



Redakcja naukowa:  
Ryszard Zięba  
Tomasz Pawłuszko

**POLITYKA ZAGRANICZNA POLSKI  
W ZMIENIAJĄCYM SIĘ ŁADZIE  
MIĘDZYNARODOWYM:  
wybrane problemy**



Kielce 2016

POLITYKA ZAGRANICZNA POLSKI  
W ZMIENIAJĄCYM SIĘ ŁADZIE  
MIĘDZYNARODOWYM:  
WYBRANE PROBLEMY

Redakcja naukowa  
Ryszard Zięba, Tomasz Pawłuszko

Kielce 2016

*Recenzent:*

dr hab. Justyna Zając, prof. UW

*Redakcja naukowa:*

prof. zw. dr hab. Ryszard Zięba, Wydział Nauk Politycznych i Studiów  
Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego  
dr Tomasz Pawłuszko, Wydział Prawa, Administracji i Zarządzania  
Uniwersytetu Jana Kochanowskiego

Publikacja została dofinansowana ze środków statutowych  
Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach.

Copyright © by Ryszard Zięba i Tomasz Pawłuszko (redaktorzy tomu)

**ISBN 978-83-65139-81-8**

*Wydawca:*

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

*Skład komputerowy i projekt okładki:*

Umbo. Technika i Multimedia Zdzisław Nowak  
tel. 508 558 663, e-mail: info@umbo.net.pl

*Druk i oprawa:*

Wydawnictwo Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach  
25-369 Kielce, ul. Żeromskiego 5, tel. 41 349-72-65

# Spis treści

---

Ryszard Zięba, Tomasz Pawłuszko, *Wstęp* ..... 5

## ZAGADNIENIA TEORII POLITYKI ZAGRANICZNEJ

Ryszard Zięba, *Teoretyczne aspekty polityki zagranicznej państwa: wnioski dla Polski w kontekście zmieniającego się ładu międzynarodowego* ..... 13

Czesław Maj, *Racja stanu w polityce zagranicznej* ..... 31

Kazimierz Łastawski, *Dylematy współczesnej polskiej racji stanu* ..... 41

Agata Włodkowska-Bagan, *Kultura strategiczna Polski* ..... 53

Tomasz Pawłuszko, *Nowe trendy badań nad polityką zagraniczną* ..... 77

## DIAGNOZA POLSKIEJ POLITYKI ZAGRANICZNEJ

Bogdan J. Góralczyk, *Polska polityka zagraniczna w zmieniającym się ładzie międzynarodowym: co nam umyka?* ..... 93

Mieczysław Stolarczyk, *Nowe wyzwania i zagrożenia dla polityki zagranicznej Polski w połowie drugiej dekady XXI wieku* ..... 113

Jerzy Jaskiernia, *Racja stanu Polski w zmieniającym się ładzie międzynarodowym w kontekście uwarunkowań bezpieczeństwa demokratycznego* ..... 147

## NOWE PROBLEMY I KIERUNKI POLSKIEJ POLITYKI ZAGRANICZNEJ I BEZPIECZEŃSTWA

Miron Łakomy, *Wybrane zagrożenia teleinformatyczne dla bezpieczeństwa Polski* ..... 167

Janusz Józef Węc, *Niemcy w polityce europejskiej Polski w latach 2004-2016* ..... 185

Ryszard M. Czarny, *Ogólne uwarunkowania i kierunki realizacji tzw. „polityki północnej” RP* ..... 221

Katarzyna Czornik, <i>Bliski Wschód w polityce zagranicznej Polski w drugiej dekadzie XXI wieku. Aspekty polityczne</i> .....	235
Michał Łuszczuk, <i>Konstruowanie polityki zagranicznej Polski wobec regionu Arktyki</i> .....	259
Wojciech Saletra, Adrian Mitreęga, <i>„Северный поток-2” jako geopolityczne narzędzie Rosji wobec solidarności energetycznej Unii Europejskiej</i> .....	279
Bibliografia.....	297

## Wstęp

---

Po przełomie politycznym 1989 roku Polska postawiła sobie dwa zasadnicze cele na arenie międzynarodowej: zapewnienie bezpieczeństwa i wspomaganie szans przyspieszonego rozwoju cywilizacyjnego. Ich konkretyzację stanowiły starania o przystąpienie do Sojuszu Północnoatlantyckiego i do Unii Europejskiej. Pierwszy z nich zrealizowano po dziesięciu latach, kiedy 12 marca 1999 roku Polska stała się członkiem NATO. Natomiast drugi cel okazał się trudniejszy a osiągnięto go po piętnastu latach, gdy 1 maja 2004 roku została przyjęta do Unii Europejskiej. Właściwie w prawie całym okresie przedakcesyjnym istniał konsensus między głównymi siłami politycznymi w Polsce w sprawie tych strategicznych celów naszego państwa na arenie międzynarodowej. W końcowym etapie negocjacji akcesyjnych z UE już ta zgoda załamywała się, zwłaszcza, że siły prawicowej opozycji były podejrzliwe i niechętne wobec rządzącej (w latach 2001-2005) lewicy (SLD), a do tego zastrzeżenia wobec starań o przystąpienie do Unii Europejskiej formułowała Liga Rodzin Polskich i Samoobrona. Pomimo tego członkostwo Polski w Unii zostało poparte przez ponad trzy czwarte (77,45%) społeczeństwa w referendum w czerwcu 2003 roku.

Kilkanaście miesięcy po przystąpieniu Polski do UE, jesienią 2005 roku, władzę w Warszawie przejęła eurosceptyczna partia o orientacji narodowo-katolickiej Prawo i Sprawiedliwość, a jej pozycję wzmacniał wywodzący się z tej partii prezydent Lech Kaczyński. Konsensus w polityce zagranicznej został ostatecznie złamany. Na to nałożył się kryzys konstytucyjny w Unii Europejskiej przejawiający się w odrzuceniu Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy oraz kryzys strefy wspólnej waluty euro. W latach rządów PiS (2005-2007) Polska reprezentowała stanowisko niechętne pogłębianiu integracji europejskiej i kontynuowaniu współpracy z Niemcami i Francją w ramach Trójkąta Weimarskiego. To prowadziło Polskę na peryferie UE, a do tego zaangażowanie Warszawy we wspieranie tzw. kolorowych rewolucji na obszarze państw poradzieckich (Gruzja, Ukraina) powodowało pogarszanie się i tak niedobrych stosunków z Rosją. Kryzys finansowy 2008 roku w świecie zachodnim, chociaż stosunkowo łagodnie dotknął polską gospodarkę, ograniczał możliwości Polski na arenie międzynarodowej. Zbiegł on się w czasie ze zwrotem polityki Rosji w kierunku asertywnym. Wprawdzie powołanemu jesienią 2007 roku rządowi Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego udało się pragmatycznie układać stosunki z Rosją, ale poważne ich zakłócenie i stop-

niowe pogarszanie się nastąpiło po katastrofie samolotu z polską delegacją na czele z prezydentem L. Kaczyńskim w kwietniu 2010 roku. Równocześnie załamywała się współpraca państw zachodnich z Rosją. Powodem było kontynuowanie przez NATO polityki rozszerzania na wschód, w tym zapowiedź szczytu w Bukareszcie w kwietniu 2008 roku przyjęcia w przyszłości do sojuszu Ukrainy i Gruzji oraz ustanowienie w maju 2009 roku przez Unię Europejską programu współpracy z częścią państw poradzieckich pod nazwą Partnerstwa Wschodniego. Wyraźnym symptomem komplikowania się stosunków między Zachodem a Rosją była wojna gruzińsko-rosyjska w sierpniu 2008 roku, a następnie odrzucenie przez Moskwę zaproszenia do Partnerstwa Wschodniego.

Nowym uwarunkowaniem polskiej polityki zagranicznej, wtedy a nawet do dziś niedocenianym przez elity polityczne w Warszawie, okazała się rekonfiguracja ładu międzynarodowego po światowym kryzysie finansowym. Ten krach na giełdach w krajach zachodnich miał kontynuację w postaci długotrwałej recesji ekonomicznej. W trakcie tego kryzysu ujawniły się tzw. nowe wschodzące mocarstwa, które z inicjatywy prezydenta Rosji, Władimira Putina, zawiązały współpracę początkowo określaną mianem BRIC, a od 2011 roku jako BRICS. W tym nowym ugrupowaniu znalazły się Brazylia, Rosja, Indie, Chiny i Republika Południowej Afryki. Czołowym wschodzącym mocarstwem okazały się rosnące w siłę Chiny, ale i Rosja zaczęła odgrywać wiodącą rolę w inicjowaniu wielobiegunowości (policentryzmu) ładu międzynarodowego. Po rozwiązaniu spornych problemów w stosunkach wzajemnych Rosja i Chiny zaczęły rozwijać od połowy pierwszej dekady XXI wieku wszechstronną współpracę, w tym wojskową. W Polsce, podobnie jak w Waszyngtonie, starano się nie dostrzegać korzystnych dla Rosji aspektów tej współpracy. W Warszawie nie zadano sobie nawet trudu odpowiedzi na pytanie, dlaczego Rosja stała się bardziej asertywna w stosunkach z Zachodem, w tym z Polską. Wyjaśniano to uproszczoną, właściwie bezrefleksyjną konstatacją, że Rosja jest agresywna, autorytarna i dąży do nowego podziału świata. Różnica między stanowiskiem USA i Polski jest taka, że Waszyngton dokonał jesienią 2001 roku tzw. Asia pivot i podjął próbę organizowania konkurencyjnych wobec Chin ugrupowań (TPP, TTIP), a Warszawa koncentruje się od kilku lat na odpychaniu Rosji od Europy, poprzez politykę poszerzania NATO na wschód i militarnego wzmocnienia jego wschodniej flanki oraz rozwijanie Partnerstwa Wschodniego. Skutek tego jest taki, że Polska stała się głównym animatorem i wykonawcą polityki amerykańskiej wobec Rosji. Na próżno by doszukiwać się w mainstreamowej debacie w Polsce na temat polityki zagranicznej odpowiedzi na pytanie czy i jak to służy naszym interesom narodowym. Jedynie na portalach pravicowych w Internecie można znaleźć z troską problemem.

