



Bez prawa i bezpieczeństwa Polska w nowym świecie

Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz

Po ponad pięciu latach od rozpoczęcia wojny na Ukrainie Rada Europy (RE) – organizacja zrzeszająca wszystkie państwa europejskie prócz Białorusi – wycofała się z restrykcji wprowadzonych wobec Rosji po aneksji Krymu. Polska zachowała się w tej kwestii zaskakująco chaotycznie. W niejawnym głosowaniu państw członkowskich minister Jacek Czaputowicz poparł tę decyzję. Z kolei nasi przedstawiciele w Zgromadzeniu Parlamentarnym RE jednogłośnie opowiedzieli się przeciw. Najwyraźniej kwestia ta nie została potraktowana w Warszawie wystarczająco poważnie. Tymczasem tego wydarzenia nie należy uznawać za pojedynczy incydent. Jest ono częścią dużo szerszego procesu.

Stosunek do Rosji na Starym Kontynencie się zmienia. Jednak nie jest to powrót do przeszłości. Nie mamy do czynienia ani z naiwną wiarą w poprawę postępowania Kremla, ani też z próbą rozgraniczenia stref wpływów na modłę jałtańską. Zmiana podejścia do Rosji to konsekwencja fundamentalnych przeobrażeń dokonujących się zarówno na poziomie globalnym, jak i w naszym bezpośrednim otoczeniu. Powstaje „nowy świat” i dla wielu w Europie konflikt z Kremlm wydaje się mieć coraz mniejszy sens, co więcej Moskwa widziana jest bardziej jako część rozwiązania, a nie problemu. Polska nie może dłużej lekceważyć tej sytuacji. Jest to bowiem kluczowy element nowych uwarunkowań bezpieczeństwa, w których przyjdzie nam funkcjonować w nadchodzących latach.

Front do zamknięcia

Ponowne przedłużenie sankcji UE (do końca stycznia 2020 roku) może stwarzać wrażenie, że utrzymuje się unijna polityka powstrzymywania Rosji, która została przyjęta po aneksji Krymu i rozpętanu przez Moskwę konfliktu zbrojnego w Donbasie. Jednak za fasadą pozornej stabilności dokonuje się zmiana.

Dwa tygodnie przed głosowaniem w Radzie Europy, na odbywającym się w Petersburgu Forum Ekonomicznym, niemiecki minister gospodarki podpisał porozumienie, które zakłada zwiększanie eksportu niemieckich technologii do Rosji. Choć dokument formalnie nie musi prowadzić do łamania sankcji, to *de facto* podważa on ducha unijnej polityki ekonomicznych restrykcji. Z innych środowisk w Niemczech dochodzą jeszcze bardziej niepokojące sygnały. Dla przykładu podczas czerwcowej niemiecko-rosyjskiej konferencji miast partnerskich po stronie niemieckiej pojawił się postulat budowania partnerstwa z miastami na Krymie.

Zbliżenie z Moskwą widoczne jest także w drugiej kluczowej europejskiej stolicy. W czerwcu 2019 roku we Francji gościł Dmitrij Miedwiediew. Celem wizyty miało być – jak określili to gospodarze – „nadanie nowego impulsu relacjom dwustronnym”. W trakcie rozmów premier Edouard Philippe stwierdził: „sankcje nie są na zawsze; mogą zostać odwołane w każdej chwili”. Konsultacje premierów poprzedzały spotkanie Macron–Putin, które odbyło się w połowie sierpnia w rezydencji francuskiego prezydenta w Prowansji. Takie ułożenie wizyty świadczy o woli podkreślenia znaczenia bliskich personalnych relacji między rosyjską i francuską głową państwa.

Jednak prokremlowskie sygnały płynące od władz w Paryżu czy w Berlinie są ciągle względnie umiarkowane w porównaniu do deklaracji jednoznacznie prorosyjskich polityków, takich jak Marine Le Pen czy Matteo Salvini, których ugrupowania otwarcie współpracują z rosyjską partią władzy Jedną Rosją. Przy czym nie są to, jak jeszcze kilka lat temu, przedstawiciele partii marginalnych, ale liderzy kluczowych w Europie sił politycznych, w tym współrządzącej we Włoszech Ligi Północnej.

