

dyplomacja i bezpieczeństwo

ZAKŁAD POLITYKI ZAGRANICZNEJ RP
INSTYTUT STUDIÓW MIĘDZYNARODOWYCH UW.

Dyplomacja i Bezpieczeństwo

Polska w Unii Europejskiej. Dziesięć lat członkostwa

**pod redakcją
Macieja Mroza**

**Rocznik
nr 1(2)/2014**

Wrocław

Redakcja naukowa:

Prof. dr hab. Maciej Mróz

Redakcja:

Prof. dr hab. Maciej Mróz – redaktor naczelny

dr Artur Drzewicki – sekretarz redakcji

Recenzenci:

dr hab. Włodzimierz Osadczy, prof. KUL

Wydział Teologii Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II

dr Volodymyr Lavrynenko, prof. NUP im. M.P. Drahomanowa

Wydział Zarządzania i Integracji Europejskiej Narodowego Uniwersytetu Pedagogicznego im. M.P. Drahomanowa

Korekta: mgr Krystyna Szurek

Projekt graficzny okładki: dr Robert Foks

Publikację wydano ze środków Instytutu Studiów Międzynarodowych UWro., przy organizacyjnym wsparciu fundacji Forum Polityki Wschodniej (FPW)

ISSN 2300-4282

Redakcja deklaruje, że podstawową wersją czasopisma jest jego wersja drukowana

Wydawca: Instytut Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Wrocławskiego

Adres wydawcy: ul. Koszarowa 3/21, 51-149 Wrocław

© *Copyright by Instytut Studiów Międzynarodowych Wydziału Nauk Społecznych Uniwersytetu Wrocławskiego*

Realizacja wydawnicza: BEL Studio Sp. z o.o.



01-355 Warszawa

ul. Powstańców Śl. 67 B

tel./fax (0-22) 665 92 22

e-mail: studio@bel.com.pl

www.bel.com.pl

księgarnia: <http://www.iknt.edu.pl/>

Nakład: 200 egz.

SPIS TREŚCI

Od Redakcji	7
-------------------	---

Artykuły i materiały

MACIEJ MRÓZ, <i>Nowe możliwości i stare ograniczenia. Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016 w kontekście dziesiątej rocznicy akcesji Polski do Unii Europejskiej</i>	19
TOMASZ ORŁOWSKI, <i>Polska – Francja. Dziesięć lat współpracy w Unii Europejskiej</i>	39
АНДРЕЙ КУДРЯЧЕНКО, <i>Украинско-немецкие отношения в контексте глобальных перемен на континенте</i>	51
GREGORIY PEREPELITSA, <i>Euromaydan is a test for the EU and call for Russia</i>	79
TOMASZ DĘBOWSKI, <i>Pomiędzy akcesją a prezydencją – problematyka europejska w wypowiedziach hierarchów Kościoła katolickiego w Polsce</i>	91
ARTUR DRZEWICKI, <i>Unia Europejska a przyszłość europejskiego systemu bezpieczeństwa. Polski punkt widzenia</i>	103
ROBERT FOKS, <i>Polska i Niemcy a polityka wschodnia Unii Europejskiej</i>	121
MIROSŁAW HABOWSKI, <i>Stosunki polsko-amerykańskie po uzyskaniu przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej</i>	135
ADRIAN SZUMSKI, <i>Wpływ przystąpienia do Unii Europejskiej na międzynarodową współpracę policyjną Polski</i>	153
MARCIN SZYDZISZ, <i>Polska polityka wobec stron konfliktu izraelsko-palestyńskiego po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej</i>	167
ANNA UMIŃSKA-WORONIECKA, <i>Implikacje utworzenia Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych dla procesów kadrowych w polskiej służbie zagranicznej</i>	181

Gość specjalny numeru

HENRYK M. JAGODZIŃSKI, <i>Miejsce papieskiej dyplomacji w strukturze Kurii Rzymskiej</i>	195
------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Debiuty

PRZEMYSŁAW HANKUS, <i>Rok 2014 czasem katalońskiego referendum</i> ...	215
------------------------------------------------------------------------	-----

Opinie i recenzje

<i>U. Beck, Niemiecka Europa. Nowe krajobrazy władzy pod znakiem kryzysu</i> (M. Habowski, Uniwersytet Wrocławski)	231
<i>M. Łakota-Micker, Czarnogóra. Studia nad bezpieczeństwem</i> (Grzegorz Tokarz, Uniwersytet Wrocławski)	234
Mirosław Habowski, <i>Pamięci Kennetha Waltza (1924-2013)</i>	238