Przedstawiciele głównych sił politycznych, zwłaszcza Platformy Obywatelskiej rządzącej do jesieni 2015 roku, a jeszcze dosadniej Prawa i Sprawiedliwości, które następnie przejęło władzę, jako główny cel polskiej polityki wschodniej traktują „przeciwstawianie się rosyjskiej agresji na Ukrainie”. Widzą jedynie aneksję Krymu i wspieranie secesji Donbasu przez Moskwę. To fakt, że Rosja łamie prawo międzynarodowe ingerując w kryzysie ukraińskim, ale polscy politycy oraz usłużni im dziennikarze i eksperci nie zadają sobie trudu odpowiedzi na pytanie, jak do tego doszło, a także czy USA i Unia Europejska nie mają sobie nic do zarzucenia starając się wyrwać Ukrainę z cienia Rosji i włączyć ją do swojej strefy wpływów. Oparte na paradygmacie realizmu politycznego interpretacje takich amerykańskich autorów jak John Mearsheimer, Jack Matlock, Stephen Walt, Henry Kissinger czy Stephen Cohen, są odrzucane a jako główne argumenty są stosowane oparte na teorii liberalizmu interpretacje mające wskazywać na Rosję jako agresora i mocarstwo dążące do poszerzenia swojej strefy wpływów. To powoduje swoiste zapętlenie się Polski jako kraju uwikłanego w swoistą krucjatę przeciw Rosji. Brakuje szerszego spojrzenia, które by pozwalało na większe pole manewru w całej polityce wschodniej. Bezwarunkowe wspomaganie Ukrainy spycha nas do roli głównego adwersarza Rosji. Ogranicza to także możliwości Polski w stosunkach z sojusznikami i partnerami zachodnimi. Kryzys ukraiński jest zamrożony, a jeśli będzie rozwiązany – a wszystko wskazuje, że bez naszego udziału – to nic na nim nie ugramy. Natomiast wzmocnienie wschodniej flanki NATO, do czego Polska tak walnie się przyczyniła w latach 2014-2016, nie zwiększa w sposób istotny naszych zdolności obronnych, a wprowadza tylko stosunki z Rosją w coraz głębszą zapaść. Jeśli nie nastąpi odwrót Warszawy od tego nieefektywnego i niebezpiecznego kursu, to przy rozluźnieniu w stosunkach z Berlinem i Paryżem, nasi weimarscy partnerzy będą się porozumiewać z Rosją, bez oglądania na nas.

Rzeczywistym problemem jaki stoi przed polską polityką zagraniczną jest niebezpieczeństwo rozpadu Unii Europejskiej. Polska nie tylko, że temu nie przeciwdziałała, ale od jesieni 2015 roku realizuje kurs na osłabianie Unii, poprzez akcentowanie potrzeby zwiększania roli państw narodowych, pogarszanie stosunków z Francją i Niemcami oraz tworzenie wewnętrznych ugrupowań opartych na koncepcji Międzymorza, nazywanej w oficjalnej propagandzie Trójmorzem.

W drugiej dekadzie XXI wieku w warunkach dokonującej się rekonfiguracji ładu międzynarodowego priorytetowy kierunek polskiej polityki zagranicznej stanowi strefa transatlantycka. Wynika to z zakotwiczenia w niej interesów bezpieczeństwa i to w podwójnym ujęciu. Z jednej strony dlatego, że Polska opiera swoje bezpieczeństwo na gwarancjach NATO, a z drugiej strony z powodu percepcji zagrożeń, które są widziane ja-



ko zagrożenie militarne ze strony Rosji. Tak zresztą oficjalnie je określa Strategia bezpieczeństwa narodowego RP przyjęta w listopadzie 2014 roku. Niewątpliwie to sformułowanie jest rezultatem obaw przed agresją ze strony Rosji powstałych w czasie kryzysu ukraińskiego. A więc zakres polskiej wizji bezpieczeństwa jest szeroki i obejmuje obszar od Ameryki Północnej po azjatycką część Federacji Rosyjskiej. Jądro tego obszaru stanowi Europa. I znowu z dwóch powodów. Po pierwsze dlatego, że Polska leży w Europie będąc otoczoną przez sojuszników z NATO i Unii Europejskiej. Obserwując wyraźnie zaznaczone w 2011 roku przeorientowanie polityki zagranicznej USA na Azję i potwierdzenie priorytetowego znaczenia dla nich Bliskiego Wschodu należy stwierdzić, że amerykańskie gwarancje sojusznicze dla Polski, podobnie jak dla innych sojuszników z tzw. wschodniej flanki, pomimo jej militarne wzmocnienia mogą okazać się problematyczne. W tym kontekście ujawnia się drugi powód kluczowego znaczenia europejskiego komponentu gwarancji bezpieczeństwa dla Polski, tym bardziej, że w Europie są najbliżsi w sensie odległości sojusznicy a do tego Unia Europejska wzmocnia bezpieczeństwo swoich państw członkowskich szeroką gamą środków cywilnych.

Mając na uwadze drugi zasadniczy cel polskiej polityki zagranicznej, czyli wspomaganie rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego należy wskazać przede wszystkim na potrzebę obrony i pogłębiania integracji w ramach Unii Europejskiej, a także znormalizowania i nawiązania współpracy gospodarczej ze wszystkimi wschodnimi sąsiadami, w tym z Rosją, oraz szerokiego włączenia Polski do wielkich chińskich projektów nakreślonych jesienią 2013 roku przez prezydenta ChRL Xi Jinpinga w koncepcji Pekinu „One Belt, one Road”. Polska ustanowiła w grudniu 2010 roku strategiczne partnerstwo z Chinami, co jest zasługą b. prezydenta Bronisława Komorowskiego i rządu Donalda Tuska.

Rząd PiS kontynuuje tę politykę współorganizując spotkania na szczycie państw Europy Środkowej i Wschodniej z Chinami. Oznacza to, że obecne władze RP starają się włączyć do jednego z dwóch Jedwabnych Szlaków promowanych przez Chiny, a mianowicie szlaku lądowego. Szlak ten prowadzi z Chin do Europy Zachodniej (do Madrytu), a więc biegnie przez rozległe terytorium Rosji. Ustanowienie w kwietniu 2013 roku bezpośredniego połączenia kolejowego cargo między Łodzią a Czengdu, przedłużonego w sierpniu 2015 roku do Xiamen (południowo-wschodnie Chiny) jest ważnym przedsięwzięciem logistycznym, ale problem w tym, że pierwsze pociągi przywoziły towary z Chin, a z Polski wracały na ogół puste, gdyż polska gospodarka nie ma wiele do zaoferowania Chinom. Trzeba mieć co sprzedawać i zdobyć na polskie towary kontrahentów w Chinach, ale także w innych krajach leżących na tym Jedwabnym Szlaku, a więc w Rosji czy Kazachstanie. Przed polskimi decydentami

i biznesem stoi więc wielkie wyzwanie, które warto podjąć z korzyścią dla naszych interesów. Wydaje się koniecznością porzucenie przez rządzących życzeniowego myślenia wobec Rosji na rzecz metody racjonalnego wyboru. A to – jak obserwujemy – nie jest łatwym zadaniem dla mocno zideologizowanej i antyrosyjsko nastawionej ekipy rządzącej Polską.

Ponieważ pokryzysowy ład międzynarodowy drugiej dekady XXI wieku dynamicznie się zmienia, nieuniknione są zmiany w polityce zagranicznej Polski. Polska – choć rządzona przez bardzo ambitną ekipę zapowiadającą „dobrą zmianę” – będzie musiała korygować swoją koncepcję. Nie trudno przewidzieć, że ewolucja tej polityki będzie funkcją rekonfiguracji ładu międzynarodowego, zwłaszcza – po pierwsze, będzie się dokonywać pod wpływem zmian w stosunkach Zachodu z Rosją oraz ewolucji polityki Stanów Zjednoczonych, pod przywództwem nowego prezydenta Donalda Trumpa, wobec Europy Środkowej i Wschodniej oraz po drugie, zależeć będzie od kondycji Unii Europejskiej. Rosnąca rola Chin i całej grupy BRICS pozostanie drugoplanowym uwarunkowaniem dla polityki zagranicznej naszego państwa.

