

Wrocław 2014

Nr 1(2)/2014

MACIEJ MRÓZ

Uniwersytet Wrocławski

NOWE MOŻLIWOŚCI I STARE OGRANICZENIA. PRIORYTETY POLSKIEJ POLITYKI ZAGRANICZNEJ 2012–2016 W KONTEKŚCIE DZIESIĄTEJ ROCZNICY AKCESJI POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ

Po przemianach ustrojowych, zapoczątkowanych częściowo wolnymi wyborami parlamentarnymi w czerwcu 1989 r., kwestia integracji niepodległej i suwerennej Rzeczypospolitej Polskiej (RP) ze strukturami euroatlantyckimi stała się kluczowym zagadnieniem polityki zagranicznej państwa polskiego. W obu tych zasadniczych dla przyszłości Polski sprawach udało się wypracować, początkowo tylko budzący poważne kontrowersje, kompromis głównych sił politycznych, wywodzących się zarówno z dawnej solidarnościowej opozycji, jak i komunistycznej nomenklatury oraz jej byłych sojuszników z doby Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Kolejne rządy demokratycznej Polski po 1989 r. konsekwentnie realizowały scenariusz euroatlantycki, aczkolwiek w sposób naturalny występowały pomiędzy nimi różnice dotyczące wielu zagadnień szczegółowych związanych, zwłaszcza w przypadku integracji z Unią Europejską (UE), z transformacją systemu politycznego i wieloletnim dostosowaniem prawa wewnętrznego oraz przebudową gospodarki zgodnie ze standardami europejskimi. Na tym tle proces akcesji Polski do Sojuszu Północnoatlantyckiego (NATO), zakończony formalnie 26 II 1999 r., okazał się zdecydowanie mniejszym i niewątpliwie nie tak skomplikowanym zadaniem, przed którym stanęła polska dyplomacja doby III RP. Zasadnicze różnice pomiędzy głównymi siłami politycznymi w kraju w sprawie roli Polski w UE i priorytetowych celów polityki zagranicznej państwa ujawniły się dopiero po uzyskaniu pełnego członkostwa we wspólnocie. Przybrały one na sile po zwycięstwie wyborczym obozu braci Kaczyńskich w 2005 r. i trwają nadal w nowej konfiguracji politycznej, związanej z rządami koalicji Platforma Obywatelska – Polskie Stronnictwo Ludowe, przybierając gwałtownie na sile, szczególnie

w odniesieniu do polityki wschodniej RP, zwłaszcza relacji z Federacją Rosyjską (FR), a także w kwestii stosunków wewnętrznych, np. relacji z Niemcami¹.

Przypadająca w bieżącym roku dziesiąta rocznica przystąpienia Polski do UE, skłania wielu badaczy, analityków i publicystów, zajmujących się problematyką międzynarodową, zarówno do dokonania bilansu pierwszej dekady członkostwa, jak i do formułowania prognoz na przyszłość, szczególnie w aspekcie pozycji RP w samej wspólnocie, jak i jej siły oddziaływania na środowisko międzynarodowe. Jednym z ważniejszych dokumentów charakteryzujących doktrynę polityki zagranicznej Polski, zawierającą w miarę spójny wewnętrznie i wyraźnie zhierarchizowany system celów, w którym to cele o mniejszym znaczeniu winny służyć skutecznej realizacji zadań o wymiarze zasadniczym dla państwa w kontekście członkostwa w UE, są przyjęte w marcu 2012 r. przez Radę Ministrów *Priorytety polskiej polityki zagranicznej na lata 2012–2016*², w tym strategia w ramach UE³. Naturalnie, konkretyzacje doktryny stanowią programy, określające kierunki, płaszczyzny, wreszcie środki i sposoby działania polityki zagranicznej⁴. W przeciwieństwie do przyjmowanej przez każdy rząd koncepcji polityki zagranicznej Polski, będącej ramowym planem działania, którego treść i metody wprowadzania w życie nie są ujawniane szerokiej opinii publicznej, przyjęte przez Radę Ministrów w marcu 2012 r. priorytety zostały opublikowane na oficjalnych stronach MSZ. Z uwagi na fakt, iż część zadań nakreślonych w strategii na lata 2012–2016 *de iure* znajduje się w kompetencji innych organów, a zwłaszcza władz samorządowych w zakresie m.in. polityki gospodarczej, edukacyjnej, promocji polskiej kultury, sztuki, czy też nauki i osiągnięć technicznych, przyjęta przez Radę Ministrów strategia winna być zatem istotnym elementem procesu koordynacji współpracy zagranicznej, w tym europejskiej, przez poszczególne urzędy centralne, władze samorządowe i inne organy⁵.

¹ M. Mróz, *Między Polską piastowską a jagiellońską. Kontrowersje wokół polskiej polityki zagranicznej po akcesji do Unii Europejskiej*, „Dyplomacja i bezpieczeństwo” 2013, nr 1, red. M. Mróz, s. 15–30.

² *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016*, MSZ, Warszawa, marzec 2012, maszynopis powielany.

³ Z punktu widzenia teorii stosunków międzynarodowych przyjęte w marcu 2012 r. przez Radę Ministrów *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016* posiadają charakter eklektyczny i nawiązują w największej mierze do nurtów neoliberalnego, reprezentowanego przez J.S. Nye’a i R.O. Keohane’a, czy też D. Baldwina oraz J. Burtona, oraz realizmu w osobie jego czołowego przedstawiciela H. Morgenthaua.

⁴ R. Zięba, *Uwarunkowania polityki zagranicznej państwa* [w:] *Wstęp do polityki zagranicznej państwa*, red. R. Zięba, Toruń 2004, s. 27.

⁵ W myśl przepisów *Ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej*, minister właściwy do spraw zagranicznych jest zobowiązany do opracowywania i wnoszenia do rozpatrzenia przez Radę Ministrów wieloletnich strategii w zakresie spraw zagranicznych. Regulacje wynikające z tej samej ustawy obligują również ministra właściwego ds. członkostwa Polski w Unii

Autorzy dokumentu zwracają uwagę na poważne znaczenie sejmu i senatu RP w realizacji tak nakreślonych wizji polityki zagranicznej Polski oraz zadań wynikających z przyjętej przez rząd strategii. Rzecz charakterystyczna, nie wspomina się w nim o funkcjach kontrolnych władzy ustawodawczej w zakresie polityki zewnętrznej państwa, a jedynie sygnalizuje się potrzebę stałego zaangażowania obu izb parlamentu w kwestie dotyczące realizacji polityki RP związanej z członkostwem w UE. Nie znalazły się ponadto w nim istotne z punktu widzenia polityki zagranicznej Polski, zwłaszcza na odcinku wschodnim, odniesienia do tradycyjnie sprawowanej przez senat RP opieki nad Polonią i Polakami za granicą, co zapewne zostało spowodowane przekazaniem przez izbę wyższą parlamentu na rzecz Ministerstwa Spraw Zagranicznych (MSZ) w 2012 r. zadań i budżetu na działalność skierowaną przede wszystkim na pomoc Polakom na Wschodzie. Tym samym uległa dalszemu wzmocnieniu pozycja władzy wykonawczej w stosunku do senatu, który został praktycznie pozbawiony wpływu na ten ważny segment polityki zagranicznej Polski. Analogicznie jak w przypadku sejmu i senatu, także zagadnienie współpracy prezesa Rady Ministrów i szefa MSZ z głową państwa w zakresie polityki zagranicznej znalazło jedynie symboliczne, a streszczające się w konstytucyjnej formule *współdziałania*⁶, odzwierciedlenie w przyjętej przez Radę Ministrów strategii na lata 2012–2016. Wydaje się, iż taka stylizacja dokumentu rządowego jednoznacznie potwierdza postępującą marginalizację roli parlamentu, w mniejszym stopniu także prezydenta, w realizacji polityki zagranicznej Polski, co z jednej strony stanowi niewątpliwie pokłosie stanowiska Trybunału Konstytucyjnego z 20 V 2009 r. w okresie sporu pomiędzy rządem a prezydentem Lechem Kaczyńskim, z drugiej zaś świadczy o silnej, niekiedy wręcz niezależnej od premiera, pozycji ministra Radosława Sikorskiego w systemie podejmowania decyzji w zakresie polityki zagranicznej, szczególnie w czasie trwania drugiej kadencji rządów koalicji PO-PSL. Widoczna emancypacja szefa resortu spraw zagranicznych, w żadnym stopniu niewynikająca z jego

Europejskiej (UE) do opracowania strategii polskiej polityki w ramach tej struktury. Powyższy dokument realizuje oba obowiązki wynikające z tej ustawy, ponadto ma on również służyć koordynacji działań organów administracji rządowej w odniesieniu do polityki zagranicznej państwa oraz stać się podstawą dla opracowywanych przez Ministerstwa Spraw Zagranicznych (MSZ) na kolejne lata operacyjnych *Założeń Polskiej Polityki Zagranicznej* i planów współpracy zagranicznej, przygotowywanych w innych ministerstwach i urzędach.

