



FUNDACJA
IM. STEFANA
BATOREGO

forumIdei

Przemysleć sojusze

Piotr Buras

Katarzyna Pełczyńska Nałęcz

Szczyt NATO na początku lipca 2018 roku oraz zorganizowane kilka dni po nim spotkanie Trumpa z Putinem w Helsinkach to szczególnie jaskrawe symbole głębokich zmian w strategicznym położeniu Polski. Tradycyjne wyobrażenie o bezpieczeństwie Polski zakłada, że nasz kraj znajduje się w geopolitycznym „oku cyklonu”. Za oczywiste uznaje się, że ryzyka i niebezpieczeństwa czyhają na nas na wschodzie. Taka diagnoza okazuje się jednak coraz mniej aktualna. Polska nie jest dziś krajem „frontowym”. W porównaniu do zagrożeń, przed którymi stoją inne kraje UE (terroryzm, migracja), znajdujemy się w relatywnie spokojnym miejscu na kontynencie. Nie znaczy to wcale, że jest bezpiecznie. Ryzyka związane z Rosją pozostają aktualne. Nie dotyczą one jednak w szczególności sposobu naszego kraju, ponadto strategia Kremla paradoksalnie stała się względnie przewidywalną częścią międzynarodowej układanki.

Największe niepewności i ryzyka dla Polski związane są dzisiaj nie z polityką naszego wschodniego sąsiada, lecz ze zmianami tektonicznymi, które dokonują się w ramach świata zachodniego. Najwyższy czas, by zastanowić się nad konsekwencjami tej sytuacji dla miejsca naszego kraju w Europie i świecie. I na nowo przemysleć naszą politykę zagraniczną oraz jej niektóre dotychczasowe aksjomaty.

Transatlantycki rozłam

Rok 2018 może kiedyś wejść do podręczników historii jako punkt zwrotny w historii Europy i całego Zachodu. Przed nami jeszcze niemal sześć miesięcy tego roku, ale już to, co zdarzyło się do tej pory, ma bez mała historyczne znaczenie. Najważniejsze tąpnięcie dotyczy, rzecz jasna, Stanów Zjednoczonych. Aktualny rok zaczął się od zapowiedzi wprowadzenia ceł na stal i aluminium importowane do USA. Dzisiaj mamy – jako Unia Europejska – poważny konflikt handlowy w stosunkach transatlantyckich. Ale to tylko jedna, i być może nie najważniejsza, z wielu odsłon kryzysu zachodniego sojuszu. Jednostronne zerwanie przez Donalda Trumpa porozumienia nuklearnego z Iranem jak nic innego podważyło zaufanie do przewidywalności polityki USA w sprawach kluczowych dla bezpieczeństwa Europy oraz porządku międzynarodowego. Wypowiedzenie porozumienia paryskiego w sprawie klimatu, a ostatnio wyjście USA z Komisji Praw Człowieka ONZ, dokumentują poważny rozróż w kwestii wartości, stosunku do prawa międzynarodowego oraz znaczenia dyplomacji wielostronnej między USA a głównymi sojusznikami w Europie.

Już szczyt G-7 w Kanadzie był wyjątkową demonstracją pogardy Trumpa dla porozumień międzynarodowych: rozwodził się tam nad „rosyjskością” Krymu, zaś swoich zachodnich partnerów upokorzył zerwaniem – za pośrednictwem *tweetu* – zaakceptowanej wcześniej deklaracji końcowej szczytu. Szczyt NATO nie tylko stał się areną bezprecedensowego ataku na sojuszników europejskich, zwłaszcza na Niemcy, lecz pokazał także fundamentalną zmianę w podejściu USA do Sojuszu. Podstawowym miernikiem solidarności ma być wkład finansowy, a nie wspólne cele i wartości. Czarny scenariusz w postaci dealu między Trumpem a Putinem w Helsinkach nie zmaterializował się, jednak wspólna konferencja obu przywódców pokazała, że prezydent USA z większym szacunkiem traktuje swojego „konkurenta” Putina niż europejskich partnerów nazwanych przez niego „przeciwnikami”.