W prezentowanym zbiorze opracowań podjęliśmy kluczowe dla polskiej racji stanu zagadnienia. Znalazły się tu opracowania dotyczące teoretycznych aspektów polskiej polityki zagranicznej, w tym kategorii racji stanu, jej zmienności i dylematów, oraz nowych trendów w badaniach polityki zagranicznej. Mocno zostały zaakcentowane nowe wyzwania stojące przed polską polityką zagraniczną w drugiej dekadzie XXI wieku, a więc w warunkach zmieniającego się ładu międzynarodowego, którego środek ciężkości przesuwa się ze strefy euroatlantyckiej do Azji. Analizie zostały poddane aktualne problemy w stosunkach polsko-niemieckich, a także niemające priorytetowego charakteru kierunki polityki Polski wobec Europy Północnej, regionu Arktyki oraz Bliskiego Wschodu. Na polecenie zasługuje opracowanie na temat teleinformatycznych zagrożeń dla bezpieczeństwa Polski.

Oddawany do rąk Czytelników tom nie ma charakteru pełnego opracowania na temat polityki zagranicznej Polski w zmieniającym się ładzie międzynarodowym. Zarysowuje on jedynie tendencje i propozycje badania tej polityki. Pomija niektóre bardzo istotne kierunki polityki zagranicznej, jak polityka wschodnia. Na te tematy ukazało się ostatnio w Polsce wiele interesujących publikacji, a my nie chcemy ich powielać lub dublować. W dalszych swoich badaniach podejmiemy próbę naświetlenia nieopracowanych dotąd aspektów polskiej polityki zagranicznej.

*Ryszard Zięba, Tomasz Pawłuszko*  
Warszawa – Kielce, listopad 2016 r.

Ryszard Zięba<sup>1</sup>  
Uniwersytet Warszawski

## Teoretyczne aspekty polityki zagranicznej państwa: wnioski dla Polski w kontekście zmieniającego się ładu międzynarodowego

---

### Polityka zagraniczna państwa i jej kategorie analityczne

Polityka zagraniczna stanowi historycznie najstarszą część polityki państwa, formułowaną w jego systemie wewnętrznym, a realizowaną poza jego granicami. Jej istotę stanowi działalność zmierzająca do osiągnięcia celów wyrażających potrzeby i interesy państwa i społeczeństwa (narodu) poprzez współpracę i rywalizację z innymi uczestnikami systemu międzynarodowego<sup>2</sup>. Generalnie uwarunkowania polityki zagranicznej państwa można przedstawić w postaci tabeli 1<sup>3</sup>.

Jak widać, środowisko polityki zagranicznej jest bardzo szerokie, gdyż składają się na nie elementy wewnątrz systemowe (w ramach państwa), jak i zewnętrzne o charakterze międzynarodowym. Wszystkie zmienne środowiskowe mają znaczenie, wywierają większy bądź mniejszy wpływ na treść i formy prowadzonej przez państwo polityki zagranicznej. Jednak należy mieć na uwadze dyrektywę metodologiczną sformułowaną przez Z. J. Pietrasia o zastosowaniu aktywistycznej interpretacji polityki zagranicznej państwa, która zakłada, że państwo posiada zdolność do aktywnej

---

<sup>1</sup> Prof. dr hab. Ryszard Zięba, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego.

<sup>2</sup> Z. J. Pietraś, *Podstawy teorii stosunków międzynarodowych*, Lublin 1986, s. 85-87; J. Kukułka, *Polityka zagraniczna a polityka wewnętrzna*, [w:] J. Kukułka, R. Zięba (red.), *Polityka zagraniczna państwa*, Warszawa 1992, s. 20-22; M. Webber, M. Smith et al., *Foreign Policy in a Transformed World*, Harlow 2002, s. 9-10; M. Dobroczyński, J. Stefanowicz, *Polityka zagraniczna*, Warszawa 1980, s. 1984, s. 14; T. Łoś-Nowak, *Polityka zagraniczna – stałe i zmienne komponenty procesu formułowania i realizacji celów*, [w:] eadem (red.), *Polityka zagraniczna: aktorzy – potencjały – strategie*, Warszawa 2011, s. 47.

<sup>3</sup> Zob. R. Zięba, *Uwarunkowania polityki zagranicznej państwa*, [w:] idem (red.), *Wstęp do polityki zagranicznej państwa*, Toruń 2004, s. 20.

homeostazy zewnętrznej, czyli do kształtowania środowiska zgodnie ze swoimi podstawowymi interesami a więc racją stanu<sup>4</sup>. To pozwala dopuszczać, że władze państwa mogą ignorować uwarunkowania i determinanty swojej polityki zagranicznej, a więc podejmować działania kompletnie od nich oderwane i w praktyce nieskuteczne.

Tabela 1. Schemat uwarunkowań polityki zagranicznej państwa

Wewnętrzne	Zewnętrzne (międzynarodowe)
Obiektywne 1. Środowisko geograficzne państwa 2. Potencjał ludnościowy 3. Potencjał gospodarczy, naukowo-techniczny i militarny 4. System społeczno-polityczny	Obiektywne 1. Trendy ewolucji najbliższego danemu państwu środowiska międzynarodowego 2. Pozycja państwa w systemie stosunków i ról międzynarodowych 3. Struktura i zasięg umownych powiązań międzynarodowych państwa oraz obowiązujące prawo międzynarodowe
Subiektywne 1. Percepcja środowiska międzynarodowego przez własne społeczeństwo i państwo oraz postawy społeczne wobec innych państw i narodów 2. Koncepcje polityki zagranicznej 3. Jakość oraz aktywność własnej służby zagranicznej i dyplomacji	Subiektywne 1. Międzynarodowa percepcja danego państwa i narodu oraz oczekiwania i wymagania stawiane danemu państwu przez inne państwa 2. Koncepcje polityki zagranicznej innych państw 3. Jakość oraz aktywność służby zagranicznej i dyplomacji innych państw

Źródło: Opracowanie własne.

Polityka zagraniczna składa się z formułowanych i realizowanych celów, reprezentowanych interesów i wartości, podejmowanych decyzji oraz działań prowadzonych przez państwo – przy użyciu określonych środków i metod – stosunkach międzynarodowych w zamiarach ich kształtowania i kontrolowania<sup>5</sup>.

Polityka zagraniczna państwa jest jego działalnością celową na arenie międzynarodowej<sup>6</sup>. Cele tej polityki są formułowane przez ośrodek decyzyjny w państwie na podstawie potrzeb społecznych i wyartykułowanych

<sup>4</sup> Z. J. Pietraś, *Podstawy teorii stosunków międzynarodowych*, Lublin 1986, s. 88, 91.

<sup>5</sup> Ibidem, s. 85-87; J. Kukułka, *Polityka zagraniczna a polityka wewnętrzna*, [w:] J. Kukułka, R. Zięba (red.), *Polityka zagraniczna państwa*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1992, s. 20-22; M. Webber, M. Smith et al., *Foreign Policy in a Transformed World*, Harlow 2002, s. 9-10; M. Dobroczyński, J. Stefanowicz, op. cit., s. 14; T. Łoś-Nowak, *Polityka zagraniczna – stałe i zmienne komponenty procesu formułowania i realizacji celów*, [w:] eadem (red.), op. cit., s. 47.

<sup>6</sup> Na takim założeniu, odwołując się do socjologicznej teorii Talcotta Parsonsa, oparł swoją całościową interpretację polityki zagranicznej George Modelski. Zob. *A Theory of Foreign Policy*, London 1962.

interesów. Większość teoretyków stosunków międzynarodowych, wyłączwszy autorów hołdujących podejściu behawioralnemu, uważa, że istnieje ścisły związek między interesami państwa a celami jego polityki zagranicznej. To pozwala im wyprowadzać cele polityki zagranicznej z różnorodnie i na ogół niezbyt jasno definiowanego „interesu narodowego”.

Kategoria „interesu narodowego” została upowszechniona w nauce przez przedstawicieli szkoły realizmu politycznego, głównie przez klasyków tego nurtu zaliczanych do tzw. szkoły chicagowskiej, zwłaszcza takich badaczy jak: Hans Morgenthau, Frederick Hartman, George Kennan, Walter Lippmann, Kenneth Thompson i in. Morgenthau mocno akcentował w 1948 r., że „cele polityki zagranicznej muszą być definiowane na warunkach interesu narodowego”<sup>7</sup>. Natomiast zespół autorów z Brookings Institution utrzymywał (w 1950 r.), że interes narodowy stanowi „zespół ogólnych i stałych celów (*ends*) na rzecz których państwo/naród działa”. Cele te obejmują „potrzebę zjednoczenia się dla zabezpieczenia przed agresją, do podnoszenia standardu życia i dla utrzymania narodowej i międzynarodowej stabilności”<sup>8</sup>. W Europie Zachodniej ten tok rozumowania reprezentowali Joseph Frankel, Roy E. Jones czy Raymond Aron<sup>9</sup>.

Zanim upowszechniło się stosowanie paradygmatu realistycznego, w literaturze poświęconej polityce zagranicznej państwa, szeroko stosowano historyczno-prawne ujęcie interesów państwa. Obejmowało ono m.in. rozważania na temat kategorii racji stanu. Pojęcie to miało swoją genezę gdzieś tam w starożytnym Rzymie, a o prawo swojego obywatelstwa dobijało się od włoskiego Odrodzenia w XVI wieku (Niccolo Machiaveli, Francesco Guicciardini, Giovanni Botero, Giovanni della Casa), a praktycznie stosowano je w epoce absolutyzmu oświeconego (Ludwik XIV, kardynał de Richelieu, Fryderyk II – Wielki).