⁶ Art. 133 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku; Por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 r. Zgodnie z postanowieniem trybunału obowiązek współdziałania organów władzy wykonawczej w zakresie polityki zagranicznej ma charakter obopólny i odnosi się, nie tylko do prezydenta, ale również prezesa rady ministrów i ministra spraw zagranicznych. Ponadto orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego *expressis verbis* stwierdza, że prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (RP) nie ma wynikających z zapisów konstytucyjnych uprawnień do samodzielnego prowadzenia polityki zagranicznej RP.

konstytucyjnych prerogatyw, a raczej z politycznego zaplecza w łonie partii rządzącej i znacznych ambicji politycznych, stanowi niewątpliwie cechę odróżniającą pozycję obecnego ministra spraw zagranicznych w stosunku do jego poprzedników w okresie po przemianach ustrojowych 1989 r. Na tym tle następuje widoczne także samoograniczenie na płaszczyźnie międzynarodowej prezydenta Bronisława Komorowskiego, który swoją rolę jako konstytucyjnego reprezentanta państwa w stosunkach międzynarodowych ogranicza właściwie jedynie do funkcji protokolarno-reprezentacyjnych, rezygnując świadomie z własnych inicjatyw i ustępując miejsca rządowi oraz szefowi MSZ.

Scharakteryzowane powyżej zmiany w zakresie kształtowania i realizacji polityki zagranicznej Polaki nie posiadają naturalnie formy instytucjonalnej, lecz zwiększając rolę premiera i szefa MSZ, *de facto* zbliżają polski model do systemu rządów zwanego kanclerskim lub premierowskim, co niewątpliwie związane jest także z silnym i w miarę stabilnym od sześciu lat zapleczem parlamentarnym obecnego rządu. Ponadto w okresie po akcesji Polski do UE kierunek polityki zagranicznej łączył się ściśle, a co więcej, uzależniony został w coraz większym stopniu od rozwoju polityki wewnętrznej. Tym samym w aktywności dyplomatycznej państwa musiały znajdować odzwierciedlenie problemy wewnętrzne kraju. Postępujący wzrost znaczenia kwestii gospodarczych i finansowych w polskiej polityce zagranicznej odciska swoje piętno na działaniach dyplomatycznych w daleko większym zakresie, niż w okresie przedakcesyjnym. Zwłaszcza po napływie do Polski środków unijnych na modernizację gospodarki i infrastruktury, zdają się one odgrywać pierwszoplanowe miejsce, odsuwając na drugi plan zagadnienia *stricto* polityczne, które niekiedy stają się funkcją priorytetów ekonomicznych i rozwoju cywilizacyjnego państwa. Dodatkowymi czynnikami, warunkującymi przesuwanie się ośrodka decyzyjnego w stronę premiera i ministra spraw zagranicznych w odniesieniu do całokształtu zagadnień międzynarodowej aktywności państwa polskiego, wydają się być także osobowości i temperamenty polityczne oraz doświadczenie wynikające z długoletniego, jak na realia krajowe, piastowania przez obu polityków swoich urzędów. Analiza preambuły rządowych priorytetów polskiej polityki zagranicznej, w tym strategii w ramach UE na lata 2012–2016, dowodzi, iż zasadniczą intencją rządu, towarzyszącą opracowaniu i przyjęciu dokumentu, było stworzenie sprawnego systemu współpracy poszczególnych instytucji, zarówno rządowych, jak i samorządowych, oraz innych organów w odniesieniu do aktywności Polski na arenie międzynarodowej, co – w zamierzeniach autorów – miało w zdecydowany sposób wpłynąć na zwiększenie spójności polityki zagranicznej kraju w najbliższych latach.

Przyjęte w marcu 2012 r. przez Radę Ministrów *Priorytety polskiej polityki zagranicznej na lata 2012–2016*, w tym strategia w ramach UE, sporo uwagi

poświęcają dynamicznie zmieniającej się sytuacji międzynarodowej, kryzysowi politycznego i gospodarczego przywództwa Zachodu, zwłaszcza w kontekście europejskim, problemom koniecznych reform strukturalnych UE i krzyżujących się tendencji do pogłębiania bądź spływania procesu integracji, czy też zagadnieniom związanym z przyszłością rynku wewnętrznego, bezpieczeństwa energetycznego, tempa rozszerzenia Unii, znalezienia rozwiązań dla problemów demograficznych, presji migracyjnych, bezpieczeństwa obywateli oraz zagwarantowania korzystania z przyznanych swobód. Rozwiązanie w najbliższych latach zasygnalizowanych powyżej kwestii wzmocni pozycję UE na arenie międzynarodowej tylko wówczas, gdy współpraca państw członkowskich, a zwłaszcza niepokojąca tendencja do odwlekania decyzji, ustąpią miejsca woli wypracowania i wdrożenia działań wspólnotowych w takich sprawach jak: umocnienie wspólnej waluty euro, przezwyciężenie skutków kryzysu gospodarczego i finansowego, stworzenie skutecznych mechanizmów chroniących Unię przed podobnymi wydarzeniami w przyszłości⁷. Lektura rządowych priorytetów polskiej polityki zagranicznej na lata 2012–2016 pozwala na konstatację, że rząd polski przywiązuje dużą wagę do tych zagadnień, zgłaszając gotowość Warszawy do współuczestnictwa w politycznym procesie szybkiego przygotowania niezbędnego pakietu i sprawnego wdrożenia go w życie. Układ sił wewnątrz UE, nasilający się partykularyzm, stawianie interesów narodowych ponad wspólnotowe i kryzys przywództwa, a zwłaszcza nacechowane rosnącym dystansem stanowisko brytyjskie wobec wysiłków, np. Niemiec, na rzecz pogłębiania integracji m.in. poprzez wzmocnianie strefy euro, każe z ostrożnością patrzeć na realne możliwości znalezienia skutecznych rozwiązań kwestii ekonomicznych i monetarnych satysfakcjonujących wiodące państwa Unii. Pomimo tego, prymat problematyki gospodarczej, a raczej konieczność zapewnienia przez ośrodki decyzyjne w samej Wspólnocie, jak i w krajach członkowskich, skutecznego zarządzania gospodarczego i odbudowanie konkurencyjności będą coraz intensywniej warunkować politykę zagraniczną. Odnosi się to nie tylko do Polski, ale szerzej do całej z trudem wychodzącej z kryzysu UE i USA, dla których celem strategicznym pozostanie w perspektywie roku 2016 powrót na tory trwałego i zrównoważonego rozwoju oraz przywrócenie właściwej dynamiki wymiany handlowej. Tak więc przed polską dyplomacją staje niezwykle skomplikowane i wielopłaszczyznowe zadanie, związane ze znalezieniem zrozumienia wśród unijnych partnerów dla korzyści płynących z pogłębienia integracji na płaszczyźnie gospodarczej, zwłaszcza, iż Polska pozostaje nadal głównym beneficjentem środków pomocowych płynących z Brukseli, jednocześnie zachowując wciąż rezerwę w kwestii przyjęcia waluty euro. W pakiecie spraw gospodarczych szczególnie wrażliwa dla Polski pozostaje niezmiennie kwestia

⁷ *Priorytety polskiej polityki zagranicznej, op.cit., s. 3.*

bezpieczeństwa energetycznego, dlatego muszą budzić zastanowienie zawarte w przyjętym przez rząd dokumencie na lata 2012–2016 nazbyt optymistycznie prognozy, dotyczące znaczenia *in spe* UE w rozwiązywaniu rodzimych problemów w relacjach z krajami-eksporterami surowców energetycznych, zwłaszcza z FR. Niewątpliwie potencjalnych korzyści, wynikających ze współpracy wielostronnej w UE w ramach zewnętrznego wymiaru polityki energetycznej nie należy lekceważyć, ale mogą one być wyłącznie jednym ze środków prowadzących do zapewnienia długoterminowego bezpieczeństwa energetycznego kraju.

