

Ryszard Zięba

Polityka zagraniczna Polski w strefie euroatlantyckiej



Polityka zagraniczna Polski w strefie euroatlantyckiej

*Pamięci mojego Mistrza
Profesora Józefa Kukulki*

Ryszard Zięba

Polityka zagraniczna Polski w strefie euroatlantyckiej



Warszawa 2015

Recenzent
Tadeusz Wallas

Redaktor prowadzący
Szymon Morawski
Beata Jankowiak-Konik

Redakcja i korekty
Teresa Pawlak-Lis

Projekt okładki i stron tytułowych
Edwin Radzikowski

Skład i łamanie
Dariusz Górski

Publikacja dofinansowana przez Instytut Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego oraz przez Rektora Uniwersytetu Warszawskiego

ISBN 978-83-235-1224-0
ISBN 978-83-235-1335-3 PDF

© Copyright by Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2013
© Copyright by Ryszard Zięba, Warszawa 2013

Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego
00-497 Warszawa, ul. Nowy Świat 4
www.wuw.pl; e-mail: wuw@uw.edu.pl
Księgarnia internetowa: www.wuw.pl/ksiegarnia

Wydanie 1, dodruk 1

Spis treści

Wprowadzenie	9
ROZDZIAŁ I. Uwarunkowania polityki zagranicznej Polski w strefie euroatlantyckiej.	15
1. Uwarunkowania wewnętrzne obiektywne	16
1.1. Środowisko geograficzne i położenie geopolityczne	16
1.2. Potencjał ludnościowy	17
1.3. Potencjał gospodarczy, naukowo-techniczny i militarny	18
1.4. System społeczno-polityczny	22
2. Uwarunkowania wewnętrzne subiektywne	24
2.1. Percepcja środowiska międzynarodowego oraz postawy społeczne wobec innych państw i narodów	24
2.2. Koncepcje polityki zagranicznej Polski	25
2.3. Jakość i aktywność własnej służby zagranicznej i dyplomacji	32
3. Uwarunkowania zewnętrzne (międzynarodowe) obiektywne.	33
3.1. Trendy ewolucji sytuacji międzynarodowej wokół Polski	33
3.2. Pozycja międzynarodowa Polski	34
3.3. Struktura i zasięg umownych powiązań międzynarodowych państwa oraz obowiązujące prawo międzynarodowe.	35
4. Uwarunkowania zewnętrzne (międzynarodowe) subiektywne	36
5. Generalna ocena.	37
ROZDZIAŁ II. NATO w polskiej polityce zagranicznej	39
1. Polska a problem tożsamości NATO	39
2. Partnerstwo Polski z NATO przed akcesją	42
2.1. Pierwsze sondaże i badanie możliwości akcesji	42
2.2. Nawiązanie stałych kontaktów i współpracy wojskowej	48
2.3. Akcesja do Traktatu Północnoatlantyckiego	53
3. Pozycja i rola Polski w NATO	58
3.1. Polityka „otwartych drzwi” Sojuszu	58
3.2. Rola aktywnego alianta	59
3.3. Propozycje dotyczące przyszłości NATO	60
3.4. Kwestia bezpieczeństwa energetycznego	61
3.5. Udział w pracach nad nową koncepcją strategiczną Sojuszu	62
3.6. Jak zakończyć misję w Afganistanie?	65
3.7. Problem tarczy antyrakietowej i obecności amerykańskiej w Polsce. . .	66

ROZDZIAŁ III. Unia Europejska w polskiej polityce zagranicznej . .	68
1. Partnerstwo Polski z Unią Europejską przed akcesją	69
1.1. Układ o stowarzyszeniu ze Wspólnotami Europejskimi i kryteria akcesji	69
1.2. Rokowania akcesyjne	71
2. Pozycja i rola Polski w Unii Europejskiej	77
2.1. Stanowisko w sprawie reformy instytucjonalnej UE	77
2.2. Polska w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa UE	86
2.3. Polska w polityce obronnej UE	89
2.4. Działania Polski na rzecz wyprowadzenia UE z kryzysu i stagnacji . .	98
ROZDZIAŁ IV. Stosunki ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki	107
1. Zbieżność interesów Polski i Stanów Zjednoczonych Ameryki.	107
2. Etap budowania więzi sojuszniczych w ramach NATO (1989–1999) . . .	109
3. Etap <i>bandwagoning</i> Polski względem USA (1999–2007).	118
4. Etap racjonalizacji stosunków (od 2007 roku)	124
5. Cechy stosunków politycznych Polska–USA.	130
ROZDZIAŁ V. Stosunki polsko-niemieckie	133
1. Przełom w stosunkach polsko-niemieckich (1989–1990)	133
1.1. Start polityki pojednania i partnerstwa	133
1.2. Stosunek Polski do zjednoczenia Niemiec	135
2. Uregulowania prawnomiędzynarodowe stosunków wzajemnych (1990–1991)	139
2.1. Droga do ostatecznego uznania granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej .	139
2.2. Traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy oraz inne umowy	147
3. Polsko-niemiecka zbieżność interesów (1991–1998)	149
3.1. „Polsko-niemiecka wspólnota interesów”.	149
3.2. Rozwijanie współpracy dwustronnej	150
3.3. Zagadnienie rozszerzenia NATO w stosunkach polsko-niemieckich. .	155
3.4. „Droga Polski do Europy przez Niemcy”.	157
4. Problemy w stosunkach dwustronnych (od 1998 roku)	161
4.1. Problem Centrum przeciwko Wypędzeniom	162
4.2. Problem niemieckich żądań restytucyjno-odszkodowawczych	165
4.3. Rozbieżności w kwestiach międzynarodowych	168
5. Nowe partnerstwo polsko-niemieckie (od 2007 roku)	170
ROZDZIAŁ VI. Stosunki z Federacją Rosyjską	173
1. Starania Polski o zlikwidowanie więzów imperialnej zależności i ustanowienie nowych podstaw traktatowych stosunków wzajemnych (1990–1993) .	173
2. Pogarszanie się stosunków wzajemnych w związku z wiązaniem się Polski z NATO (1993–1999)	178
3. Od oczekiwanego przełomu do kryzysu w stosunkach wzajemnych (1999–2007)	182

4. Polityka pragmatycznego układania stosunków wzajemnych (od jesieni 2007 roku)	191
ROZDZIAŁ VII. Stosunki z Ukrainą	200
1. Stosunek Polski do niepodległości Ukrainy i nawiązanie współpracy dwustronnej	200
2. Traktat o dobrym sąsiedztwie, przyjaznych stosunkach i współpracy.	202
3. Koncepcja partnerstwa strategicznego	204
4. Realizacja partnerstwa strategicznego	210
4.1. Współpraca polityczna i w zakresie bezpieczeństwa	210
4.2. Stosunki gospodarcze	218
4.3. Stosunki w dziedzinach humanitarnych	221
5. Ocena partnerstwa strategicznego	232
ROZDZIAŁ VIII. Stosunki z Białorusią	237
1. Budowanie podstaw umownych współpracy sąsiedzkiej (1990–1994)	238
2. Trudności w stosunkach wzajemnych (1994–2008)	242
3. Próba normalizacji i rozwijania sąsiedzkiej współpracy (2008–2010).	250
4. Ponowny regres w stosunkach dwustronnych (od 2010 roku)	253
ROZDZIAŁ IX. Polska w Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie	256
1. Doświadczenie z aktywności w procesie KBWE w latach 1973–1989	256
2. Główne motywy zaangażowania Polski w procesie KBWE po 1989 roku.	258
2.1. Rekonstrukcja systemu bezpieczeństwa w Europie	259
2.2. Umacnianie i promocja wartości demokratycznych	260
2.3. Zapobieganie konfliktom i rozwiązywanie kryzysów.	261
2.4. Stabilizowanie stosunków z sąsiadami	262
2.5. Kształtowanie korzystnego ładu wojskowego w Europie	263
3. Stanowisko Polski w sprawie instytucjonalizacji strukturalnej KBWE	263
4. Udział Polski w funkcjonowaniu mechanizmów OBWE	267
5. Malejące znaczenie OBWE dla Polski	274
ROZDZIAŁ X. Role międzynarodowe Polski w strefie euroatlantyckiej.	283
1. Konceptualizacja roli międzynarodowej Polski	283
1.1. Pojęcie roli międzynarodowej państwa	283
1.2. Pozycja międzynarodowa Polski jako państwa „średniej wielkości”	284
2. Role oczekiwane od Polski przez uczestników systemu euroatlantyckiego	286
2.1. Rola państwa pomyślnej transformacji demokratycznej	287
2.2. Rola stabilizatora sytuacji w regionie	287
2.3. Rola „przedpokoju salonu europejskiego”	288
2.4. Rola aktywnego uczestnika integracji europejskiej.	289

2.5. Rola pomocnika USA	289
3. Role deklarowane przez Polskę	290
3.1. Rola inicjatora i lidera przemian demokratycznych	290
3.2. Rola przywódcy regionalnego	291
3.3. Rola eksportera demokracji na Wschód	291
3.4. Rola wiernego sojusznika USA	293
3.5. Rola silnego państwa europejskiego	294
4. Role odgrywane przez Polskę	295
4.1. Rola wzorca pomyślnej transformacji ustrojowej.	295
4.2. Rola „osłabiacza” imperialnych ambicji Rosji	296
4.3. Rola satelity USA	296
4.4. Rola hamulcowego integracji europejskiej	297
4.5. Rola pragmatycznego i zaangażowanego uczestnika integracji europejskiej	298
5. Specyfika i efektywność ról międzynarodowych Polski	299
Bibliografia	302
Indeks nazwisk	306

Wprowadzenie

W 2014 r. przypada 25. rocznica rozpoczęcia transformacji ustrojowej w Polsce i reorientacji polityki zagranicznej naszego państwa. W przełomowym 1989 r. powstał rząd, na czele którego stanął Tadeusz Mazowiecki, pierwszy od II wojny światowej premier niewywodzący się z lewicy społecznej. Nowy rząd, deklarując lojalność wobec sojuszniczego ZSRR, rozpoczął „powrót Polski do Europy”. Ten powrót w istocie oznaczał odbudowę więzi i współpracy z państwami Europy Zachodniej i Ameryki Północnej, a więc strefy euroatlantyckiej.

Polska, położona w środku Europy, postanowiła włączyć się w dominujący trend rozwoju cywilizacyjnego, którego główne siły sprawcze znajdowały się na Zachodzie. W warunkach głębokich przemian wewnętrznych w krajach Europy Środkowej i Wschodniej należało zabiegać o to, abyśmy nie pozostali w tej opóźnionej w rozwoju części kontynentu, ale znaleźli sposób na wszechstronny rozwój i zapewnienie bezpieczeństwa narodowego. Nie było innej drogi niż dołączenie do bogatego i bezpiecznego Zachodu. Jednocześnie jednak polskie elity polityczne zdawały sobie sprawę z tego, że dzielimy los z innymi narodami Europy Środkowej, a w ostatnich latach dojrzeła także świadomość potrzeby szukania wspólnej przyszłości, razem z narodami zamieszkującymi Europę Wschodnią i jej azjatyckie zaplecze, w nowych państwach powstałych na gruzach ZSRR. Zaangażowanie Polski w strefie euroatlantyckiej stanowi więc zasadniczą część jej polityki zagranicznej. Tutaj umiejscowione są bowiem polskie interesy narodowe związane z zapewnieniem bezpieczeństwa narodowego, rozwoju cywilizacyjnego i budowaniem pozycji i prestiżu międzynarodowego państwa i narodu polskiego.