Nie mniej symbolicznym wyrazem rozżewu między Stanami Zjednoczonymi a Europą są wypowiedzi wysokich przedstawicieli dyplomacji USA (np. ambasadora Grenella w Niemczech) wskazujące, że Waszyngton gotów jest dzisiaj wspierać antyestablishmentowe ruchy polityczne w Europie, a nawet grać na rozpad UE. *Tweety* prezydenta Donalda Trumpa rozpowszechniające fałszywe informacje na temat statystyk kryminalnych w Niemczech w celu dyskredytacji Angeli Merkel potwierdzają tylko niewyobrażalny do niedawna fakt: prezydent USA, czyli kraju, który jak żaden inny przyczynił się do budowy demokracji w Europie, działa dzisiaj na rzecz podważenia jej fundamentów.

W sferze polityki bezpieczeństwa szczególnie istotna jest „lekcja koreańska”. Efekty historycznego szczytu prezydenta USA i północnokoreańskiego dyktatora mają wymiar głównie symboliczny. Poza ogólnymi deklaracjami o denuklearyzacji Korei i gwarancjach bezpieczeństwa ze strony Waszyngtonu niczego konkretnego nie ustalono. Nie przeszkodziło to jednak Donaldowi Trumpowi ogłosić następnego dnia po szczycie zawieszenia ćwiczeń wojskowych z sojuzniczą Koreą Południową, o czym przywódcy tej ostatniej dowiedzieli się z mediów. Prezydent Stanów Zjednoczonych nie wykluczył też w przyszłości całkowitego wycofania wojsk amerykańskich z Półwyspu Koreańskiego. Wprawił tym w ogromne zaniepokojenie swoich azjatyckich sojuszników, takich jak Tajwan czy Japonia.

Te wszystkie zdarzenia mają wspólny mianownik: jest nim radykalna zmiana polityki USA wobec Europy. Jak mówi Daniel Hamilton, znany amerykański ekspert cytowany przez „Politico”: Stany Zjednoczone przestają być mocarstwem europejskim, które było dotąd integralną częścią wszystkich instytucji i koalicji tworzonych przez kraje UE, a wchodzi w rolę potęgi tylko selektywnie zaangażowanej w Europie. Dla Trumpa, to nie wspólne wartości, lecz bilans relacji gospodarczych jest głównym miernikiem stosunków opartych na ściśle transakcyjnym podejściu. Dotyczy to także polityki bezpieczeństwa. Podejście USA do relacji sojuszniczej zmieniło się zasadniczo. Nie ma mowy o żadnym partnerstwie. Ma to być raczej stosunek patrona i wasala, w której ten pierwszy dyktuje warunki, a drugi ma się podporządkować, jeśli chce korzystać z „dobrodziejstw” sojuszniczych.

Następny prezydent USA może posługiwać się Twitterem w bardziej cywilizowany sposób, ale natura relacji między Stanami Zjednoczonymi a Europą zmienia się nieodwracalnie. Oparty na rachunku ekonomicznym i przekonaniu o konkurencji z Europą stosunek do relacji transatlantyckich jest popierany przez większą część elektoratu republikańców.

Unia chętnych

Coraz bardziej szorstkie relacje to także europejska przypadłość. Choć Unia Europejska zmienia się bardziej niepostrzeżenie niż naznaczone twitterową dyplomacją stosunki transatlantyckie, to konsekwencje jej ewolucji są nie mniej istotne. Tworzenie opartych na wspólnych interesach i gotowości do dzielenia się odpowiedzialnością koalicji chętnych staje się skuteczniejszym, a przez to bardziej pożądanym sposobem działania niż uzgadnianie stanowisk w gronie wszystkich państw UE. Także ta metoda ma charakter transakcyjny, odwołuje się bardziej do twardej gry interesów niż sentymentów lub regulacji traktatowych. Liczy się (i liczyć może na solidarność innych) ten, kto jest gotów podjąć tę grę, rzucając na szalę swój

potencjał i zaangażowanie. W dwóch kluczowych dla przyszłości UE obszarach – polityce obronnej i polityce migracyjnej – właśnie w ten sposób poszukuje się dzisiaj rozwiązań nurtujących Unię problemów.