Zmieniający się w ostatnich latach porządek międzynarodowy, a wraz z nim schyłek świata jednobiegunowego, postępujący wzrost globalnego znaczenia Chin i Indii, a także w wymiarze euroazjatyckim FR i Turcji, oznaczają, iż o kwestiach bezpieczeństwa, również Starego Kontynentu, może decydować krucha regionalna dystrybucja sił, czy też powstające *ad hoc* koalicje. Autorzy rządowych *Priorytetów polskiej polityki zagranicznej na lata 2012–2016* zdają się dostrzegać wynikające z tego zagrożenia dla stabilizacji europejskiej i bezpieczeństwa Polski, tym bardziej, że niektóre gospodarki wschodzące, a przede wszystkim Rosja, uznają potencjał militarny za jeden z najważniejszych wyznaczników potęgi i prestiżu. Polska z racji swojego geostrategicznego położenia i wciąż występującego wśród Polaków deficytu poczucia bezpieczeństwa, powinna zdecydowanie i szczególnie dobitnie artykułować na forum euroatlantyckim swoje interesy narodowe, także poprzez aktywny udział w debacie nad usprawnieniem europejskiego systemu bezpieczeństwa. Obecny, chwiejny i kontestowany przez wielu analityków, m.in. Marka Leonarda, zasadniczy zręb tego systemu jest wypadkową wprowadzenia w życie podczas szczytu NATO, obradującego w dniach 19–20 XI 2010 r. w Lizbonie, nowej Koncepcji Strategicznej Sojuszu Północnoatlantyckiego⁸, a także debaty w UE na temat rozwoju Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa⁹ oraz dyskusji zainicjowanej w dniach 27–28 VI 2009 r. w czasie greckiej prezydencji w Radzie UE w gronie państw – członków Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) w ramach tzw. Procesu z Korfu. Nie dziwi zatem stanowisko polskiego rządu, iż w perspektywie 2016 r. Bruksela

⁸ Obrady szczytu Sojuszu Północnoatlantyckiego (NATO) koncentrowały się wokół kwestii: przyjęcia nowej Koncepcji Strategicznej paktu, stanowiska w sprawie wspólnej obrony przeciwraкетowej, omówienia stosunków na linii NATO–Rosja, określenia roli sojuszu w operacjach i misjach wojskowych, w tym operacji w Afganistanie (ISAF), wreszcie zadań NATO w zwalczaniu międzynarodowego terroryzmu; Zob. *Active Engagement, Modern Defence: Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation Adopted by Heads of State and Government in Lisbon*, 19 November 2010.

⁹ Przywołany powyżej M. Leonard, dyrektor Europejskiej Rady Stosunków Międzynarodowych paneuropejskiego *think tanku*, zajmującego się polityką zewnętrzną UE, jest jednym z najbardziej prominentnych orędowników koncepcji tzw. silnej Unii i jej prymatu w polityce międzynarodowej XXI wieku.

powinna podjąć próbę nowego zdefiniowania swojej roli i miejsca na scenie globalnej, czego pochodną i swoistym warunkiem *sine qua non* będzie kondycja stosunków transatlantyckich, a także relacje Unii z partnerami strategicznymi, przede wszystkim w wymiarze gospodarczym, tak często podkreślanym w rządowej strategii. Z uwagi na fakt, iż każde państwo członkowskie UE posiada swoją specyficzną unijną narrację – i tak: dominujące w niej Niemcy nadal pozostają zawieszane gdzieś pomiędzy naturalną predestynacją do przywództwa a ucieczką od własnej przeszłości, Francja niezmiennie kładzie nacisk na kwestie historyczne związane z zakończeniem nieustannych wojen ze wschodnim sąsiadem, Wielka Brytania uważa, że członkostwo, aczkolwiek bolesne w wymiarze prestiżowym, jest konieczne, aby nie pozostać w tyle, a np. Irlandia i kraje skandynawskie preferują pozostawanie w strefie handlowej wspólnoty, niż na jej peryferiach, – to jednak w kwestiach zasadniczych cele wspólne jak na razie biorą górę nad partykularnymi.

Na tym tle aspiracje Polski koncentrować powinny się na zagadnieniach bezpieczeństwa i problematyce gospodarczej, w tym drugim aspekcie poprzez wzgląd na potrzebę szybkiego nadrabiania dystansu wobec czołówki unijnej i dalszego awansu cywilizacyjnego kraju. Naturalnie żadne z państw Unii, włączając Niemcy, nie jest w stanie samodzielnie kształtować zdarzeń globalnych, ani nawet usiłować na nie istotnie wpływać, tak więc zapewnienie spójności działań i mechanizmów podejmowania decyzji w UE powinno znajdować się w centrum zainteresowania wszystkich jej członków. Nie rozwiązały tego problemu zmiany przewidziane w Traktacie z Lizbony, które nie tylko nie przyniosły ze sobą zwiększenia efektywności procesu decyzyjnego w UE, ale wręcz przeciwnie – uległa ona osłabieniu na poziomie wspólnotowym, otwierając pole dla partykularyzmów, a nawet groźby renacjonalizacji niektórych polityk unijnych. W dzisiejszej dobie, kiedy Polska od blisko dziesięciu lat jest pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej, możemy zaobserwować niepokojące tęsknoty, a nawet dążenia niektórych *starych krajów* poszerzonej wspólnoty europejskiej, zwłaszcza Francji, do formułowania opinii o potrzebie stworzenia *dyrektoriatu* państw unijnych o największym potencjale, czy też intensyfikacji współpracy tylko w elitarnym gronie Eurogrupy. Obserwowany zwłaszcza od drugiej wojny irackiej narastający antyamerykanizm filarów Unii: Paryża i Berlina, streszczający się w starej formule: *Ameryka wychodzi – Rosja wchodzi* musi powodować w Polsce i w innych *nowych krajach* europejskich pytanie o wiarygodność, solidarność i wręcz lojalność ich kluczowych zachodnioeuropejskich partnerów i sojuszników. Realizacja koncepcji *dyrektoriatu* stanowiłaby *mutatis mutandis* powrót w uwspółcześionej formie do XIX-wiecznego ahistorycznego projektu koncertu mocarstw, i co za tym idzie – poważne zagrożenie dla funkcjonowania projektu integracyjnego

