
TĘTENT HISTORII I STRATEGIA POBRZEŻNEJ KASZTELANII

Przez ostatnie 30 lat koniunktura międzynarodowa sprzyjała Polsce w sposób nadzwyczajny. To czas pokoju, który państwu położonemu między Rosją i Niemcami zdarzał się nieczęsto, budowy dobrych relacji ze wszystkimi sąsiadami, z których żaden nie wysuwa roszczeń terytorialnych wobec Polski, i dynamicznego rozwoju oraz nadrabiania dystansu rozwojowego wobec najwyższej rozwiniętych państw świata. Dziś Polska zbliża się do grupy 20 najwyższej uprzemysłowionych państw świata i można przypuszczać, że w ciągu najbliższej dekady stanie się pełnoprawnym członkiem tego elitarnego klubu. Ten sukces był możliwy dzięki nieprzerwanemu od trzech dekad wzrostowi gospodarczemu, którego warunkiem była sprzyjająca Polsce koniunktura międzynarodowa. Dzięki niej możliwe stały się reintegracja Polski w systemie światowym, jej udział w integracji europejskiej, wolnym rynku i nieskrępowanym europejskim przepływie towarów, a także członkostwo w NATO, najpotężniejszym i najskuteczniejszym sojuszu polityczno-wojskowym w historii. Ta wyjątkowo sprzyjająca Polsce pogoda ukształtowała się wskutek zakończenia zimnej wojny i dezintegracji Związku Sowieckiego.

Pod koniec XX w. sukces gospodarczy i technologiczny demokratycznego Zachodu, opartego o wolność jednostki, zepchnął do defensywy sowiecki komunizm, ograniczający tę wolność w imię interesów klasowych. Ostatecznie doprowadził do jego ideologicznego, moralnego, a w końcu gospodarczego bankructwa. Klęska ideologiczna Związku Sowieckiego w starciu z Zachodem zakończyła zimną wojnę i uruchomiła proces rozpadu ostatniego europejskiego imperium – Rosji. Tryumf demokracji, praw człowieka i wolności jednostki zakończył jałtański podział Europy i – jak ujął to Józef Piłsudski – „rozpruł Rosję po szwach narodowych”. Doświadczenie historyczne wskazywało zaś, że imperializm stanowi dla Polski zagrożenie egzystencjalne. To natężenie trendów imperialnych

w europejskiej polityce w XVIII w. doprowadziło najpierw do utraty przez państwo polskie zdolności do stanowienia o sobie, a pod koniec tego stulecia skończyło się wymazaniem Polski z mapy Europy przez sąsiadujące imperia: Rosję, Austrię i Prusy.

Na przełomie XIX i XX w. polska myśl polityczna postawiła trafną diagnozę, że to problem narodowościowy jest piętą achillesową europejskich imperiów, zwłaszcza Rosji. Młode państwo polskie, odbudowane w latach 1918–1921, nie było jednak dość silne, aby skutecznie tę słabość wykorzystać i powstrzymać rosyjski imperialny rewizjonizm. Próba wsparcia aspiracji narodowyzwoleńczych narodów Europy Wschodniej, podjęta przez Józefa Piłsudskiego tuż po odzyskaniu przez Polskę niepodległości, zakończyła się ostatecznie niepowodzeniem. Aspiracje Białorusinów, Ukraińców oraz Gruzinów i innych mieszkańców Kaukazu okazały się zbyt słabe i politycznie niedojrzałe, aby mogli oni udźwignąć ciężar obrony własnej niepodległości przed sowiecką Rosją. Druga wojna światowa umożliwiła rosyjskiemu imperium rekonkwistę, ponownie wrzuciła Polskę i całą Europę Środkową pod jego jarzmo. Ideologiczna klęska sowieckiego komunizmu w starciu z wolnym, demokratycznym światem zakończyła epokę lodowcową w historii Polski, trwającą w sumie prawie 250 lat, z dwudziestoletnią przerwą w okresie międzywojennym. Ale „Europa Wschodnia to są przysłowiowe quick sands – ruchome piaski” – pisał w 1970 r. Juliusz Mieroszewski – my „wiemy, że na ruchomych piaskach mieszkają nie tylko «inni ludzie» [Polacy, Rumunii, Bułgarzy, narody bałtyckie] lecz również Anglicy, Francuzi i Niemcy. Cała Europa to ruchome piaski. Ludzie z pobrzeżnych kasztelanii słyszeli tylokrotnie galop Historii, że siłą nawyku... nasłuchują”¹.

Korzystna dla Polski koniunktura międzynarodowa zaczyna się zmieniać. Zwracałem już uwagę na niektóre aspekty tej zmiany wynikające z odwrotu od liberalnego porządku świata i jego instytucji, redefinicji stosunków transatlantyckich i załamania się paralelnej integracji najbogatszych państw świata w Unii Europejskiej i NATO. W rezultacie ład międzynarodowy staje się coraz bardziej autorytarny², a globalną sytuację polityczną zaczynają kształtować trzy megatrendy – wszystkie dla Polski niekorzystne: nasilająca się rywalizacja Stanów Zjednoczonych i Chin, rewizjonistyczna polityka Rosji, powracającej do doktryny wojny

¹ J. Mieroszewski, *Wstęp*, w: *Modele i praktyka*, Paryż 1970, s. 8.

² S. Dębski, *Polska w epoce szalonego króla*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2018, nr 3 (74).

ograniczonej, wreszcie zatrzymanie się procesu integracji europejskiej w związku z brexitem i uzależnieniem zmian traktatowych, koniecznych dla jej postępu, od wyników plebiscytów ratyfikacyjnych w państwach członkowskich. Warto tym trzem trendom przyrzeć się bliżej.

RYWALIZACJA AMERYKAŃSKO-CHIŃSKA

Wzrost napięcia między Stanami Zjednoczonymi i Chinami, które w ostatnich dwóch dekadach znacznie zwiększyły swój potencjał gospodarczy, polityczny i militarny, a także z większą asertywnością realizują swoje interesy w świecie, sprawia, że nasila się konkurencja o pozycję globalnego hegemonu. Przez ponad sto lat Ameryka była najpotężniejszą gospodarką świata. Dziś wciąż nią pozostaje, nie tylko nominalnie (wg wskaźnika PKB), ale także na przykład pod względem nakładów na badania i rozwój (przeznacza na ten cel więcej niż pozostałe państwa G7 razem wzięte), wskaźników innowacyjności czy atrakcyjności dla zagranicznych inwestycji bezpośrednich. Jednak już pod względem PKB skorygowanego o parytet siły nabywczej (PPP) w 2014 r. Stany Zjednoczone ustąpiły pierwszeństwa Chinom. Zmniejsza się także przewaga Ameryki pod względem konwencjonalnej potęgi militarnej, a także w badaniach nad rozwojem zaawansowanych technologicznie typów uzbrojenia, broni antydostępowych, systemów supersonicznych i autonomicznych. W istocie rzeczy Chiny realizują wskazówki wielkiego amerykańskiego stratega Alfreda Mahana, który na początku XIX w., u progu amerykańskiej drogi do globalnej hegemonii, sformułował doktrynę, zgodnie z którą receptą na osiągnięcie statusu mocarstwa są: silna flota wojenna, rozwój floty handlowej, nadwyżka w handlu zagranicznym, uzyskanie kolonii oraz baz morskich poza własnym terytorium³. Zdaniem niektórych obserwatorów możliwość utraty przez Stany Zjednoczone pozycji globalnego hegemonu na rzecz Chin może wzbudzić wśród Amerykanów „strach”, który zdaniem Tukidydesa skłonił już przed naszą erą Spartan do wojny z Atenami (tzw. pułapka Tukidydesa)⁴.

³ A.T. Mahan, *The Influence of Sea Power Upon History, 1660-1783*, (Dover Military History, Weapons, Armor), 1987. Wydana po raz pierwszy w 1890 r.

⁴ G. Allison, *Destined for War. Can America and China Escape Thucydides' s Trap*, Houghton Mifflin Harcourt, 2017. Zob. też znakomity artykuł recenzyjny: R. Stemplowski, *Czy wojna między Chinami i USA jest nieunikniona?*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2019, nr 1 (76), s. 150–162.