W 2014 r. będziemy również świętować 15. rocznicę przystąpienia Polski do NATO i 10. rocznicę wejścia do Unii Europejskiej. Tamte sukcesy polityki zagranicznej naszego państwa umiejscowiły nas w najsilniejszym sojuszu polityczno-wojskowym – dającym twarde gwarancje naszego bezpieczeństwa narodowego oraz w atrakcyjnej organizacji kompleksowej integracji. To oznacza nie tylko wielkie, historyczne osiągnięcia, pozwalające korzystnie zapewniać nasze bezpieczeństwo narodowe i równocześnie wszechstronny rozwój cywilizacyjny. Właściwie nigdy wcześniej, nawet w odległych epokach historycznych, Polacy

nie mieli tak korzystnej sytuacji dla realizacji swoich interesów narodowych. Z polityki polskiej zniknął kosztowny dylemat, który zmuszał do wyboru między bezpieczeństwem a rozwojem. Zwłaszcza w pożegnanej (w 1989 r.) epoce realnego socjalizmu i zimnowojennego podziału Europy ów wybór był bardzo kosztowny. Wtedy za bezpieczeństwo naszej granicy zachodniej na Odrze i Nysie Łużyckiej, gwarantowane przez Związek Radziecki, musieliśmy płacić wysoką cenę ułomnego rozwoju ekonomicznego i ograniczonej suwerenności.

Dzięki przemianom demokratycznym, zapoczątkowanym ustaleniami „okrągłego stołu” z wiosny 1989 r., Polska weszła na nową drogę rozwoju i rozpoczęła prowadzenie polityki zagranicznej odpowiadającej aspiracjom własnego społeczeństwa. To ta polityka zagraniczna skierowała nasz kraj na nowe tory, które prowadzą dziś już nie tylko na Zachód, lecz także po całej strefie euroatlantyckiej. Przystąpienie Polski do NATO i Unii Europejskiej stało się też bardzo istotnym elementem rekonfiguracji całego ładu europejskiego. Obecnie nie ma już niewidzialnej „żelaznej kurtyny”, dzielącej Europę na Wschód i Zachód. Europa Środkowa stała się częścią demokratycznego Zachodu.

Z racji tego, że Polska jest położona na wschodnich obrzeżach NATO i UE, wielkim wyzwaniem dla jej polityki zagranicznej jest dalsze poszerzanie strefy pokoju, bezpieczeństwa i dobrobytu na Wschód. Stratedzy głowią się jak to robić, czy poprzez ekspansję zachodnich struktur wielostronnych na obszar poradziecki, stowarzyszenie z nimi krajów wschodnich, czy tylko poprzez partnerską współpracę; zastanawiają się, jak równocześnie zapewnić bezpieczeństwo naszego państwa i zachować otwartość na Rosję i inne państwa wschodnie.

Dzisiaj, zwłaszcza po kryzysie finansowym (który tak dotkliwie odczuły gospodarki Zachodu), kosztownej interwencji wojskowej USA w Iraku, niepowodzeniach NATO w wojnie w Afganistanie i kryzysie wewnętrznym w Unii Europejskiej, nadchodzi czas refleksji nad sposobami wzmocnienia Zachodu. Nowych rozwiązań trzeba szukać, tym bardziej że wyrosły konkurujące z USA i UE nowe wschodzące mocarstwa (zwłaszcza Chiny i Indie). Dlatego Rosja i pozostałe państwa poradzieckie jawią się coraz wyraźniej już nie jako czynniki niestabilności i zagrożeń dla bezpieczeństwa międzynarodowego, ale jako korzystni partnerzy dla Zachodu, w tym dla Polski. To oznacza, że powstaje szansa zbudowania pewnej wspólnoty bezpieczeństwa i rozwoju w całej strefie euroatlantyckiej i eurazjatyckiej, rozciągającej się od Vancouveru do Władywostoku. Ale zanim polscy decydenci dojrzeją do potrzeby podjęcia takiej polityki zagranicznej, powinni przyswoić sobie ideę znanego amerykańskiego politologa Charlesa A. Kupchana, który napisał bardzo ciekawą książkę, szukającą odpowiedzi na kluczowe pytanie: jak uczynić wrogów przyjaciółmi, po to by zbudować trwałą pokój?¹. Czyli najważniejszym problemem dla polskiej polityki zagranicznej w drugiej dekadzie XXI wieku jest polityka wschodnia, zwłaszcza wobec Rosji, gdyż stwarza ona szanse na zapewnienie optymalnego bezpie-

¹ Ch.A. Kupchan, *How Enemies Become Friends: the Sources of Stable Peace*, Princeton University Press, Princeton–Oxford 2010.

czeństwa, szybszego rozwoju oraz wysokiej pozycji międzynarodowej i prestiżu Polski i Polaków wśród innych państw i narodów świata.

Problemem badawczym przedkładanej monografii jest polityka zagraniczna demokratycznej Polski, prowadzona w strefie euroatlantyckiej. Jest to zasadnicza część całej polskiej polityki zagranicznej, gdyż na tym rozległym obszarze są ulokowane najważniejsze nasze interesy narodowe, a aktywność polskiej dyplomacji w innych regionach świata jest niewielka. Właściwie tylko sporadycznie dochodziło dotychczas do kontaktów dyplomatycznych Polski poza strefą euroatlantycką. Wymienić tutaj należy przede wszystkim wzrost zainteresowania władz RP Chinami, Indiami, Azją Południowo-Wschodnią, a ostatnio także Nigerią.

Jeśli całościowo spojrzymy na minione ćwierć wieku polityki zagranicznej demokratycznej Polski, to wyraźnie widać, że jej zaangażowanie międzynarodowe dotyczyło przede wszystkim odbudowy i rozwoju współpracy z państwami Europy Zachodniej (przede wszystkim z Niemcami) i Stanami Zjednoczonymi Ameryki oraz strukturami wielostronnymi tych państw, Organizacją Traktatu Północnoatlantyckiego i Unią Europejską, a także normalizacji i rozwoju stosunków z bezpośrednimi wschodnimi sąsiadami, tj. Rosją, Ukrainą i Białorusią. Problematyce stosunków z wyżej wymienionymi partnerami Polski poświęcono dotychczas wiele publikacji, zwłaszcza podejmujących aktualne zagadnienia. Jednak wciąż występuje niedostatek całościowych analiz poświęconych polityce zagranicznej w strefie euroatlantyckiej w całym okresie od początków transformacji w 1989 r. do dziś. Warto więc prowadzić takie badania, gdyż mają istotną wartość poznawczą, a także użyteczność praktyczną.

Nowe analizy mogą dostarczyć wielu nieznanych informacji, ocen i uogólnień, które można będzie wykorzystywać w badaniach i kształceniu na poziomie uniwersyteckim, a także jako ekspertyzy dla sterników polskiej polityki zagranicznej. Pełne i obiektywne przedstawienie polityki zagranicznej naszego państwa może być pomocne dla kształtowania właściwej jej oceny przez społeczeństwo, które nie zawsze i nie w pełni docenia znaczenie zwrotu, jaki dokonał się w 1989 r., dzięki któremu Polska dołączyła po latach do struktur europejskich i euroatlantyckich, dających nam równocześnie gwarancje bezpieczeństwa zewnętrznego i otwierających szanse przyspieszenia rozwoju cywilizacyjnego. Równoczesne położenie w środku Europy, w bezpośrednim sąsiedztwie Rosji i innych państw poradzieckich, stawia poważne wyzwania sformułowania całościowej i spójnej koncepcji polityki wschodniej. Taka polityka może stanowić dopełnienie korzystnej orientacji zachodniej i dać Polsce szanse pełnego wykorzystania atutu centralnego położenia w Europie. Po to, żeby badania naukowe mogły spełniać swoją funkcję ekspertyzową, muszą najpierw być solidnie przeprowadzone.

Przedkładana czytelnikom monografia stanowi kolejny krok do potrzebnej całościowej, pełnej analizy polityki zagranicznej naszego państwa. Może stanowić wkład do poszerzenia wiedzy o polityce zagranicznej demokratycznej Polski. W tym względzie nawiązuje i rozszerza badania prowadzone od kilku lat w naszym kraju. Najważniejsze opublikowane rezultaty tych badań odno-

tuje zamieszczona na końcu książki bibliografia. W przygotowaniu niniejszej pracy autor wykorzystał swoje liczne publikacje, w tym rozproszone artykuły na tematy polskiej polityki zagranicznej oraz długoletnie doświadczenie dydaktyczne z wykładania przedmiotu „Teoria polityki zagranicznej” i „Polityka zagraniczna Polski” na Uniwersytecie Warszawskim i Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

Prezentowana monografia jest napisana z przeznaczeniem jako tekst podstawowy do przedmiotu „Polityka zagraniczna Polski”, wykładanego na kilku kierunkach studiów uniwersyteckich. Obejmuje zasadniczą część problematyki wykładu, a dzięki temu, może stanowić przynajmniej częściowe wypełnienie istniejącej luki w literaturze przedmiotu.

Struktura książki odpowiada jej tytułowi. Wprowadzenie do tematu stanowi rozdział pierwszy, prezentujący wewnętrzne i zewnętrzne (międzynarodowe) uwarunkowania polityki zagranicznej demokratycznej Polski w strefie euroatlantycznej. Całość uwarunkowań jest oparta na ich modelu, wprowadzonym do polskiej nauki o stosunkach międzynarodowych przez autora ponad dwie dekady temu. Są przedstawione w czterech grupach, jako uwarunkowania wewnętrzne obiektywne i subiektywne oraz zewnętrzne (międzynarodowe) obiektywne i subiektywne.

Wychodząc z założenia, że zapewnienie bezpieczeństwa narodowego jest naczelnym celem polityki zagranicznej każdego państwa, rozdział drugi poświęcono przedstawieniu miejsca i znaczenia NATO w polskiej polityce zagranicznej. Zostały w nim omówione kwestie partnerstwa Polski z Sojuszem Północnoatlantyckim przed akcesją, a następnie pozycja i rola naszego państwa w NATO – w tym najbardziej aktualne problemy udziału w pracach nad nową koncepcją strategiczną Sojuszu, poszukiwania sposobu zakończenia misji stabilizacyjnej w Afganistanie oraz zagadnienie tarczy antyrakietowej i obecności amerykańskiej w Polsce.

Kierując się kolejnym założeniem, że wspomaganie rozwoju cywilizacyjnego jest drugim pod względem wagi celem polityki zagranicznej państwa, następny rozdział książki przedstawia Unię Europejską w polskiej polityce zagranicznej. Zawarto w nim analizę partnerstwa Polski z UE przed akcesją, pozycję i rolę Polski w Unii – w tym szeroko w unijnej polityce zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony, a także działania Polski na rzecz wyprowadzenia UE z kryzysu i stagnacji.