Nowe podejście do Rosji nie dotyczy zresztą tylko Unii, ale widoczne jest także na poziomie Sojuszu Transatlantyckiego. Najbardziej spektakularnym przykładem jest tu bezprecedensowa decyzja Turcji, będącej drugą co do wielkości siłą militarną NATO, o zakupie rosyjskiego systemu raketowego S-400. Niepokojące sygnały płyną także od naszego głównego sojusznika USA. Na sierpniowym szczycie G7 Donald Trump zaproponował ponowne dołączenie do wielkiej siódemki Rosji, którą wyrzucono z tego formatu po aneksji Krymu.

Ewolucja postaw wobec Rosji nie wynika z oceny przeobrażeń wewnątrz tego kraju, albowiem w Europie nie ma złudzeń co do natury reżimu Putina. Ta zmiana ma niewiele wspólnego z sytuacją w tzw. wspólnym sąsiedztwie (na Ukrainie, Białorusi, w Mołdawii). Paradoksalnie polityka Moskwy wobec krajów postradzieckich, ale także wobec UE i NATO, jest dzisiaj jednym z bardziej przewidywalnych elementów międzynarodowej układanki. Mimo to Rosja jest coraz częściej postrzegana jako wystarczająco satysfakcjonujący partner, ewentualnie jako mniejsze zło. **Konflikt z Kremlem coraz częściej widziany jest jako, być może, jedyny front, który Europa mogłaby dzisiaj zamknąć, nie ponosząc przy tym zbyt dużych kosztów. Taka zmiana podejścia do naszego największego wschodniego sąsiada wynika z głębokich przekształceń regionalnego i globalnego kontekstu.**

Globalna (r)ewolucja

Relacje międzynarodowe znowu wkraczają w fazę dwubiegunowej konkurencji, ale tym razem oś konfliktu nie przebiega między imperium rosyjskim a Zachodem, ale Chinami a USA. Oznacza to, że **nasz główny sojusznik militarny – Stany Zjednoczone – jest uwikłany w bardzo absorbujące wielopoziomowe zwanie** (o przewagi technologiczne, warunki handlu, wpływy polityczne i dominację militarną), **rozgrywane się daleko od Polski i Europy Wschodniej. Z perspektywy tego konfliktu problemy naszego regionu, nawet takie jak agresja zbrojna Kremla na Ukrainę, mają dla Waszyngtonu charakter drugorzędny.** To, że dotychczas jeszcze nie doszło do radykalnych zmian

ani w sferze amerykańskiego zaangażowania militarnego w Europie, ani też w polityce USA wobec Rosji, jest oczywiście dobrą wiadomością. Jednak kraje postrzegane przez wielkich jako peryferyjne muszą liczyć się z ryzykiem, że mogą znaleźć się „w menu”, a zobowiązania wobec nich zostaną złożone w ofierze „ważniejszej” sprawy. Dzieje się tak zwłaszcza w czasach takich jak obecne, kiedy dochodzi do intensywnych przemian i przestają działać dotychczasowe reguły. Zakładanie, że w żadnym razie nie może się to przydarzyć Polsce, byłoby nieodpowiedzialne. Zwłaszcza że w konflikcie chińsko-amerykańskim Rosja gra wprawdzie nie kluczową, ale istotną rolę. Na dzisiaj Moskwa akceptuje pozycję „młodszej siostry” Chin. Pogłębiające się uzależnienie ekonomiczne i technologiczne od Pekinu czy narastająca konkurencja w Azji Środkowej budzą na Kremlu coraz większe zaniepokojenie. Z kolei Stany Zjednoczone pod rządami prezydenta Trumpa już kilkakrotnie pokazały, że są gotowe na radykalne zwroty polityki, nie zważając na koszty, jakie niesie to dla innych państw, w tym dla europejskich sojuszników. Nie można więc wykluczyć, że w przyszłości może dojść do jakiegoś niekorzystnego z naszej perspektywy układu z Moskwą, u podłoża którego będą leżały amerykańskie kalkulacje związane z Pekinem. Bezpośrednie koszty takiej sytuacji może ponieść Ukraina, co oczywiście ma znaczenie dla Polski.