Patrząc na XX-wieczną naukę wypowiadającą się i definiującą rację stanu należy przywołać kilka ważnych nazwisk: niemieckiego historyka Friedricha Meineke (1924), polskiego socjologa Floriana Znanieckiego (1936) oraz piszących kilkadziesiąt lat później prawnika Konstantego Grzybowskiego (1968) oraz politologów: Czesława Mojsiewicza (1989), całej plejady lubelskich uczonych: Leopolda Seidlera (1975), Jana Malarczyka (1989), Z. J. Pietrasia (1989), Czesława Maja (1989), a także Mieczysława Stolarczyka (1985), Stanisława Bielenia (1992), Eugeniusza Sadowskiego (1992, 2004), Arkadego Rzegockiego (2008) i Kazimierza Łastawskiego (2009).

<sup>7</sup> H. Morgenthau, *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, New York 1954, s. 528.

<sup>8</sup> *Major Problems of US Foreign Policy 1950–1951*, Washington D.C. 1950, s. 384.

<sup>9</sup> J. Frankel, *National Interest*, Pall Mall, London 1970, s. 31-32; R. E. Jones, *Analysing Foreign Policy: An introduction to Some Conceptual Problems*, London 1970, s. 98; R. Aron, *Pokój i wojna między narodami*, Warszawa 1995, s. 100 i n.

Kategoria „racji stanu” przyciągała uwagę znakomitego grona uczonych piszących z perspektywy historycznej, prawnej i politologicznej. Polska nauka ma w tym dziele znaczący wkład. Dopiero „zalenie” polskiego piśmiennictwa anglosaskimi teoriami, najpierw przez teorię liberalizmu w latach 90. XX w. a w następnej dekadzie przez teorię realizmu politycznego zepchnęło w początkach XXI wieku kategorię racji stanu na dalszy plan.

Spróbujmy jednak spojrzeć na tę kategorię z obecnej perspektywy dokonującej się rekonfiguracji ładu międzynarodowego po kryzysie finansowo-ekonomicznym lat 2008-2011. W tym celu należałoby zestawić pojęcie racji stanu z teorią neorealistyczną, zwłaszcza w wydaniu realizmu strukturalnego Kennetha Waltza. Za takim wyborem przemawia potrzeba dokonania analizy najlepiej nam znanego przypadku polityki zagranicznej Polski w szybko zmieniającym się ładzie międzynarodowym. A dobrze się składa, że wraz z rekonfiguracją porządku międzynarodowego obserwujemy od jesieni 2015 roku, czyli od przejścia władzy przez Prawo i Sprawiedliwość, redefinicję racji stanu naszego państwa.

Po to, aby nie powtarzać ustaleń polskiej literatury przedmiotu na temat definiowania racji stanu, w tym momencie chciałbym tylko zasygnalizować, że opowiadam się za przyjęciem operacyjnego rozumienia racji stanu, jakie w polskiej nauce dobrze znamy. Po pierwsze, za Z. J. Pietrasiem, przyjmuję, że racja stanu obejmuje historycznie zmienny system podstawowych, zewnętrznych i wewnętrznych interesów państwa realizowanych w sposób bezkompromisowy. Są to najważniejsze interesy państwa, wyprowadzane z interesów narodowych. Racja stanu obejmuje interesy narodowe w fazie ich urzeczywistnienia i jest kategorią operacyjno-realizacyjną prowadzonej przez państwo polityki (wewnętrznej i zagranicznej). Jest formułowana przez organy konstytucyjne państwa (parlament, głowę państwa, rząd) i publicznie prezentowana wobec własnego społeczeństwa i na forum międzynarodowym<sup>10</sup>. Po drugie, twierdzę, że podmiotem racji stanu jest państwo, a właściwie aktualna ekipa rządząca, która zawsze określa jakie interesy wchodzi w zakres racji stanu. Posiłkując się myślą M. Stolarczyka należy stwierdzić, racja stanu to interesy narodowe odczytywane przez rządzących<sup>11</sup>. Należy dodać, że racja stanu motywuje decydentów m.in. do działań w polityce zagranicznej państwa i stanowi podstawowe kryterium optymalizacji decyzji i jego działań na arenie międzynarodowej<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Z. J. Pietraś, *Racja stanu w polityce zagranicznej państwa*, [w:] E. Olszewski (red.), *Racja stanu. Historia, teoria, współczesność*, Lublin 1989, s. 39-43.

<sup>11</sup> M. Stolarczyk, *Czynnik narodowy w polityce zagranicznej*, „Studia Nauk Politycznych”, 1985, nr 1, s. 103.

<sup>12</sup> S. Bieleń, *Polityka zagraniczna a racja stanu*, [w:] J. Kukulka, R. Zięba (red.), op. cit., s. 178.

W literaturze przedmiotu istnieje zgodność, że w skład racji stanu wchodzi podstawowe, nadrzędne, najważniejsze czy uniwersalne interesy państwa zaliczane do grupy interesów narodowych. Używając języka realisty Fredericka Hartmanna – można je określić terminem „żywotne interesy”<sup>13</sup>, bądź „wieczne cele polityki zagranicznej” – w terminologii Raymonda Arona<sup>14</sup>. Niewątpliwie są to takie interesy jak: istnienie, bezpieczeństwo, ustrój wewnętrzny państwa, a także tożsamość narodowa, stabilność i perspektywy rozwoju. Takie ujęcie oznacza, że racja stanu obejmuje tylko część, najważniejszych, interesów narodowych. Szczegółowe wyspecyfikowanie interesów wchodzących w skład racji stanu jest zabiegiem trudnym z wielu powodów, wśród których bardzo istotna jest orientacja metodologiczna. Badacze hołdujący paradygmatowi realistycznemu preferują „konkretne”, związane z państwem interesy, przede wszystkim: bezpieczeństwo narodowe, integralność terytorialną, suwerenność, niepodległość. Natomiast zwolennicy podjęcia liberalnego (idealistycznego) chętnie będą widzieć także wartości, takie jak: wolność, prawa człowieka, standard życia, itp. To sprawia, że nie mamy jednej intersubiektywnej definicji racji stanu. Dlatego też łatwiej jest opisywać i analizować konkretno-historyczną rację stanu wybranego państwa. Zważywszy na fakt, że racja stanu obejmuje podstawowe interesy państwa w danym czasie i sytuacji międzynarodowej, punktem wyjścia należy uczynić te podstawowe interesy, które zawsze określa aktualna sprawująca władzę ekipa rządząca.

Na podstawie reprezentowanych interesów i wartości ośrodek decyzyjny w państwie formułuje cele polityki zagranicznej. Cele są stymulatorami ukierunkowującymi działania państwa, w tym jego polityki zagranicznej, zmierzające do zaspokojenia potrzeb i interesów wyartykułowanych w jego systemie wewnętrznym, a związanych z uczestnictwem państwa w określonym środowisku międzynarodowym. U podstaw tak formułowanych i realizowanych celów polityki zagranicznej, leżą egzystencjalne potrzeby (bezpieczeństwa, rozwoju, prestiżu i funkcjonowania) pojedynczych ludzi, społeczeństwa, elit, narodu (jako wspólnoty) i państwa (jako instytucji).

W polskiej nauce o stosunkach międzynarodowych funkcjonuje typologia podstawowych celów polityki zagranicznej zakładająca, że w polityce zagranicznej każdego państwa występują cztery ogólne cele: (a) zapewnienie bezpieczeństwa państwa, (b) wzrost jego siły, (c) wzrost pozycji i prestiżu międzynarodowego oraz (d) kształtowanie i optymalizacja reguł funkcjonowania środowiska międzynarodowego<sup>15</sup>. Takie ujęcie sta-

<sup>13</sup> F. Hartmann, *The Relations of Nations*, wyd. 2, New York 1962, s. 6, 14.

<sup>14</sup> R. Aron, op. cit., s. 100-102.

<sup>15</sup> R. Zięba, *Cele polityki zagranicznej...*, [w:] idem (red.), op. cit., s. 50, 55-58; Por. J. Kukulka, *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Warszawa 1980, s. 43-44.

nowi uzupełnienie klasycznego podejścia realistycznego o elementy perspektywy liberalnej.

W praktyce państwo formułuje cele swojej polityki zagranicznej bardziej konkretnie, a cele jego polityki zagranicznej zawierają średnio- i krótkookresowe zadania zakładające wywieranie wpływu na innych uczestników stosunków międzynarodowych mające przybliżyć je do realizacji wyżej ogólnie określonych celów. Przed podjęciem działań zmierzających do ich osiągnięcia decydenci dobierają odpowiednie środki i metody działania. Dobór ten ma zapewnić maksymalną realizację postawionych sobie celów.