Rozdziały czwarty i piąty szeroko ukazują stosunki Polski z dwoma najważniejszymi partnerami narodowymi, czyli Stanami Zjednoczonymi Ameryki i Niemcami. Wybór do analizy tych państw został dokonany, opierając się na kryterium ich znaczenia dla Polski, angażującej się w NATO i Unii Europejskiej. W pierwszym wypadku chodzi o USA – państwo-mocarstwo, które przesądziło o akcesji Polski do Sojuszu Północnoatlantyckiego i stało się na długie lata najważniejszym partnerem politycznym Warszawy. W drugim wypadku wybór padł na Niemcy, które leżąc na naszej „drodze do Europy” podjęły się roli adwokata Polski w staraniach o przystąpienie do Unii Europejskiej, a później stały się najważniejszym partnerem gospodarczym Polski i wysokiej rangi sojusznikiem. W rozdziale piątym zostały przedstawione również trudne problemy

w stosunkach polsko-niemieckich, takie jak: Centrum przeciwko Wypędzeniom, niemieckie żądania restytucyjno-odszkodowawcze, a także głośne rozbieżności w kwestiach międzynarodowych na początku XX wieku.

Trzy kolejne rozdziały (szósty – ósmy) poświęcone zostały stosunkom z trzema wschodnimi sąsiadami – Rosją, Ukrainą i Białorusią. Państwa te stwarzają największe wyzwania dla polskiej polityki zagranicznej. Po pierwsze – chodzi o kwestie bezpieczeństwa i problem, z którym polscy politycy nie potrafią się uporać, czyli – jak kształtować bezpieczeństwo narodowe nie metodami negatywnymi, opartymi na postrzeganiu Rosji jak „egzystencjalnego wroga”, lecz przejść do pozytywnego budowania bezpieczeństwa poprzez partnerską współpracę. Z tym wiąże się podejście Polski do Ukrainy, którą wręcz „na siłę” kolejne rządy RP próbują odciągnąć od Rosji i „wepchać” do struktur europejskich i euroatlantyckich. Również negatywny kontekst rosyjski widać w polityce Polski wobec Białorusi. Po drugie – w polskiej polityce wschodniej istotne znaczenie mają kwestie ekonomiczne, w tym szansa skorzystania z dostępu do olbrzymiego rynku naszych wschodnich sąsiadów. Po trzecie – zwłaszcza po kryzysie finansowym w świecie zachodnim, osłabieniu NATO i kryzysie Unii Europejskiej (jako projektu ekonomicznego i politycznego), w warunkach rosnącej konkurencji tzw. wschodzących mocarstw, zwłaszcza azjatyckich, Polska, wraz ze swoimi sojusznikami i partnerami z NATO i UE, stanęła przed wyzwaniem czy kontynuować politykę ograniczonej współpracy z Rosją, a przyciągać do swojego grona inne państwa poradzieckie, czy budować rzeczywiste partnerstwo także z Rosją. Ten drugi scenariusz stwarza potrzebę poszukiwania sposobów stworzenia szerokiej euroatlantyckiej wspólnoty bezpieczeństwa, bazującej na dorobku Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, grupującej 57 państw.

Mając na względzie szanse na taki rozwój wydarzeń, przeanalizowano w rozdziale dziewiątym udział Polski w OBWE. Ta organizacja międzynarodowa powstała z przekształcenia Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, zainicjowanej przez Polskę 50 lat temu (w grudniu 1964 r.). Jak powiedział w 1995 r. jeden z sygnatariuszy Aktu Końcowego z Helsinek, były prezydent Francji Valéry Giscard d’Estaing, gdyby nie było KBWE, nie można byłoby sobie wyobrazić demokratycznych przemian w Europie Środkowej i Wschodniej, gdyż dokument ten, ułatwiając „penetrację wartości zachodnich” na Wschodzie, zapoczątkował wszystkie pozytywne zmiany w Europie, jakie kilkanaście lat później nastąpiły, w tym *pierestrójkę* i rozpad imperium radzieckiego². Ta opinia potwierdza, że KBWE odegrała ogromną rolę w przełamaniu zimnowojennego podziału Europy. Może więc warto pomóc dziś OBWE w dokończeniu budowania bezpiecznej, demokratycznej i prosperującej Europy uznając, że dzisiejsze jej granice sięgają hen po azjatyckie wybrzeże Pacyfiku? W rozdziale dziewiątym wskazano na doświadczenie aktywności PRL w procesie KBWE w latach 1973–1989, główne motywy zaangażowania Polski w procesie KBWE po 1989 r., stanowisko Warszawy w sprawie instytucjonalizacji strukturalnej KBWE, udział

² Zob. *Le commencement de tout*, „Politique internationale”, n° 68, été 1995, s. 43–48.

Polski w funkcjonowaniu mechanizmów OBWE, a na końcu malejące znaczenie OBWE dla Polski od czasu przystąpienia do NATO.

Podsumowaniem przeprowadzonych analiz na strategicznych kierunkach polityki zagranicznej Polski w strefie euroatlantyckiej jest rozdział dziesiąty. Zawiera on konceptualizację roli międzynarodowej Polski na obszarze euroatlantyckim. Posługując się teorią ról międzynarodowych, przedstawiono trzy ich kategorie w odniesieniu do Polski, role oczekiwane przez system euroatlantycki, deklarowane przez Polskę i odgrywane przez Polskę. Na końcu wskazano na specyfikę ról międzynarodowych Polski.

Monografia ma układ chronologiczno-problemowy, przedstawia i analizuje wydarzenia, zjawiska i problemy występujące od 1989 r. Ponieważ polska polityka zagraniczna jest działalnością prowadzoną ciągle, dlatego poszczególne rozdziały nie stanowią analiz zamkniętych. Oparte są na periodyzacjach, w których ostatnie etapy na każdym szczegółowym kierunku nie są zamknięte, a w konsekwencji – w większości przypadków – nie było możliwe dokonanie podsumowań. To pozostawić należy Czytelnikom.

Podstawę źródłową przedkładanej monografii stanowią oficjalne dokumenty rządu polskiego, prezydenta RP, *exposé* premierów i ministrów spraw zagranicznych, zawarte umowy międzynarodowe i podpisywane wspólne oświadczenia. Większość dokumentów autor wykorzystał z wydawanego do 2002 r. przez Polski Instytut Spraw Międzynarodowych „Zbioru Dokumentów”, a także z „Przeglądu Rządowego”, a najnowsze były dostępne tylko na oficjalnych stronach internetowych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP. Źródła te posłużyły do rekonstrukcji założeń programowych i działań polityki zagranicznej Polski.

Przedkładana Czytelnikom książka może być użyteczna przede wszystkim dla studentów i badaczy stosunków międzynarodowych, politologii, bezpieczeństwa narodowego i europeistyki. Może też być pomocna i kształcąca dla dziennikarzy, kadr administracji państwowej oraz polityków, angażujących się w polityce zagranicznej RP. Uwidoczniona w przypisach i w załączonej bibliografii literatura, nie tylko ukazuje podstawowy dorobek naukowy w przedmiocie objętym tytułem książki, lecz także powinna zachęcić wnikliwych Czytelników do dalszych samodzielnych studiów nad problematyką polityki zagranicznej Polski, co zapewne długo jeszcze będzie przedmiotem analiz naukowych oraz debat i sporów politycznych.

ROZDZIAŁ I

UWARUNKOWANIA POLITYKI ZAGRANICZNEJ POLSKI W STREFIE EUROATLANTYCKIEJ

Uwarunkowania polityki zagranicznej państw można podzielić na wewnętrzne i zewnętrzne (międzynarodowe), a w ramach tych dwóch grup na obiektywne i subiektywne. Wewnętrzne uwarunkowania obiektywne polityki zagranicznej Polski obejmują w miarę stałe charakterystyki państwa polskiego jako podmiotu prowadzącego politykę zagraniczną, takie jak: położenie geograficzne i geopolityczne, potencjał demograficzny, gospodarczy, naukowo-techniczny i militarny oraz system polityczny. Natomiast w grupie uwarunkowań wewnętrznych subiektywnych należy uwzględnić percepcję środowiska międzynarodowego przez społeczeństwo, media i polityków, reprezentowane koncepcje polityki zagranicznej przez różne siły polityczne oraz jakość i aktywność własnej służby zagranicznej i dyplomacji. Jako uwarunkowania zewnętrzne o charakterze obiektywnym można będzie potraktować: trendy ewolucji sytuacji międzynarodowej wokół Polski, pozycję międzynarodową Polski oraz umowne powiązania z innymi państwami i obowiązujące prawo międzynarodowe. Ostatnią grupę stanowią uwarunkowania zewnętrzne (międzynarodowe) subiektywne, takie jak: postrzeganie Polski i Polaków przez otoczenie międzynarodowe, koncepcje polityki zagranicznej innych państw adresowane do lub dotyczące Polski, oraz jakość i aktywność służby zagranicznej i dyplomacji innych państw z którymi Polska utrzymuje stosunki¹.

¹ Jest to model uwarunkowań zawarty w: R. Zięba, *Uwarunkowania polityki zagranicznej*, [w:] J. Kukułka, R. Zięba (red.), *Polityka zagraniczna państwa*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1992 (s. 35–51), a zamieszczony ponownie w moim zaktualizowanym tekście pt. *Uwarunkowania polityki zagranicznej państwa* w pracy: R. Zięba (red.), *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2004 (s. 17–35). Jego implementację do polityki zagranicznej Polski zob.: J. Zając, *Dynamika zmian uwarunkowań polityki zagranicznej Polski w latach 1918–2008*, [w:] R. Chwedoruk, D. Przastek (red.), *Dylematy historii i polityki. Księga dedykowana Profesor Annie Magierskiej*, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego–Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2008, s. 411–426.

1. Uwarunkowania wewnętrzne obiektywne

1.1. Środowisko geograficzne i położenie geopolityczne

Od połowy XVIII wieku, kiedy upowszechniło się dzieło Monteskiusza *O duchu praw* (z 1748 r.), badacze zwracają uwagę na znaczenie czynnika geograficznego dla polityki państw, w tym dla polityki zagranicznej². Istotnymi dla Polski elementami środowiska geograficznego są: położenie w środku Europy, stosunkowo duża zasobność w surowce naturalne i w większości naturalny charakter granic państwowych.

Położenie geograficzne jest atutem zwiększającym szanse odgrywania roli kraju tranzytowego, pomostowego dla rozwijania transportu na linii Wschód–Zachód. Już na początku lat 90. XX wieku naukowcy (ekonomiści) i politycy przewidywali możliwości budowy przez nasz kraj linii transportu kolejowego i drogowego łączących Europę Zachodnią z Europą Wschodnią, a nawet Południową z Północno-Wschodnią. Polska powinna być zainteresowana realizacją takich projektów, gdyż przysporzyłoby to dużych korzyści ekonomicznych, przyspieszyłoby realizację programu budowy autostrad i szybkich połączeń kolejowych, a także zwiększałoby atrakcyjność Polski jako kraju pomostu, czy „korytarza transportowego”. Realizacja tego drugiego zadania umożliwiłaby przyspieszenie urzeczywistnienia postulatu „tiry na tory”, głoszonego w Polsce przez organizacje ekologiczne, zrzeszenia obywatelskie i drogowców, a realizowanego już w innych krajach (np. w Holandii, Austrii, Francji, Szwajcarii, Republice Czeskiej).