Impuls do uruchomienia Europejskiej Inicjatywy Interwencyjnej wyszedł z Francji. Dla prezydenta Emmanuela Macrona dotychczasowe wysiłki na rzecz wzmocnienia zdolności obronnych UE były niedostatecznie ambitne. Wprawdzie w grudniu 2017 roku Unia podjęła decyzję o stworzeniu tzw. PESCO (szeregu wspólnych przedsięwzięć dotyczących rozwoju armii i przemysłów obronnych w krajach członkowskich), ale zdaniem Macrona to za mało: Francja zainteresowana jest nie otwartą dla wszystkich – liderów i maruderów – współpracą wojskową, lecz szybką budową konkretnych zdolności militarnych przez chętną i zmotywowaną awangardę. Inicjatywa Macrona to dobry symbol nowej rzeczywistości: nie ma oparcia w traktatach europejskich, a o jej kształcie decydować będą tylko gotowi do jej współtworzenia. To nowe jądro europejskiej polityki bezpieczeństwa w czasach postatlantyckich.

Także problem migracji, który jak nic innego decydować będzie o przyszłości kontynentu, skłania do niestandardowych (czytaj: pozatraktatowych i transakcyjnych) rozwiązań. Spór o uchodźców, w tym także poczucie braku solidarności ze strony takich państw jak Polska, spowodował, że dzisiaj nadzieje na lepsze zarządzanie nieregularną migracją pokłada się nie w ogólnoeuropejskich, lecz w dwustronnych porozumieniach między niektórymi państwami UE. W końcu czerwca nieformalny szczyt zainteresowanych tym krajów otworzył drogę do takich rozmów: państwa podejmować będą wzajemne (poza ramami UE) zobowiązania dotyczące przyjmowania uchodźców, readmisji, relokacji i postępowania azylowych. Od tego, czy próba stworzenia sieci takich porozumień okaże się sukcesem, zależeć będzie przyszłość strefy Schengen, czyli otwartych granic w UE. Ale także charakter współpracy w ramach UE w ogóle: coraz bardziej będzie ona ewoluować w kierunku unii chętnych, opartej na twardych negocjacjach i transakcjach zamiennych. W tym kierunku pchać będzie Unię także sytuacja polityczna w jej krajach członkowskich. Angela Merkel jest dzisiaj ostatnim wpływowym politykiem, który w imię jedności i spójności Unii gotów jest położyć na szali swój autorytet. Nie tylko liderzy innych krajów, ale zapewne także niemieccy przywódcy w erze po Merkel kierować się będą raczej wąsko pojętymi interesami swoich krajów niż odpowiedzialnością za całą Europę.

Przewidywalna Rosja

Strategia Moskwy jest dziś paradoksalnie bardziej przewidywalna niż polityka Trumpa, a nawet rozgrywki europejskie. Kreml konsekwentnie trzyma się tych samych metod działania i priorytetów polityki zagranicznej. W relacjach z Rosją nikogo nie zaskakuje polityka oparta na twardej grze interesów i bezpardonowym wykorzystywaniu przewag wobec słabszych partnerów. Wiadomo, że Kreml postrzega świat jako koncert mocarstw, a stosunki z mniejszymi państwami buduje wyłącznie na zasadach podporządkowania. Do osiągnięcia swoich celów używa takich instrumentów jak: cyberagresja, manipulacja informacyjna czy korupcja polityczna. Wśród dopuszczalnych narzędzi są też interwencje zbrojne, przy czym używa się ich peryferyjnie i w ograniczonym zakresie – pokazują to konsekwentnie wszystkie rosyjskie operacje zbrojne: w Gruzji, na Ukrainie czy w Syrii. Taka Moskwa nie budzi sympatii w Europie i USA, ale w hierarchii zagrożeń jej relatywne znaczenie spada.