Przez środki polityki zagranicznej Justyna Zając rozumie „wszystkie zasoby i instrumenty, przy użyciu których państwa starają się kształtować pożądane postawy i działania zagranicznych podmiotów oraz pożądane stany zjawisk i procesów międzynarodowych”<sup>16</sup>. Wskazuje przy tym, że w ramach jednego środka państwo może dysponować kilkoma instrumentami. Natomiast za metody polityki zagranicznej państwa proponuje uznać „sposoby posługiwania się przez państwa środkami. Metody te można podzielić na: pozytywne, czyli nakłanianie; negatywne, czyli przymus oraz neutralne”<sup>17</sup>.

Współcześnie uczestnicy stosunków międzynarodowych dysponują poszerzającą się gamą środków działania (i oddziaływania) i w praktyce stosują kilka środków równocześnie, podobnie jak metod ich użycia. W nauce o stosunkach międzynarodowych funkcjonują różnorodne typologie środków i metod polityki zagranicznej. Są one konstruowane w oparciu o różne kryteria. J. Zając – na podstawie kryterium przedmiotowego – wyróżnia następujące środki polityki zagranicznej państwa: polityczne, ekonomiczne, wojskowe, kulturowo-ideologiczne oraz inne, takie jak: wywiad oraz udział państwa w wielostronnych operacjach pokojowych<sup>18</sup>. Obserwując historyczny rozwój polityki zagranicznej państw należałoby przyjąć, że katalog środków tej polityki nie może być uważany za zamknięty.

Decyzje w polityce zagranicznej państw są podejmowane na podstawie analizy istniejących uwarunkowań. Tylko w modelu racjonalnego decydowania możliwe jest optymalne uwzględnianie istniejących uwarunkowań. Problem jednak tkwi w tym, że z jednej strony decydenci nie zawsze posiadają pełną wiedzę na temat istniejących uwarunkowań polityki zagranicznej, a drugiej strony – nawet jeśli wiedzą dysponują, to nie zawsze potrafią właściwie z niej skorzystać<sup>19</sup>. Kluczowe znaczenie dla treści pro-

---

<sup>16</sup> J. Zając, *Środki i metody polityki zagranicznej państwa*, [w:] R. Zięba (red.), op. cit., s. 79.

<sup>17</sup> Ibidem, s. 80.

<sup>18</sup> Ibidem, s. 80-97.

<sup>19</sup> Szerzej na temat ograniczeń racjonalności w podejmowaniu decyzji w polityce zagranicznej państw zob. R. Włoch, *Proces decyzyjny w polityce zagranicznej państwa*, [w:] R. Zięba (red.), op. cit., s. 108-114.



wadzonej przez państwo polityki zagranicznej mają jego koncepcja polityczna oraz trendy ewolucji sytuacji międzynarodowej wokół danego państwa. W niniejszym opracowaniu wskażemy na znaczenie tego drugiego czynnika, czyli wpływu zmieniającego się ładu międzynarodowego na politykę zagraniczną Polski.

## Rekonfiguracja ładu międzynarodowego w XXI wieku

Państwa, pomimo powiększającej się liczby uczestników stosunków międzynarodowych, nadal pozostają głównymi aktorami sceny międzynarodowej. Instytucje, w tym organizacje międzynarodowe mają charakter wtórny w stosunku do państw, które je przecież stworzyły. Służą one jako instrument do realizacji interesów państwa. Prowadząc politykę zagraniczną państwa kierują się swoimi interesami, a stawiane sobie cele wobec innych uczestników stosunków międzynarodowych próbują osiągać stosując środki pokojowe i siłowe. Zasadniczym dążeniem państw jest powiększanie swojej potęgi, rozumianej jako wzrost siły i wpływu na innych uczestników stosunków międzynarodowych. Także widoczny wzrost współzależności międzynarodowych uważany przez liberałów-transnarodowców (Joseph Nye, Robert Keohane) jako proces przyczyniający się do promowania pokoju, może także prowadzić do wojen, gdyż państwa silniejsze wykorzystują współzależności międzynarodowe do realizacji własnych celów. W dalszym ciągu państwa są zmuszone dbać same o siebie, bo egzystują w anarchicznym środowisku. Anarchia jest stałą cechą systemu międzynarodowego i należy ją traktować jako naturalny stan w stosunkach między państwowymi. O szansach osiągnięcia przez państwa celów w polityce zagranicznej i stabilności systemu międzynarodowego decyduje dystrybucja potęgi w systemie międzynarodowym. Te systemy międzynarodowe są stabilne, w których istnieje funkcjonalna równowaga sił, gdyż ogranicza ona anarchię. Dlatego Kenneth Waltz za taki stabilny system uważał zimnowojenny system Wschód-Zachód. Jeśli występuje niezrównoważona siła jednego państwa, to staje się ona potencjalnym zagrożeniem dla innych. Dlatego państwa dążą do jej zbalansowania (polityka równowagi sił). A zatem nadrzędną strategią przetrwania i funkcjonowania państw w systemie międzynarodowym jest równoważenie (*balancing*). Inną strategią jest *bandwagoning*, czyli przyłączanie się do silniejszego. Wybór strategii zależy od państwa, jego potencjału i okoliczności<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> K. Waltz, *Structural Realism after the Cold War*, „International Security”, Vol. 25, No. 2, Summer 2000, s. 5-41.

Zgodnie z tezą Waltza równoważenie hegemonii USA miało dokonywać się powoli i być procesem nieuchronnym. Presja systemu wywierana przez pretendentów, wśród których widział on Unię Europejską lub koalicję pod przewodnictwem Niemiec, Japonię, Chiny i w dłuższej perspektywie Rosję<sup>21</sup>, przyniosła widoczne rezultaty po globalnym kryzysie finansowym rozpoczętym jesienią 2008 roku.

Przesłanki i przejawy dokonującej się redystrybucji potencjałów widoczne były w systematycznym wzroście gospodarczym Chin, w mniejszym tempie także Indii, przejściowym sukcesie integracji w ramach Unii Europejskiej (do rozszerzenia o kraje Europy Środkowej), przyspieszeniu rozwoju Afryki, a w pierwszej dekadzie XX wieku we wzmocnieniu gospodarczym i militarnym Rosji, co umożliwiło jej przejście do prowadzenia polityki asertywnej wobec USA i UE. W polityce zagranicznej państw – co przyznają realisci – liczą się nie tylko elementy „twardej potęgi”, ale także kwestie prestiżowe. Generalnie Zachód przeprowadził kilka kontrowersyjnych lub zgoła bezsensownych wojen, które zdestabilizowały system międzynarodowy i podważyły reputację zwłaszcza Stanów Zjednoczonych. Należy wymienić w tym ciągu działań następujące interwencje militarne: NATO w FR Jugosławii w 1999 r., USA a potem NATO w Afganistanie od 2001 r., USA w Iraku od 2003 r., NATO w Libii w 2011 r., USA (a następnie także Francji, Wielkiej Brytanii i Rosji) w Syrii w 2014 r. Wymienione wojny Zachodu – jakkolwiek uzasadniane względami ochrony praw człowieka wspierania przekształceń demokratycznych – znacząco obniżyły jego prestiż, tym bardziej, że były one nieskuteczne i wygenerowały bądź wzmocniły nowe zagrożenia dla bezpieczeństwa międzynarodowego, takie jak terroryzm islamski (Al.-Kaida, Państwo Islamskie), czy wzmożone migracje do Europy<sup>22</sup>. Równocześnie kierująca się liberalnymi iluzjami i mesjanizmem polityka promowania demokracji na wschodzie Europy systematycznie prowadziła do pogarszania stosunków z Rosją.

Zmiany w systemie międzynarodowym wskazujące na dokonującą się redystrybucję potęgi są procesem, którego symptomy można obserwować już od drugiej połowy pierwszego dziesięciolecia XXI wieku. Symbolizuje je pojawienie się terminu BRIC a następnie przekształconego w BRICS. O nowym ugrupowaniu jako pierwszy pisał w listopadzie 2001 roku Jim O'Neill, główny ekonomista koncernu Goldman Sachs. Dwa lata później (w 2003 roku), Goldman Sachs przedstawił prognozę przewidującą, że do roku 2050 – gospodarki czterech państw Brazylii, Rosji, Indii

<sup>21</sup> Ibidem, s. 30.

<sup>22</sup> R. Kuźniar, *Liberalny interwencjonizm Zachodu po zimnej wojnie – przesłanki i konsekwencje*, „Stosunki Międzynarodowe-International Relations”, 2015, t. 51, nr 3, s. 29-43.

i Chin łącznie, wysuną się na pierwsze miejsce w świecie pod względem głównych parametrów makroekonomicznych, prześcigając USA, Niemcy, Japonię, Wielką Brytanię, Francję i Włochy. Praktyczne budowanie nowego ugrupowania rozpoczęło się z inicjatywy Władimira Putina. We wrześniu 2006 roku w kuluarach sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ w Nowym Jorku odbyło się pierwsze nieformalne spotkanie ministrów spraw zagranicznych Brazylii, Rosji, Indii i Chin. Idea stworzenia nowego ugrupowania została następnie skryształizowana w postaci pierwszej konferencji „na szczycie” przywódców państw BRIC, która odbyła się w Jekaterinburgu (Rosja) w czerwcu 2009 roku. W grudniu następnego roku do ugrupowania przystąpiła Afryka Południowa i uzyskało ono nazwę BRICS. W literaturze przedmiotu zaczęto pisać o „nowych wschodzących mocarstwach”, zrzeszonych w tym ugrupowaniu<sup>23</sup>.