i interesów pomijanych w procesie decyzyjnym małych i średnich państw członkowskich UE, w tym Polski. W konsekwencji zaistniałaby możliwość przekształcenia się Wspólnoty w system tzw. dwóch, a nawet więcej prędkości, a tym samym prowadziłyby to do dalszego osłabienia politycznego i gospodarczego Europy względem rosnących potęg gospodarczych. Z punktu widzenia interesów Polski postępujące już dziś coraz bardziej widoczne dzielenie się UE, to znaczy zarówno formalne powstawanie unii wewnątrz Unii, np. państw strefy Schengen, czy też państw strefy euro, a także mniej formalnych, jak np. francusko-brytyjska współpraca wojskowa¹⁰, może przynieść ze sobą intensyfikację tych procesów, która w konsekwencji prowadzić będzie do marginalizacji Polski i innych nowych członków. Tak więc dezintegracja Unii stoi w ewidentnej sprzeczności z polską racją stanu w wymiarze politycznym, a także gospodarczym, z uwagi na fakt, iż wzmacnianie strefy euro oznacza dla Polski szansę na wzrost wymiany handlowej z krajami strefy, od której rodzima gospodarka jest poważnie zależna. W tym kontekście polska racja stanu nakłada na rząd i ministra spraw zagranicznych obowiązek skutecznego przeciwdziałania ograniczaniu roli Polski we Wspólnocie, a zwłaszcza realizacji projektów kwestionujących dotychczasowe zapisane w traktatach *status quo*. Ma to tym większe znaczenie, gdyż nadal jednym ze strategicznych celów polityki zagranicznej RP pozostanie na kolejne lata służyć poprzez różnorodne działania dalszemu rozwojowi cywilizacyjnemu kraju¹¹. Ponadto nadrabianie przez Polskę dystansu do najbardziej rozwiniętych państw Unii przyczyni się do umocnienia jej pozycji międzynarodowej Rzeczypospolitej, zarówno wewnątrz samej wspólnoty, jak i na kluczowym z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa obszarze Europy Środkowej i Wschodniej.

Zasadnicze cele każdej, w tym również polskiej, polityki zagranicznej mają niezmiennie za zadanie: stać na straży niepodległości państwa, jego niezawisłości i integralności terytorialnej, bezpieczeństwa narodowego, kształtowanie przyjaznych relacji z państwami i innymi podmiotami prawa międzynarodowego, a także zachowanie dla przyszłych pokoleń jego dziedzictwa materialnego i duchowego, środowiska naturalnego, wspomaganie wszechstronnego rozwoju kulturalnego i cywilizacyjnego, pomnażanie zamożności obywateli. Tak nakreślone zadania w rządowych *Priorytetach polskiej polityki zagranicznej na lata 2012–2016*, w tym strategii w ramach UE mają być realizowane poprzez następujące priorytety:

- Silna Polska w silnej unii politycznej;
- Polska jako wiarygodny sojusznik w stabilnym łądzie euroatlantyckim;

¹⁰ Dnia 2 XI 2010 r. w Londynie, w ramach 31. szczytu francusko-brytyjskiego, prezydent Francji, Nicolas Sarkozy oraz premier Wielkiej Brytanii, David Cameron podpisali dwie umowy na temat współpracy wojskowej.

¹¹ *Priorytety polskiej polityki zagranicznej, op.cit.*, s. 5.

- Polska otwarta na różne wymiary współpracy regionalnej;
- Strategia polskiej współpracy rozwojowej, promocji demokracji i praw człowieka;
- Promocja Polski za granicą;
- Nowa jakość w relacjach z Polonią i Polakami za granicą;
- Skuteczna służba zagraniczna¹².

Zarysowane powyżej priorytety polityki zagranicznej Polski na lata 2012–2016 wymagać będą od polskiej dyplomacji wspierania działań i aktywne w nich uczestnictwo na rzecz budowania UE, jako silnego na arenie międzynarodowej gracza, z konkurencyjną gospodarką, solidarną, a jednocześnie szanującą interesy poszczególnych członków wspólnotą, otwartą na dalsze etapy rozszerzenia, a także bezpieczną i to nie tylko w wymiarze *stricte* militarnym. Niewątpliwie warunkiem *sine qua non* osiągnięcia tak sformułowanych założeń, musi być stałe zwiększanie uczestnictwa Polski w procesie podejmowania decyzji w UE w imię realizacji interesu narodowego, ale również poprzez wzgląd na sukces na arenie międzynarodowej całej wspólnoty. W kwestiach bezpieczeństwa Polska zamierza w najbliższych latach zwiększyć własny potencjał obronny, realizując wieloletni program modernizacji sił zbrojnych i utrzymać pozycję jako wiarygodnego członka NATO. Ponadto rząd polski deklaruje także gotowość wspierania *pro foro externo* inicjatyw zmierzających do poszerzania zdolności Unii Europejskiej w sferze samodzielnych oraz komplementarnych wobec Sojuszu Północnoatlantyckiego środków i zasobów budowania bezpieczeństwa, m.in. poprzez udział w budowie instytucjonalnych środków wzajemnego zaufania pomiędzy Zachodem a FR, czy też poprzez ścisłą współpracę z Ukrainą i innymi państwami Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego. W tym kontekście z racji położenia kraju na peryferiach UE i NATO, a co za tym idzie kluczowego znaczenia współpracy z Rosją i Ukrainą dla bezpieczeństwa państwa w wymiarze pozaeuroatlantyckim, zwiększenie potencjału wojskowego RP i jej siły odstraszenia potencjalnych agresorów nabiera szczególnej wagi. Niemniej jednak, obok pozostającego nadal głównym filarem bezpieczeństwa Polski członkostwem w Sojuszu Północnoatlantyckim, ważnym składnikiem bezpieczeństwa kraju w najbliższej przyszłości powinien być zwiększony potencjał obronny samej UE, który mógłby stać się dodatkowym, ale w żadnym wypadku nie podważającym lub zastępującym NATO, zwornikiem polskiej polityki obronnej zakotwiczonym na Starym Kontynencie¹³.

¹² *Ibidem*, s. 6–7.

¹³ Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO) została proklamowana podczas szczytu Rady Europejskiej obradującego w Helsinkach w dniach 10–11 XII 1999 r. i została krytycznie oceniona przez władze polskie. Dopiero powstanie w 2007 r. rządu koalicji Platforma Obywatelska-Polskie Stronnictwo Ludowe zapoczątkowało konstruktywne podejście Warszawy do unijnej polityki obronnej, której symbolem było podpisanie 5 XI 2009 r. przez prezydenta Sarkozy'ego

Na przeszkodzie tym oczekiwaniom Warszawy mogą stać konsekwencje wynikające z porozumień brytyjsko-francuskich w dziedzinie obronności z 2010 r. Mimo iż w opinii licznych ekspertów nie powinny one stanowić zagrożenia dla realizacji interesów amerykańskiej i europejskiej polityki bezpieczeństwa, to jednak w Waszyngtonie dały się słyszeć głosy, iż zacieśnienie współpracy wojskowej Paryża, jedynej stolicy unijnej myślącej i działającej samodzielnie na polu militarnym, i Londynu to kolejna francuska próba rozsadzania sojuszu od wewnątrz i *de facto* odciąganie Wielkiej Brytanii od tradycyjnie bliskich relacji z USA. Z drugiej jednak strony płynące ze stolicy Francji sygnały, zwłaszcza od czasu końca kadencji prezydenta Nicolasa Sarkozy'ego świadczyły, że dwustronną kooperację w sferze militarnej z Wielką Brytanią Paryż zamierzał użyć do dalszego pogłębienia integracji europejskiej w dziedzinie obronności, w tym Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO)¹⁴. A zatem w strategicznym interesie Polski pozostaje wzmocnienie struktur dowodzenia i instrumentów, w tym Grup Bojowych UE, zaangażowanie organizacji w operacje zarządzania kryzysowego, a także rozwój zdolności wojskowych i cywilnych państw unijnych. Mając na względzie powyższe przesłanki, istotną dla Polski sprawą będzie wypracowanie rozwiązań usprawniających proces przygotowywania misji UE oraz współpracy na linii NATO–UE na poziomie politycznym, operacyjnym i w zakresie budowy zdolności, a także rozwijanie koncepcji WPBiO komplementarnej względem zadań Sojuszu Północnoatlantyckiego¹⁵. W sferze bezpieczeństwa Polska zapowiada także wzmocnienie struktur dowodzenia i reagowania kryzysowego w ramach WPBiO w duchu komplementarności wobec NATO oraz współkreowanie polityki bezpieczeństwa Unii i Sojuszu Północnoatlantyckiego wobec Rosji i państw Europy Wschodniej, wreszcie dalsze zaangażowanie w misjach Paktu Północnoatlantyckiego i UE. Władze polskie w perspektywie średnio i długookresowej zamierzają zabiegać o większe wykorzystanie instrumentów unijnych, w tym WPBiO, do dalszej modernizacji własnego potencjału obronnego oraz integracji polskiego sektora wojskowego z europejskim. W rządowych *Priorytetach polskiej polityki zagranicznej na lata 2012–2016* w sposób plastyczny i nieco literacki zapisano: współpracę z Zachodem na rzecz bezpieczeństwa i silnej gospodarki; otwarcie i solidarność ze Wschodem; korzystanie z wzorców Północy w trosce

i premiera Tuska *Deklaracji w sprawie bezpieczeństwa i obrony*; Por. R. Zięba, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 46–51.