Wobec reorientacji priorytetów USA coraz większego znaczenia w regionalnej „układance” bezpieczeństwa nabiera polityka Unii. Jednak Europa ugina się pod ciężarem mnożących się problemów. Do „tradycyjnych” frontów w otoczeniu UE, takich jak: Afryka Północna, Bliski Wschód i oczywiście Rosja, doszły dwa nowe: Chiny i USA. Napięcia z Chinami mają głównie wymiar ekonomiczny, choć coraz częściej mówi się także o wyzwaniach bezpieczeństwa, związanych z ekspansją ekonomiczną, a także z penetracją cyfrową oraz agenturalną. Konflikt z Waszyngtonem jest bardziej wielowymiarowy. Poza gospodarką dotyczy takich fundamentalnych kwestii, jak podważanie jedności Unii (Trump jednoznacznie opowiada się za Brexitem bez umowy) czy groźnej dla bezpieczeństwa Europy eskalacji konfliktów na Bliskim Wschodzie (np. skutek zerwania przez USA wielostronnego porozumienia nuklearnego z Iranem). Ze względu na głębokie powiązania europejsko-amerykańskie nieprzewidywalna polityka Stanów Zjednoczonych jest dla wielu krajów zachodnioeuropejskich dużo bardziej dotkliwa niż „wykroczenia”, których dopuszcza się Rosja. Przy czym za narastającym konfliktem z Waszyngtonem idą emocje społeczne. Według badań zrealizowanych w 2018 roku dla Monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa 49% Francuzów i Niemców wskazało USA jako główne zagrożenie dla własnego kraju. W przypadku Rosji było to odpowiednio 40% i 30%¹. W niektórych zachodnich społeczeństwach ewidentnie włącza się logika: im większy mamy problem ze Stanami Zjednoczonymi, tym bardziej warto szukać rozwiązań we współpracy z Rosją.

Obniżenie znaczenia przypisywanego zagrożeniom ze strony Rosji wynika także z faktu dewaluacji samego przedmiotu konfliktu. Istota sporu z Moskwą nie dotyczy interesów gospodarczych (jak z Chinami) czy też podmiotowej roli Europy (jak z USA), ale przestrzegania zasad porządku międzynarodowego. Tymczasem naruszanie tych zasad staje się coraz bardziej powszechne. Na tle narastającego globalnego chaosu działania Rosji wydają się stosunkowo mniej rażące. Nie bez znaczenie jest też fakt, że w priorytetach europejskich radykalnie wzrosła waga zagrożeń nietradycyjnych, przede wszystkim związanych ze zmianami klimatycznymi. Coraz częściej można więc spotkać się z argumentacją, że należy wnieść się ponad dotychczasowe podziały, aby ratować planetę.

Na to wszystko nakładają się konflikty w samej Unii. Wspólnota uległa fragmentaryzacji jak nigdy dotąd, przy czym podziały przebiegają zarówno na poziomie międzypaństwowym, jak i wewnątrz poszczególnych krajów członkowskich. W efekcie uwaga polityków skierowana jest przede wszystkim

¹ <https://www.securityconference.de/en/publications/munich-security-report/>.

na sytuację we własnych państwach, a dopiero w dalszej kolejności na poszukiwanie rozwiązań na poziomie unijnym. Słabnie też wola i zdolność do wspólnego działania wobec państw trzecich. Unia Europejska koncentruje się więc na kwestiach absolutnie priorytetowych, „odpuszczając” problemy postrzegane jako mniej palące – problemy, do których dzisiaj coraz częściej zaliczana jest Rosja.