Ważnym atutem środowiska geograficznego Polski jest stosunkowo **duża zasobność w surowce energetyczne**. Ponieważ niektóre środowiska polityczne są wysoce zaniepokojone stanem bezpieczeństwa energetycznego, dlatego należałoby zintensyfikować wysiłki nie na poszukiwaniu alternatywnych dostawców ropy naftowej i gazu ziemnego (bo te nie przyniosły dotychczas żadnych wymiernych rezultatów), lecz na pozyskiwaniu energii z własnych zasobów. Takie możliwości istnieją w postaci gazyfikacji węgla kamiennego. Można byłoby powrócić do podejmowanej jeszcze w latach 70. poprzedniego stulecia idei gazyfikacji węgla. W tym celu potrzebne są nowoczesne technologie. Polityka zagraniczna państwa powinna pomóc w zainteresowaniu tym rozwiązaniem i w poszukiwaniu zagranicznych inwestorów.

Drugim atutem surowcowym – jak wynika ze wstępnych badań geologicznych – mogą okazać się zasoby gazu z łupków skalnych. Według różnych szacunków podawanych przez media, zasoby tego gazu mogą okazać się bardzo duże (od 1,36 bln m³ do nawet 5,3 bln m³). Należy założyć, że te przewidywania są mocno przesadzone, podobnie jak opinie, że po ich potwierdzeniu

² J. Frankel, *The Making of Foreign Policy: An Analysis of Decision-Making*, Oxford University Press, London 1963, s. 57–61; M. Merle, *Sociologie des relations internationales*, Dalloz, Paris 1974, s. 149–158; H.J. Morgenthau, *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, brief edition, McGraw-Hill, Boston 1993, s. 124–133.

nastąpiłby wzrost całości zasobów gazu ziemnego w Europie o 47%, a rosyjski Gazprom zyskałby potężną konkurencję. Jednak należy poważnie zainteresować się szansą pozyskania nowych źródeł gazu, nawet jeśli jej prawdopodobieństwo jest 50 na 50%. Przemysłowe wydobywanie gazu łupkowego może okazać się istotnym uzupełnieniem dla gazu „klasycznego”. Mimo że perspektywa rozpoczęcia wydobywania gazu z łupków skalnych może zrealizować się za kilkanaście lat, już teraz widać duże zainteresowanie polskimi złożami ze strony wielkich międzynarodowych koncernów, a kilkanaście firm prowadzi prace poszukiwawcze. Obecnie dość dowolnie (Ministerstwo Środowiska wydało ponad 110 koncesji) i za bardzo niską cenę są przyznawane koncesje na poszukiwanie gazu łupkowego. Ze względu na szansę, choćby niewielką, poprawienia bezpieczeństwa energetycznego kraju, należy więc już teraz rozsądnie, kierując się rachunkiem ekonomicznym, zająć się poszukiwaniem strategicznych partnerów. A to jest jedno z naczelných zadań państwa polskiego, a więc i jego polityki zagranicznej.

Istotnym uwarunkowaniem polityki zagranicznej każdego państwa są jego granice. **W czasach współczesnych nie ma większego znaczenia geograficzny charakter granic, lecz bardzo ważny jest ich aspekt geopolityczny**³. Polska posiada uznane przez wszystkich sąsiadów granice. Po kilkunastu latach od początków transformacji stały się to w większości granicami z naszymi sojusznikami z NATO i Unii Europejskiej. Trzech naszych wschodnich sąsiadów, tj. Rosja, Ukraina i Białoruś, pozostaje poza tymi organizacjami. Ze względu na partnerski charakter relacji między NATO a tymi państwami europejskimi, granica wschodnia, choć oznacza rozdział geostrategiczny w Europie, nie stanowi utrudnienia dla utrzymywania konstruktywnej współpracy bilateralnej. Jednak granica ta stanowi zarazem granicę zewnętrzną UE, umocnioną regulacjami systemu Schengen. To powoduje określone komplikacje w jej przekraczaniu i utrudnia rozwijanie kontaktów między społeczeństwami. Dlatego też Rosja, Ukraina i Białoruś domagają się zniesienia obowiązku wizowego. Ponieważ Polska jest żywotnie zainteresowana otwartością na wschodnich sąsiadów, w tym realizacją programu Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej, powinna nadal używać perswazji wobec swoich partnerów z Unii, aby reżim wizowy wobec Ukraińców i Białorusinów, a także i Rosjan był zniesiony.

1.2. Potencjał ludnościowy

Obiektywny charakter ma kolejne uwarunkowanie wewnętrzne, jakim jest potencjał ludnościowy naszego państwa. Dla polityki zagranicznej każdego państwa istotne znaczenie mają takie cechy potencjału demograficz-

³ Na temat rozumienia tego aspektu zob. C. Jean, *Geopolityka*, Ossolineum, Wrocław 2003, s. 60–97. Szerzej zob. L. Moczulski, *Geopolityka. Potęga w czasie i przestrzeni*, Wydawnictwo Bellona, Warszawa 1999; A. Chauprade, *Géopolitique: constantes et changements dans l'histoire*, Ellipses, Paris 2003.

nego, jak: liczba ludności kraju, gęstość zaludnienia, tempo przyrostu naturalnego, struktura wieku ludności, skład narodowościowy, wielkość emigracji i liczba imigrantów⁴.

W Polsce mieszka 38,1 mln ludzi, co sytuuje ją na 9 miejscu (przy uwzględnieniu ludności całej Rosji i Turcji) oraz na 6 miejscu w Unii Europejskiej. Już obecnie ma miejsce ujemny przyrost naturalny (-0,4 promil.), a według długookresowej prognozy demograficznej Głównego Urzędu Statystycznego (z 2008 r.) liczba ludności Polski będzie systematycznie zmniejszać się, przy czym tempo tego spadku będzie coraz wyższe wraz z upływem czasu. Przewiduje się, że w 2020 r. ludność Polski zmniejszy się do około 37,8 mln, zaś w 2030 r. do niecałych 36,8 mln⁵.

Ten niekorzystny trend demograficzny stanowi słabą stronę potencjału ludnościowego jako uwarunkowania polityki polskiej. Oznacza rozpoczęcie stopniowego starzenia się społeczeństwa polskiego, a także dalszy spadek wielkości ludności w wieku produkcyjnym. Ten drugi trend mierzony wskaźnikami zatrudnienia i miernikiem aktywności zawodowej społeczeństwa i tak jest niekorzystny. Wynosi odpowiednio 57% i 62,2%, podczas gdy w całej UE dane te są wyższe (65,4% i 70,5%). Jak podaje *Strategia rozwoju kraju 2007–2015* niski przyrost naturalny, a właściwie utrzymujący się od połowy lat 90. XX stulecia niski poziom dzietności, spowoduje duży spadek liczby ludności w wieku produkcyjnym do 22,6 mln w 2020 r. i 20,8 mln w 2030 r.⁶ Równocześnie, w wyniku starzenia się społeczeństwa polskiego, następować będzie zwiększanie się liczby osób w wieku poprodukcyjnym, do 8,5 mln w 2020 r. i 9,6 mln w 2030 r. Ta tendencja już teraz stawia przed polską gospodarką rosnące wyzwanie otwierania się na „import” siły roboczej. Polska stanie przed rosnącą potrzebą otwarcia swojego rynku pracy dla pracowników spoza Unii Europejskiej, a to będzie implikować potrzebę działań na rzecz liberalizacji reżimu wizowego.

1.3. Potencjał gospodarczy, naukowo-techniczny i militarny

Ponieważ jednym z podstawowych celów polityki każdego państwa jest stwarzanie warunków do zaspokajania rosnących potrzeb materialnych i ogólnocywilizacyjnych społeczeństwa, ważne znaczenie ma potencjał gospodarczy i naukowo-techniczny kraju. Zwłaszcza jest to istotne w kontekście zaprogramowanego przez Unię Europejską rozwoju opartego na wiedzy. Rosnące potrzeby ekonomiczne i cywilizacyjne stwarzają przesłanki do formowania celów i zadań odnoszonych również do polityki zagranicznej państwa. Jednocześnie, posiadany

⁴ Zob.: M. Merle, op. cit., s. 190–197; D. Colard, *Les relations internationales*, Masson, Paris 1977, s. 38.

⁵ *Prognoza ludności na lata 2008–2035*, GUS, Warszawa 2009, s. 188.

⁶ *Strategia rozwoju kraju 2007–2015*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, listopad 2006 r., s. 123.

potencjał gospodarczy jest bardzo ważnym elementem siły państwa, co ułatwia oddziaływanie na środowisko międzynarodowe⁷.

Polska na progu transformacji ustrojowej w 1989 r. znajdowała się w stanie zapaści gospodarczej – od tego czasu PKB został podwojony w 2012 r. Według oficjalnych danych Eurostatu w 2012 r. wynosił, mierzony standardem siły nabywczej (PPS), około 635 mld euro, co sytuuje nas na 6 miejscu w UE, zaś PKB na jednego mieszkańca mierzony metodą PPS stawia Polskę (z 16,9 euro, co stanowi około 66% średniej unijnej) na 23 miejscu w Unii, jedynie przed Węgrami (minimalnie), Rumunią i Bułgarią. Jednak kryzys finansowy rozpoczęty jesienią 2008 r., chociaż stosunkowo najłagodniej dotknął polską gospodarkę, to wyhamował tempo wzrostu gospodarczego.

Słabością Polski jest niewielki **potencjał naukowo-techniczny**. Nakłady na działalność badawczą i rozwojową w relacji do PKB w Polsce od początku transformacji są niewystarczające; w 2011 r. wynosiły tylko 0,77% PKB, co sytuowało nas na 22 miejscu wśród państw UE⁸. Jest to zdecydowanie za mało, zwłaszcza w zestawieniu z zaniedbaniami z lat poprzednich. Ten stan źle rokuje długookresowemu rozwojowi kraju. Gospodarka polska, choć dość elastyczna i dobrze radzi sobie z globalnym kryzysem finansowym, jeśli nie będzie oparta na innowacyjności, to nie sprosta konkurencji w sytuacji, gdy kryzys zostanie przewyżczonej. Ta sytuacja stwarza potrzebę wspierania przez naszą politykę zagraniczną starań o napływ do kraju środków z funduszy i programów UE oraz innych instytucji międzynarodowych, wspierania dążenia Unii do utworzenia wspólnej europejskiej przestrzeni badawczej, prowadzącej transfer wiedzy w ramach sieci zrzeszających europejskich naukowców światowej klasy.

Z potencjałem gospodarczym i naukowo-technicznym wiążą się możliwości państwa w zakresie dysponowania **potencjałem militarnym**. Posiadanie przez państwo potencjału militarnego, jak się ujmuje w teorii, dostarcza środków wojskowych do prowadzenia polityki zagranicznej, a zwłaszcza polityki bezpieczeństwa⁹.

⁷ Por. M. Dobroczyński, J. Stefanowicz, *Polityka zagraniczna*, PWN, Warszawa 1984, s. 74–82; Ch. Zorgbibe, *Les relations internationales*, Presses universitaires de France, Paris 1975, s. 54–57; R. Bierzanek, *Współczesne stosunki międzynarodowe*, PIW, Warszawa 1980, s. 46–56. Szerzej zob. D. Baldwin, *Economic Statecraft*, Princeton University Press, Princeton (NJ) 1985.