Informacja o autorach	245
Zakład Polityki Zagranicznej RP ISM UWr.	246
Instytut Studiów Międzynarodowych UWr. (ISM UWr.)	247
Fundacja Forum Polityki Wschodniej (FPW)	248

OD REDAKCJI

Dziesiąta rocznica akcesji Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej w sposób naturalny skłania, zarówno wielu badaczy profesjonalnie zajmujących się problematyką międzynarodową, historyków, politologów, czy też specjalistów zajmujących się zagadnieniami wchodzącymi w zakres bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego, jak i polityków oraz publicystów, do podjęcia próby bilansu członkostwa Polski w tym europejskim projekcie integracyjnym. Pracownicy Zakładu Polityki Zagranicznej RP Instytutu Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Wrocławskiego wraz z zaproszonymi Gośćmi postanowili włączyć się na łamach rocznika *Dyplomacja i Bezpieczeństwo* w toczącą się dyskusję nad konsekwencjami – dla międzynarodowej pozycji Polski – jej akcesji do Unii Europejskiej przez pryzmat stosunków bilateralnych wewnątrz samej wspólnoty, relacji z partnerami spoza struktur euroatlantyckich i różnych implikacji polskiego członkostwa na płaszczyźnie polityki zagranicznej, bezpieczeństwa, ale także współpracy sektorowej.

Nadzieje, ale także obawy, formułowane przez miliony Polaków, reprezentowanych przez różne orientacje światopoglądowe, poglądy polityczne, wśród których padały nawet, wychodzące z kręgów narodowo-katolickich, głosy przeciwnie zacieśnianiu związków Polski z Unią Europejską, towarzyszące debacie przedakcesyjnej, zostały rychło skonfrontowane z nową rzeczywistością społeczno-polityczną, w jakiej znalazła się Polska nazajutrz po przystąpieniu do UE w maju 2004 r. Dokonany wówczas wybór, wraz z mającą miejsce pięć lat wcześniej akcesją do NATO, pozwolił na dołączenie przechodzącego skomplikowany proces transformacji ustrojowej i ekonomicznej kraju do zamożnego i zdawało się bezpiecznego Zachodu, stwarzając szanse na rozwój, wzmocnienie demokracji i wolnego rynku, a zwłaszcza na szybkie odrobienie dystansu cywilizacyjnego, dzielącego Polskę od czołówki europejskiej.

Trwający na przestrzeni ostatnich dekad proces rozszerzania się Unii Europejskiej o nowe, pochodzące z dawnego bloku komunistycznego państwa Europy Środkowej i Wschodniej, a ostatnio także Bałkanów, oznacza ostateczne położenie kresu złowrogiemu, zimnowojennemu podziałowi kontynentu, aczkolwiek z wyłączeniem niektórych wschodnich sąsiadów Polski, ukształtowanemu

w postwojennych realiach politycznych, i stopniowe poszerzanie w Europie strefy integracji, wzrostu ekonomicznego i bezpieczeństwa. Umieszczenie polskich interesów narodowych wśród grona zamożnych i prominentnych na arenie międzynarodowej polityki państw, tzw. starej Unii, a więc Francji, Niemiec, Wielkiej Brytanii czy Włoch, ale także mniejszych, np. Holandii i Danii, oraz wiązanie przyszłości kraju z projektem euroatlantyckim, stało się naczelnym zadaniem polskiej racji stanu, któremu towarzyszy budowanie prestiżu i pozycji międzynarodowej III Rzeczypospolitej. Członkostwo w Unii Europejskiej postawiło przed elitą polityczną kraju, szczególnie zaś polską służbą zagraniczną, wiele nowych wyzwań, związanych chociażby ze skutecznym artykułowaniem na forum wspólnoty polskich koncepcji na płaszczyźnie politycznej, czy też wrażliwych dla Warszawy kwestii ekonomicznych, np. związanych z energetyką, umiejętnością godzenia nieraz sprzecznych interesów państw członkowskich, np. odnoszących się do polityki rolnej Unii Europejskiej, europejskiego funduszu spójności, zawierania doraźnych, ale także strategicznych, sojuszy i koalicji. Akcesja Polski do NATO i Unii Europejskiej *ipso facto* zdjęła także na trwałe z wokandy polskiej polityki zagranicznej skomplikowany i kosztowny dylemat, zmuszający do pogodzenia kwestii wieloaspektowego rozwoju kraju oraz jego międzynarodowej pozycji i bezpieczeństwa.