Chinom w krótkim czasie udało się nadrobić zapóźnienie rozwojowe. Przyczyniła się do tego również polityka Zachodu, który wraz ze zwycięstwem w konkurencji ideologicznej z sowiecką Rosją „zakończył historię”, obwieszczając globalne zwycięstwo wolnego świata. Ameryka siłą rozpędu wycofała się z rywalizacji z komunistycznymi Chinami, które zresztą już od lat 70. XX w. starała się wyciągnąć z bloku zdominowanego przez Związek Sowiecki. Po zakończeniu zimnej wojny Chiny pozostały komunistyczne. Wciąż były wrogo nastawione do wolności jednostki, praw człowieka i demokracji. Tymczasem wolny świat ogłosił ideologiczną demobilizację. Wraz z powrotem Hongkongu pod zwierzchnictwo Chin został skuszony perspektywami otwarcia wielkiego chińskiego rynku, zaczął się dzielić technologiami i zaakceptował oficjalną chińską doktrynę „jedno państwo, dwa systemy”. Tyle, że jeden z nich wciąż pozostał wrogiem wolności.

Wycofanie się Zachodu z ideologicznej konkurencji z Chinami przyniosło nieoczekiwane konsekwencje. Sukces gospodarczy komunistycznych Chin podważył – fundamentalne dla zwycięstwa wolnego świata w rywalizacji ze Związkiem Sowieckim – przekonanie, że demokracja, rządy prawne, prawa człowieka i gospodarka rynkowa stanowią warunek sine qua non rozwoju i postępu gospodarczego. Korzystając z demobilizacji Zachodu, komunistyczne Chiny stworzyły własny model rozwoju, umożliwiły masowe pomnażanie dobrobytu, ale w zamian za rezygnację z wolności. Na tle kryzysów Zachodu sukces gospodarczy Chin zaczął tworzyć w Azji i Afryce atrakcyjną alternatywę dla modelu zachodnich demokracji, do tego stopnia, że kusił nawet mniejsze państwa europejskie.

Paradoksalnie z tego właśnie powodu chińsko-amerykańska konkurencja gospodarcza zaczyna nabierać wymiaru ideologicznego. Taktykę rozszerzania wpływów stosowaną przez Chiny można określić jako „taktykę kung-fu” – przejmij siłę przeciwnika i skieruj ją przeciwko niemu. Pekin wprawdzie nie dysponuje porównywalnymi ze Stanami Zjednoczonymi zasobami, ideologiczną atrakcyjnością i siłą oddziaływania – którą Joseph Nye określił mianem „soft-power”⁵ – dlatego rozszerza swoje wpływy, wykorzystując siłę... wolnego świata, odwracając jej kierunek i przekształcając w instrument rywalizacji z Ameryką. W przeciwieństwie do Zachodu Chiny nie formułują bowiem oczekiwań ustrojowych wobec swoich

⁵ J.S. Nye: *Soft power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, 2007.

partnerów, nie wytykają im odstępstw od standardów demokracji, rządów prawa i poszanowania praw człowieka. W ten sposób budują swą konkurencyjną przewagę nad Waszyngtonem, który tradycyjnie, wcześniej czy później, zaczyna uzależniać swoje zaangażowanie od spełnienia postulatów ideologicznych. Co więcej, w wielu miejscach na świecie Chiny zaczęły korzystać z warunków kształtowanych i finansowanych przez Stany Zjednoczone. Tak było w Afganistanie, a nawet na Karaibach, gdzie Ameryka gwarantowała bezpieczeństwo... chińskim inwestycjom.

Rosnąca potęga i asertywność Chin zaczęła wywoływać zaniepokojenie w amerykańskich środowiskach politycznych i eksperckich już dwie dekady temu. Mało kto dziś pamięta, że George W. Bush po wyborze na prezydenta USA zapowiadał, że jego administracja będzie zwiększać zainteresowanie Ameryki sprawami Pacyfiku i konkurencją ze strony Chin. Zwrot Stanów Zjednoczonych w stronę Azji miał już wtedy przynieść spadek ich zaangażowania w sprawy europejskie. Ataki na World Trade Center i Pentagon 11 września 2001 r. pokrzyżowały te plany. Ameryka ponownie interweniowała na Bliskim Wschodzie i w Azji Środkowej. Dzięki temu Chiny zyskały dwie dekady na zmniejszanie dystansu rozwojowego do Stanów Zjednoczonych, nie wzbudzając przy tym szczególnej ekscytacji. Dziś rywalizacja z Chinami jest głównym, a czasami wręcz jedynym, tematem przykuwającym uwagę Amerykanów w debatach o polityce zagranicznej i bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych. Członkowie Kongresu także mają świadomość, że ich wyborcy uważają Chiny za zagrożenie dla swojego dobrobytu i poziomu życia.

W swoich ogłaszanych publicznie strategiach administracja Trumpa przygotowuje Amerykanów na nadejście nowej epoki rywalizacji mocarstw, w której kluczowe znaczenie ma mieć przyszły konflikt z Chinami⁶. W ogłoszonej w grudniu 2017 r. Strategii bezpieczeństwa narodowego Stanów Zjednoczonych stwierdzono: „W następstwie wspaniałego zwycięstwa wolnych narodów w zimnej wojnie Ameryka stała się samotnym supermocarstwem z ogromną przewagą i inicjatywą w świecie. Jednak sukces zrodził samozadowolenie. Wielu uwierzyło, że amerykańska potęga pozostanie niepodważalna i samowystarczalna. Tymczasem Stany Zjednoczone zaczęły dryfować. Doświadczaliśmy kryzysu wiary we własne

⁶ Zob. m.in. *Remarks by A/S Wess Mitchell: Anchoring the Western Alliance, U.S. Mission to the European Union*, 5 czerwca 2018 r., <https://useu.usmission.gov>.

siły i straciliśmy przewagę w kluczowych obszarach. W czasie gdy uważaliśmy naszą przewagę polityczną, gospodarczą i militarną za pewnik, inni aktorzy stopniowo wdrazali swoje długookresowe plany rzucenia Ameryce wyzwania i rozszerzenia wpływów sprzecznych z interesami Stanów Zjednoczonych, naszych sojuszników i partnerów [...] Chiny i Rosja podważają amerykańską potęgę, wpływy i interesy, próbując osłabić amerykańskie bezpieczeństwo i dobrobyt. Z determinacją dążą do uczynienia gospodarki mniej wolną i mniej uczciwą, rozbudowy swoich sił zbrojnych i kontroli informacji i danych, aby gnębić własne społeczeństwa i rozszerzać własne wpływy. [...] Stany Zjednoczone odpowiedzą na rosnącą polityczną, gospodarczą i militarną rywalizację, z jaką stykamy się na całym świecie”⁷.

Coraz wyraźniej widać także, że Stany Zjednoczone stopniowo rezygnują z kształtowania swojego potencjału obronnego w taki sposób, aby posiadać zdolności umożliwiające zaangażowanie zbrojne w dwa wielkie konflikty jednocześnie. W przyszłości ich potencjał ma im pozwalać na udział już tylko w jednym tego rodzaju konflikcie. To skutek zmniejszania się przewagi technologicznej Stanów Zjednoczonych nad potencjalnymi rywalami, a także ich coraz bardziej ograniczonych zasobów. To właśnie ten deficyt wzmacnia amerykańską presję na sojuszników na zwiększanie wydatków na obronność i ponoszenie większych kosztów amerykańskiej obecności wojskowej.

Coraz częściej pojawiają się także opinie, że w związku z antycypowaniem możliwego zderzenia z Chinami – w Waszyngtonie ocenia się, że może do niego dojść w perspektywie 10 do 15 lat – Stany Zjednoczone nie będą w stanie realizować wszystkich dotychczasowych form zaangażowania w utrzymywanie globalnego bezpieczeństwa⁸. Dlatego już dziś sygnalizują, że będą się stopniowo wycofywać z zaangażowania w tych regionach świata, które w kontekście rywalizacji z Chinami nie będą miały kluczowego znaczenia – na przykład z Bliskiego Wschodu, być może także z Europy. Takie wycofanie się Ameryki, lub też przegrupowanie na wypadek zderzenia z Chinami, może stworzyć nowe miejsca próżni strategicznej na świecie.

⁷ *National Security Strategy of the United States*, 18 grudnia 2017 r., www.whitehouse.gov.