⁸ *Nauka i technika w 2011 r./Science and technology in 2011, Informacje i opracowania statystyczne*, Główny Urząd Statystyczny/Urząd Statystyczny w Szczecinie, Warszawa 2012, s. 49; A. Rozmus, K. Cyran, *Finansowanie działalności badawczo-rozwojowej w Polsce i innych krajach – diagnoza i próba oceny*, „E-Finanse”, finansowy kwartalnik internetowy, <http://www.e-finanse.com/artykuly/131.pdf> (dostęp marzec 2013). Autorzy tak komentują te dane: „Zbyt niskie finansowanie prac badawczo-rozwojowych w Polsce grozi pogłębieniem się dystansu, jaki dzieli nas przy przechodzeniu od gospodarki opartej na inwestycjach do gospodarki określonej mianem innowacyjnej. Niedoinwestowanie sfery nauki może spowodować, iż w przyszłości Polska nie będzie w stanie konkurować na rynkach wysokich technologii – rynkach *high-tech*, nie tylko z krajami wysoko rozwiniętymi, jak Finlandia czy Niemcy, lecz również z krajami, które posiadają zbliżony do naszego poziom rozwoju gospodarczego”.

⁹ Zob. J. Zając, *Środki i metody polityki zagranicznej państwa*, [w:] R. Zięba (red.), *Wstęp do teorii...*, s. 88–90; eadem, *Środki polityki bezpieczeństwa państwa*, [w:] M. Ożóg-Radew, R. Rosa

Na początku lat 90. minionego wieku, zgodnie z układem CFE I, Polska posiadała siły zbrojne liczące 235 tys. żołnierzy. Szybko jednak, m.in. w wyniku niedofinansowania, limit ten był w coraz mniejszym stopniu wypełniany. W 2008 r. zrezygnowano z powszechnego poboru do wojska i rozpoczęto proces jego profesjonalizacji. Polska obecnie posiada armię zawodową w wielkości nieprzekraczającej 100 tys. żołnierzy, a zgodnie z realizowanym programem profesjonalizacji Sił Zbrojnych RP miały one w końcu 2011 r. docelowo osiągnąć wielkość 120 tys. żołnierzy, czego nie udało się dokonać. Siły zbrojne mają służyć do obrony terytorialnej kraju oraz do udziału w misjach reagowania na kryzysy, prowadzonych przez Unię Europejską i NATO poza ich obszarami traktatowymi oraz do wypełniania zobowiązań sojuszników.

W procesie tworzenia armii zawodowej bardzo istotne są zachęty finansowe stwarzane dla młodych ludzi. Ponieważ ze względu na ograniczenia budżetowe nie jest możliwe skuteczne zachęcanie kandydatów do wojska wysokimi pensjami, trzeba poszukiwać innych, niż finansowe, zachęt czyniących wojsko atrakcyjnym miejscem pracy i służby. Jedną z nich jest możliwość wysyłania żołnierzy do misji zagranicznych¹⁰.

Obok kwestii wyszkolenia wojska bardzo istotne znaczenie ma wyposażenie go w odpowiedni do wymogów przewidywanych działań (obronnych i reagowania kryzysowego) sprzęt i uzbrojenie. Polski przemysł zbrojeniowy znajduje się w fazie odbudowy po zapaści z początku lat 90. XX wieku i nie jest w stanie zapewnić zaopatrzenia wojska w potrzebny i nowoczesny sprzęt. Dlatego kluczowe znaczenie ma udział Polski w budowie europejskiego przemysłu zbrojeniowego i zintegrowanego rynku zaopatrzenia. Ten kierunek zaangażowania powinien być kontynuowany. Konieczne mogą być również dalsze zakupy niektórych rodzajów uzbrojenia poza UE, np. w USA.

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Obrony Narodowej z 13 grudnia 2007 r. (Dz.U. z dnia 27 grudnia 2007 r.), zakupy większości rodzajów uzbrojenia i sprzętu wojskowego są objęte obowiązkiem zawarcia umowy offsetowej. Oznacza to, z jednej strony – ułatwienie finansowe dla polskiej gospodarki (gdyż może częściowo rekompensować wydatki poniesione na zakupy uzbrojenia), a z drugiej – utrudnienie w zdobywaniu oferentów potrzebnego sprzętu wojskowego.

Zadania wyznaczone Siłom Zbrojnym RP będą wymuszać zwiększone zapotrzebowanie na nowoczesny sprzęt, uzbrojenie i technologie oparte na mikroelektronice i teleinformatyce, a także na osiągnięciach w zakresie nauk biologicznych, nanotechnologii i pozyskiwania nowych źródeł energii. To stwarza rosnące potrzeby dokonywania kosztownych zakupów i skłania do poszukiwania partnerów zagranicznych do wspólnej produkcji uzbrojenia.

(red.), *Bezpieczeństwo i prawa człowieka: teoretyczne aspekty bezpieczeństwa i praw człowieka*, cz. I, Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, Siedlce 2004, s. 227–237. Por. B. Balcerowicz, *Siły zbrojne w stanie pokoju, kryzysu, wojny*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2010, s. 25–27.

¹⁰ W tym kontekście zmiany wymaga decyzja rządu podjęta w grudniu 2008 r. o wycofaniu się Polski z misji pokojowych ONZ.

Z racji tego, że generalnie technika wojskowa jest droga, słusznym wydaje się prowadzenie badań nad nowymi rodzajami uzbrojenia i technikami informatycznymi, mogącymi znaleźć zastosowanie w wojsku. Zwłaszcza istotne są w tej drugiej grupie badania przy wykorzystaniu względnie dużego potencjału naukowego Polski oraz przy współpracy z Europejską Agencją Obrony. Polska jako kraj słabszy ekonomicznie od średniej państw członkowskich NATO i UE powinna zapewniać sobie dostęp do nowoczesnego uzbrojenia poprzez integrację polskiego przemysłu zbrojeniowego z przemysłem państw unijnych i sojuszniczych, umiędzynarodowienie badań, uczestnictwo w międzynarodowych programach badawczo-rozwojowych i produkcyjnych oraz w projektach wspólnych zakupów sprzętu wojskowego. To, łącznie z konsolidacją własnego przemysłu obronnego, będzie zapewniać interoperacyjność (jednolitość) uzbrojenia i sprzętu wojskowego¹¹.

Bardzo istotne znaczenie dla budowy nowoczesnego potencjału obronnego naszego państwa ma zagwarantowanie ustawą z 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP relatywnie wysokich nakładów nie mniej niż 1,95% PKB roku przedplanowego. To sprawia, że przy ogólnym niedofinansowaniu wielu dziedzin życia społecznego (ochrony zdrowia, polityki społecznej), także o znaczeniu strategicznym (np. nauki), wydatki na obronność są wysokie, a w 2012 r. wyniosły 29,5 mld zł. Są to jedne z relatywnie najwyższych wydatków zbrojeniowych w Europie, m.in. wyższe niż Hiszpanii, kraju dwa razy bogatszego od Polski¹².

Od 2011 r. coraz wyraźniej jest formułowana teza o tym, że nie można opierać bezpieczeństwa kraju tylko na sojusznikach, ale trzeba umacniać je (w wymiarze wojskowym) własnymi siłami. Minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski powiedział 20 marca 2013 r. w Sejmie, że na modernizację sił zbrojnych w najbliższej dekadzie Polska wyda prawie 140 mld zł, a na budowę sił odstraszania władze państwa postanowiły pozyskać rakiety, śmigłowce, wozy bojowe, okręty podwodne i samoloty bezałogowe. Przypomniał, że Polska postanowiła zbudować własną tarczę – system obrony powietrznej, która wraz z tarczą amerykańską, której elementy znajdują się na naszym terytorium w 2018 r., wejdzie w skład systemu ogólnonатовskiego¹³.

¹¹ Zob. R. Zięba, J. Zając, *Budowa zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego Polski. Ekspertyza*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, październik 2010 r., s. 33–36.

¹² W 2013 r. wydatki te miały wynieść 31,4 mld zł. W wyniku nowelizacji budżetu państwa (dokonanej we wrześniu tego roku) doszło jednak do ich zmniejszenia do sumy 28,25 mld zł, a Sejm uchwalił ustawę zawieszającą na 2013 rok zasadę, zgodnie z którą na obronność przeznaczają się nie mniej niż 1,95% PKB.

¹³ R. Zięba, *Analiza informacji ministra spraw zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2013 roku*, <http://oapuw.pl/analiza-informacji-ministra-spraw-zagranicznych-o-zadaniach-polskiej-polityki-zagranicznej-w-2013-roku>. Premier Donald Tusk, przemawiając w bazie lotniczej w Łasku 3 czerwca 2013 r. zapowiedział, że w najbliższej dekadzie na obronność kraju ma zostać przeznaczonych 130 mld zł, a rząd chce inwestować m.in. w lotnictwo, rozbudować nabrzeżny dywizjon raketowy, aby te rakiety służyły do obrony nabrzeża, a także by były przydatne na lądzie, rozwijać wojska specjalne, które również mogą służyć strategii odstraszania, a także jak najszybciej wyposażać polską armię w bezałogowe samoloty bojowe. PAP, 3 czerwca 2013 r.

Generalnie należy stwierdzić, że nowoczesny oparty na wiedzy potencjał gospodarczy, naukowo-techniczny oraz obronny państwa stwarzają instrumenty oddziaływania na zagranicę na płaszczyznach stosunków ekonomicznych, finansowych i naukowo-technicznych oraz wojskowych. Środki i metody tego oddziaływania są zależne również od postępu w dziedzinie komunikowania, przetwarzania danych oraz w zakresie naukowych metod rozpoznania i analizy procesów zachodzących w środowisku międzynarodowym.

1.4. System społeczno-polityczny

Z racji tego, że państwo jest podmiotem prowadzącym politykę zagraniczną, ważne uwarunkowania dla tej polityki stwarza charakter i struktura szeroko rozumianego jego systemu społeczno-politycznego¹⁴.