Ugrupowanie BRICS obejmowało w 2016 roku 42% ludności świata (w tym Chiny – 1,38 mld i Indie – 1,33 mld obywateli) oraz 26% terytorium świata. Wytwarzało 31,3% światowego PKB mierzonego metodą PPP o wartości 37 bln USD, czyli o 85% więcej niż w 2009 roku. Odpowiednio do zajmowanej pozycji rośnie rola na arenie światowej zrzeszonych w BRICS nowych mocarstw. Nie ogranicza się ona do krytyki prowadzonej przez zdominowane przez Zachód międzynarodowe instytucje finansowe racjonalnej i odpowiedzialnej polityki makroekonomicznej. W dniach 9-10 lipca 2015 r. przywódcy pięciu wschodzących mocarstw na spotkaniu w Ufie (Rosja) powołali Fundusz Rezerw Walutowych (*Currency Reserve Pool*) i Nowy Bank Rozwoju (*New Development Bank*), który ma pomóc w przebudowie międzynarodowego systemu finansowego, opartego na takich instytucjach jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy. Uczestnicy regularnie odbywających się spotkań na szczycie przywódców pięciu państw zajmują wspólne stanowisko w najważniejszych problemach międzynarodowych, Bliskiego Wschodu (w tym Syrii), Afryki Północnej, Afganistanu, terroryzmu, Iranu i innych. Państwa BRICS koordynują wysiłki zmierzające do stworzenia nowego, wielobiegunowego ładu światowego, demokratyzacji stosunków międzynarodowych oraz zwiększenia efektywności działania i znaczenia organizacji międzynarodowych, szczególnie ONZ, G-20, BRICS i in. Koordynują swoje stanowiska przed ważnymi konferencjami w ramach systemu ONZ, a w listopadzie 2010 roku Chiny i Rosja poparły starania Indii o uzyskanie miejsca stałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ.

---

<sup>23</sup> V. Nadkarni, N. C. Noonan (eds.), *Emerging Powers in a Comparative Perspective: The Political and Economic Rise of the BRIC Countries*, London 2012; O. Stuenkel, *Potências Emergentes e Desafios Globais*, Rio de Janeiro 2013.

Ogólnie należy zauważyć, że wschodzące mocarstwa zrzeszone w BRICS, stanowią grupę rosnących w siłę graczy, współpracujących z sobą na płaszczyźnie dwustronnej oraz coraz ściślej na forum wielostronnym w coraz większej ilości dziedzin, a cała grupa BRICS wyrasta na główną siłę motoryczną wielkich przemian globalnych w XXI wieku. Potwierdziły to przebieg i wyniki ósmego spotkania na szczycie BRICS w dniach 15-16 października 2016 r. w Panaji (Goa). W dokumencie końcowym tego spotkania przywódcy BRICS nakreślili program współdziałania pięciu wschodzących mocarstw praktycznie we wszystkich dziedzinach oraz ich współdziałania w rozwiązywaniu problemów międzynarodowych. Oświadczyli także: „Podtrzymujemy naszą wspólną wizję dokonujących się głębokich zmian, w świecie, który przechodzi do bardziej sprawiedliwego, demokratycznego i wielobiegunowego porządku międzynarodowego opartego na centralnej roli ONZ oraz poszanowaniu prawa międzynarodowego”<sup>24</sup>. Jak widzimy nowy kształtujący się na naszych oczach ład międzynarodowy niesie wiele niewiadomych, a przede wszystkim pytanie, czy nowe wschodzące mocarstwa nie zechcą być mocarstwami rewizjonistycznymi, a jeśli tak, czy będą starać się wprowadzać zmiany metodami pokojowymi czy siłowymi<sup>25</sup>.

Podobne wyzwania stwarza coraz lepiej rozwijające się współdziałanie w ramach założonej w 2001 roku Szanghajskiej Organizacji Współpracy (SzOW). Na odbywającym się równolegle w Ufie spotkaniu przywódców BRICS doszło 10 lipca 2015 r. do szczytu SzOW. Do grona sześciu państw założycieli: Chin, Rosji, Kazachstanu, Kirgistanu, Tadżykistanu i Uzbekistanu przyjęto jeszcze Indie i Pakistan. Porozumienie to zaakceptowano na kolejnym szczycie SzOW w czerwcu 2016 roku w Taszkencie. To niewątpliwy sukces całej ósemki państw, w tym Rosji, która dzięki temu współtworzy alternatywne wobec Zachodu płaszczyzny współpracy z partnerami azjatyckimi i toruje sobie szlaki wyjścia na arenę globalną i współtworzenie policentrycznego ładu międzynarodowego<sup>26</sup>.

Należy podkreślić, że współpraca w ramach BRICS i SzOW odrzuca nierównoprawne partnerstwo, jakie Zachód inteligentnie stara się narzucać swoim partnerom oraz promuje odmienną od zachodniej drogę rozwoju i postępu. To już wyraźnie wskazuje, że w drugiej dekadzie XXI wieku umacnia się ład policentryczny i multilateralny. Rosnąca siła oddziaływa-

<sup>24</sup> 8th BRICS Summit Goa Declaration: Here is the full text adopted by the member nations, “The Indian Express”, 16.10.2016.

<sup>25</sup> R. Schweller, *Rising Powers and Revisionism in Emerging International Orders*, 7 October 2015 <http://eng.globalaffairs.ru/valday/Rising-Powers-and-Revisionism-in-Emerging-International-Orders-17730> (dostęp: wrzesień 2016).

<sup>26</sup> S. Szafarz, *VII Konferencja Przywódców BRICS*, „Przegląd Socjalistyczny”, 2015, nr 3, <http://przegląd-socjalistyczny.pl/opinie/sprawy-midzynarodowe/1198-szafarz>.

nia nowych wschodzących mocarstw i ich struktur wielostronnych sprawia, że Zachód stoi w obliczu niespotykanych dotychczas potężnych wyzwań. Przekładają się one także na współpracę z Rosją, która coraz wyraźniej formułuje swoje mocarstwowe aspiracje, a przy tym może odwoływać się do wsparcia coraz silniejszych partnerów z BRICS i SzOW. Największe wyzwanie dla USA i całego Zachodu stanowi zacieśniająca się współpraca Rosji z Chinami, które – jak wskazuje rosnąca dynamika i poszerzający się zakres tej współpracy – skłania raczej do tezy o umacnianiu się pozycji międzynarodowej Rosji, pomimo zatargu z Zachodem o Ukrainę<sup>27</sup>. Eksperti zachodni dostrzegli to wyzwanie dopiero jesienią 2016 roku, wskazując, że partnerstwo chińsko-rosyjskie zacieśnia się na płaszczyźnie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Ich zdaniem dowodzą tego zwłaszcza dwa fakty: podpisanie w czerwcu 2016 roku przez oba państwa, w czasie wizyty prezydenta W. Putina w Pekinie, „wspólnego oświadczenia o wzmacnianiu globalnej stabilności strategicznej” i wspólne manewry wojskowe we wrześniu tego roku zaś „Głównym motorem obecnego zbliżenia między Chinami i Rosją są ich coraz bardziej zbieżne poglądy na sprawy międzynarodowe – w tym wspólna wrogość wobec Stanów Zjednoczonych”<sup>28</sup>.

Obserwując procesy zachodzące w ramach BRICS i SzOW należy wskazać wzrastającą pozycję ekonomiczną Chin i ich rosnącą aktywność w inicjowaniu wielostronnych przedsięwzięć zapewniających im szeroką ekspansję w regionie Azji i Pacyfiku, a także wobec Europy. Chiny lansują ustanowienie strefy wolnego handlu z 10 państwami członkowskimi ASEAN i uczestniczą w rozpoczętych w listopadzie 2012 roku rokowaniach państw ASEAN oraz Australii, Nowej Zelandii, Indii, Japonii i Korei Południowej, w sprawie ustanowienia Regionalnego Wszechstronnego Partnerstwa (*Regional Comprehensive Economic Partnership* – RECP). Konstruowanie tego wielkiego bloku ekonomicznego stanowi niewątpliwie konkurencję dla dwóch struktur, w których uczestniczą Stany Zjednoczone, a mianowicie Partnerstwa Trans-Pacyficznego (TPP) i negocjowanego (od czerwca 2013 r.) Transatlantyckiego Partnerstwa w Dziedzinie Handlu i Inwestycji (TTIP). Aby dopełnić obrazu rosnącej ekspansji Chin należy wskazać na zaproponowany jesienią 2013 roku przez prezydenta Xi Jinpinga projekt dwóch Jedwabnych Szlaków pod nazwą „One Belt, one Road”. Jeden z nich ma prowadzić drogą lądową do Europy, a drugi szlakiem morskim. Inicjatywy chińskie stanowią olbrzymie wyzwanie

<sup>27</sup> S. A. Niewiński, *Chiny nie zostawią Rosji sam na sam z Zachodem*, „Myśl Polska”, nr 21-22 (25.05-1.06.2014). <http://www.mysl-polska.pl/node/80>.

<sup>28</sup> M. Duchâtel, F. Godement (red.), *China and Russia: gaming the West?*, (China Analysis), European Council on Foreign Relations, 4 November 2016, s. 3.

przede wszystkim dla dotychczasowego hegemonu – Stanów Zjednoczonych<sup>29</sup>.