Dla Polski Rosja pozostaje istotnym wyzwaniem, wiemy jednak, czego można się po niej spodziewać. Co więcej, agresywne działania Kremla zdecydowanie wykraczają poza kraje bliskie geograficznie, przy czym w UE i NATO wcale nie Europa Środkowa jest dzisiaj ich głównym adresatem. W „zagrożeniu rosyjskim” niepewność wiąże się nie z tym, czego chce Rosja, ale z tym, na ile Zachód będzie w stanie i będzie miał zamiar się temu przeciwstawiać. Wreszcie nasze powiązania z Rosją są niewspółmiernie ograniczone w porównaniu do zależności, jakie wiążą nas z sojusznikami europejskimi. Twarda, transakcyjna polityka ze strony Rosji, której doświadczamy od lat, ma bardzo ograniczony wpływ na stabilność ekonomiczną i żywotne interesy naszego kraju. Takie same relacje z państwami Unii miałyby dla Polski konsekwencje nieporównywalnie poważniejsze.

Strategiczny wybór

Na tle tych tektonicznych przesunięć polska polityka zagraniczna wydaje się coraz bardziej anachroniczna. Zaklinamy jedność transatlantycką i amerykańskie brygady, gdy natura relacji z USA zmienia się fundamentalnie. Od inicjatywy obronnej Macrona trzymamy się z daleka (nie zostaliśmy zaproszeni, ale też nie zabiegaliśmy o to), gdyż widzimy w niej tylko realizację francuskich ambicji i zagrożenia dla spójności NATO. Na szczyt migracyjny nie pojechaliśmy, uznaliśmy bowiem, że ostentacyjna nieobecność jest najlepszym sposobem dochodzenia naszych interesów. Rosji chcemy przeciwstawiać czołgi, zapominając, że dzisiaj jej największą siłą jest wewnętrzna słabość adwersarzy – erozja demokracji to największy prezent, jaki mogliśmy zrobić Putinowi. Gromkim głosem protestujemy przeciwko Unii wielu prędkości, nie dostrzegając, że to my sami skutecznie spychamy się do drugiego szeregu.

Jest w tym pewien paradoks. Rząd Prawa i Sprawiedliwości podkreśla, że w stosunkach międzynarodowych liczą się siła i twarde działanie na rzecz własnych interesów. Ta maksyma staje się teraz rzeczywistością. PiS prowadzi jednak politykę zagraniczną tak, jakby była ona tylko propagandowym hasłem na użytek wewnętrzny. Tymczasem założenie, że USA i nasi główni partnerzy w UE będą w swoim działaniu kierować się logiką dokładnie przeciwną – opartą na dialogu, poszanowaniu międzynarodowych zasad i praw słabszych – jest już coraz mniej aktualne. Egoizm, transakcyjność i twarde zasady gry przestają być polską specjalnością.

Przed wszystkim oznacza to, że w relacjach ze Stanami Zjednoczonymi nie da się już dłużej zakładać, iż „nam się to nie przytrafi”. Naiwne jest sądenie, że w zamian za swoją lojalność możemy oczekiwać tego samego od drugiej strony. Rezygnacja USA z jakiegoś elementu kooperacji w obszarze bezpieczeństwa może spaść na Polskę równie niespodziewanie jak w przypadku sojuszników azjatyckich. Co więcej, współpraca, nawet jeśli zostanie utrzymana, nie będzie miała nic wspólnego z partnerstwem. Warszawa zostanie sprowadzona do roli podrzędnego wykonawcy, który nie tylko „ma się słuchać”, ale także „słono” opłacać się swojemu patronowi. Sposób potraktowania polskiego rządu w kwestii ustawy o IPN – niezależnie od meritum sporu – pokazuje, że nowy styl polityki USA nie zna żadnej taryfy ulgowej. Największe wyzwanie polega jednak na tym, że prawdopodobnie ceną, jakiej Waszyngton zażąda od Polski za utrzymanie parasola bezpieczeństwa, będzie wpisanie się przez Warszawę w strategię Trumpa zmierzającą do destrukcji integracji europejskiej.