⁸ “The United States does not have the capacity to do everything it has to do in Europe and in the Pacific to deal with the Chinese threat” – V. Gera, *Retired general warns of U.S.-China war in 15 years*, “The Washington Times” z 24 października 2018 r.,

Z punktu widzenia interesów Polski nasilająca się rywalizacja amerykańsko-chińska niesie konsekwencje o fundamentalnym strategicznym znaczeniu: amerykańskie zaangażowanie w relacje transatlantyckie w perspektywie 10–15 lat może słabnąć zarówno ze względu na skracanie frontu przez Amerykanów w związku z antycypowanymi kłopotami w relacjach z Chinami, jak i z powodu prawdopodobnych napięć między Ameryką i Europą wokół ponoszenia kosztów wspólnej obrony. Nawet jeśli w tym czasie, z innych powodów, amerykańska obecność wojskowa na wschodniej flance NATO, w tym w Polsce, będzie się zwiększać i przybierze bardziej stały charakter, polscy decydenci nie mogą wykluczać, że w razie rosyjskiej agresji sił amerykańskich nie będzie nigdzie w pobliżu w dostatecznej liczbie i konfiguracji. Nawet jeśli konflikt w Azji nie będzie zderzeniem mas żelaza, to Stany Zjednoczone będą musiały uwzględnić scenariusz jego eskalacji do takiego, a może nawet jeszcze większego poziomu.

ROSYJSKI REWIZJONIZM I WOJNA OGRANICZONA

Drugi negatywny megatrend wpływający na położenie Polski generuje Rosja. Niestety, wskutek załamania się procesu demokratyzacji nie powiodła się jej integracja z Europą, i szerzej z demokratycznym Zachodem. Tym samym nie udało się w pełni urzeczywistnić wizji zjednoczonej i wolnej Europy, w której wszystkie państwa respektują prawo narodów do suwerennego wyboru modelu rozwoju i sojuszy. Europie Środkowej udało się zintegrować z Europą. Ukrainie – mimo że próbowała – już nie. Rosja zaś nigdy takiej próby nie podjęła. Dla Polski sytuacją optymalną byłoby, aby graniczyła wyłącznie z sojusznikami, państwami demokratycznymi, zainteresowanymi dobrobytem i pomyślnością własnych obywateli. Niestety, po zakończeniu zimnej wojny Polska i inne państwa Europy Środkowej stały się państwami granicznymi między obszarami o różnych modelach rozwoju: wolnym światem, opartym na wolnym rynku, praworządności i swobodach obywatelskich, i światem autorytarnym zbudowanym na współzależnościach między polityką, biznesem, służbami specjalnymi i światem przestępczym. Demokratyzacja okazała się w Rosji jedynie instrumentem wewnętrznej walki politycznej. Za jej pomocą Borys Jelcyn toczył polityczną rywalizację z Michaiłem Gorbaczowem, który w Związku Sowieckim stanął na czele obozu reform, *glasnosti* i pierestrojki. Jelcyn starał się go politycznie przelicytować, żądając pełnej demokratyzacji. Z tego samego

powodu wykorzystywał hasła antykomunistyczne, domagał się rozliczenia z epoką komunizmu, w tym także ukarania winnych jego zbrodni przez specjalny trybunał – „Norymbergę dla komunistów”.

Taktyka polityczna Jelcyna miała swoje konsekwencje w polityce wobec sowieckich republik związkowych i w polityce zagranicznej. Poszukując sojuszników przeciwko Gorbaczowowi, Jelcyn popierał tendencje emancypacyjne republik ZSRS, a także opowiadał się za demokratyzowaniem relacji z byłymi sowieckimi satelitami w Europie Środkowej. Apogeum tej polityki była wizyta rosyjskiego prezydenta w Warszawie i podpisanie 25 sierpnia 1993 r. wspólnie z prezydentem Polski deklaracji informującej, że „prezydenci poruszyli kwestię zamiaru przystąpienia Polski do NATO. Prezydent Lech Wałęsa wyjaśnił znane stanowisko Polski w tej sprawie, co zostało przyjęte ze zrozumieniem przez prezydenta Borysa Jelcyna. W perspektywie taka decyzja suwerennej Polski, zmierzająca do integracji ogólnoeuropejskiej, nie jest sprzeczna z interesami innych państw, w tym również Rosji”⁹.

Jednak już trzy tygodnie później prezydent Rosji wystosował list do przywódców Stanów Zjednoczonych, Francji, Wielkiej Brytanii i Niemiec, w którym wycofał się ze stanowiska przyjętego w deklaracji warszawskiej i sygnalizował sprzeciw Rosji wobec rozszerzenia NATO na Wschód. Wskazywał, że jej celem jest ustanowienie w Europie Środkowej strefy buforowej między NATO i Rosją: „Ogólnie rzecz biorąc, preferujemy sytuację, w której stosunki między naszym państwem a NATO byłyby o kilka stopni cieplejsze od tych między Sojuszem a Europą Wschodnią”, i proponował objęcie państw regionu wspólnymi gwarancjami bezpieczeństwa NATO i Rosji, które miałyby im zastąpić członkostwo w Sojuszu¹⁰. List ten sygnalizował zwrot w rosyjskiej polityce, początek odchodzenia od demokratycznej aksjologii na rzecz imperialnej tradycji. Jelcyn proponował, ni mniej, ni więcej, aby demokratyczny Zachód zignorował wolnościowe aspiracje narodów Europy Środkowej i zgodził się wspólnie z Rosją ustanowić strefę buforową. Kilka tygodni później rosyjski prezydent użył czołgów jako argumentów w polityce wewnętrznej, a następnie podjął decyzję o interwencji zbrojnej w Czeczenii, aby zdławić jej separatystyczne ambicje.

⁹ *Wspólna deklaracja polsko-rosyjska, Warszawa, 25 sierpnia 1993 r.*, w: R. Kupiecki, M. Menkiszak (oprac.), *Stosunki NATO – Federacja Rosyjska w świetle dokumentów*, PISM, 2018, s. 127.

¹⁰ List prezydenta Rosji Borysa Jelcyna do prezydenta USA Billa Clintona, 15 września 1993 r., w: R. Kupiecki, M. Menkiszak (oprac.), *op. cit.*, s. 130.

Wreszcie, aby wygrać w Rosji wybory i przedłużyć swoją władzę, sięgnął po pomoc oligarchów, służb specjalnych i świata przestępczego. W ten sposób wycofanie się z deklaracji warszawskiej było tylko symptomem załamywania się procesu demokratyzacji Rosji.

Rosja wciąż była słaba i pogrążona w kryzysie, ale jej zmiana politycznego kursu została natychmiast dostrzeżona w Warszawie. List Jelcyna do przywódców Zachodu natychmiast trafnie scharakteryzował Krzysztof Skubiszewski, polski minister spraw zagranicznych, który 4 października 1993 r. określił polską politykę wobec nowych rosyjskich aspiracji: „Dążenie Polski do przystąpienia do NATO jest częścią naszej polityki [...] Jest to polityka związania z zachodnimi organizacjami obronnymi i bezpieczeństwa, czynienia ich w szerszym stopniu europejskimi poprzez udział Polski zamiast – jak dotąd – utrzymywania ich tylko zachodniego charakteru. Inaczej trwać będzie podział Europy. Ta polityka odpowiada najżywotniejszym interesom Polski, odpowiada utrzymaniu jej z trudem uzyskanej niepodległości – z tej polityki nie zrezygnujemy. [...] Tak jak będziemy przeciwni izolowaniu Rosji, tak równie stanowczo odrzucamy lokowanie Polski w strefie buforowej lub szarej między Zachodem i Wschodem. Do takiej strefy, czyli prędzej czy później – do zależności, prowadzi pomysł gwarancji rosyjskich. Nie ma o nich mowy w deklaracji Wałęsy i Jelcyna. Mamy już złe doświadczenia z takimi gwarancjami – jeszcze w XVIII w., przed rozbiorami, a w XX w. w Teheranie i w Jałcie. Nasza polityka jest polityką niepodległości w ramach bezpieczeństwa euroatlantyckiego”¹¹.