Polska od około 25 lat jest państwem demokratycznym, w którym organy władzy są wyłaniane w wyborach powszechnych. Jest to bardzo ważna cecha polskiego systemu politycznego. Jednak system ten nie jest jeszcze w pełni dojrzały, co przejawia się w niskiej kulturze politycznej rządzących i dominujących na scenie politycznej partii politycznych. Prowadzi to do eliminowania z wpływu na decyzje w polityce zagranicznej partii opozycyjnych, zwłaszcza mających małą reprezentację w Sejmie i generalnie – do nieliczenia się ze stanowiskiem mniejszości. Po przystąpieniu Polski do NATO, a w końcówce rokowań akcesyjnych z Unią Europejską (2002 r.), doszło do wyraźnego złamania dotychczas istniejącego konsensusu w kluczowych sprawach polityki zagranicznej (stosunek do UE i polityka wobec Rosji). Przejawem kompletnego lekceważenia przez rządzących (różnych opcji politycznych) zdania opinii publicznej (a zarazem ich niskiej kultury politycznej) było podjęcie decyzji o przyłączeniu się Polski do amerykańskiej interwencji w Iraku wiosną 2003 r. oraz trwające następnie pięć lat zaangażowanie w stabilizowanie tego kraju. Ta i inne decyzje w polityce zagranicznej wielokrotnie były podejmowane, opierając się na wąskich bieżących interesach, a nie na rozumnej kalkulacji, uwzględniającej długofalowe interesy

¹⁴ Ch. Zorgbibe, op. cit., s. 58–59; M. Dobroczyński, J. Stefanowicz, op. cit., s. 90–96. Na znaczenie charakteru systemu politycznego dla polityki zagranicznej państwa zwracają uwagę przede wszystkim przedstawiciele nurtu liberalnego w teorii stosunków międzynarodowych. Twierdzą oni, że demokratyczne systemy polityczne korzystnie wpływają na politykę zagraniczną, czyniąc ją przewidywalną i pokojową. Zob. B. Russett, *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World*, Princeton University Press, Princeton 1993; Ch. Layne, *Kant or Cant: The Myth of the Democratic Peace*, „International Security”, Vol. 19, No. 2, Fall 1994, s. 5–49; R.H. Ullman, *Enlarging the Zone of Peace*, „Foreign Policy”, No. 80, Fall 1990, s. 102–120. Odmienny pogląd na ten temat zaprezentował znany amerykański politolog Charles A. Kupchan, który twierdzi, że żaden typ reżimu politycznego (a więc także demokracja), kultury czy żaden region nie mają monopolu na budowanie trwałego pokoju, gdyż najważniejsza jest wola polityczna państw zainteresowanych wspólnym jego tworzeniem, zarówno państw demokratycznych jak i niedemokratycznych. Zob. idem, *How Enemies Become Friends: The Sources of Stable Peace*, Princeton University Press, Princeton–Oxford 2010.

narodowe, lecz w myśl strategii *bandwagoning* do polityki Stanów Zjednoczonych, zwłaszcza w czasie prezydentury George'a W. Busha¹⁵.

Znanym wyrazem „upartyjnienia” polityki zagranicznej państwa polskiego była prowadzona w latach 2005–2007 polityka budowania tzw. IV RP¹⁶. Ponieważ mechanizm artikulacji potrzeb i interesów nie został zmieniony, aby uniknąć pokusy prowadzenia działań w podobnym stylu, należałoby rozbudować organy doradcze prezydenta, rządu i ministra spraw zagranicznych. Pewne istotne kroki w tym kierunku już zrobiono, powołując nową, opartą na szerszej podstawie politycznej, Radę Bezpieczeństwa Narodowego i Komisję Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego (2010–2012). Należy iść dalej w tym kierunku, zasięgając opinii środowisk naukowych, biznesu, twórców kultury, działaczy samorządowych. Poważnej zmiany wymaga podejście ministra spraw zagranicznych do charakteru i kształtu instytucjonalnego sieci instytucji doradczych. Zwłaszcza wątpliwości wzbudza powierzenie Polskiemu Instytutowi Spraw Międzynarodowych prowadzenia badań naukowych (z zakresu spraw międzynarodowych) w sytuacji, gdy czołowi jego analitycy nie mają poważnego cenzusu naukowego¹⁷ oraz opieranie się na opiniach organizacji pozarządowych, w których są zamawiane ekspertyzy na każdy temat. Rezultat jest taki, że do urzędników państwowych i polityków zbyt często trafiają opinie takie, jakie są przez nich oczekiwane.

Ważną rolę w systemie politycznym naszego kraju pełnią wolne media, aspirujące do reprezentowania całej opinii publicznej¹⁸. Tymczasem niektórzy dziennikarze, redakcje gazet czy stacje telewizyjnych prowadzą własną „politykę”, wolną od odpowiedzialności. Dziennikarska pogoń za sensacją, jeśli jest połączona z polityczną misyjnością przynosi często poważne szkody obrazowi Polski i Polaków w świecie oraz utrudnia prowadzenie rozumnej polityki zagranicznej. Często zdarzało się, że niektórzy dziennikarze swoimi bardzo subiektywnymi wypowiedziami psuli stosunki Polski z Unią Europejską, Niemcami, Rosją czy Białorusią.

Rolą mediów w demokratycznym państwie powinno być rzetelne informowanie i współuczestniczenie w społecznej kontroli, prowadzonej przez państwo polityki zagranicznej, a nie zastępowanie tegoż państwa. Polityka zagraniczna jest polityką publiczną państwa, a nie żadnych innych podmiotów. Powinna zatem być prowadzona wyłącznie przez konstytucyjnie upoważnione do tego organy państwa.

¹⁵ Zob. J. Zając, *Bandwagoning w polskiej polityce zagranicznej*, „Przegląd Zachodni” 2009, nr 3, s. 168–178.

¹⁶ P. Grudziński, *Państwo inteligentne. Polska w poszukiwaniu międzynarodowej roli*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008, s. 120–132. Szerzej zob. P.M. Kaczyński, *Polska polityka zagraniczna w latach 2005–2007: co po konsensusie?*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.

¹⁷ Zob. *Regulamin organizacyjny Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych* (z 2 czerwca 2010 r.), §18, ust. 1.

¹⁸ Na temat roli opinii publicznej i grup nacisku jako uwarunkowań procesu decyzyjnego w polityce zagranicznej państw zob.: J. Frankel, op. cit., s. 70–83; G.A. Craig, A.L. George, *Force and Statecraft: Diplomatic Problems of our Time*, wyd. 3, Oxford University Press, New York 1995, s. 52–61.

2. Uwarunkowania wewnętrzne subiektywne

2.1. Percepcja środowiska międzynarodowego oraz postawy społeczne wobec innych państw i narodów

Percepcja środowiska międzynarodowego przez własne społeczeństwo, media i kręgi rządzące oraz postawy społeczne wobec innych państw i narodów stanowią podstawę subiektywnych uwarunkowań wewnętrznych polityki zagranicznej państwa. W procesie postrzegania swojego środowiska międzynarodowego przez państwo i społeczeństwo kształtuje się i zmienia wizerunek innych podmiotów oraz zjawisk międzynarodowych. Postrzeganie międzynarodowe może być mimowolne, spontaniczne lub też dokonywane profesjonalnie z udziałem specjalistów.

Generalnie, postrzeganie środowiska międzynarodowego oraz postawy społeczne wobec innych państw i narodów są zależne od kultury politycznej, poziomu wykształcenia społeczeństwa oraz od reprezentowanego przez nie systemu wartości, przekonań religijnych i dominującej ideologii. Percepcja stanowi krok wstępny do zdobywania wiedzy o nim i do formułowania ocen i wniosków dla polityki zagranicznej. Ponieważ rzeczywistość międzynarodowa jest bardzo złożona, a do obserwatora dociera różna informacja – prawdziwa, nie w pełni prawdziwa lub zgoła fałszywa, dlatego percepcja tej rzeczywistości może być adekwatna lub stanowić tylko misperpcję¹⁹.

Jeśli percepcja jest adekwatna do rzeczywistości, pozwala zrozumieć świat i właściwie określać granice swobody i możliwości osiągnięcia celów polityki zagranicznej. Wiedza o środowisku zewnętrznym umożliwia także dostrzeganie potrzeby nowego określania celów, podejmowania decyzji, dyferencjacji środków i metod prowadzenia polityki zagranicznej. Natomiast, jeśli dominuje fałszywa świadomość na temat zachodzących procesów w otoczeniu międzynarodowym, sprzyja to formułowaniu błędnych ocen i nieodpowiednich zaleceń dla polityki zagranicznej. Często zdarzająca się owa misperpcja jest tylko naturalnym skutkiem ograniczeń poznawczych podmiotów postrzegających i zwykłego braku ich profesjonalizmu.

Bardzo ważne znaczenie ma tutaj doświadczenie historyczne, które rzutuje na sposób postrzegania otoczenia własnego państwa oraz rozumienia własnych interesów narodowych i państwowych²⁰. Historyczne motywacje narodowe współkształtują bieżące postawy społeczne wobec sąsiadów i innych narodów, a oddziałuje to negatywnie na racjonalność polityki zagranicznej państwa. Przykładami

¹⁹ Zob. np.: R. Jervis, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton University Press, Princeton 1976; J. Vogler, *Perspectives on the Foreign Policy System: Psychological Approaches*, [w:] M. Clarke, B. White (red.), *Understanding Foreign Policy: The Foreign Policy Systems Approach*, Edward Elgar Publishing, Aldershot 1989, s. 135–162; J. Kukułka, *Postrzeganie międzynarodowe*, „Stosunki Międzynarodowe–International Relations” 1992, t. 16, s. 93.

²⁰ Zob. M. Stolarczyk, *Czynnik narodowy w polityce zagranicznej państw*, „Studia Nauk Politycznych” 1985, nr 1, s. 93–111.

tego typu obciążeń dla polityki zagranicznej Polski, poczynając od 1918 r., są: z jednej strony – stale żywe w świadomości społeczeństwa polskiego wątki martyrologiczne i resentymenty wobec Rosjan i Niemców oraz przypisywana sobie szczególna rola wśród narodów środkowej części Europy, a z drugiej strony – uproszczone i wypaczone postrzeganie świata zewnętrznego²¹. Zdecydowany powrót do tzw. polityki historycznej²², zainicjowany przez polskie partie prawicowe na początku XXI wieku bardzo skomplikował relacje państwowe z Rosją i Niemcami. Ten psychospołeczny kompleks uwarunkowań polityki zagranicznej, mający jakoby określać „charakter narodowy”²³ Polaków, nadal stanowi czynnik osłabiający naszą politykę zagraniczną, odciąga ją od pragmatycznego układania stosunków z sąsiadami, co widać zwłaszcza w relacjach z Rosją.

2.2. Koncepcja polityki zagranicznej Polski

Na podstawie całokształtu uwarunkowań wewnętrznych oraz międzynarodowych, w każdym demokratycznym państwie formułowane są przez działające siły polityczne koncepcje polityki zagranicznej. Rząd i inne upoważnione do tego organy realizują jedną wybraną, bądź zbudowaną jako wypadkowa różnych programów, koncepcję.

Koncepcja polityki zagranicznej państwa stanowi pewien przemysłany, wyobrażony stan rzeczy i spraw, który – zdaniem jej autorów – powinno się urzeczywistniać. Jest więc kategorią subiektywną, należącą do sfery świadomości społecznej: wyraża wartości i interesy społeczeństwa (narodu), które mają być realizowane poprzez stosunki państwa ze środowiskiem międzynarodowym. Te wartości i interesy przybierają w koncepcji postać systemu celów podstawowych (strategicznych).

Koncepcja, będąc ogólnym planem działania, nie jest w pełni ujawniana. Natomiast opinii publicznej jest udostępniona jedynie doktryna polityki zagranicznej, która zawiera spójny wewnętrznie i zhierarchizowany system celów, w którym cele niższej rangi służą realizacji celów podstawowych. Z kolei konkretyzację doktryny stanowią programy, które określają kierunki, płaszczyzny, środki i metody działania polityki zagranicznej²⁴.

²¹ Zob. S. Bieleń, *Deficyt realizmu w polskiej polityce zagranicznej*, „Stosunki Międzynarodowe–International Relations” 2008, t. 38, nr 3–4, s. 16–17.

²² Szerzej zob. A. Wolff-Powęska, *Polskie spory o historię i pamięć. Polityka historyczna*, „Przegląd Zachodni” 2007, nr 1, s. 3–44.