Także w Europie Polska stoi przed trudną rozgrywką. Nie ma już gotowości do tego, by w imię dobrych relacji przymykać oczy na nasze słabości i niesforne zachowanie. Roszczeniowe, egoistyczne postulaty Warszawy mogą spotkać się z analogiczną odpowiedzią unijnych partnerów. Nie ma też co liczyć na to, że inni będą kierować się idealistyczną zasadą inkluzywności. Jeśli polski rząd nie będzie aktywnie zabiegać o miejsce przy stole, to inni bez najmniejszych skrępowań podejmą decyzje bez nas. Biorąc pod uwagę poziom naszego uzależnienia od krajów UE, a także asymetrię potencjałów, „twarda gra” ze strony Polski może doprowadzić do spełnienia PiS-owskich scenariuszy o „europejskim imperializmie”. Grozi nam polityczna i gospodarcza wasalizacja, to znaczy sytuacja, w której będziemy musieli podporządkować się niekorzystnym dla nas regułom gry ustanowionym przez inne kraje, bez zważania na nasze interesy.

Do takiego wniosku najwyraźniej doszli ostatnio Brytyjczycy, którzy po wielu miesiącach prężenia mięśni i oglądania się na USA uznali, że są na Unię Europejską skazani i muszą szukać z nią porozumienia. Byłoby dobrze, gdyby polski rząd potraktował sytuację Londynu jako przestrożę i jak najszybciej zdecydował się na podobną autokrytyczną refleksję na temat własnej polityki.

Polska musi postawić na Europę – bo tu, a nie za Atlantykiem, są dzisiaj nasze główne interesy. I nie chodzi tylko o stabilność polityczną czy rozwój gospodarczy. Wobec charakteru zagrożeń związanych dzisiaj z Moskwą mocne zakorzenienie instytucjonalne i ekonomiczne w Unii jest nie mniej ważne niż parasol militarny.

Nie znaczy to oczywiście, że w wymiarze twardego bezpieczeństwa należy rezygnować z kluczowej dla nas współpracy ze Stanami Zjednoczonymi. Nawet w tej sferze nie można jednak stawiać na nią wszystkich kart. Musimy zabezpieczać się sojuszami bardziej dzisiaj przewidywalnymi, nawet jeżeli ich efektywność militarna pozostawia dużo do życzenia. Przede wszystkim warto inwestować w NATO, rozumiane nie jako „przystawka do USA”, ale wielostronny sojusz wojskowy. W tym kontekście złożona ostatnio przez Polskę propozycja finansowej kompensacji za zwiększenie amerykańskiej obecności wojskowej w naszym kraju, nawet jeśli co do istoty ma sens, powinna być uprzednio przekonsultowana z innymi sojusznikami. Można zabiegać o wojska USA w Polsce, ale warto robić to tak, by nie urazić i nie antagonizować europejskich partnerów.

Polska powinna też dołączyć do trwających obecnie negocjacji dotyczących francuskiego pomysłu stworzenia Europejskiej Inicjatywy Interwencyjnej (projektu współpracy w zakresie bezpieczeństwa, który mógłby włączać także nieunijną Wielką Brytanię). W rozmowach tych biorą udział najważniejsi gracze europejscy, m.in. Niemcy, Włochy, Wielka Brytania, Hiszpania i oczywiście Francja.

Wreszcie najważniejsze. Niezależnie od stanu naszych stosunków z Brukselą czy Berlinem, Polska nigdy nie powinna pójść na antyeuropejski układ z Trumpem. I to nie tylko z powodu nieprzewidywalności amerykańskiego przywództwa, ale także dlatego, że bezpieczeństwo budowane na rozbijaniu Europy prędzej czy później obróci się przeciwko nam.

Piotr Buras – dyrektor warszawskiego biura European Council on Foreign Relations, ekspert ds. europejskich i niemieckich. W latach 2008-2012 publicysta „Gazety Wyborczej”. Autor m.in. książki *Muzułmanie i inni Niemcy. Republika berlińska wymyśla się na nowo* (2011).

Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz – dyrektorka forumIdei Fundacji Batorego. Socjolog i politolog. Zajmuje się polityką europejską i wschodnią Polski. W latach 1999–2012 zastępczyni dyrektora Ośrodka Studiów Wschodnich w Warszawie. Od 2012 do 2014 roku wiceminister spraw zagranicznych, a 2014–2016 ambasador RP w Federacji Rosyjskiej

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępnione na licencji
Creative Commons. Uznanie
autorstwa na tych samych warunkach
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Warszawa 2018