¹⁴ T. Orłowski, *Wybrane aspekty polityki zagranicznej prezydenta Nicolasa Sarkozy*, [w:] *Historia. Polityka. Dyplomacja. Studia z nauk społecznych i humanistycznych. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Marianowi S. Wolańskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, red. M. Mróz i E. Stadtmüller, Toruń 2010, s. 398–399.

¹⁵ Na ten temat szeroko A. D. Rotfeld w: *NATO 2020: nowa koncepcja strategiczna Sojuszu*, „Sprawy Międzynarodowe” 2010, nr 4, s. 5–26.

o jakość życia obywateli; partnerstwo z Południem w realizacji wspólnych celów cywilizacyjnych; umacnianie współdziałania państw Grupy Wyszehradzkiej¹⁶. W kontekście współpracy na obszarach dawnego styku pomiędzy Wschodem i Zachodem Polska winna nadal rozwijać kooperację w ramach tzw. *nowego regionalizmu*, a więc ugrupowań subregionalnych, takich jak wspomniana Grupa Wyszehradzka, Trójkąt Weimarski, Rada Państw Morza Bałtyckiego, czy też Inicjatywa Środkowoeuropejska¹⁷.

Wśród rządowych priorytetów znalazła się także zapowiedź nadania nowej jakości w relacjach z Polonią i Polakami za granicą. Realizacja nowej strategii miałaby zostać oparta o partnerską współpracę z Polonią i Polakami za granicą, prowadzącą do uzyskania zrozumienia i skutecznego poparcia dla polskiej racji stanu i polityki zagranicznej RP oraz wykorzystanie potencjału Polonii i Polaków za granicą na rzecz promocji i budowy pozytywnego wizerunku Polski w świecie. Niestety rozwiązanie tych problemów okazało się jedną z *pięt achillesowych* polskiej polityki zagranicznej, ponieważ od początku lat 90. XX wieku żadnemu z rządów nie udało się przełamać widocznej, a zapisanej traktatowo, asymetrii w położeniu Polaków w Niemczech i Niemców w Polsce, nie mówiąc już o stale pogarszającej się kondycji mniejszości polskiej na Litwie, *notabene* członku UE lekceważącemu demonstracyjnie standardy europejskie, czy też na rządzonej autorytarnie Białorusi¹⁸. Podejmowane w tych kwestiach działania władz w Warszawie zakończyły się niepowodzeniem, a w wypadku Republiki Litewskiej kryzysem zaufania miejscowych Polaków wobec polskiego rządu. Co prawda, władze polskie zapowiadają w opublikowanym dokumencie konsekwentne i stanowcze działania na rzecz zapewnienia Polakom i Polonii za granicą możliwości funkcjonowania w ramach prawnych, gwarantujących kultywowanie polskości oraz respektowanie przez państwa zamieszkania odpowiednich norm i standardów, a nawet zidentyfikowanie celów polskiej polityki zagranicznej zbieżnych z interesami Polonii i Polaków za granicą oraz zaproponowanie współpracy w urzeczywistnianiu tych celów dla dobra Polski i jej pozytywnego wizerunku za granicą, to jednak dotychczasowe doświadczenia i efekty wysiłków polskiej dyplomacji każą z pesymizmem patrzeć na realne szanse ich realizacji. Paradoksalnie

¹⁶ *Priorytety polskiej polityki zagranicznej, op. cit.*, s. 6.

¹⁷ R. Zięba, „Nowy regionalizm” w Europie a Polska, „Sprawy Międzynarodowe” 1992, nr 1–2, s. 25–44.

¹⁸ Jednym z bardziej widocznych przejawów, zasygnalizowanych powyżej problemów, był brak koordynacji polityki państwa w latach 1990–2005 oraz jego poszczególnych organów wobec Polaków na Wschodzie, pomimo przyjęcia przez Radę Ministrów w 1991 r. uchwały „Cele i priorytety polityki rządu wobec Polonii, Emigracji i Polaków za Granicą” i „Rządowego Programu Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą”, zaakceptowanego przez Radę Ministrów w 2002 r.; Zob. *Raport polityka państwa polskiego wobec Polonii i Polaków za Granicą 1980–2005*, red. M. Dworczyk, P. Krzyworzeka i T. Maciejkianiec, Warszawa, wrzesień 2007.

utrzymywanie się reżimu na Białorusi, chociaż okupione m.in. łamaniem praw mniejszości polskiej, w sensie geopolitycznym przyczynia się pośrednio do ugruntowywania niepodległości tego sąsiada Polski i jego odrębności politycznej od Rosji.

Wreszcie ostatnim priorytetem polityki zagranicznej Polski na lata 2012–2016 miała być dalsza modernizacja MSZ, przejawiająca się profesjonalną dyplomacją, opartą na wnikliwym doborze kadr i fachowym funkcjonowaniu struktur służby zagranicznej, a także poprawą spójności, w tym koordynacji działań międzynarodowych podejmowanych przez centralę¹⁹, a nawet zapowiedzią tworzenia nowoczesnej infrastruktury na potrzeby ministerstwa, budującej *branding* państwa. Skuteczna promocja kraju stała się w ostatnich latach jednym z najważniejszych zadań nowoczesnej dyplomacji, a Polska ma w tej dziedzinie wiele do nadrobienia w stosunku do takich państw, jak chociażby kraje skandynawskie, które skoncentrowały z powodzeniem swoje wysiłki na rzecz wykreowania za granicą zarówno marek ogólnonarodowych, jak i dobrych marek branżowych. Wśród zadań postawionych w rządowych priorytetach z 2012 r. w kwestii promocji Polski za granicą znalazły się m.in. wypracowanie hasła i kampanii promującej Polskę za granicą poprzez różnorodne narzędzia, środki przekazu i grupy adresatów, prowadzenie jednolitej polityki komunikacyjnej oraz utrzymanie spójności działań promocyjnych, przy jednoczesnym zachowaniu wielu podmiotów zaangażowanych w promowanie Polski poza granicami kraju, utworzenie efektywnego systemu (gospodarka, kultura, edukacja, turystyka etc.) promocji Polski za granicą oraz wprowadzenie zasad jej koordynacji poprzez m.in. wzmocnienie współpracy międzyresortowej w tym zakresie²⁰. Na tym tle niektóre decyzje personalne w ministerstwie spraw zagranicznych, mające miejsce w ostatnim czasie, chociażby nominacja w 2013 r. ambasadora RP w Madrycie, po długim okresie pełnienia funkcji polskiego przedstawiciela w Królestwie Hiszpanii przez urzędnika w randze *chargé d'affaires*, a także pozostawanie na stanowiskach w polskiej służbie zagranicznej ludzi o wątpliwych kwalifikacjach merytorycznych, wydają się wyraźnie wskazywać na to, iż to nie kompetencje, ale klucz polityczny nadal stanowią jeden z wiodących wyznaczników polityki kadrowej MSZ.