Nowym zjawiskiem w dokonującej się rekonfiguracji ładu międzynarodowego jest także opóźniony powrót Iranu do współpracy międzynarodowej, po zniesieniu w styczniu 2016 r. sankcji nałożonych przez ONZ w związku z ambicjami atomowymi tego państwa. Już po zawarciu w lipcu 2015 r. porozumienia z państwami „wielkiej szóstki” (USA, Rosja, Wielka Brytania, Francja, Chiny i Niemcy) państwa zachodnie, Chiny i Rosja rozpoczęły wyścig o kontrakty z Iranem. Iran powraca na rynki światowe jako drugi na świecie posiadacz złóż gazu ziemnego i czwarty ropy naftowej oraz otwiera swój rynek dla towarów importowanych. Zniesienie sankcji sprzyja powrotowi Iranu jako jednego z wiodących graczy na scenie międzynarodowej. Zwłaszcza istotne jest stanowisko Iranu w sprawie zdestabilizowanego długotrwałymi konfliktami regionu Bliskiego Wschodu. To sprawia, że wyłaniający się nowy ład międzynarodowy staje się coraz bardziej pluralistyczny, a Stany Zjednoczone tracąc swoją hegemoniczną pozycję muszą coraz bardziej liczyć się ze stanowiskiem Teheranu.

Bardzo ważnym czynnikiem dokonującej się rekonfiguracji ładu międzynarodowego jest osłabienie całego Zachodu kryzysem finansowym 2008 roku i towarzyszącą mu następnie recesją. Najbardziej niebezpieczny okazał się kryzys wspólnej waluty euro. Został on wprawdzie opanowany wspólnymi działaniami państw członkowskich Unii Europejskiej, ale na to nałożył się kryzys Unii jako projektu integracyjnego. Po przyjęciu nowego Traktatu z Lizbony w UE uwidocznił się wzrost nacjonalizmów i euro-sceptycyzmu. Fala nacjonalizmu – jak pisał znany politolog amerykański Charles Kupchan – rozlewająca się od Londynu po Warszawę kwestionowała sens istnienia UE<sup>30</sup> i doprowadziła do wzmocnienia postaw eurosceptycznych w krajach Grupy Wyszehradzkiej, a następnie do decyzji Brytyjczyków o wystąpieniu z Unii Europejskiej, podjętej w referendum w czerwcu 2016 roku. W międzyczasie UE została zaskoczona i podzielona wewnątrz w sprawie rozwiązania blisko dwumilionowej fali imigrantów w 2015 roku. Fiasko poniosła unijna Europejska Polityka Sąsiedztwa, a realizacja Partnerstwa Wschodniego napotkała na silny opór Rosji, sprzeciwiającej się nowemu układowi o stowarzyszeniu i pogłębionej strefie wolnego handlu między UE a Ukrainą. Rozpoczęty jesienią 2013 roku kryzys ukraiński ukazał ograniczenia zachodniej polityki poszerzania swojej strefy wpływów. Po włączeniu się USA i NATO

<sup>29</sup> Prof. Bogdan Góralczyk, *Wielka gra, czyli jak Chińczycy Amerykanów przechytrzyli i co z tego wynika*, portal „Wirtualna Polska”, 21.04.2016.

<sup>30</sup> *As Nationalism Rises, Will the European Union Fall?*, „The Washington Post”, 29 sierpnia 2010 r.

do tej rywalizacji o Ukrainę nastąpiła interwencja militarna Rosji, aneksja Krymu (w marcu 2014 r.) i rozpoczęła się wspierana przez Rosję secesja Donbasu. Zdaniem czołowego amerykańskiego neorealisty Johna Mearsheimera kryzys ukraiński został spowodowany przez Zachód, który starając się zrealizować swoje liberalne iluzje sprowokował prezydenta Putina do ingerencji na Ukrainie<sup>31</sup>. Jeśli nawet nie podzielilibyśmy tego sądu, to należy przyznać, że Ukraina stała się przedmiotem rywalizacji między Zachodem (USA i UE) a Rosją, a na wschodzie Europy zatryumfowała mocarstwowa reguła walki o strefę wpływów<sup>32</sup>.

Nowy kształtujący się na naszych oczach ład międzynarodowy niesie wiele niewiadomych, a przede wszystkim pytanie, czy nowe wschodzące mocarstwa nie zechcą być mocarstwami rewizjonistycznymi, a jeśli tak, czy będą starać się wprowadzać zmiany metodami pokojowymi czy siłowymi<sup>33</sup>. Niepokoją politykom zachodnim zaczęła przysparzać zwłaszcza rosnąca w siłę Rosja, która głośno domaga się zakończenia hegemonii amerykańskiej i zwiększenia własnej roli w rozstrzyganiu spraw światowych.

W Polsce, ale i chyba w większości państw zachodnich, nie doceniono znaczących sukcesów polityki rosyjskiej, kierowanej od 2000 roku przez Władimira Putina. Po pierwsze ten przywódca uporządkował gospodarkę i państwo rosyjskie po rozgardiaszu rządów Borysa Jelcyna. Wykorzystał rezerwy ekstensywnego rozwoju jakimi okazały się zasoby surowców energetycznych (ropy naftowej i gazu ziemnego), wzmocnił mechanizm bezpieczeństwa państw WNP poprzez stworzenie Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym WNP (2002 r.), ustanowił strategiczne partnerstwo Rosji z Unią Europejską, prowadził dialog z NATO na forum Rady NATO-Rosja, uregulował kwestie sporne z Chinami (w 2004 r.) i rozbudował współpracę z tym wschodzącym mocarstwem, nie wypuścił ze strefy wpływów Rosji Ukrainy po „pomarańczowej rewolucji” przełomu lat 2004/2005, zainicjował powstanie grupy BRICS. Nie powinno być zaskoczeniem (choć było!) przemówienie Putina na monachijskiej konferencji na temat bezpieczeństwa międzynarodowego w dniu 10 lutego 2007 roku. W tym wystąpieniu prezydent Rosji otwarcie skrytykował politykę USA, zarzucając im dążenie do dominacji w świecie, łamanie prawa międzynarodowego, militaryzację stosunków międzynarodowych oraz zapowiedział, że Rosja nie będzie przyzwalać Stanom Zjednoczonym i Zach-

<sup>31</sup> J. Mearsheimer, *Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault: The Liberal Delusions That Provoked Putin*, "Foreign Affairs", Vol. 93, No. 5, September/October 2014, s. 1.

<sup>32</sup> R. Zięba, *Ukraina jako przedmiot rywalizacji między Zachodem a Rosją*, "Środkowo-europejskie Studia Polityczne", 2015, nr 3, s. 5-26.

<sup>33</sup> R. Schweller, *Rising Powers and Revisionism in Emerging International Orders*, 7 October 2015, <http://eng.globalaffairs.ru/valday/Rising-Powers-and-Revisionism-in-Emerging-International-Orders-17730> (dostęp: lipiec 2016).

dowi na dalszą hegemonię. Następnie Moskwa podjęła działania zmierzające do hamowania amerykańskiej „ekspansji” i konsekwentnego promowania rosyjskich interesów na arenie międzynarodowej. Polityka Rosji posługuje się retoryką budowania policentrycznego ładu międzynarodowego, z poszanowaniem Karty NZ. W odniesieniu do strefy euroatlantycznej wyrażał ją zgłoszony w roku następnym (2008) plan Dimitrija Miedwiediewa stworzenia nowej architektury bezpieczeństwa europejskiego i koncepcja zaproponowana przez doradcę prezydenta Rosji – Siergieja Karaganowa – stworzenia przez Rosję i Unię Europejską Związku Europy<sup>34</sup>. Plan Miedwiediewa został krytycznie odebrany w Polsce i USA, jako zmierzający do rewizji ukształtowanego po zimnej wojnie systemu bezpieczeństwa kooperatywnego i oceniany był jako przejście Rosji do polityki podważania stabilności porządku europejskiego<sup>35</sup>.

Z punktu widzenia założeń realizmu strukturalnego lepiej byłoby określić nową politykę rosyjską jako domagającą się uznania przez partnerów zachodnich usprawiedliwionych interesów Rosji w zakresie bezpieczeństwa, albo przynajmniej ich obrony w kontekście ciągle prowadzonej od połowy poprzedniej dekady polityki poszerzania strefy wpływów Zachodu na obszar państw poradzieckich, które Rosja uważa za swoją strefę wpływów lub bufor oddzielający jej terytorium od „ekspansywnego” NATO. W Rosji nie dostrzega się zmian jakie w NATO nastąpiły po zimnej wojnie, a widzi przede wszystkim jego ekspansję i „podchodzenie” do granic Rosji. Tak oceniano dwa kolejne rozszerzenia Sojuszu Północnoatlantycznego z lat 1999 i 2004. Zaniepokojenie Moskwy wywołało wspieranie przez Zachód tzw. kolorowych rewolucji w Gruzji (2003), na Ukrainie (2004/2005) i w Kirgistanie (2005). Kiedy następnie NATO zapowiedziało przyłączenie w przyszłości do swojego grona Ukrainy i Gruzji (na szczycie w kwietniu 2008 r.) Rosja poczuła się w najwyższym stopniu zaniepokojona. Dała nieproporcjonalnie silny odpór atakowi wojsk gruzińskich na jej siły pokojowe (formalnie siły pokojowe WNP) w Osetii Południowej w sierpniu 2008 roku, nie przystąpiła do Partnerstwa Wschodniego proklamowanego przez Unię Europejską w maju 2009 roku, a kiedy Unia zdecydowała się na związanie ze sobą Ukrainy nowym układem stowarzyszeniowym (w listopadzie 2013 r.) Rosja postanowiła nie pozwolić nowym władzom w Kijowie na całkowite oderwanie Ukrainy od Rosji.