Powrót Rosji do tradycji imperialnych przejawiał się następnie w próbach narzucenia Zachodowi własnej interpretacji Aktu stanowiącego o stosunkach dwustronnych, współpracy i bezpieczeństwa między NATO i Federacją Rosyjską, podpisanego w Paryżu 27 maja 1997 r. W dokumencie tym Sojusz potwierdził, że „w obecnych i dających się przewidzieć warunkach bezpieczeństwa [...] będzie realizował swe zadania w dziedzinie zbiorowej obrony oraz inne zadania przez zapewnianie niezbędnej interoperacyjności, integracji i zdolności do wsparcia, a nie przez dodatkowe

¹¹ Wypowiedź ministra spraw zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej Krzysztofa Skubiszewskiego dotycząca polityki Rzeczypospolitej Polskiej, zwłaszcza w związku z listem prezydenta Rosji Borysa Jelcyna z 15 września 1993 r. do przywódców Francji, Niemiec, USA i Wielkiej Brytanii, Warszawa, 4 października 1993 r., w: R. Kupiecki, M. Menkiszak (oprac.), *op. cit.*, s. 132–133.

stałe stacjonowanie znaczących sił bojowych”¹². Tymczasem Rosja zaczęła uznawać, że sformułowania te ustanawiają de facto nierównoprawny status członkowski państw Europy Środkowej w NATO, różniący się od statusu członków zachodnioeuropejskich uzgodnionymi z Rosją ograniczeniami w stałym stacjonowaniu wojsk Sojuszu.

Rosja jeszcze przed agresją na Gruzję w 2008 r. i Ukrainę w 2014 r. wielokrotnie próbowała sięgać po ten argument, dążąc do wymuszenia na Stanach Zjednoczonych i zachodnioeuropejskich członkach NATO zgody na swoją interpretację Aktu stanowiącego. W ten właśnie sposób próbowała blokować budowę amerykańskich instalacji antyrakietowych w Polsce i Czechach, co Wiliam J. Burns, były amerykański ambasador w Rosji w latach 2005–2008, skomentował w swoich niedawno wydanych pamiętnikach: „dla wielu w Rosji, zwłaszcza dla twardogłowych wokół Putina, z kręgów bezpieczeństwa i wywiadu, mógłbyś budować Disneyland w Polsce, a oni i tak uznają to za spore zagrożenie”¹³.

Rosja od końca lat 90. XX w. uznawała za średniookresowy cel swojej polityki nadanie swojemu najbliższemu sąsiedztwu nierównoprawnego statusu. Rosyjskie elity uważają bowiem, że trwająca od zakończenia zimnej wojny kolejna smuta w historii Rosji, podobnie jak wcześniejsze, będzie zjawiskiem tymczasowym. W czasie gdy Rosja jest zbyt słaba, aby kontrolować Europę Środkową i Wschodnią, musi powstrzymać proces integracji regionu z Zachodem i jego instytucjami, od czasu do czasu pozorować z nim dialog i współpracę, nigdy nie wyrzekając się własnych imperialnych instynktów¹⁴.

Do 2008 r. Rosja realizowała ten cel za pomocą instrumentów politycznych i ekonomicznych. Próbowła żądać rekompensaty za rozszerzenie Unii Europejskiej o państwa Europy Środkowej, wprowadzała embargo handlowe obejmujące tylko państwa UE z tego regionu, odmawiała udziału w politykach Unii Europejskiej adresowanych do jej wschodniego sąsiedztwa, domagając się specjalnego uprzywilejowanego statusu

¹² *Akt stanowiący o stosunkach dwustronnych, współpracy i bezpieczeństwie między NATO i Federacją Rosyjską, Paryż, 27 maja 1997 r.*, w: R. Kupiecki, M. Menkiszak (oprac.), *op. cit.*, s. 250.

¹³ W.J. Burns, *The Back Channel: A Memoir of American Diplomacy and the Case for Its Renewal*, Random House, 2019, s. 231.

¹⁴ Wydany w ubiegłym roku przez PISM zbiór dokumentów dotyczących relacji NATO–Rosja w ostatnich 30 latach pod redakcją Roberta Kupieckiego i Marka Menkiszaka dostarcza na tę tezę licznych i bardzo przekonujących dowodów: R. Kupiecki, M. Menkiszak (oprac.), *op. cit.*

w relacjach z UE, i dywersyfikowała status swoich sąsiadów, nawet w tak – wydawałoby się – drobnych i technicznych sprawach jak zwrot Polsce wraku prezydenckiego samolotu TU-154, który w 2010 r. rozbił się pod Smoleńskiem.

Jednak zasadnicza zmiana w sposobie dążenia do tego celu przez Rosję nastąpiła w 2008 i 2014 r., gdy Kreml zdecydował się na jednostronne użycie agresji zbrojnej jako instrumentu w swojej polityce zagranicznej. Fakt ten maskowała specyficzna, zinstrumentalizowana w celach uzasadnienia agresji interpretacja prawa międzynarodowego (*lawfare*)¹⁵. Rosja jest państwem autorytarnym, co sprawia, że wewnętrzne polityczne koszty decyzji o zbrojnej napaści na sąsiadów są o wiele niższe, niż byłyby w ustroju demokratycznym. Co więcej, ze względu na pełną kontrolę nad środkami masowego przekazu rosyjscy decydenci mogą zakładać, że decyzja o rozpętaniu lokalnej, a więc ograniczonej wojny, zakończonej względnie krótkoterminowym sukcesem, może im nawet przysporzyć popularności i stać się alternatywnym źródłem politycznej legitymizacji. Tym samym wojna może być politycznie zyskowną inwestycją, np. odwracającą uwagę społeczeństwa od problemów wewnętrznych. Oczywiście jednostronne użycie siły, wojna napastnicza, aneksja cudzego terytorium – to wszystko są działania zabronione na gruncie prawa międzynarodowego z Kartą Narodów Zjednoczonych na czele. Ale doświadczenia wynikające z rosyjskich agresji na Gruzję i Ukrainę wydają się potwierdzać, że międzynarodowa reputacja nie jest wartością szczególnie cenioną przez rosyjskie elity władzy. Ponadto należy mieć na uwadze ważną obserwację teoretyczną dotyczącą kosztów reputacyjnych w kontekście łamania prawa międzynarodowego: „złamanie przez nazistowskie Niemcy postanowień układu monachijskiego było z całą pewnością porażką prawa międzynarodowego, ale to nie powinno być dla nas niespodzianką. Jest oczywiste (przynajmniej z retrospektywnego punktu widzenia), że nazistowskie Niemcy nie miały żadnego powodu, aby szczególnie cenić dobrą reputację. Ambicje Hitlera wymagały lekceważenia międzynarodowych norm prawnych, w tym granic państwowych innych państw. [...] Innymi słowy, uszczerbek, jakiego reputacja Niemiec doznała na skutek pogwałcenia umowy monachijskiej,

¹⁵ Charles J. Dunlap zdefiniował termin *lawfare* jako: „the use of law as a weapon of war”, Ch. Dunlap, *Law and Military Interventions: Preserving Humanitarian Values in 21st Century Conflicts*, 29 listopada 2001 r., <https://people.duke.edu>.

był dla tego państwa kosztem umiarkowanym”¹⁶. Z punktu widzenia teorii to doświadczenie prowadzi do następującej konkluzji: „Po pierwsze, na siłę reputacji wpływa interes państwa polegający na rozwijaniu i utrzymaniu dobrej reputacji. Państwa, które przewidują niewielki zwrot (lub nie przewidują żadnego) z inwestycji poczynionych we własną reputację, są mniej skłonne do przestrzegania prawa międzynarodowego. Po drugie, siła reputacji jest ograniczona. Nawet państwo dbające o swoją reputację będzie naruszać swoje prawne zobowiązania, jeśli pozareputacyjne korzyści [*nonreputational payoff* – S.D.] z takiego postępowania są wystarczająco duże. Dlatego jeśli stawka jest bardzo wysoka, prawdopodobieństwo, że reputacja będzie wpływać na wynik [procesu decyzyjnego – S.D.], maleje. Gdy państwa mają uzasadnione obawy, np. o swoje fundamentalne interesy bezpieczeństwa, prawo międzynarodowe raczej nie będzie miało większego wpływu na ich decyzje. Jeśli tak w istocie jest, to powinniśmy obserwować (i obserwujemy), że prawo międzynarodowe schodzi na dalszy plan w sytuacji ekstremalnych kryzysów międzypaństwowych. Coś takiego występuje także na gruncie prawa wewnętrznego, gdy jest przywoływana zasada *inter arma silent leges* [łac. „w czasie wojny milczą prawa” – S.D.]. Podczas kryzysu siły znacznie potężniejsze od prawa międzynarodowego spychają je na bok”¹⁷. Tymczasem Rosja w tym właśnie celu kryzysy wywołuje, a koszty reputacyjne, które dotąd zapłaciła, dokonując agresji na Gruzję i Ukrainę, sprawiają, że każdy następny rachunek jest już dla niej relatywnie tańszy. Z polskiego punktu widzenia oznacza to, że ryzyko rosyjskiej agresji się zwiększyło.