Wreszcie: **koroduje wewnątrzunijna solidarność. Jednym z najbardziej widocznych objawów jest odnawiający się podział na „starą” i „nową” Europę. Ta ostatnia postrzegana jest coraz częściej jako niedojrzała do integracji, bo kontestuje wspólnotowe zasady, a przez niektóre rządy traktowana jest wręcz jako obciążenie, które należy „wypchnąć” na peryferia Unii.** Dramatycznym pokazem tej tendencji jest nowe rozdanie personalne w UE, w którym Europie Środkowo-Wschodniej nie przypadło żadne z pięciu głównych stanowisk. „Nowa” Unia dostała też tylko jedno przewodnictwo komisji w Parlamencie Europejskim, gdy w poprzedniej kadencji miała ich osiem. To pokazuje dramatyczną słabość naszego regionu, ale także brak woli „starej Europy”, aby dbać o zintegrowanie wschodniej i zachodniej części Wspólnoty.

Okrakiem na barykadzie

Więcej tego samego nie jest dobrą receptą na „rewolucyjne” czasy. Wiara w bezwzględną trwałość amerykańskiego parasola bezpieczeństwa, liczenie na inercję polityki unijnej to chowanie głowy w piasek.

Nie ma co czekać, aż mleko się rozleje, trzeba antycypować wydarzenia i podejmować proaktywne działania prewencyjne. W tym celu należy jasno określić własne priorytety. Chaotyczna taktyka, taka jak przy głosowaniu w Radzie Europy, zamiast zwiększać nasz wpływ, może skutecznie wyłączyć nas z gry. Przede wszystkim niezbędne jest sprecyzowanie zagrożeń, przed którymi powinniśmy się chronić. Myślenie o bezpieczeństwie w kategoriach dziewiętnasto- i dwudziestowiecznych jest dzisiaj anachroniczne. Prawdopodobieństwo zakusów terytorialnych wobec naszego kraju jest nikłe. Tym, co grozi Polsce przede wszystkim, są konsekwencje eskalacji już istniejących (przede wszystkim na Ukrainie) lub nowych konfliktów w Europie Wschodniej wywołanych agresją Moskwy, a także kombinacja takich wyzwań nietradycyjnych, jak wroga penetracja polskiej przestrzeni ekonomicznej, politycznej, społecznej, informacyjnej i bezpieczeństwa. Jednak **przede wszystkim grozi nam odejście w Europie od dotychczasowych zasad ładu międzynarodowego, co doprowadzi do tego, że „wielcy” będą decydowali o rozwiązaniach ekonomicznych i w wymiarze bezpieczeństwa ponad naszymi głosami, z pominięciem interesów Polski i – szerzej – całego regionu.**

W większości nie są to zagrożenia natury militarnej, co w żadnym razie nie oznacza, iż należy zaniebysać ten wymiar bezpieczeństwa. Niemniej reagowanie na wyzwania dziś najbardziej realne, gdyby do nich doszło, wymagałoby innych zasobów: sprawnych instytucji, wewnętrznej spójności społeczeństwa, dobrej dyplomacji, pieniędzy, przede wszystkim zaś solidarności innych krajów, dobrych regulacji prawnych i skutecznych mechanizmów ich wdrażania. Źródłem tych zasobów nie jest NATO czy współpraca z USA, ale Unia Europejska, poszczególne kraje członkowskie oraz odpowiednia polityka na poziomie krajowym.

„Nowe” podejście do naszego wschodniego sąsiada ma w Europie swoich zadeklarowanych przeciwników. Nie jest też tak, że w Niemczech czy we Francji wszystko zostało zdecydowane. Mamy do czynienia z procesem, który można współkształtować. Wymaga to sprawnych działań mobilizacyjnych i perswazyjnych. Jednak przekaz dotyczący polityki wobec Rosji już nie może być budowany wyłącznie na powielaniu starego. Krytykowanie wszelkich możliwych form współpracy nikogo dzisiaj nie przekona.