Na płaszczyźnie stosunków bilateralnych, jak i wielostronnych, m.in. na forum organizacji międzynarodowych, Polska jako członek wspólnoty euroatlantyckiej zaczęła zrazu nieśmiało, potem ze wzrastającym dynamizmem, poszukiwać nowej formuły dla zagranicznej polityki Rzeczypospolitej Polskiej, tak w relacjach z unijnymi partnerami, zwłaszcza Niemcami i Francją, ale także z państwami spoza Unii Europejskiej, szczególnie z Federacją Rosyjską. W niespełna dziesięć lat po akcesji w obliczu agresywnej polityki Moskwy wobec Ukrainy, aneksji Krymu i związanych z tym konsekwencji dla międzynarodowego bezpieczeństwa, w tym dla Polski, przed kierowniczymi kręgami polskiej dyplomacji pojawiły się niezidentyfikowane dotychczas z taką siłą wyzwania, na które nie mogła odpowiedzieć prowadzona dotąd europejska polityka sąsiedztwa, w tym polsko-szwedzka inicjatywa Partnerstwa Wschodniego.

Niewątpliwy po wstąpieniu do Unii Europejskiej wzrost znaczenia Polski na mapie Europy, widoczny zwłaszcza na obszarze Środkowo-Wschodniej części kontynentu, z jednej strony uczynił z niej istotnego gracza w regionie, z drugiej zaś spowodował poważne komplikacje w stosunkach z Federacją Rosyjską, coraz konsekwentniej zmierzającej w kierunku odbudowy pozycji supermocarstwa i wspierającej procesy dezintegracyjne, szczególnie na Ukrainie. Niestety efekt zwielokrotnienia siły oddziaływania Polski po akcesji do Unii Europejskiej na kształt polityki europejskiej okazał się krótkotrwały, a polska dyplomacja,

pomimo sporego zaangażowania np. w konflikt na Ukrainie, nie potrafiła odnieść przekonywujących sukcesów, chociaż jej aspiracje i kompetencje w tej materii podzielało wielu unijnych partnerów.

Integracja Polski ze wspólnotą euroatlantycką także nie pozostała bez wpływu na kształt relacji Warszawy z partnerami pozaeuropejskimi, w tym zwłaszcza ze Stanami Zjednoczonymi, w których Polska niezmiennie upatruje głównego gwaranta bezpieczeństwa i konsekwentnie sprzeciwia się wszelkim próbom zewnętrznym, jak i podejmowanym wewnątrz NATO, osłabienia spójności sojuszu i zachowania jego odstraszającego wymiaru. Na terenie samej Unii Europejskiej wyraźnie w minionych dziesięciu latach dominowała tendencja do rozwoju współpracy z twardym jądrem wspólnoty, tzn. zwłaszcza z Niemcami i Francją, i na tej bazie budowanie pozycji lidera w regionie, przy jednoczesnym załamaniu się dotychczasowych form kooperacji w ramach Trójkąta Weimarskiego i Wyszehradzkiego, i poszukiwaniu nowych w ramach wspólnoty. Niezmiennie zintegrowana z Unią Europejską Polska czuje się szczególnie zainteresowana i predystynowana do normalizacji i rozwoju stosunków z państwami położonymi za jej wschodnią granicą, jednak pomimo wysiłków polskiej dyplomacji i włączenia w dialog, m.in. dyplomacji niemieckiej, postęp na drodze do uregulowania stosunków, np. z Białorusią, jest znikomy.

Z perspektywy minionych dziesięciu lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej widać wyraźnie, iż nadzieje i obawy związane z akcesją zderzyły się w sposób nieunikniony z realiami przeżywającej kryzys ideowy i strukturalny wspólnoty, aczkolwiek bilans członkostwa, szczególnie na płaszczyźnie bezpieczeństwa, ugruntowania demokracji, rozwoju ekonomicznego czy ekologii, należy uznać za pozytywny, chociaż w sensie *stricte* politycznym bilans ten daleki jest od jednoznacznych ocen. Podobnie rzecz wygląda w sferze świadomości zbiorowej Polaków i samoidentyfikacji narodowej na tle idei obowiązujących, przynajmniej tych urzędowo zadekretowanych w Unii Europejskiej, jakkolwiek postawy malkontentstwa oraz kontestacji i stawiania w opozycji do siebie wartości narodowych i ogólnoeuropejskich w stosunku do niektórych filarów, które legły u podstaw wspólnoty, nie należą w Polsce do rzadkości.