Politycznym celem rosyjskich agresji na Gruzję i Ukrainę było postawienie tamy aspiracjom tych państw do członkostwa w NATO i Unii Europejskiej. Na tej podstawie wiemy, że jednostronne użycie siły, w tym wojna napastnicza, ponownie stało się instrumentem rosyjskiej polityki. Doświadczenia agresji na Gruzję weszły do zarówno strategicznej, jak i taktycznej rosyjskiej doktryny użycia siły, a następnie zostały wykorzystane w agresji na Ukrainę¹⁸. Należy zakładać, że doświadczenia ukra-

¹⁶ A.T. Guzman, *How International Law Works: A Rational Choice Theory*, Oxford University Press, Oxford–New York 2008, s. 111.

¹⁷ *Ibidem*, s. 112–113.

¹⁸ L. Beehner i in., *Analyzing the Russian Way of War. Evidence from the 2008 Conflict with Georgia. Evidence from the 2008 Conflict with Georgia: A Contemporary Battlefield Assessment by the Modern War Institute*, 20 marca 2018 r., <https://mwi.usma.edu>.

ińskie, uzupełnione o elementy lekcji z interwencji w Syrii, wpłyną na konceptualizację rosyjskiej myśli i doktryny strategicznej, a to oznacza, że mogą w przyszłości zostać wykorzystane do agresji przeciwko państwom NATO, w tym Polsce. „Podstawą «naszej odpowiedzi» jest «strategia aktywnej obrony» – mówił w marcu 2019 r. w wykładzie w Akademii Nauk Wojskowych szef sztabu generalnego sił zbrojnych Federacji Rosyjskiej generał armii Walerij Gierasimow – która uwzględniając obronny charakter rosyjskiej doktryny wojennej zakłada kompleks działań mających na celu uprzedzającą neutralizację zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa”. W tym kontekście gen. Gierasimow omawiał następnie rosyjską „strategię działań ograniczonych”¹⁹. Wszystkie te koncepcje nawiązują do ofensywnych doktryn sowieckich. „Aktywna obrona” to eufemizm maskujący w przeszłości przygotowania „miłującej pokój” „ojczyzny proletariatu” do działań agresywnych, polegających na przeniesieniu „obrony” na terytorium nieprzyjaciela. Podobną tradycję i funkcję ma w rosyjskiej tradycji strategicznej termin „uprzedzającą neutralizacja zagrożeń”²⁰. To kolejny eufemizm kamuflujący aspiracje do posiadania przez Związek Sowiecki inicjatywy strategicznej od pierwszych godzin konfliktu, a więc planów agresji. Wreszcie, „działania ograniczone”, czyli konflikt zbrojny o ograniczonych celach politycznych. Podczas zimnej wojny celem tej sowieckiej strategii miało być m.in. spowodowanie podziałów w NATO na tle wojskowej reakcji na aneksję przez ZSRS Berlina Zachodniego²¹. Powrót rosyjskiej myśli strategicznej do pojęć znanych z sowieckiej doktryny wojennej może oznaczać, że rosyjscy strategowie zaczynają dostrzegać możliwość ich ponownego zastosowania.

Rosyjska agresja na Gruzję i Ukrainę wskazuje, że celem rosyjskiej „wojny ograniczonej” jest dziś zajęcie terytorium sąsiada w celu osiągnięcia

¹⁹ *Wiektoży razwitiya wojennoj strategii, Naczalnik Gienieralnogo sztaba Woorużionnych Sił RF gienieral armii Walerij Gierasimow wystąpił na obszczem sobranii Akademii wojennych nauk, „Krasnaja zvezda”, 4 marca 2019 r., <http://redstar.ru/vektory-razwitiya-voennoj-strategii>.*

²⁰ Pojęcia „aktywna obronna” i „uprzedzająca neutralizacja zagrożeń” występowały obficie w sowieckich dokumentach planowania wojennego w okresie międzywojennym. Pisałem o tym szczegółowo w: S. Dębski, *Między Berlinem a Moskwą. Stosunki niemiecko-sowieckie 1939–1941*, PISM, 2007, s. 527–587.

²¹ Odpowiedzią NATO była m.in. strategia zmasowanego odwetu. Najlepsze omówienie problemów strategicznych NATO w: R. Kupiecki, *Siła i solidarność: strategia NATO 1949–1989*, PISM, 2009, s. 172 i n. Warto także sięgnąć do rozważań na temat wojny ograniczonej R.E. Osgood, *Limited War: The Challenge to American Strategy*, University of Chicago Press, 1957 oraz późniejszej pracy tego autora: *Limited War Revisited*, Westview Press, 1979.

dwóch ograniczonych celów politycznych: zmuszenia Zachodu do negocjacji, w toku których w zamian za „deeskalację” Rosja żąda zatrzymania jego europejskiej i transatlantyckiej integracji, oraz uzyskania instrumentu szantażu wobec zaatakowanego sąsiada, w którym groźba eskalacji służy wymuszaniu ustępstw politycznych. Rosyjskim zwycięstwem nie jest w tym przypadku uzyskanie militarnej dominacji nad przeciwnikiem i skłonienie go do zaakceptowania warunków pokoju, lecz wbicie klina między ofiarę rosyjskiej agresji a Zachód i wymuszenia ustępstw kosztem zaatakowanego państwa, jego terytorium, ustroju i politycznych aspiracji.

Zgodnie z wymogami kształtowania optymalnej strategii odpowiedzi polscy decydenci powinni się liczyć z najgorszym możliwym scenariuszem. A ten oznacza, że Rosja może się zdecydować na wojnę ograniczoną przeciwko Polsce lub jej sojusznikom na wschodniej flance NATO. Politycznym celem rosyjskiej „ograniczonej”, „uprzedzającej neutralizacji zagrożeń” może być wymuszenie na Sojuszu zgody np. na utworzenie w Polsce „nierusofobicznego” rządu, „demilitaryzacja” wschodniej flanki NATO oraz wycofanie z Europy Środkowej wojsk sojusznicznych, aż do wystąpienia państw Europy Środkowej z NATO, po tym jak Rosja osadzi w ich stolicach prorosyjskie władze. Ewentualnym minimalnym celem zastosowania rosyjskiej strategii wojny ograniczonej na wschodniej flance NATO może być dalsza instytucjonalizacja nierównoprawnego statusu państw Europy Środkowej w Sojuszu i Unii Europejskiej, a celem maksymalnym – zmiana status quo w regionie, ustanowionego po 2004 r.

ZAHAMOWANIE PROCESU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

Trzecim negatywnym trendem, wpływającym na pogorszenie się koniunktury międzynarodowej, jest zatrzymanie się procesu integracji europejskiej. W 2016 r. jeden z największych, najstarszych i najbogatszych europejskich narodów uznał, że Unia Europejska nie gwarantuje mu optymalnych warunków rozwoju. Wprawdzie w ciągu trzech lat, jakie minęły od głosowania 23 czerwca 2016 r. w sprawie brexitu, wciąż nie wiemy, na jakich warunkach i kiedy ostatecznie Wielka Brytania opuści Unię Europejską, a co za tym idzie, jakie dalekosiężne skutki wydarzenie to przyniesie dla tego państwa, poza utratą autorytetu jednej z najstarszych i najbardziej racjonalnych demokratycznych kultur politycznych i strategicznych. Jednak cokolwiek sędzimy o wyniku referendum, a także

o samym procesie opuszczania Unii przez Brytyjczyków możemy być pewni, że będzie on miał poważne następstwa dla procesu integracji europejskiej.