¹⁹ Wyznaczone zadania na lata 2012–2016 to w sensie organizacyjno-technicznym: dokończenie zapoczątkowanego w 2008 r. I etapu procesu modernizacji infrastruktury placówek, doskonalenie instrumentarium informatycznego. Dalsze podnoszenie jakości zarządzania informacją, usprawnienie mechanizmów koordynacji współpracy międzynarodowej resortów, urzędów i instytucji. Ponadto zapewnienie obecności polskich dyplomatów w Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych na poziomie odpowiadającym potencjałowi naszego kraju, oparcie nowoczesnej dyplomacji o nowe, efektywne regulacje, racjonalizacja zatrudnienia, kontynuacja cyfryzacji ministerstwa, w tym pozyskanie zdolności satelitarnych i wreszcie regionalizacja zdolności księgowych i administracyjnych; Zob. *Priorytety polskiej polityki zagranicznej, op.cit.*, s. 29.

²⁰ *Ibidem*, s. 25.

Najważniejsze wektory aktywności zewnętrznej Polski, zawierające polski punkt widzenia na kwestię przyszłości zjednoczonej Europy, rząd w Warszawie ujmuje w trzech hasłach: konkurencyjność, solidarność, otwartość. Oznacza to *expressis verbis* pełne poparcie Polski dla pogłębienia procesów integracyjnych, zarówno na płaszczyźnie politycznej, jak i gospodarczej, wzmocnienia instytucji europejskich i usprawnienia mechanizmów podejmowania decyzji. W długofalowej perspektywie aktualnie sprawujący władzę rząd i kierownictwo polskiej dyplomacji, w odróżnieniu od głównej partii opozycyjnej, widzi potrzebę przekształcenia obecnie istniejącej Unii Europejskiej w unię polityczną, jednakże nie jako *quasi* superpaństwa, które eliminowałoby gospodarcze, tożsamościowe czy inne interesy poszczególnych państw członkowskich, ale wspólnoty suwerennych podmiotów, zachowujących swoją narodową specyfikę i odrębności. W tej grupie zagadnień na czoło wysuwa się zapisana w traktacie akcesyjnym sprawa przyjęcia przez Polskę euro, postrzegana przez niektóre partie opozycyjne w kraju niemalże w kategoriach utraty suwerenności. Początkowy optymizm ekipy rządzącej w Polsce w kwestii wejścia do strefy euro został zastąpiony, także poprzez wzgląd na kryzys gospodarczy i perturbacje w samej strefie – opcją pragmatyczną, zakładającą większy dystans wobec eurolandu i spełnienie przez Polskę licznych wymogów makroekonomicznych i prawnych. Czynnikiem sprzyjającym podjęciu przez Warszawę decyzji w tej sprawie powinno być zwiększenie globalnej konkurencyjności UE, poprzez będące *in statu nascendi* formowanie jednolitego rynku i umocnienie Komisji Europejskiej w roli strażnika traktatów, także w odniesieniu do polityki ochrony konkurencji na drodze eliminowania praktyk protekcyjnych.

Kolejne hasło zawarte w rządowych *Priorytetach polskiej polityki zagranicznej na lata 2012–2016*, w tym strategii w ramach UE to solidarność europejska, która nie zawsze znajduje odzwierciedlenie w rzeczywistości, a skala dysproporcji w rozwoju krajów Unii jest nadal ogromna i osiąga, przyjmując w przeliczeniu Produktu Krajowego Brutto *per capita* pomiędzy najzamożniejszymi a najuboższymi krajami Wspólnoty, wartość siedmiokrotną. Stawia to przed Polską gigantyczne wyzwania, związane m.in. z pozyskiwaniem technologii przyszłości, budową nowoczesnej infrastruktury twardej, linii przesyłowych dla energetyki, czy chociażby inwestycji komunalnych z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, jak również infrastruktury społecznej, w tym ochrony zdrowia. Realizacja tych celów będzie w naturalny sposób uwarunkowana korzystną dla Polski nową perspektywą finansową, a zadaniem polskiej służby zagranicznej będzie tworzenie sprzyjającego klimatu dla przyjęcia przez UE ambitnego i prorozwojowego budżetu. Ten sam obowiązek dotyczyć będzie np. wysiłków na rzecz wyrównywania dopłat bezpośrednich dla rolników pracujących w różnych krajach

Unii, w tym także polskich, czy też działań skierowanych w stronę wspólnej polityki energetycznej opartej na solidarności tworzących ją państw.

Trzecim filarem zawierającym najważniejsze wektory aktywności zewnętrznej Polski, zapisanym w rządowym dokumencie ma być otwartość rozumiana m.in. jako dążenie do zapewnienia efektywnego systemu zarządzania strefą Schengen, który przyczyni się do osiągnięcia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa, bez uszczerbku dla zdolności państw członkowskich do kreowania polityki migracyjnej.

W tym miejscu wypada poświęcić nieco więcej uwagi kwestii dalszego rozszerzania UE, która – zdaniem władz w Warszawie – winna być logiczną konsekwencją unijnego wizerunku, budowanego przez ostatnie dekady jako wspólnoty otwartej, demokratycznej i praworządnej. Wspieranie przez Polskę aspiracji akcesyjnych, szczególnie Ukrainy, po upadku prezydenta Wiktora Janukowycza w lutym 2014 roku, zajęciu Krymu i eskalacji konfliktu wewnętrznego w tym kraju²¹, czego efektem jest jak się wydaje sztuczny secesjonizm wschodnich regionów państwa, zdaje się coraz bardziej abstrahować od rzeczywistej oceny siły oddziaływania Unii i samej Polski. Dotychczasowe rozszerzanie było przecież przede wszystkim powrotem Polski, Czech czy Węgier do wspólnej europejskiej przestrzeni cywilizacyjnej i historycznie ukształtowanej tożsamości, w mniejszym zaś sensie projektem politycznym czy też gospodarczym. Tak więc przyjęcie przez te kraje standardów unijnych, m.in. w kwestii implementacji unijnego prawa, były jedynie zabiegiem *stricte* technicznym. Natomiast w przypadku Ukrainy, kraju – mimo ostatnich zmian – wciąż niestabilnego i rozdartego wewnątrz, a ponadto leżącego na pograniczu kulturowym, umowa stowarzyszeniowa byłaby raczej nadzieją na stabilność demokracji i ochrony praw człowieka, niż na rychłe powtórzenie sukcesu nowych członków Unii, takiego jak otwarcie europejskiego rynku, zbliżanie się do strefy zamożności i bezpieczeństwa²². Nie należy ponadto zapominać, iż kwestia ukraińska – mimo pewnych zmian, do których doszło w ostatnim czasie – pozostaje nadal dla UE tematem co najwyżej niepokojącym, ale jednak zasadniczo wciąż nie priorytetowym, podczas gdy dla FR to absolutny *the most important of the most important* „priorytet priorytetów”, ważniejszy nawet niż dla Francji było utrzymanie Algierii. Rosja prezydenta Władimira Putina konsekwentnie realizuje geopolityczną koncepcję, zmierzającą do zatrzymania wszelkimi pozostającymi w jej dyspozycji środkami Ukrainy w swojej orbicie wpływów.

²¹ Szerzej na ten temat: Zob. M. Mróz, *Geopolityczne i geostrategiczne znaczenie Krymu w relacjach ukraińsko-rosyjskich w XX i XXI wieku*, [w:] *Polityka bezpieczeństwa narodowego państw obszaru WNP. Wybrane problemy*, red. W. Baluk, Toruń 2009, s. 225–248; N. Jakowenko, *Crimea and Ukraine: united or disunited?*, [w:] *Historia. Polityka. Dyplomacja*, op.cit., s. 447–490.

²² M. Mróz *Polsko-ukraińskie otnoshenija v kontekste programy Vostochno Partnerstva. Vozmozhnosti i ugrozy*, [w:] *Aktualnyje problemy mirovoj polityki v XXI veke*, Vypusk 6, red. V. C. Jagja, T. S. Nemthinova, Sankt-Petersburg 2013, s. 346–364.