Prezentowana publikacja zatytułowana *Dyplomacja i Bezpieczeństwo* jest kolejnym, drugim już numerem rocznika, wydawanego przez Zakład Polityki Zagranicznej RP Instytutu Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Wrocławskiego. Tematyka numeru została skoncentrowana głównie wokół próby bilansu dziesięciolecia członkostwa Polski w Unii Europejskiej i wiążących się z tym problemem kierunków polityki zagranicznej Polski, kondycji służby zagranicznej, problematyki bezpieczeństwa, polityki wschodniej Unii Europejskiej, a więc także relacji Polski z Francją i Niemcami oraz innych członków Unii Europejskiej

z Ukrainą i Federacją Rosyjską. Ponadto w kręgu zainteresowań Autorów znalazły się tradycyjnie kwestie związane ze stanowiskiem Kościoła katolickiego w Polsce wobec problematyki europejskiej, a także ze stanowiskiem Polski wobec stron konfliktu izraelsko-palestyńskiego po akcesji do Unii Europejskiej, problemu katalońskiego separatyzmu i jego konsekwencji dla Hiszpanii i samej wspólnoty, czy też wpływu przystąpienia RP do wspólnoty na międzynarodową współpracę policyjną Polski. Wśród zaproszonych Autorów redakcja pragnie także zaprezentować Gościa specjalnego mons. Henryka M. Jagodzińskiego, dyplomatę watykańskiego, pracownika sekcji drugiej ds. relacji z państwami Sekretariatu Stanu Stolicy Apostolskiej, z artykułem poświęconym *Miejscu papieskiej dyplomacji w strukturze Kurii Rzymskiej*. Zamieszczone w drugim numerze *Dyplomacji i Bezpieczeństwa* artykuły analityczne, przeglądowe i studia odzwierciedlają zainteresowania badawcze pracowników Zakładu Polityki Zagranicznej RP Instytutu Studiów Międzynarodowych oraz analizy i opinie zaproszonych Gości, w tym: JE Ambasadora RP w Republice Francuskiej w latach 2007–2014 – Pana Tomasza Orłowskiego, prof. Hryhoryja Perepełycji z Instytutu Polityki Zagranicznej Akademii Dyplomatycznej przy Ministerstwie Spraw Zagranicznych Ukrainy, prof. Andrija Kudrjaczenci z Instytutu Ogólnoświatowej Historii Narodowej Akademii Nauk Ukrainy, mons. Henryka M. Jagodzińskiego z Sekretariatu Stanu Stolicy Apostolskiej. Kolejne roczniki *Dyplomacji i Bezpieczeństwa* zostaną poświęcone jednemu lub kilku blokom tematycznym, związanym ze współczesną polityką międzynarodową, dyplomacją i szeroko rozumianymi problemami bezpieczeństwa na wybranych polach badawczych.

Publikację otwiera obszerne, analityczne studium Macieja Mroza, poświęcone przyjętemu w marcu 2012 r. przez Radę Ministrów dokumentowi, zatytułowanemu *Priorytety polskiej polityki zagranicznej na lata 2012–2016*, w tym strategia w ramach Unii Europejskiej, będącym pierwszym od przełomu politycznego w Polsce, zapoczątkowanego w 1989 roku, dokumentem programowym, zawierającym cele i zadania stojące przed polityką zagraniczną III Rzeczypospolitej w perspektywie dłuższej niż jeden rok, jak to miało miejsce w przypadku strategii bezpieczeństwa narodowego przyjmowanych w latach 1992, 2000, 2003 i 2007. Autor dowodzi, że wysoki poziom ogólności, niekiedy brak spójności wewnętrznej oraz niepołożenie w *Priorytetach polskiej polityki zagranicznej na lata 2012–2016* głównego akcentu na kwestie zasadnicze dla polskiej racji stanu, zarówno w wymiarze narodowym, jak i państwowo-narodowym, a skoncentrowanie się na ideałach wolności, solidarności, demokracji czy prawach człowieka, postrzeganych jako fundamenty w sensie aksjologicznym i ideowym aktywności Polski na arenie międzynarodowej, spowodowane zostało przede wszystkim tym, iż jego adresatem była szeroka opinii publiczna w kraju i za granicą, co *ipso*