Po pierwsze, w państwach, które w Unii Europejskiej pozostaną, będzie skłaniał niektórych decydentów do poszukiwania sposobów na pogłębienie i przyspieszenie integracji europejskiej. W historii Unii Europejskiej ukształtowała się bowiem praktyka przewycięzania kolejnych kryzysów poprzez pogłębienie integracji lub poszerzenie jej zakresu. Brexit w sposób naturalny będzie stymulował odwoływanie się do tej europejskiej tradycji. Już dziś celuje w tym prezydent Francji Emmanuel Macron, który w 2017 r. doszedł do władzy w oparciu o hasła powrotu Francji do roli lidera integracji europejskiej. Macron, w kontrze do swojej politycznej konkurentki Marine Le Pen, która nie wyklucza możliwości wystąpienia Francji z UE, głosił postulat pogłębienia integracji i odbudowania jej społecznej atrakcyjności, nawet kosztem spójności i jedności Unii.

Prezydent Francji liczył, że dla swoich wizji integracyjnych uzyska polityczne poparcie Niemiec, ale szybko stało się jasne, że dynamiki wewnętrznych procesów politycznych w Niemczech i Francji nie są zbieżne przynajmniej w dwóch aspektach. Okazało się, że Niemcy nie są już gotowe do przyjęcia francuskiej propozycji, aby wyprowadzić Unię Europejską z politycznego kryzysu w sposób tradycyjny, poprzez poniesienie przez nie większych niż inne państwa członkowskie finansowych kosztów pogłębienia integracji. Z drugiej strony, zdemilitaryzowane mentalnie społeczeństwo niemieckie sprzeciwia się zwiększaniu nakładów na obronność, i to w czasie, gdy jest to absolutnie niezbędne w nowych uwarunkowaniach, zarówno z powodów politycznych, utrzymania spójności NATO w kontekście rosnącej amerykańskiej presji na bardziej solidarne ponoszenie kosztów wspólnej obronny, jak i strategicznych, wynikających z nasilającą się rywalizacji wielkich mocarstw. Tymczasem pogrążona w kryzysie tożsamościowym niemiecka socjaldemokracja, zaangażowana od 2005 r. (z czteroletnią tylko przerwą, 2009–2013) w kolejne koalicje rządowe, ale z wyborów na wybory tracąca społeczne poparcie, próbuje się właśnie zdefiniować jako „partia pokoju”. Jednocześnie jest to siła polityczna w Niemczech najbardziej uwikłana w relacje polityczno-biznesowe i korupcyjne z autorytarną Rosją. To wszystko paraliżuje politykę koalicyjnego, niemieckiego rządu w obszarze obronności, wywołuje polityczną licytację na „pokojowość i „postępowość” między niemieckimi partiami politycznymi i wpływa destrukcyjnie na niemiecką myśl strategiczną, paraliżowaną

brakiem politycznego konsensusu w sprawie wizji roli Niemiec w Europie, niezbędnych do jej urzeczywistnienia nakładów i metod samoograniczenia niemieckiej potęgi w imię budowy europejskiej jedności.

Sytuacja ta zaczyna przypominać tę w Polsce w XVII i XVIII w., gdy parlament sprzeciwiał się utrzymywaniu przez państwo stałego, zawodowego wojska, w imię polityki „pokoju”, uzasadnianej obawą, że stała armia może skłaniać króla i „rząd” do prowadzenia bardziej asertywnej polityki i prowokowania niepotrzebnych wojen, z drugiej zaś może służyć wzmocnieniu władzy królewskiej nad parlamentem – król, posiadający stałą armię i zagwarantowany jej budżet, miał być mniej skory do politycznych ustępstw na rzecz parlamentu. Ta bardzo postępową w swoim charakterze tendencja doprowadziła ostatecznie do osłabienia państwa, utraty suwerenności, a w konsekwencji do wymazania Polski z mapy politycznej Europy na 120 lat w wyniku agresji i aneksji terytorialnych dokonanych przez sąsiadów.

Niechęć Niemców do ponoszenia wydatków na obronność zaczyna odbijać się na sposobie prowadzenia przez nich polityki zagranicznej. Już powoduje napięcia w relacjach transatlantyckich. W kontekście nasilającej się rywalizacji mocarstw i presji ze strony Chin Stany Zjednoczone, niezależnie od administracji, będą naciskać na europejskich sojuszników, by zwiększali wydatki na obronność i ponosili większą odpowiedzialność za pokój w Europie. A odpowiedzialność ta musi polegać na kształtowaniu wiarygodnego odstraszania i skutecznej obrony własnego terytorium. Bez inwestycji w obronność słowa o sojuszniczej wiarygodności nie wystarczą. Tymczasem z Berlina docierają głosy sprzeciwu wobec postulatów sojuszników położonych na wschodniej flance NATO w sprawie wzmocnienia na ich terytorium obecności sił NATO, zwłaszcza rozmieszczenia wojsk amerykańskich. To dyplomacja niemiecka ma tendencję do ustawicznego powoływania się na Akt stanowiący NATO–Rosja z 1997 r., wielokrotnie złamany przez Rosję, jako argument przeciwko zwiększaniu tej obecności, a więc także potencjału odstraszania Sojuszu. De facto jest to polityka skutkująca osłabieniem traktatowych zobowiązań sojuszniczych wynikających z artykułu 5 traktatu waszyngtońskiego, za pomocą narzędzi politycznych, jakimi jest deklaracja intencji – czyli Akt stanowiący Rosja–NATO. Bez wątpienia jest to działanie na korzyść Rosji. Jednocześnie niemiecki minister spraw zagranicznych wzywa agresora i państwo będące ofiarą agresji

do „wzajemnej deeskalacji”²². To nie buduje międzynarodowego autorytetu Europy i podważa zaufanie do Niemiec jako państwa członkowskiego NATO, politycznie i militarnie zdolnego do udzielania skutecznej pomocy zaatakowanemu sojusznikowi.

Z tym wszystkim mamy do czynienia już dziś, w warunkach pokoju. W sytuacji kryzysu Rosja użyje wszelkich dostępnych jej instrumentów, aby presję na Niemcy zwiększyć. Tymczasem Niemcy forsują – wbrew interesom bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej i środkowo-europejskich sojuszników – budowę gazociągu Nord Stream 2, dzięki któremu Rosja będzie mogła go używać do nacisku na niemiecki rząd i społeczeństwo, starając się nakłonić Niemcy do rezygnacji z roli sojusznika, na rzecz wzywającego do „deeskalacji” mediatora²³. Z punktu widzenia rosyjskiej strategii nawet sama możliwość uruchomienia takiego oddziaływania na Niemcy jest taktycznym sukcesem. Rosja, decydując się na tak ryzykowny krok jak agresja na NATO i stojąc przed wyborem „klęska lub zwycięstwo”, użyje absolutnie wszystkich dostępnych środków, aby zwiększyć własne szanse. Dlatego każdy odpowiedzialny polski decydent powinien wskazywać stronie niemieckiej na konsekwencje zajmowanego przez nią stanowiska w sprawie nakładów na obronność, wykonywania decyzji szczytu NATO w Walii w 2014 r. o przeznaczaniu minimum 2% PKB na wydatki zbrojeniowe oraz interpretowania łamanego przez Rosję Aktu stanowiącego Rosja–NATO w sposób, który uniemożliwia zwiększanie gotowości Sojuszu do odparcia rosyjskiej agresji. To elementy współczesnej polityki Niemiec, które w sumie prowadzą do obniżenia wiarygodności sojuszniczej. Na tej podstawie, zastanawiając się dziś nad najgorszym możliwym scenariuszem, odpowiedzialny polski decydent nie może wykluczyć, że polityka Niemiec może skomplikować sytuację Polski w godzinie rosyjskiej agresji. Zwiększa to polską niepewność co do zdolności Sojuszu do udzielenia szybkiej i skutecznej pomocy sojusznikom na jego wschodniej flance.

Wyprowadzenie procesu integracji europejskiej z mielizny, na której utknął, będzie tym razem trudniejsze niż w przeszłości. Próby pogłębienia integracji mogą natrafić na społeczny opór. Antycypując te nastroje, elity

²² S. Siebold, *Germany urges Russia, Ukraine to de-escalate conflict*, „Reuters”, 18 stycznia 2019 r., www.reuters.com.