Rodzi się zatem pytanie czy UE rozważa możliwość bardziej aktywnego udziału w globalnej grze interesów i będzie gotowa na bardziej znaczące gesty pod adresem Ukrainy, niż tylko te, zawarte w pewnym sensie w bolesnej, zwłaszcza w sensie ekonomicznym dla społeczeństwa ukraińskiego, umowie stowarzyszeniowej?

Z kolei na przeciwległym biegunie integracji Turcja, z którą negocjacje akcesyjne trwają od 1963 r., prezentuje coraz większe rozczarowanie postawą Unii, aczkolwiek Ankara zdaje się doceniać jej pośrednie znaczenie w uporządkowaniu rodzimego systemu politycznego i utrwalania świeckości państwa. Zapewne proces rozszerzania UE nie został jeszcze w pełni zakończony, ale może on się stać doświadczeniem tylko niewielkiej z punktu widzenia geopolitycznego grupy państw, do których Ukraina i Turcja nie dołączą w dającej się przewidzieć przyszłości, a nawet nigdy. Naturalnie oznaczałoby to dotkliwą porażkę zwłaszcza Polski, niezmiennie upatrującej w umacnianiu ukraińskiej niepodległości i euroatlantyckiego wyboru tego kraju jeden z najważniejszych celów polityki zagranicznej Polski. Nadal ważnym komponentem polityki zagranicznej RP pozostaje włączenie naszych sąsiadów na Wschodzie w procesy modernizacji politycznej, gospodarczej i społecznej, promowane przez Unię, a w dłuższym okresie, perspektywa integracji ze strukturami euroatlantyckimi krajów objętych programem „Partnerstwa Wschodniego” (PW), w tym również Republiki Białoruś, pod warunkiem powrotu tego kraju na drogę demokratyzacji, poszanowania praw człowieka i reform gospodarczych.

Powołanie do życia Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, mającej za zadanie służyć skutecznej koordynacji zewnętrznych działań podejmowanych przez Unię oraz utrzymywanie partnerskich relacji z krajami trzecimi, daje możliwość, także Polsce, zwiększenia obecności w służbie dyplomatycznej Wspólnoty w stopniu proporcjonalnym do liczby ludności. Naturalnie poważnym wyzwaniem będzie odpowiedni dobór profesjonalnej, apolitycznej kardy, ponieważ tylko wówczas nowy korpus dyplomatyczny uzyska niezbędną legitymację obywateli i państw członkowskich UE. Wiele kontrowersji, a nawet obaw budzi z punktu widzenia interesów Polski Europejska Polityka Sąsiedztwa, a zwłaszcza promowana przez Francję orientacja śródziemnomorska, realizowana – zdaniem Warszawy – kosztem współpracy z Europą Wschodnią i Kaukazem Południowym. Przekonanie Paryża do polskiego punktu widzenia i większe niż dotychczas zaangażowanie UE w tym strategicznie ważnym dla bezpieczeństwa Polski obszarze, pozostanie niewątpliwie istotnym celem polityki zagranicznej, dla realizacji którego tradycyjnie niezbędne będzie uzyskanie poparcia i zrozumienia ze strony Niemiec i innych europejskich partnerów. W wymiarze globalnym przyszłość Unii wydaje się być nadal nierozzerwalnie związana z relacjami ze Stanami Zjednoczonymi, tak na płaszczyźnie współpracy politycznej, jak i gospodarczej, czego jednym z elementów

mogłoby być zawarcie w przyszłości umowy o wolnym handlu pomiędzy UE i USA oraz w odniesieniu do Polski także militarnej. Autorzy rządowych *Priorytetów polskiej polityki zagranicznej na lata 2012–2016* zwracają również uwagę na znaczenie stosunków zewnętrznych Unii z partnerami strategicznymi wspólnoty: Brazylią, Chinami, Indiami i Japonią, podkreślając, iż podpisane porozumienia nierzadko pozostają martwą literą, nie są wypełniane treścią, brakuje im niezbędnej dynamiki, a działania unijne, zmierzające do wypracowywania jednolitego stanowiska np. na forum G20, stają się zakładnikiem stanowisk narodowych i regionalnych partykularyzmów²³. Na tym tle nadzwyczaj lapidarnie zostały w dokumencie potraktowane kwestie współpracy Unii z FR, ograniczające się do dyplomatycznej frazy, tak często pojawiającej się w oficjalnych unijnych enuncjacjach, a streszczającej się w sformułowaniu, że „Polska jest otwarta na unijny dialog z Rosją i zamierza wesprzeć program modernizacji tego kraju, rozumiany jako rządy prawa, pluralizm polityczny, wolność słowa, czy społeczeństwo traktowane podmiotowo. Jednak kluczowe znaczenie będzie miała determinacja samej Rosji. Ewentualne powodzenie tego procesu stałoby się również sukcesem UE”²⁴. Stylizacja zapisu w dokumencie w odniesieniu do relacji z Rosją dowodzi nacechowanego widocznym dystansem stanowiska władz polskich do problematyki stosunków Brukseli z Moskwą, nie ma natomiast w niej nawet wzmianki do wielokrotnie wyrażanych ambicji ze strony Warszawy do odgrywania roli unijnego eksperta i animatora polityki Unii *in corpore* wobec największego sąsiada Polski na Wschodzie²⁵. Z drugiej jednak strony Polsce niewątpliwie zależy na utrzymaniu dobrych, ale wolnych od retoryki poprzedniej ekipy rządzącej, pragmatycznych stosunków z Rosją na zasadach wzajemności, co – zdaniem Warszawy – może pozwolić na intensyfikację dialogu politycznego i kontaktów gospodarczych²⁶. Rządowe priorytety zakładają poparcie Polski dla możliwie nieodległej w czasie finalizacji negocjacji w sprawie zawarcia nowego, całościowego porozumienia UE–FR, przy założeniu zawarcia jej na bazie wzajemności i co najmniej równoległości dla państw objętych programem PW i samej FR. W obliczu gwałcenia przez Kreml norm prawa międzynarodowego, m.in. jednostronnego złamania porozumień zawartych w memorandum buda-peszańskim z 1994 r., zasad OBWE i otwartej agresji FR skierowanej przeciwko integralności terytorialnej Ukrainy, przejawiającej się faktycznym przejściem przez armię rosyjską kontroli nad Krymem w marcu 2014 r., stanowisko Polski wobec

²³ *Priorytety polskiej polityki zagranicznej, op. cit.*, s. 12.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Zob. wystąpienia ministra Radosława Sikorskiego w sejmie w maju 2008 r. i kwietniu 2010 r. na oficjalnych stronach internetowych MSZ.

²⁶ R. Sikorski, *Russia and the Security of Poland*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, www.msz.gov.pl (12 IV 2014); R. Sikorski, *Poland 2009. Ten years in NATO, five years in the EU. Plus the lesson from Georgia*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, www.msz.gov.pl (15 VII 2014).

dialogu UE–Rosja ulegnie zasadniczej zmianie, a Warszawa stanie się niewątpliwie jednym z głównych rzeczników reorientacji polityki unijnej wobec Moskwy.