facto narzucało sposób narracji i wykluczało wchodzenie znowu w rzeczywistą kuchnię dyplomatyczną. Wyprowadza z tego konstatację, iż świadczy to o postępującej, pomimo licznych niedomagań, zwłaszcza w polityce kadrowej i w słabym zapleczu eksperckim, pragmatyzacji i profesjonalizacji polskiej polityki zagranicznej, na ogół trafnej ocenie zachodzących w otoczeniu międzynarodowym zjawisk i procesów, co znalazło odzwierciedlenie m.in. w odejściu od koncepcji *bandwagoing* i mocniejszym niż dotychczas artykułowaniu interesu narodowego w relacjach ze Stanami Zjednoczonymi, czy też zasadniczo odmiennym po 2007 r. konstruktywnym podejściu do stosunków z Federacją Rosyjską. Jednak w obliczu interwencji zbrojnej Moskwy na Ukrainie i jej międzynarodowych konsekwencji, relacje Polski z Federacją Rosyjską wkraczają w nowy dramatyczny etap, który poza wszelką wątpliwością na następne dekady położy się cieniem, nie tylko na stosunki bilateralne, ale także na politykę międzynarodową pierwszej połowy XXI wieku. Nakreślone w rządowych *Priorytetach polskiej polityki zagranicznej 2012–2016*, w tym strategii w ramach Unii Europejskiej, dwa pierwsze priorytety, a więc silna Polska w silnej unii politycznej oraz Polska jako wiarygodny sojusznik w stabilnym łańdżu euroatlantyckim pozostaną zapewne na długie lata zasadniczym i niepodważalnym wyznacznikiem aktywności międzynarodowej III Rzeczypospolitej.

Problematykę relacji polsko-francuskich po akcesji Polski do Unii Europejskiej porusza Ambasador Tomasz Orłowski w artykule zatytułowanym *Polska – Francja. Dziesięć lat współpracy w Unii Europejskiej*. Swoje rozważania Autor rozpoczyna od wyrażenia poglądu, iż w polskiej optyce Francja pozostaje jednym z głównych partnerów politycznych i gospodarczych Polski, jak również jednym z jej najważniejszych sojuszników w Unii Europejskiej i NATO. Zasadniczym czynnikiem warunkujących obecny stan relacji dwustronnych wydaje się być – zdaniem Autora – gruntowna zmiana potencjału, siły i znaczenia Polski, do której doszło w trakcie ostatniej dekady. Ostatecznie, w drugiej połowie 2011 r., okazało, że Polska jest dla Francji partnerem wiarygodnym, który dzięki swojej dużej aktywności wnosi nowe, świeże spojrzenie, dynamikę i wartość dodaną do polityki europejskiej *sensu largo*. Konsekwencją tego rodzaju sytuacji jest m.in. współpraca polsko-francuska w zakresie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej oraz inne działania realizowane w ramach „Deklaracji o Partnerstwie Strategicznym”. Budowa pozytywnego wizerunku Polski we Francji była jednak procesem długim, żmudnym i bardzo złożonym, i niewątpliwie nie można jej uznać za proces definitywnie zakończony.

Stosunki niemiecko-ukraińskie w kontekście globalnych przemian na kontynencie stały się kanwą rozważań Andrija Kudrjaczenki, który dowodzi, że niepodległą Ukrainę niemieccy politycy i eksperci postrzegali jako ważny geopolityczny

czynnik wzmocnienia nowego porządku europejskiego, w nadziei, że państwo to może stać się samodzielnym międzynarodowym graczem i elementem stabilizującym sytuację w regionie. Bonn, a potem Berlin, z entuzjazmem przyjęli polityczny i kulturowy powrót Ukrainy do Europy i jej dążenie do niezależnienia się od Rosji. Wysoki poziom wsparcia dla przemian zachodzących na Ukrainie, zwłaszcza w dziedzinie demokratyzacji i daleko idąca pomoc ze strony Niemiec może wyraźnie wzrosnąć w związku z faktem, iż kraj ten w coraz większym stopniu zaczyna ogrywać rolę o wymiarze globalnym. Nadzieje te dotyczą przede wszystkim wsparcia procesu reformowania Ukrainy i mobilizacji jej potencjału społecznego, ekonomicznego, kulturowego. W swoim artykule Autor przedstawia najważniejsze kwestie związane z rozwojem stosunków niemiecko-ukraińskich, poczynając od 1991 r. aż po dzień dzisiejszy. Istotnym elementem artykułu jest próba zarysowania możliwych scenariuszy rozwoju relacji bilateralnych, przede wszystkim w kontekście „europejskich” dążeń Ukrainy, obliczonych na osiągnięcie członkostwa w Unii Europejskiej, a których źródłem stały się wydarzenia na kijowskim Majdanie na przełomie 2013 i 2014 r.