Nie wystarczy mówić, czego robić nie wolno, trzeba też formułować pozytywne propozycje. Przestrzeń na te ostatnie wydaje się dotyczyć przede wszystkim współpracy na poziomie społecznym. Argumentacji o konieczności utrzymania reżimu sankcyjnego mogłaby więc towarzyszyć propozycja powrotu do rozmowy UE–Moskwa o ruchu bezwizowym.

Nie można oczywiście zapominać, że zwłaszcza obecnie, gdy relacje międzynarodowe stają się coraz bardziej transakcyjne, jeśli czegoś od kogoś chcemy, to musimy zaoferować coś w zamian. Taki pakiet ofert trzeba by umiejętnie i jednoznacznie powiązać z polityką wobec Rosji. Biorąc pod uwagę polskie zasoby, mogłaby to być np. solidarność w kwestii uchodźców lub zaangażowanie militarne w Afryce. To ostatnie mogłoby zdecydowanie ułatwić dialog z Francją.

Ważnym elementem polityki bezpieczeństwa są też nasze relacje w regionie, zwłaszcza z Kijowem. Po politycznym trzęsieniu ziemi, jakie dokonało się na Ukrainie w wyniku wyborów prezydenckich, Polska musi zintensyfikować kontakty na najwyższym szczeblu z naszym głównym partnerem na wschodzie. Obecność prezydenta Zełenskigo na uroczystościach z okazji 80. rocznicy wybuchu wojny to krok w dobrym kierunku. Potrzebna jest jednak wizyta dwustronna. To bardzo niepokojące, że Polska pozostaje tu w tyle za Niemcami i Francją, dla których Ukraina jest partnerem trzeciorzędny, a tam takie wizyty już się odbyły.

Przede wszystkim jeśli polski rząd chce rzeczywiście prowadzić odpowiedzialną i skuteczną politykę bezpieczeństwa, to musi zadbać o wiarygodność naszego kraju wśród potencjalnych sojuszników w Europie. Oczekiwanie solidarności od innych państw nie może bazować tylko na przekonaniu, że coś „nam się należy”. Kluczowa jest tu wspólnota tożsamości, przekonanie przywódców i społeczeństw krajów członkowskich, że jesteśmy częścią tej samej „rodziny” europejskich liberalnych demokracji. Nieprzypadkowo, poza sąsiadami Rosji, kraje najbardziej sceptyczne wobec polityki Kremla (takie jak Holandia, Dania czy Szwecja) to te same, które przykładają szczególną wagę do kwestii przestrzegania w Unii zasad praworządności.

Tymczasem dzisiaj w UE coraz częściej słychać pytanie: dlaczego demokratyczne kraje Wspólnoty mają „bronić” przed autorytarną Rosją tych, którzy sami naruszają zasady demokracji, a w wymiarze ideologicznym nierzadko kwestionują jedność zintegrowanej Europy w stopniu nie mniejszym niż czyni to Moskwa? **Trzeba jasno powiedzieć, że rządy prawa i tolerancja to nie tylko suwerenny wybór modelu politycznego, lecz także kluczowy element naszego bezpieczeństwa. Podważając zasady liberalnej demokracji we własnym kraju i ustawiając się wśród innych państw podobnego pokroju, Polska staje się coraz bardziej osamotniona w obliczu zagrożeń ze strony Rosji.** Jeśli w „nowym świecie” chcemy zapewnić sobie względnie bezpieczne miejsce i podstawy dalszego rozwoju gospodarczego, to musimy jednoznacznie określić, po której stronie sporu się znajdujemy: z tymi, którzy bronią ładu prawnego (globalnie, w Europie, bądź też na poziomie poszczególnych krajów), czy z tymi, którzy łamią te reguły i hołdują zasadzie rządów siły? Pozycja, jaką przyjęliśmy obecnie, przypomina tkwienie okraciem na barykadzie. Wystawiamy się „na strzały” innych, sami zaś mamy bardzo ograniczone pole manewru, aby podjąć efektywne działania w obronie swoich interesów, w tym i bezpieczeństwa.

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 w latach 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 udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach

3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska
Warszawa 2019

ISBN 978-83-65882-80-6