<sup>34</sup> С. В. Коргунов, *Мировая политика в условиях кризиса*, Москва 2010, s. 241-267; С. Караганов, *Союз Европы: последний шанс?*, „Российская газета”, Федеральный выпуск № 5229 (150), 9 июля 2010 г.

<sup>35</sup> Szerzej zob. R. J. Krickus, *Medvedev's Plan: Giving Russia a Voice but not a Veto in a New European Security System*, Strategic Studies Institute, US Army War College, Carlisle 2009; A. Krzymowski, *Plan Miedwiediewa – nowa architektura bezpieczeństwa?*, „Sprawy Międzynarodowe”, 2009, nr 2, s. 23-33.



## Wnioski dla polskiej polityki zagranicznej

W XXI wieku, po przystąpieniu do NATO i Unii Europejskiej, Polska znalazła się na krótko w korzystnej sytuacji międzynarodowej; wzmocniła swoje bezpieczeństwo i szanse na przyspieszenie rozwoju cywilizacyjnego. Jednakże dobra koniunktura nie trwała długo a już pod koniec pierwszej dekady XXI wieku uwidoczniła się dokonująca zmiana w międzynarodowym układzie sił. Instytucje Zachodu, czyli NATO i UE, pomimo rozszerzenia o nowych członków stały się mniej spójne i nieprzygotowane do podejmowania nowych wyzwań i zagrożeń. Stany Zjednoczone za prezydentury George'a W. Busha traktowały NATO jako „skrzynkę z narzędziami” wykorzystując jego zasoby i zdolności zgodnie ze swoimi nieuzgodnionymi z sojusznikami preferencjami (w Afganistanie) lub prowadząc działania unilateralne bez wsparcia Sojuszu jako całości (Irak). W Unii Europejskiej zwyciężyło podejście międzyrządowe, co znalazło odzwierciedlenie w klauzulach Traktatu z Lizbony oraz wzroście euro-sceptycyzmu. Zarówno NATO jak i UE nie dysponowały zaktualizowanymi strategiami bezpieczeństwa, NATO od 1999 roku do 2010 roku, a UE od 2003 roku do 2016. Obie organizacje napotkały sprzeciw Rosji wobec ich polityki ekspansji na wschód. Znaczy to, że Polska znalazła się w trudnej sytuacji wobec asertywnej polityki Rosji. Warto przypomnieć, że Warszawa od poprzedniej dekady opowiadała się za ekspansją struktur zachodnich na republiki poradzieckie i za blokowaniem imperialnej polityki Rosji wobec nich. W sytuacji wyraźnego sprzeciwu Moskwy i relatywnego osłabienia NATO i Unii Europejskiej musiała zabiegać o wzmocnienie wschodniej flanki NATO oraz kontynuowanie ofensywnej polityki wschodniej obu tych struktur.

Dokonująca się rekonfiguracja ładu międzynarodowego coraz wyraźniej uwidaczniała się w skali pozaeuropejskiej, światowej. Sukcesy polityki rosyjskiej w formowaniu i funkcjonowaniu grupy BRICS oraz strategiczne partnerstwo z Chinami powinny skłaniać cały Zachód do racjonalnej, chłodnej oceny sytuacji. Tymczasem Stany Zjednoczone i Polska wyraźnie wybrały strategię powstrzymywania ambicji Rosji i forsowania swojej dotychczasowej polityki „eksportowania demokracji” na wschód. To autystycznie prezentowane stanowisko utrudniało znalezienie *modus vivendi* z Rosją i niestety prowadziło do nieuchronnej konfrontacji. Doszło do niej na Ukrainie po jesieni 2013 roku, gdzie starły się mocarstwowe interesy Zachodu, przede wszystkim USA, i Rosji. Natomiast Polska sama wmanewrowała się w ten konflikt kontynuując swoją politykę osłabiania imperialnych zapędów Rosji, bez posiadania wystarczających do tego zasobów i zdolności. O ile zabiegi Warszawy podejmowane od 2010 roku w celu wzmocnienia funkcji zbiorowej obrony NATO (art. 5) i do-

zbrojenia wschodniej flanki Sojuszu są logiczne i uzasadnione, to jednak podjęta jesienią 2015 roku przez rząd Prawa i Sprawiedliwości eurosceptyczna polityka osłabiania UE niewątpliwie szkodzi także zaangażowaniu Polski na Wschodzie, gdyż może doprowadzić do sytuacji braku wsparcia partnerów unijnych dla jej działań na tym kierunku.

Podjmując próbę oceny polskiej polityki zagranicznej w zmieniającym się łańdźie międzynarodowym należałoby odpowiedzieć na szereg pytań odnoszących się do tego jak należy definiować szczegółowe kategorie analityczne tej polityki i dokonującej się rekonstrukcji całego łańdźa międzynarodowego, zarówno euroatlantyckiego jak i globalnego. Nowa równowaga w systemie międzynarodowym konsekwentnie się kształtuje. Zachód, którego elementem jest Polska, znajduje się w swoistym odwrócie. Wątpliwym jest jednak, aby realizowana od początku lat 90. XX wieku przez kolejne rządy RP strategia *bandwagoning* wobec USA zapewniła nam przetrwanie i utrzymanie swojego stanu posiadania. Powinniśmy znaleźć adekwatną politykę, która pozwoli realizować najważniejsze polskie interesy narodowe w tym zmieniającym się łańdźie międzynarodowym, który staje się bardziej zrównoważony i policentryczny. Kontynuowanie polityki opartej na liberalnej iluzji, że zdołamy zmienić świat, w tym sąsiadujące z nami mocarstwo rosyjskie, na zachodnią modłę jest zawodne. Może w przypadku kompletnego fiaska skłonić nas do wyboru „demokratycznej wojny” z „niedemokratyczną i imperialną” Rosją. A warto pamiętać, co pisał kilkanaście lat temu Kenneth Waltz, że państwa demokratyczne też mogą prowadzić wojny, tylko z państwami niedemokratycznymi<sup>36</sup> – dodajmy – bądź za takie lub inne złe państwa uznany.

Wnioski dla Polski można formułować po uzyskaniu odpowiedzi na kilka pytań. Po pierwsze, czy Zachód w porę dostrzeże, że dokonująca się rekonfiguracja łańdźa międzynarodowego może okazać się niekorzystna dla jego pozycji i roli międzynarodowej, w tym dla interesów bezpieczeństwa i rozwoju? Po drugie, czy mamy do czynienia z nieodwracalnymi już procesami budowania nowego świata i przesuwania się centrum rozwoju naszej cywilizacji ze strefy euroatlantyckiej do Azji, współpracującej z resztą świata? Po trzecie, czy ten nowy mocarstwowy kurs w polityce Rosji przyniesie jej oczekiwane korzyści, zwłaszcza, że wybory prezydenckie w USA w listopadzie 2016 roku wygrał Donald Trump zapowiadający w kampanii wyborczej osiągnięcie porozumienia z Rosją? Po czwarte, jaką politykę należy prowadzić w rozrywanej kryzysami Unii Europejskiej? Po piąte, czy nie należy dokonać redefinicji naszej racji stanu tak, aby uwzględniała dokonujące się w łańdźie międzynarodowym poważne zmiany, które już rzutują na nasze bezpieczeństwo narodowe i perspektywy

---

<sup>36</sup> K. Waltz, op. cit., s. 11-12.

rozwoju? Po szóste wreszcie, czy nie czas, aby rządzący Polską inaczej spojrzeli na nasze interesy narodowe, aby uwzględniać nie tylko widziane ich oczami nasze potrzeby i aspiracje, ale także możliwości i szanse, jakie stwarza rekonfiguracja ładu międzynarodowego polegająca na przemijaniu dominacji USA i Zachodu, a umacnianiu się porządku policentrycznego.

Polska jest tylko państwem średniej wielkości. Niewątpliwie zatem warto sięgnąć do teorii stosunków międzynarodowych, zwłaszcza do tez i zaleceń przedstawicieli szkoły angielskiej, którzy wskazywali, że kraje średniej rangi powinny unikać mocarstwowych złudzeń i szukać dla siebie roli pośrednika i inicjatora współpracy międzynarodowej. A to dlatego, że – jak pisał Hedley Bull – los średnich państw nie jest pewny w warunkach anarchicznej społeczności międzynarodowej, w której dominuje zasada równowagi sił, gdyż padają one łupem wielkich mocarstw<sup>37</sup>. Od kilku lat widać, że do systemu międzynarodowego powraca anarchia, a porządek międzynarodowy w jej warunkach jest utrzymany dzięki poświęceniu mniejszych i słabszych państw dla interesów wielkich mocarstw.

---

<sup>37</sup> H. Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, Basingstoke 1995, s. 103.