²³ W literaturze zachodniej jako charakter narodowy określa się bliżej niezdefiniowany kompleks psychospołecznych czynników wpływających na politykę zagraniczną państw. Zob.: A.F.K. Organski, *World Politics*, Knopf, New York 1958, s. 79–83; A. Brodersen, *National Character: An Old Problem Re-examined*, [w:] J.N. Rosenau (red.), *International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory*, Free Press of Glencoe, New York 1961, s. 300–308; J. Frankel, *International Relations in a Changing World*, Oxford University Press, Oxford 1988, s. 126–127.

²⁴ R. Zięba, *Uwarunkowania polityki zagranicznej państwa...*, s. 27.

Jeżeli w społeczeństwie istnieje konsensus różnych sił politycznych co do podstawowych założeń polityki zagranicznej, można mówić o jednej koncepcji tej polityki. W ramach koncepcji mogą być formułowane i ogłaszane różne doktryny, a w konsekwencji liczne programy działania.

W latach realnego socjalizmu, od przełomu październikowego 1956 r., obowiązywała doktrynalna teoria trzech zasad polityki zagranicznej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Były to następujące zasady, które równocześnie określały kierunki zaangażowania międzynarodowego Polski, a więc: (1) zasada internacjonalizmu socjalistycznego, oznaczająca jedność, przyjaźń, wzajemną pomoc i ścisłą współpracę z państwami socjalistycznymi, co odnosiło się głównie do państw należących do Układu Warszawskiego i Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej; (2) zasada solidarności z narodami walczącymi o wyzwolenie narodowe i społeczne, a więc z krajami Trzeciego Świata, starającymi się uwolnić spod zależności kolonialnej i neokolonialnej; (3) zasada pokojowego współistnienia z państwami o odmiennym ustroju społeczno-politycznym (kapitalistycznym)²⁵.

W pozimnowojennej, demokratyzującej się Europie nowe generalne cele stały przed polską polityką zagraniczną. Na podstawie analizy *exposé* premierów, ministrów spraw zagranicznych, dokumentów programowych i komentarzy polityków z pierwszych lat transformacji (1989–1992) można formułowane cele polityki zagranicznej demokratyzującej się Polski sprowadzić do:

(1) poszukiwania nowego systemu bezpieczeństwa międzynarodowego, który miał gwarantować narodowe bezpieczeństwo Polski;

(2) dyplomatycznego wspierania realizowanych w kraju reform ustrojowych, w tym przede wszystkim przestawienia gospodarki na mechanizmy rynkowe, mającego zaowocować rozwojem gospodarczym, oraz

(3) utrzymania i podniesienia międzynarodowego prestiżu Polski i Polaków, którzy pierwsi w bloku radzieckim podjęli dzieło budowania demokratycznego społeczeństwa obywatelskiego.

W pierwszych latach transformacji dokonała się reorientacja kierunków polskiej polityki zagranicznej. Działając na rzecz likwidacji krępującego niezależność państw środkowoeuropejskich Układu Warszawskiego politycy, wywodzący się z demokratycznej opozycji, kierowali się idealizmem neoliberalnych koncepcji, które ułatwiały im realizowanie demokratycznych przemian ustrojowych, a w dziedzinie polityki zagranicznej skłaniały do odrzucania realistycznego paradygmatu opierania bezpieczeństwa ich krajów na sile wojskowej i będących jej multiplikacją sojuszach wojskowych²⁶. Równocześnie, poszukując nowych gwarancji bezpieczeństwa i szans rozwoju ekonomicznego, konsekwentnie kierowano politykę polską na kontakty i współpracę z demokratycznymi krajami zachodnimi i ich strukturami wielostronnymi i integracyjnymi. W okresie tym

²⁵ J. Zając, R. Zięba, *Polska w stosunkach międzynarodowych*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2005, s. 35–39.

²⁶ Por. Ch. Reus-Smith, *Realists and Resistance Utopias: Community, Security and Political Action in the New Europe*, „Millennium”, Vol. 21, No. 1, Spring 1992, s. 23–28.

nie było jednak szans na przystąpienie Polski i innych nowych demokracji środkowoeuropejskich do tych struktur, w tym do NATO, które zajęte było rozstrzygnięciem zasadniczego dylematu swojej tożsamości w warunkach znikania jego dotychczasowego przeciwnika.

W tej sytuacji – przy subiektywnym poczuciu pozostawania w „szarej strefie” umniejszonego bezpieczeństwa – Polska w pierwszych latach transformacji duże nadzieje wiązała z ożywiającym się procesem Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Widoczne to było zwłaszcza w wystąpieniach publicznych ministra spraw zagranicznych Krzysztofa Skubiszewskiego, który lansował wizję budowania pluralistycznego i kooperatywnego systemu bezpieczeństwa europejskiego z koordynującą, ale nie nadrzędną rolą Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie²⁷.

Po okresie poszukiwań w latach 1991–1992 wykształcił się wyraźny główny – **zachodni kierunek polskiej polityki zagranicznej**, który do dziś przeważa nad pozostałymi kierunkami aktywności międzynarodowej Polski. W ramach tej opcji zasadnicze znaczenie miało sformułowanie celów przystąpienia do Unii Europejskiej i NATO, oraz co się z tym wiąże, ukształtowanie partnerskich stosunków z Niemcami i Stanami Zjednoczonymi Ameryki.

Wspomagający charakter, zwłaszcza przed przystąpieniem do NATO i Unii Europejskiej, miała współpraca z transformującymi się krajami Europy Środkowej, połączona podmiotowo i funkcjonalnie z sąsiadującymi państwami zachodnimi, co w efekcie sprawiło, że z udziałem Polski powstało kilka ugrupowań subregionalnych na obszarze dawnego styku między Wschodem a Zachodem (Grupa Wyszehradzka, Rada Państw Morza Bałtyckiego, Inicjatywa Środkowoeuropejska)²⁸. Generalnie koncepcja polityki zachodniej zmierzała do „powrotu Polski do Europy” i opierała się na tezie o przynależności Polski do cywilizacji zachodniej (śródziemnomorskiej).

Drugi zasadniczy kierunek polskiej polityki zagranicznej stanowi **polityka wschodnia**, koncentrująca się w pierwszym okresie na likwidacji dotychczasowych więzi zależności imperialnej od ZSRR, a następnie na rozliczeniach

²⁷ A. Towpik, *Budowanie bezpieczeństwa Polski*, [w:] R. Kuźniar (red.), *Krzysztof Skubiszewski – dyplomata i mąż stanu*, PISM, Warszawa 2011, s. 188–190. Szerzej zob. rozdział IX niniejszej monografii.

Zob. *Problemy polityki zagranicznej u progu roku 1991 – Wystąpienie ministra spraw zagranicznych RP Krzysztofa Skubiszewskiego w Sejmie, Warszawa, 14 lutego 1991 r.*, „Zbiór Dokumentów” 1992, nr 1, s. 28–29; *Polityka zagraniczna Rzeczypospolitej Polskiej w roku 1991 – Exposé sejmowe ministra spraw zagranicznych RP Krzysztofa Skubiszewskiego, Warszawa, 27 czerwca 1991 r.*, ibidem, s. 46.

²⁸ Szerzej zob.: R. Zięba, „Nowy regionalizm» w Europie a Polska, „Sprawy Międzynarodowe” 1992, nr 1–2, s. 25–44; idem, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego: koncepcje – struktury – funkcjonowanie*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2004, s. 251–293; A. Cottey (red.), *Subregional Cooperation in the New Europe: Building Security, Prosperity and Solidarity from the Barents to the Black Sea*, Macmillan, Basingstoke 1999; idem, *East-Central Europe after the Cold War: Poland, the Czech Republic, Slovakia and Hungary in Search of Security*, Macmillan, Basingstoke 1995, s. 126–135.

historycznych i budowie traktatowych podstaw stosunków dwustronnych ze wschodnimi sąsiadami.

Obiektywną okolicznością utrudniającą wypracowanie klarownej koncepcji polityki wschodniej był kryzys wewnętrzny w ZSRR i postępujący proces dezintegracji tego mocarstwa. Wywoływało to poważne obawy na Zachodzie i oczywiście w Polsce. Polscy politycy bacznie obserwowali scenę polityczną w Moskwie, zwłaszcza zmagania między siłami reformatorskimi, którym przewodził Michaił Gorbaczow, a zwolennikami starego porządku. Nie byli oni przekonani, kto ostatecznie zwycięży, zwłaszcza że w ZSRR władza pozostawała w rękach komunistów i istniały jeszcze struktury powiązań w ramach bloku wschodniego. W tej sytuacji, Polska, która jako pierwsza podjęła dzieło zmiany ustrojowej, musiała prowadzić ostrożną politykę zagraniczną.

Powstały we wrześniu 1989 r. rząd Tadeusza Mazowieckiego podjął więc pragmatyczną politykę wobec ZSRR; deklarując dotrzymanie zobowiązań sojuszniczych przekonywał o konieczności ustanowienia równoprawnych, partnerskich i dobrosąsiedzkich stosunków, opartych na przestrzeganiu zasad suwerenności i nieingerencji w sprawy wewnętrzne drugiej strony²⁹.

Polska nie podnosiła wtedy kwestii rozwiązania Układu Warszawskiego ani wycofania wojsk radzieckich z jej terytorium. Była jednak obiektywnie zainteresowana stopniowym rozpadem radzieckiego imperium „zewnętrznego” i „wewnętrznego”, sprzyjała dezintegracji ZSRR. Uwzględniając dążenia emancypacyjne narodów zamieszkujących ZSRR, wiosną 1990 r. w Warszawie sformułowano tymczasową **koncepcję „dwutorowości”**, która zakładała utrzymywanie równoległych stosunków z Moskwą jako centrum i z wybranymi republikami³⁰. Politykę polską cechowała duża ostrożność. Kiedy Litwa ogłosiła niepodległość (11 marca 1990 r.) władze polskie ograniczyły się do gestów poparcia, ale nie zdecydowały się na oficjalne uznanie rządu litewskiego³¹.

Polska nie miała spójnej koncepcji polityki względem rozpadającego się ZSRR. Tak zwana dwutorowość napotykała problemy, wobec których Warszawa nie wiedziała, jak należy się jednoznacznie zachować. Tak było w czasie blokady ekonomicznej, wprowadzonej przez Moskwę po deklaracjach o niepodległości republik bałtyckich, a zwłaszcza podczas podjętej w styczniu 1991 r. przez władze

²⁹ W *exposé* sejmowym 12 września 1989 r. pierwszy niekomunistyczny premier Polski mówił: „Mój rząd pragnie układać stosunki ze Związkiem Radzieckim w myśl zasady równoprawności i poszanowania suwerenności. Nasz sojusz stoi na mocnym fundamencie, jeśli ratyfikuje go społeczeństwo. Dziś istnieją ku temu sprzyjające warunki. Otworzy to drogę do pojednania między naszymi narodami, która zakończy złe doświadczenia przeszłości i może mieć dalekosiężny wymiar historyczny”. Zob. *Exposé sejmowe Premiera PRL Tadeusza Mazowieckiego (fragmenty dotyczące pomocy zagranicznej i stosunków międzynarodowych – Warszawa, 12 września 1989 r., „Zbiór Dokumentów” 1990, nr 3, s. 25–26.*

³⁰ K. Skubiszewski, *Polska polityka zagraniczna*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 1991, s. 21–22.