Do zagadnień częściowo poruszonych w artykule Andrija Kudrjaczienki, w tym do konsekwencji w wymiarze międzynarodowym kijowskiego Majdanu, nawiązuje Hryhoryj Perepełycja. Ten wybitny znawca problematyki podejmuje się analizy wpływu wydarzeń, do których doszło w 2014 r. na Ukrainie, na stan europejskiego ładu międzynarodowego. Stara się odpowiedzieć na pytanie, w jakim zakresie sytuacja ta wpłynie na relacje pomiędzy UE i Rosją, od których w dużej mierze zależy polityczna przyszłość Ukrainy? Starając się nakreślić obecną „naturę” Unii Europejskiej (gracz światowy, jak ją postrzega m.in. Mark Leonard, dyrektor Europejskiej Rady Stosunków Międzynarodowych, czy tylko regionalny lider), Autor wskazuje na trzy możliwe ścieżki rozwoju polityki unijnej wobec konfliktu rosyjsko-ukraińskiego, determinowane odpowiednio przez: relacje gospodarcze z Rosją (i zyski finansowe); dbałość o bezpieczeństwo ogólnoeuropejskie; chęć wsparcia europejskich aspiracji Ukrainy. Od wyboru określonej drogi działania będzie zależała przyszłość architektury europejskiego bezpieczeństwa i ukraińskich dążeń. Dużą część artykułu Autor poświęca również zagadnieniu Partnerstwa Wschodniego, jako sztandarowego projektu UE obliczonego na zbliżenie z państwami postradzieckimi, jego instytucjonalnej efektywności, politycznej skuteczności i wreszcie zasadności dalszego utrzymywania w obliczu jednoznacznego potwierdzenia przez Ukrainę swoich eurointegracyjnych dążeń i zaostreżenia relacji między Moskwą i Brukselą.

W przeciwieństwie do hierarchii katolickiej w laickiej *ex definitione* Francji, czy też w podlegających szybkiej sekularyzacji wielu państwach europejskich, Kościół katolicki w Polsce uważa za potrzebne i zasadne zajmowanie stanowiska

także w kwestiach pozakonfesyjnych, a nawet politycznych. Tomasz Dębowski w studium zatytułowanym *Pomiędzy akcesją a prezydencją – problematyka europejska w wypowiedziach hierarchów Kościoła katolickiego* dostrzegła doniosłą i pozytywną rolę Kościoła instytucjonalnego i duchowieństwa katolickiego w Polsce na drodze do członkostwa w tej wspólnocie. Podobnie, jak w okresie przedakcesyjnym, Kościół wypowiada się w sprawach związanych z szeroko rozumianą problematyką europejską, podejmując takie sprawy jak: prace nad kształtem Traktatu Konstytucyjnego, ratyfikacja Karty Praw Podstawowych i Traktatu z Lizbony, polskie przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej, czy różne aspekty aktywności Parlamentu Europejskiego. Episkopat bacznie śledził prace nad kształtem Traktatu Konstytucyjnego i analogicznie, jak przed majem 2004 r. oczekiwał, że jego preambuła zawierać będzie „*invocatio Dei*”, a pozostałe części konstytucji – czytelne odniesienia do wartości chrześcijańskich. Biskupi zdecydowanie odrzucali narrację zakładającą, aby polityczne aksjomaty Unii Europejskiej opierały się wyłącznie na ideologicznych fundamentach rewolucji francuskiej, pomijając całkowicie dorobek cywilizacji chrześcijańskiej, zaś religia została sprowadzona tylko do sfery prywatnej Europejczyków. Lektura enuncjacji hierarchów pozwala – zdaniem Autora – na stwierdzenie, iż episkopat był przeciwny przyjęciu Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w jej pełnym brzemieniu, biskupi także unikali wypowiedzi się na temat ratyfikacji Traktatu z Lizbony, pomimo faktu, że dokument ten został pozytywnie oceniony przez Komisję Episkopatów Wspólnoty Europejskiej. Prawdopodobnie ich dystans wobec tej sprawy wynikał z obawy uwikłania Kościoła w bieżące spory polityczne. Nieco większe zainteresowanie wykazywali sprawą polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej, chociaż wyraźnie można dostrzec, że ta właśnie kwestia doprowadziła do ochłodzenia relacji pomiędzy rządem a episkopatem.