W zakresie współpracy na forum UE, jak również na płaszczyźnie bilateralnej, Polska – odpowiednio do opublikowanego w 2012 r. programu swojej aktywności na arenie międzynarodowej – niezmiennie traktuje dwa najważniejsze filary wspólnoty: Niemcy i Francję, uznając oba kraje za swoich kluczowych partnerów politycznych i gospodarczych na kontynencie. Tym samym pragnie utrzymać osiągnięty wysoki poziom dynamiki stosunków dwustronnych, także na forum przeżywającego swoisty renesans Trójkąta Weimarskiego, jako istotnej płaszczyzny uzgadniania europejskich interesów, np. w kwestii wypełniania treścią WPBiO, czy chociażby znajdującej się w polu szczególnego zainteresowania Polski unijnej polityki wschodniej. W relacjach z Wielką Brytanią rządowa strategia w ramach Unii Europejskiej na lata 2012–2016 wskazuje na zbieżność w wielu punktach poglądów Warszawy i Londynu, szczególnie w sprawie zwiększania zdolności obronnych Unii i NATO. Niezmiennie z punktu widzenia interesów Polski, również w wymiarze wewnątrzunijnym, pozostaje współdziałanie z Litwą, Łotwą i Estonią, z którymi łączy Warszawę wiele wspólnych ocen i poglądów, szczególnie na sprawy związane z wymiarem wschodnim polityki Unii Europejskiej, więzów euroatlantyckich, czy też reform strukturalnych we wspólnocie. Istotnym barometrem relacji polsko-litewskich powinien być w najbliższych latach nierozwiązany do dziś problem kondycji oraz traktowania mniejszości polskiej w tym kraju, a zatem odejście od polityki *pobłażliwości* i zdecydowany zwrot w stronę budowy partnerstwa w oparciu o pragmatyzm Warszawy, wzajemny szacunek i respektowanie umów międzynarodowych dotyczących ochrony mniejszości narodowych i etnicznych. Tradycyjnie Polska przywiązuje istotne znaczenie, co znalazło potwierdzenie w analizowanym dokumencie rządowym, do rozwoju współpracy z Czechami, Słowacją i Węgrami, i prowadzenia efektywnej polityki europejskiej, zwłaszcza w związku z materializującą się od 2009 roku ideą spotkań Grupy Wyszehradzkiej (V4) przed posiedzeniami Rady Europejskiej. Nowym impulsem dla państw skupionych w Grupie Wyszehradzkiej winna być otwartość modelu V4+, a co za tym idzie możliwa kooperacja także z innymi partnerami europejskimi. Pozytywną przesłanką dla takiej konstatacji jest rokująca dobre perspektywy praktyka odbywania konsultacji z Państwami Bałtyckimi, Rumunią, Bułgarią a nawet Ukrainą. Aczkolwiek współpraca Grupy Wyszehradzkiej z państwami trzecimi w formule V4+ odnosi się przede wszystkim do państw regionu Europy Środkowej i Wschodniej oraz Południowo-Wschodniej, to jednak nie ogranicza się ona jedynie do najbliższego sąsiedztwa. Dlatego też obiecujące wydają się być także kontakty z Radą Nordycką i krajami Beneluksu²⁷.

²⁷ *Priorytety polskiej polityki zagranicznej, op.cit., s. 19.*

Na tle podstawowego dla Polski znaczenia jej aktywności na płaszczyźnie stosunków międzynarodowych w regionie, UE i najbliższym sąsiedztwie, Warszawa posiada selektywne ambicje globalne, przejawiające się w relacjach z państwami pozaeuropejskimi oraz organizacjami międzynarodowymi i globalnymi, takimi jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Bank Światowy, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju czy Światowa Organizacja Handlu. Polska zamierza nadal, naturalnie w ograniczonym zakresie i na skalę swoich możliwości oddziaływania, służyć misją dobrych usług w obliczu przemian zachodzących na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej, np. w Tunezji, Egipcie i Libii. Na obszarze Azji i Pacyfiku, a więc w Indiach, Japonii, czy Korei Południowej interesy polskie ograniczają się niemal wyłącznie do kwestii związanych z rozwojem współpracy gospodarczej i dlatego zadaniem polskiej polityki zagranicznej pozostanie tworzenie sprzyjającego klimatu dla inwestycji i pozyskiwania kapitału, w sferze zaś politycznej – rozwój dialogu ze Stowarzyszeniem Narodów Azji Południowo-Wschodniej, najważniejszym regionalnym centrum integracji w tym obszarze. Podobnie w odniesieniu do wiodących państw Ameryki Łacińskiej zasadnicze znaczenie będą posiadały dla Polski zagadnienia gospodarcze oraz wymiana handlowa i stymulowanie współpracy na tym polu przede wszystkim z Brazylią, Argentyną, Meksykiem, Chile oraz Peru.

Przyjęte w marcu 2012 roku przez Radę Ministrów *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016* są pierwszym od przełomu politycznego w Polsce zapoczątkowanego w 1989 roku dokumentem programowym, zawierającym cele i zadania stojące przed polityką zagraniczną III RP w perspektywie dłuższej niż jeden rok, jak to miało miejsce w przypadku strategii bezpieczeństwa narodowego przyjmowanych w latach 1992, 2000, 2003 i 2007, podejmujących także kwestie związane z problematyką polskiej polityki zagranicznej. Niewątpliwie jego wysoki poziom ogólności, niekiedy brak spójności wewnętrznej oraz niepołożenie w nim głównego akcentu na kwestie zasadnicze dla polskiej racji stanu, zarówno w wymiarze narodowym, jak i państwowo-narodowym, a skoncentrowanie się na ideałach wolności, solidarności, demokracji czy prawach człowieka, postrzeganych jako fundamenty w sensie aksjologicznym i ideowym aktywności Polski na arenie międzynarodowej, spowodowane zostało przede wszystkim tym, iż jego adresatem była szeroka opinii publiczna w kraju i za granicą, co *ipso facto* narzucało sposób narracji i wykluczało wchodzenie z nadmierną bezpośredniością do kuchni dyplomatycznej. Wydaje się, iż świadczy to o postępującej, pomimo licznych niedomagań, zwłaszcza w polityce kadrowej i słabym zapleczu eksperckim, pragmatyzacji i profesjonalizacji polskiej polityki zagranicznej, na ogół trafnej ocenie zachodzących w otoczeniu międzynarodowym zjawisk i procesów. Znalazło to odzwierciedlenie m.in. w odejściu od koncepcji *bandwagoing* i mocniejszym niż

dotychczas artykułowaniu interesu narodowego w relacjach USA, czy też zasadniczo odmiennym po 2007 r. konstruktywnym podejściu do stosunków z FR, aczkolwiek w obliczu interwencji zbrojnej Moskwy na Ukrainie i jej międzynarodowych konsekwencji, relacje polsko-rosyjskie wkraczają w nowy dramatyczny etap, który poza wszelką wątpliwością na następne dekady położy się cieniem, nie tylko na stosunki bilateralne, ale także na politykę międzynarodową pierwszej połowy XXI wieku. Nakreślone w rządowych *Priorytetach polskiej polityki zagranicznej 2012–2016*, w tym w strategii w ramach UE, dwa pierwsze priorytety, a więc silna Polska w silnej unii politycznej oraz Polska jako wiarygodny sojusznik w stabilnym łańdźcu euroatlantyckim pozostaną zapewne na długie lata zasadniczym i niepodważalnym wyznacznikiem aktywności międzynarodowej III RP.

SŁOWA KLUCZOWE

Polska polityka zagraniczna, Racja Stanu, obszar euroatlantycki, priorytety polityczne, NATO, bezpieczeństwo, Unia Europejska, interesy, dyplomacja

KEYWORDS

Poland's foreign policy, raison d'état, Euroatlantic area, political priorities, NATO, security, European Union, interests, diplomacy

S u m m a r y

New opportunities and old constraints. Priorities of Poland's foreign policy in 2012–2016 against the background of the 10th anniversary of Poland's accession to the European Union

The author proves that a high level of vagueness and lack of consistency in the document titled: Priorytety polskiej polityki zagranicznej na lata 2012–2016 (Priorities of Poland's foreign policy for 2012–2016), as well as lack of emphasis on the issues crucial for the Poland's raison d'état both in the national and state-national dimension, preeminently resulted from the fact that it addressed a wide range of public opinion in the country itself and abroad, which in principle imposed the way of presenting the fundamental principles of Poland's foreign policy. Nevertheless, the first two priorities outlined in the governmental document Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012-2016, including strategies within the European Union, i.e. strong Poland in a strong political union and Poland as a reliable ally in a stable Euroatlantic order, will probably remain an essential and indisputable indicator of international activity of the Third Republic of Poland for years to come.