³¹ R. Yakemtchuk, *Les republiques baltes et la crise du fédéralisme soviétique*, „Studia Diplomatica” 1990, n^{os} 4–6, s. 235–236.

ZSRR próby siłowej pacyfikacji Litwy, Łotwy i Estonii. Polska ograniczyła się tylko do potwierdzenia legalności władz tych państw i apelowała o pokojowe rozwiązanie kryzysu. W czasie zamachu stanu w Moskwie w dniach 19–21 sierpnia 1991 r., władze Polski zachowywały się bardzo ostrożnie, a prezydent Lech Wałęsa przejawiał dużą zapobiegliwość o to, aby dokładnie, tak samo jak USA, reagować na ten zamach i wspierał Michaiła Gorbaczowa w wysiłkach na rzecz uratowania ZSRR prawie do samego końca jego prezydentury. Takie były konsekwencje skoncentrowania się nowych władz Polski na kursie prozachodnim. Zresztą poza słabością koncepcyjną polska polityka wschodnia już od początku 1990 r. utraciła wsparcie w postaci współpracy gospodarczej, handlowej³² czy kulturalnej, które gwałtownie zamierały. Brak nowych inicjatyw i działań dyplomacji polskiej wobec dezintegrującego się ZSRR w znacznej mierze potwierdza wielokrotnie formułowane wówczas przez ludzi wywodzących się z dawnej opozycji antykomunistycznej, zarzuty o braku samodzielnej koncepcji polskiej polityki wschodniej³³. Wydaje się, że zaważył tutaj brak rozeznania co do kierunku rozwoju sytuacji w ZSRR. Na usprawiedliwienie należy zauważyć, że również czołowe państwa zachodnie nie miały pełnej wiedzy na temat tego, co zachodziło w ZSRR i dlatego prowadziły bardzo ostrożną politykę wobec Moskwy. Ich obawy koncentrowały się na trosce o to, czy na terenie ZSRR nie dojdzie do wielkich konfliktów i przejęcia kontroli nad potężnym arsenałem jądrowym przez siły nieodpowiedzialne. Dlatego oddziaływały w celu zapewnienia kontroli przez Moskwę nad procesem rozpadu jej imperium. Polscy przywódcy przyjęli postawę zaadaptowania się Polski do tej strategii Zachodu (czy jej braku – jak twierdzą krytycy).

Faktycznie jednak – choć tego publicznie niesformułowano – zarówno polskie elity solidarnościowe, jak i postkomunistyczne uznały Rosję za głównego przeciwnika Polski, natomiast Ukrainę za strategicznego partnera Polski, zaś Białoruś traktowały jako kraj, z którym należy ściśle współpracować w celu umocnienia jego suwerenności i skierowania jej na drogę przemian demokratycznych. Aby uniemożliwić lub tylko osłabić imperialne ambicje Rosji, Warszawa zmierzała do wzmacniania niepodległości Ukrainy i Białorusi oraz wyrwania tych państw ze strefy wpływów Rosji. Ta faktyczna koncepcja polityki wschodniej nawiązywała do idei jagiellońskiej oraz do znanej z okresu międzywojennego koncepcji federacyjnej i idei prometeizmu. U jej sedna legły stopniowo narzucane przez polską prawicę nastawienie antyrosyjskie i postawa misyjności wobec wschodnich sąsiadów. Odmienne, lecz mającą znacznie słabszy wpływ na polską politykę

³² Główną przyczyną załamania się wymiany handlowej było oparcie jej na proponowanych od jesieni 1989 r. przez Polskę zasadach rynkowych, a zwłaszcza wprowadzenie od 1 stycznia 1991 r. rozliczeń w walutach wymienialnych. Przyczyniło się to do upadku RWPG, a w stosunkach polsko-radzieckich do wzrostu wzajemnego zadłużenia. Oba państwa nie potrafiły się porozumieć w sprawie jego rozliczenia. Sukcesem Polski było jedynie na płaszczyźnie gospodarczej zagwarantowanie sobie dostaw gazu ziemnego i ropy naftowej z ZSRR.

³³ Zob. np.: A. Drawicz, *Wschód i polityka*, „Życie Warszawy”, 17 września 1991 r.; A. Micewski, *Z obozu do bloków*, „Wprost”, nr 42, 20 października 1991 r.

wschodnią, była reprezentowana przez epigonów endecji, środowiska biznesu oraz część twórców kultury, koncepcja „realistyczna”, zakładająca rozwijanie poprawnych, a nawet przyjaznych stosunków z Rosją, nie bacząc na interesy narodów zamieszkujących między Polską a Federacją Rosyjską³⁴.

Na progu transformacji praktycznie zredukowany został do minimum jeden z trzech dotychczasowych kierunków polityki zagranicznej, a mianowicie zaangażowanie we współpracę z pokolonialnymi krajami Azji, Afryki i Ameryki Łacińskiej; kontakty z niektórymi krajami pozostały, ale Polska poszukiwała tylko partnerów związanych z Zachodem i do tego z krajów szybko rozwijających się, z którymi można było nawiązać wzajemnie korzystną współpracę gospodarczą. Nie bez znaczenia dla regresu zaangażowania Polski na tym kierunku było nawiązanie stosunków dyplomatycznych z Izraelem, RPA (zanim jeszcze zlikwidowano tam reżim apartheidu) i Chile, co niewątpliwie wpłynęło na pogorszenie opinii o Polsce w krajach arabskich i sąsiadujących z nowo uznanymi trzema państwami.

W pierwszych 10–15 latach transformacji Polska, realizując hasło „powrotu do Europy”, koncentrowała się na uzyskaniu członkostwa w NATO i Unii Europejskiej. W tej sprawie zgodnie współdziałały wszystkie liczące się siły polityczne. Kiedy zrealizowano oba te cele, a nawet nieco wcześniej po 2000 r., konsensus załamał się. W Polsce zaczęły konkurować ze sobą – oparte na różnych inspiracjach ideowych – koncepcje polityki zagranicznej. Rozpoczął się wtedy spór o generalia, czyli o podstawowe cele i kierunki polityki zagranicznej. Spór ten toczy się do dziś w trzech kwestiach: stosunku do USA, roli Polski w Unii Europejskiej oraz stosunku do Rosji. Generalnie scena polityczna jest podzielona na dwa obozy. Pierwszy – stanowią Platforma Obywatelska, SLD, Twój Ruch (Ruch Palikota) i PSL, które reprezentują koncepcję polityki proeuropejskiej, proatlantyckiej i pragmatycznej polityki wschodniej, a drugi – Prawo i Sprawiedliwość, wspierane przez drobne ugrupowania prawicowe, dążące do realizowania polityki nacjonalistycznej, opartej na *bandwagoning* wobec USA, eurosceptycyzmie i antyrosyjskim nastawieniu w polityce wschodniej.

Te dwie zasadnicze orientacje zakładają, że są w stanie odmiennie, ale skutecznie realizować interesy narodowe Polski. Toczyący się spór przybierał dotychczas różne formy i miał zmieniającą się ostrość. Tym, co podważało wiarygodność Polski na arenie międzynarodowej były kłótnie o kompetencje w zakresie prowadzenia polityki zagranicznej między prezydentem a rządem w latach 2005–2010. Natomiast pozytywny charakter może mieć ucywilizowanie sporu, poprzez sprowadzenie go do debaty na form komisji sejmowych, plenum Sejmu, Rady Bezpieczeństwa Narodowego i innych konstytucyjnych i doradczych organów państwa.

Paradoksem polityki zagranicznej demokratycznej Polski jest brak jednolitej całościowej koncepcji polityki zagranicznej, ogłoszonej w formie jednego dokumentu programowego. Pierwszym dokumentem programowym, wypracowa-

³⁴ Por. A.J. Madera, *Polska polityka zagraniczna. Europa Środkowo-Wschodnia 1989–2003*, Firma „SAS”, Rzeszów 2003, s. 87–88.

nym dopiero w dwudziestym trzecim roku od początku przemian politycznych (w 1989 r.), są *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016*, przygotowane przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych, a przyjęte przez Radę Ministrów i opublikowane w marcu 2012 r. Jest to dokument określający cele i zadania polityki zagranicznej Polski w perspektywie dłuższej niż jeden rok, w tym strategię Polski w ramach Unii Europejskiej. Zawarto w nim program przedsięwzięć na arenie międzynarodowej, jakie ma realizować MSZ, w tym podejmowanych przez inne urzędy centralne administracji rządowej. Wskazano również, że istotna rola w realizacji wizji i zadań przedstawionych w dokumencie spoczywa na Sejmie i Senacie RP, zaś wypełnianie zadań przez organy rządowe w zakresie polskiej polityki zagranicznej odbywa się w porozumieniu i we współpracy z Prezydentem RP³⁵.

Wbrew zapowiedzi jego autorów, dokument nie ma charakteru żadnej strategii, a wzbudza wątpliwości znawców problematyki z powodu nieuporządkowania jego treści i braku spójności wewnętrznej, ale dobrze, że wreszcie MSZ sformułowało jakiś program swojej aktywności na arenie międzynarodowej i zyskało aprobatę rządu do zapowiadanych działań.

Zwłaszcza część dotycząca celów polskiej polityki zagranicznej może wzbudzać wątpliwości z powodu ich bardzo ogólnego sformułowania. Samo wyjście od wartości, takich jak: demokracja, rządy prawa, poszanowanie praw człowieka i solidarności, jako podstawy działań Polski na arenie międzynarodowej wydaje się dyskusyjne. Zabrakło bowiem wskazania na nasze interesy narodowe czy państwo-narodowe, które zawsze determinują politykę zagraniczną państwa. Chociaż odnotować należy, że ten dokument rządowy wskazuje, iż „Polityka zagraniczna ma strzec niepodległości państwa oraz integralności terytorialnej. Ma działać na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa narodowego”³⁶. Dalej określa priorytety polskiej polityki zagranicznej. Na pierwszym miejscu stawia postulat „silnej Polski w silnej unii politycznej [UE]”, a na drugim miejscu stwierdza, że Polska ma być „wiarygodnym sojusznikiem w stabilnym ładzie euroatlantyckim”, a to dzięki takim działaniom, jak: „Rozwój własnych zdolności odstraszania i utrzymanie wiarygodności NATO jako sojuszu obronnego; rozwijanie zdolności UE w sferze samodzielnych oraz komplementarnych wobec NATO środków i zasobów budowania bezpieczeństwa; udział w budowie środków wzajemnego zaufania pomiędzy Zachodem a Rosją; ścisła współpraca z Ukrainą i innymi państwami Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego; zwalczanie terroryzmu i przeciwdziałanie proliferacji broni masowego rażenia”³⁷.

Dokumentami programowymi odnoszącymi się częściowo do polityki zagranicznej naszego państwa były strategie bezpieczeństwa narodowego przyjmowane w latach 1992, 2000, 2003 i 2007. W latach 2010–2012 funkcjonował powo-

³⁵ *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa, marzec 2012 r., s. 2.

³⁶ *Ibidem*, s. 3.

³⁷ *Ibidem*, s. 6.