejskiego, wiceprzewodniczący Parlamentu Europejskiego (2007–2009)

Grzegorz Schetyna, poseł do Parlamentu, marszałek Sejmu (2010–2011), wicepremier Polski (2007–2009), minister spraw zagranicznych Polski (2014–2015)

Karel Schwarzenberg, minister spraw zagranicznych Czech (2007–2009, 2010–2013)

Andris Sprūds, dyrektor Łotewskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych, Łotwa

Harri Tiido, ambasador Estonii przy NATO (2003–2007)

Eka Tkeszelaszwili, wicepremier Gruzji (2010–2012), minister spraw zagranicznych Gruzji (2008)

Witold Waszczykowski, poseł do Parlamentu Europejskiego, minister spraw zagranicznych Polski (2015–2018)

Ernest Wyciszkievicz, dyrektor Centrum Polsko-Rosyjskiego Dialogu i Porozumienia (CPRDiP), Polska

Valdis Zatlers, prezydent Łotwy (2007–2011)

Przemysław Żurawski vel Grajewski, doradca ds. polityki zagranicznej, profesor, Uniwersytet Łódzki, Polska

Najnowszy numer „Polskiego Przeglądu Dyplomatycznego” rozpoczyna się wywiadem z ministrem spraw zagranicznych RP Zbigniewem Rauem. To już pewna tradycja – swoje wizje polskiej polityki zagranicznej formułowali na naszych łamach poprzednicy obecnego ministra.

Dział „Opinie” jest tym razem – co nie zaskakuje – poświęcony sytuacji w Stanach Zjednoczonych i ich aktualnym miejscu w globalnym porządku. Znakomici autorzy – Daniel Fried, Łukasz Kulesa i Mateusz Piotrowski – przedstawiają tę kwestię w bardzo różnych kontekstach.

Dział „Artykuły” charakteryzuje się ważną dla naszego czasopiśma różnorodnością. Polski dyplomata Michał Chabros pisze o strategii morskiej pandemicznej Rosji w obszarze Morza Śródziemnego. Oskar Pietrewicz podsumowuje jeden z najważniejszych mitów epoki Trumpa – kwestie negocjacji z Koreańską Republiką Ludowo-Demokratyczną. Michał Wojnarowicz z kolei stawia mocne tezy w swoim esej o relacjach Trumpa z Izraelem, a Maciej Pawłowski analizuje przekrojowo „stan zawieszenia” we Włoszech, trwający przez ostatnich dwanaście lat.

Arkadiusz Legieć i Paweł Pieniążek w dwugłosie analityczno-dziennikarskim próbują podsumować sytuację w Górskim Karabachu.

Całość uzupełniają druga część eseju Jana Sarnowskiego i Pawła Selery, publikowanego w jednym z poprzednich numerów „PPD”, oraz esej historyczny Macieja Górnego, zapoczątkowujący dyskusję redakcyjną, która będzie kontynuowana w następnym numerze. Esaj ten zastępuje również nieobecne tym razem „Archiwum”.

W esaju recenzyjnym Mateusz Piotrowski pokazuje, w jaki sposób opisał Donalda Trumpa Bob Woodward – weteran amerykańskiego dziennikarstwa. W dziale „Recenzje” znajdziemy ponadto teksty: Marcina Przychodniaka, Jędrzeja Czerepa, Anny Sosnowskiej i Julii Sojki.