²³ A. Gawlikowska-Fyk, M. Terlikowski (red.), *Nordic-Baltic Security in Times of Uncertainty: The Defence-energy Nexus*, PISM–NUPI, 2018.

europeskie będa chciały uniknąć konieczności poszukiwania społecznej ratyfikacji dla wprowadzanych reform. W części państw członkowskich dałoby się ją uzyskać wyłącznie w drodze referendum. Brexit wyostrzył lekcję ostatnich dziesięcioleci, że w Europie Zachodniej referenda w sprawie integracji można łatwo przegrać. W istocie rzeczy ostatnio kończyły się one sukcesem zwolenników integracji jedynie w przystępujących do Unii państwach Europy Środkowej. Dlatego należy się spodziewać, że zamiast wymagających ratyfikacji zmian traktatowych podejmowane będą próby zawierania porozumień międzyrządowych, mniej lub bardziej związanych z traktatem lizbońskim i przewidzianą w nim metodą współpracy wzmocnionej. W konsekwencji może w Europie narastać sieć zawieranych na różnych poziomach, i w różnym składzie, porozumień sektorowych, coraz mniej transparentnych, zbudowanych na intencji unikania demokratycznej ratyfikacji. To może prowadzić do paraliżu decyzyjnego i w dłuższej perspektywie uczynić ten system zarządzania integracją europejską dysfunkcyjnym, nie mówiąc już o pogłębieniu demokratycznego deficytu w UE.

Jednak nawet metoda porozumień międzyrządowych może się okazać nieosiągalna. Sektorowe pogłębianie integracji bez otwierania traktatów będzie wymagało samoograniczenia się Francji i Niemiec, o co po brexicie będzie trudniej, gdyż przewaga tych dwóch państw w UE nad pozostałymi uczestnikami integracji tylko się zwiększy. W naturalny sposób może to rodzić skłonność do bilateralnego uzgadniania kierunków reform, a następnie narzucania ich siłą pozostałym państwom członkowskim. Taka metoda wcześniej czy później musiałaby doprowadzić do kolejnego kryzysu politycznego w Unii Europejskiej, podobnego do tego z 2015 r. i do kryzysu uchodźczego, gdy próba narzucenia przez Niemcy własnego rozwiązania politycznego innym państwom członkowskim, bez gotowości do skompensowania ich kosztów politycznych, doprowadziła do politycznej rebelii w Unii. Tymczasem wyjście Zjednoczonego Królestwa z UE zmieni w sposób bardzo istotny siłę głosu państw w Radzie Europejskiej i Radzie Unii Europejskiej. Już traktat lizboński premiował duże państwa członkowskie, przeszacowując siłę głosu dużych państw, zwłaszcza Niemiec. Po brexicie te dysproporcje wzrosną jeszcze bardziej na korzyść dużych państw członkowskich – Niemiec, Francji, Włoch, Hiszpanii i Polski. Przyjmując traktat lizboński i reformując system ważenia głosów w Radzie, nie zakładano, że Unię może opuścić jedno z czterech państw o największej populacji,

i nie przewidziano konsekwencji takiego scenariusza dla procesu podejmowania decyzji. Po brexicie zmieni się zdolność państw do tworzenia koalicji wygrywających oraz blokujących. Stanowisko krajów członkowskich o największej liczbie ludności, a zwłaszcza Niemiec i Francji, w jeszcze większym stopniu niż obecnie będzie dominować w procesie decyzyjnym Unii. Tym można tłumaczyć niemiecko-francuskie postulaty rozszerzenia metody wspólnotowej w podejmowaniu decyzji, opartej o głosowanie większościowe, na nowe obszary, w tym sprawy dotyczące polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Francja i Niemcy, mając przewagę w procesie podejmowania decyzji, chciałyby móc z niej korzystać w jak największej liczbie spraw. Ale stosowanie głosowania większościowego w Radzie już niesie poważne koszty i straty dla całej Unii, ponieważ zabija argument o potrzebie solidarności między państwami członkowskimi. Szefowie rządów nie mogą się powoływać na argument solidarności w sytuacji, gdy zostali przegłosowani. W rezultacie będą coraz mniej skłonni do odwoływania do europejskiej solidarności w przyszłości i z czasem może ona w Unii obumierać.

Wielka rywalizacja mocarstw jest de facto napędzana wewnętrzną sytuacją w każdym z nich i kontekstem, jaki tworzą ich wewnętrzne słabości. Dlatego kryzys polityczny w Europie, potencjalne kłopoty z jego przewycięzaniem powodujące nowe napięcia polityczne między europejskimi sojusznikami integrującymi się równolegle w NATO i w UE, obniżenie solidarności europejskiej i sojuszniczego zaufania składają się na bardzo niekorzystne dla Polski uwarunkowania strategiczne. Słabość integracji europejskiej, osłabienie jej siły przyciągania, także może prowadzić do powstania strategicznej próżni, choć w inny sposób niż ewentualne osłabienie amerykańskiego zaangażowania w Europie.

STRATEGIA POGRANICZNEJ KASZTELANII

Polska jest jednym z największych beneficjentów systemu międzynarodowego ukształtowanego po zakończeniu zimnej wojny. Z tego powodu naturalnym strategicznym celem polskiej polityki jest maksymalne przedłużenie uwarunkowań, które miały tak pozytywny wpływ na nasze bezpieczeństwo i dobrobyt w ciągu ostatnich 30 lat. Tak długo jak NATO będzie zdolne do generowania wiarygodnego odstraszania, za pomocą wszystkich dostępnych instrumentów: politycznych, komunikacji strategicznej, jak

i potencjału militarnego, tak długo jak Unia Europejska będzie zdolna do projekcji europejskiej jedności, mimo politycznych i ideologicznych różnic między demokratycznymi siłami politycznymi rządzącymi w państwach członkowskich, oraz tak długo jak Stany Zjednoczone pozostaną największym pozaeuropejskim mocarstwem europejskim, realnie zainteresowanym wykorzystywaniem swojego systemu sojuszy do zwiększania skuteczności oddziaływania na środowisko międzynarodowe, tak długo Polska będzie mogła korzystać z optymalnych warunków rozwoju.

W sojuszu najwyższej rozwiniętych państw świata zinstytucjonalizowanym w Sojuszu Północnoatlantyckim i Unii Europejskiej, a także, niezależnie od tego, w amerykańskiej polityce sojuszniczej, Polska jest dziś kasztelanią pograniczną, częścią europejskiego systemu odstraszenia i obrony, rozciągającego się od Morza Barentsa po Morze Czarne. Zagrożenie dla każdego państwa w tym regionie generuje impuls mobilizacyjny dla pozostałych, dla NATO i UE. W globalnej polityce sojuszniczej Stanów Zjednoczonych system europejskich pogranicznych kasztelanii wpływa na funkcjonalność podobnego systemu na Dalekim Wschodzie, jest bowiem częścią globalnej polityki odstraszenia Ameryki.

Trzy omówione powyżej megatrendy w polityce światowej negatywnie kształtują naszą koniunkturę. Jednak żaden z nich z osobna nie niesie dla Polski zagrożenia o charakterze egzystencjalnym. Przykładowo, jeśli Unia Europejska będzie generować europejską jedność i odzyska zdolność do podejmowania strategicznych decyzji politycznych, w tym dotyczących europejskiego potencjału odstraszenia, to nawet wycofanie się Stanów Zjednoczonych, aczkolwiek z polskiego punktu widzenia niekorzystne, nie musi być problemem o egzystencjalnym wymiarze.

Najbardziej groźnym dla Polski scenariuszem byłaby jednoczesna korelacja trzech omówionych powyżej trendów. Konflikt zbrojny na Dalekim Wschodzie między Chinami i Stanami Zjednoczonymi, który odciągnąłby uwagę Ameryki od spraw europejskich i огоłocił Stary Kontynent z wojsk amerykańskich, Rosja mogłaby uznać za szansę na odwrócenie biegu Historii i podjąć próbę wykorzystania zmniejszonej wiarygodności odstraszenia NATO oraz prawdopodobieństwa zmasowanego odwetu do narzucenia Europie nowej politycznej architektury, być może za pomocą strategii wojny ograniczonej.