Znaczeniu Unii Europejskiej w systemie ogólnoeuropejskiego bezpieczeństwa z polskiego punktu widzenia poświęca swoje analityczne studium Artur Drzewicki. Mimo początkowych obaw odnoszących się do możliwości osłabiania NATO, m.in. poprzez dublowanie jego kompetencji oraz ograniczanie pozycji USA w Europie, Unia została uznana przez Polskę za III filar jej bezpieczeństwa (drugi filar zewnętrzny). Jednak wyraźne dążenie do poszerzenia zdolności w zakresie realizacji operacji reagowania kryzysowego i polityki obronnej, do dnia dzisiejszego nie znalazło swojego pełnego urzeczywistnienia. Tym samym Unia Europejska i jej zdolności w sferze „twardego” bezpieczeństwa pozostają nadal wielką niewiadomą. Patrząc na tę kwestię z perspektywy Warszawy, coraz bardziej istotne wydaje się znalezienie odpowiedzi na pytanie czy Unia Europejska posiada perspektywę rozwoju jako struktura europejskiego bezpieczeństwa? Autor nie udziela wprost odpowiedzi na tak postawione

pytanie, ale konkluduje, iż zasadniczą słabością Unii Europejskiej pozostaje nadal wyraźna dysproporcja pomiędzy wagą, jaką się przywiązuje do zagadnień politycznych i gospodarczych, a sposobem traktowania problematyki bezpieczeństwa i obrony.

Niezwykle ważny segment problematyki międzynarodowej w kontekście stanowiska Polski i Niemiec wobec polityki wschodniej Unii Europejskiej podejmuje niezależny ekspert Robert Foks. Autor przychyła się do tezy, iż odrzucenie przez Ukrainę umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską na szczycie Partnerstwa Wschodniego w Wilnie, aneksja Krymu i agresja na wschodnią Ukrainę potwierdziły niekwestionowaną pozycję Federacji Rosyjskiej na obszarze postradzieckim, która tym samym ugruntowała swoją rolę „centralnego zagadnienia” w polityce wschodniej Unii Europejskiej. Dla Polski oznacza to konieczność rewizji założeń polityki realizowanej zarówno w stosunku do Ukrainy, jak i Rosji, z drugiej strony, Niemcy są podzielone i rozczarowane polityką władz rosyjskich, którą negatywnie charakteryzują m.in. takie działania, jak: tzw. szantaż militarny zastosowany w stosunku do Ukrainy, intensyfikacja zbrojeń, a przede wszystkim faktyczna rezygnacja Moskwy z realizacji programu Partnerstwa dla Modernizacji w kształcie zaproponowanym przez Brukselę. Autor definiuje i analizuje nowe wyzwania, jakie stoją przed polityką zagraniczną Polski i jej służbą dyplomatyczną, a które generuje polityka rosyjska, ale także niemiecka, w dobie agresywnych działań Rosji na Ukrainie.

W kolejnym artykule, zatytułowanym *Stosunki polsko-amerykańskie po uzyskaniu członkostwa RP w Unii Europejskiej*, Mirosław Habowski rozpoczyna swoje rozważania od przypomnienia, że podstawową dziedziną współpracy polsko-amerykańskiej było i pozostaje nadal bezpieczeństwo. Polska jako sojusznik USA w NATO jest niezmiennie zainteresowana przede wszystkim tradycyjnymi funkcjami NATO, wynikającymi zwłaszcza z art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego, z dużą otwartością odnosiła się do amerykańskich postulatów globalizacji funkcji sojuszu. W okresie sprawowania funkcji premiera RP przez Jarosława Kaczyńskiego Polska usiłowała dokonać bilateralizacji wzajemnych stosunków, nawet kosztem NATO. Koncepcja ta szybko się załamała, a wraz z wyborem na prezydenta USA Baracka Obamy znaczenie Polski dla USA jeszcze bardziej zmalało. W dziedzinie stosunków społecznych podstawowym, aczkolwiek raczej w wymiarze prestiżowym, problemem jest utrzymanie przez USA reżimu wizowego, co przejawia się m.in. odnotowywanym w badaniach opinii społecznej spadkiem sympatii Polaków do tego kraju. Niski, jak na potencjalne możliwości, poziom współpracy gospodarczej, nie niwelują nawet inwestycje związane z polityką bezpieczeństwa RP, jak chociażby zakup samolotów F-16 i inwestycje wchodzące w zakres programu offsetowego.