Od wieków polityczną funkcją pogranicznych kasztelanii jest mobilizowanie potencjału niezbędnego do skutecznego odstraszenia

ewentualnego agresora, a w przypadku jeśli odstraszenie zawiedzie, skuteczne stawienie pierwszego oporu, udaremnienie prób agresora zlokalizowania wojny (zastosowania strategii wojny ograniczonej) i zaalarmowanie sił głównych niezbędnych do jego zwyciężenia. Pograniczne kasztelanie nie są strefą buforową, lecz czerwoną linią, której przekroczenie uruchamia konflikt na wielką skalę. Dlatego zawsze musiały utrzymywać podwyższoną zdolność do politycznej i militarnej reakcji oraz mobilizowania sił głównych. Zdolność ta jest elementem ich potencjału odstraszenia, zarówno autonomicznego, jak i w systemie sojuszniczym.

Tu kryje się wskazówka, w jaki sposób ograniczać prawdopodobieństwo zaistnienia groźnej dla Polski korelacji wszystkich trzech negatywnych trendów. Polska musi kształtować własny potencjał w taki sposób, aby móc skutecznie wykonywać klasyczne funkcje pogranicznej kasztelanii. Jego zwiększanie powinno korelować z horyzontem czasowym 10–15 lat, przyjmowanym obecnie przez amerykańskich strategów w związku z możliwością wystąpienia amerykańsko-chińskiej konfrontacji zbrojnej. Oczywiście należy mieć przy tym na uwadze, że z amerykańskiego punktu widzenia oba teatry działań bardzo się różnią. O ile Pacyfik wymaga angażowania przede wszystkim floty, to Europa – sił lądowych. Natomiast kluczowa rola lotnictwa w amerykańskiej strategii na obu teatrach spowodowałaby prawdopodobnie konkurencję między nimi o potrzebne zdolności. Ponadto celem prowadzonej w Stanach Zjednoczonych adaptacji do nowego kontekstu strategicznego, w tym modernizacji sił zbrojnych, jest wygenerowanie potencjału, który zapewni wiarygodne odstraszenie i w ten sposób przyczyni się do uniknięcia konfrontacji zbrojnej z Chinami. Ten sam cel musi przyświecać także polskim decydom.

Ponieważ Polski potencjał politycznego i militarne odstraszenia opiera się przede wszystkim na wiarygodności NATO i jedności Unii Europejskiej, jego wzmacnianie musi polegać na zwiększeniu zdolności do mobilizowania sojuszników do zdecydowanej odpowiedzi w przypadku kryzysu i przełamania rosyjskich kalkulacji na zastosowanie wojny ograniczonej do wschodniej flanki NATO. Elementem polskiej strategii politycznej powinno być zacieśnienie współpracy ze Stanami Zjednoczonymi w celu tworzenia ścisłego *iunctim* między wiarygodnością amerykańskiego odstraszenia w Europie i na Dalekim Wschodzie. Z drugiej strony zaś Polska powinna angażować państwa zachodnioeuropejskie, zwłaszcza

Niemcy, w kształtowanie wiarygodnego europejskiego potencjału politycznego i militarnego odstraszania.

Wciąganie Niemiec do budowy skutecznego europejskiego odstraszania Rosji jest dla Polski sprawą o strategicznym znaczeniu. Niemiecki sojusznik zapewnia Polsce głębię strategiczną – w sytuacji kryzysu to na terytorium Niemiec nastąpi koncentracja sojusznicznych sił wsparcia niezbędnych Polsce do zwyciężenia agresora. Dlatego zwiększenie siły wojsk amerykańskich rozmieszczonych w Polsce wraz ze zmianą charakteru ich obecności z rotacyjnej na stałą będzie wzmacniać zaangażowanie Niemiec w odstraszanie i obronę wschodniej flanki Sojuszu. Gdyby jednak amerykańskie odstraszanie zawiodło na Dalekim Wschodzie... to w polskim interesie leży, aby Europa posiadała odpowiednią zdolność do autonomicznego odstraszania. I do takiej myśli Polska, wraz z Francją, powinna Niemcy przekonywać.

Niestety w perspektywie 10–15 lat uzyskanie takiego potencjału jest bardzo mało prawdopodobne. W tym czasie Polska będzie musiała się skoncentrować na rozbudowie sił lądowych i lotnictwa zdolnego do przetrwania w bardzo agresywnym środowisku antydostępowym. Ponieważ celem rosyjskiej strategii wojny ograniczonej jest zajęcie terytorium, rozwijanie potencjału marynarki wojennej trzeba będzie odłożyć na później.

Ponadto warto mieć na uwadze, że Polska musi być zdolna do wyasygnowania sił – zapewne jednostek o dużej mobilności – do zgrupowania wojsk sojusznicznych w państwach bałtyckich, przede wszystkim na Litwie, jeszcze przed wejściem konfliktu w fazę ostrą. Takie rozmieszczenie, wraz z obecnością sił sojusznicznych, zwłaszcza amerykańskich, na wschód od Warszawy będzie bowiem pełnić funkcję odstraszającą i tworzyć ważny, być może ostateczny, sygnał w komunikacji strategicznej, która może się przyczynić do uniknięcia konfliktu. Celem Polski jest przedłużenie status quo ustanowionego po zimnej wojnie, którego elementem jest prawo narodów do suwerennego decydowania o modelu rozwoju i sojuszach. Polska, jako pograniczna kasztelania, ponosi szczególną odpowiedzialność za przetrwanie porządku międzynarodowego ukształtowanego po 1989 r.

* * *

Kolejny numer „Polskiego Przeglądu Dyplomatycznego” rozpoczyna się wywiadem z Michałem Kurtyką, sekretarzem stanu w Ministerstwie

Środowiska i przewodniczącym COP24 w Katowicach. To rozmowa nie tylko o szczycie i polityce klimatycznej, ale także o polityce globalnej w kontekście wielkich zmian społecznych.

Blok „Opinie” poświęciliśmy tematyce europejskiej i perspektywom reform Unii Europejskiej po wyborach do Parlamentu Europejskiego. Autorami tekstów na ten temat są analitycy PISM: Jolanta Szymańska, Karolina Borońska-Hryniewiecka, Melchior Szczepanik i Marta Makowska.

Wśród esejów jak zwykle panuje różnorodna tematyka. Bartosz Bielizczuk i Marek Wąsiński przedstawiają obszerny tekst o przeobrażeniu energetycznym państw uczestniczących w Inicjatywie Trójmorza w ostatnich dekadach.

Esej niemieckiego analityka Gustava Gressela o niemieckiej polityce w sprawie Nord Stream 2 publikujemy w geście solidarności z autorem, który po publikacji swojego eseju nie tylko spotkał się z publiczną krytyką jednego z urzędników niemieckiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych, ale także odcięła się od jego tekstu jego własna instytucja – berlińskie biuro Europejskiej Rady Spraw Międzynarodowych (ECFR). Trudno powiedzieć, co było większym skandalem.

Łukasz Kulesa analizuje ostatnie raporty czołowych amerykańskich think tanków oraz debatę w amerykańskim środowisku eksperckim w sprawie wzmocnienia amerykańskiej obecności wojskowej w Polsce.

Wybory prezydenckie na Ukrainie i ocena kadencji Petra Poroszenki to temat eseju Daniela Szeligowskiego. Same wybory nie zostały jeszcze rozstrzygnięte, można jednak próbować podsumowań ostatnich pięciu lat historii Ukrainy. Esej recenzyjny prof. Ryszarda Stemplowskiego dotyczy tym razem unikatowej książki Petera Starke, Alexandry Kaasch i Franki van Hooren: *The Welfare State as Crisis Manager. Explaining the Diversity of Policy Responses to Economic Crisis*. Wprawdzie wydano ją przed pięcioma laty, ale w literaturze wciąż nie ma nic lepszego na temat politycznej reakcji państwa dobrobytu na kryzys gospodarczy. Dział „Archiwum” przypomina ważne zdarzenie sprzed wieku – wizytę Charles’a de Gaulle’a w Polsce w roku 1919. Opisujący ją dokument przetłumaczył i komentarzem opatrzył badacz spraw francuskich Andrzej Szeptycki. W dziale recenzji przedstawiamy teksty analityków PISM – Szymona Zaręby, Mateusza M. Piotrowskiego i Marcina Przychodniaka.