Współczesne państwo realizuje swoje interesy w zakresie polityki zagranicznej na wielu płaszczyznach. Jedną z nich, stosunkowo rzadko dostrzeganą, jest międzynarodowa współpraca policyjna. Adrian Szumski w artykule przeglądowym zatytułowanym *Wpływ przystąpienia do Unii Europejskiej na międzynarodową współpracę policyjną Polski* konstatuje, że obejmuje ona, nie tylko aspekty związane ściśle ze zwalczaniem przestępczości, ale wpływa także na całokształt funkcjonowania państwa w otoczeniu międzynarodowym, zarówno w relacjach bilateralnych, jak i w ramach organizacji międzynarodowych. Przystąpienie do Unii Europejskiej spowodowało dla Polski istotne zmiany w tym aspekcie międzynarodowej współpracy policyjnej, umożliwiając jej wywieranie wpływu na unijną politykę w tym zakresie, a tym samym rozszerzając możliwości realizacji celów własnej polityki międzynarodowej. Podstawowym przejawem tych zmian jest udział polskiej policji w międzynarodowych misjach, realizowanych pod auspicjami Unii Europejskiej, których podstawowym celem jest wzmocnienie stabilności poszczególnych państw ogarniętych konfliktem lub pozostających w konflikcie z innymi podmiotem, poprzez reformę ich aparatu bezpieczeństwa. Ma to szczególne znaczenie w kontekście budowania ich bezpieczeństwa, przede wszystkim wewnętrznego, w mniejszym stopniu także zewnętrznego.

Akcesja Polski do Unii Europejskiej nie pozostała bez wpływu na kształt i dynamikę polityki zagranicznej RP na odcinku bliskowschodnim. Marcin Szydysz w studium poświęconym stanowisku Polski wobec stron konfliktu izraelsko-palestyńskiego po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej stara się w sposób syntetyczny scharakteryzować podejście Polski do Izraela i Palestyńczyków w przeszłości oraz przedstawić jej współczesne stanowisko. Po przystąpieniu do Unii Europejskiej Polska powoli modelowała swoje podejście do Izraela, po pierwsze w przeciwieństwie do wcześniejszych deklaracji nie stała się rzecznikiem Izraela w Unii, po wtóre można zaobserwować powolny proces europeizacji stanowiska Warszawy wobec konfliktu izraelsko-palestyńskiego, który wyraża się m.in. w próbach wypracowania wspólnego unijnego stanowiska w tej kwestii. Co charakterystyczne, konflikt izraelsko-palestyński nie ma wpływu na bilateralne relacje między jego stronami, poziom relacji zarówno z Izraelem, jak i z Palestyną pozostał wysoki, co pozwala Polsce na odgrywanie większej roli w promowaniu procesu pokojowego na Bliskim Wschodzie.

Utworzenie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych na mocy Traktatu Lizbońskiego było jedną z kluczowych zmian w systemie instytucjonalnym Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Anna Umińska-Woroniecka prezentuje w swoim artykule, zatytułowanym *Implikacje utworzenia Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych dla procesów kadrowych w polskiej służbie zagranicznej*, zasadnicze przeobrażenia unijnej dyplomacji dokonane

w konsekwencji przyjęcia przez państwa członkowskie Traktatu z Lizbony. Działająca pod zwierzchnictwem Wysokiego Przedstawiciela ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa służba, obejmuje pracowników zatrudnionych w centrali z siedzibą w Brukseli oraz personel przedstawicielstw Unii Europejskiej. Dla państw członkowskich, które przystąpiły do wspólnoty w 2004 r. i później, w tym dla Polski jako największego z nich, perspektywa rekrutacji narodowych dyplomatów podejmujących pracę na rzecz Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa wydawała się oczywistą. Mając na uwadze tego rodzaju obiektywny stan rzeczy, Autorka stara się przedstawić w swoich rozważaniach genezę Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, jej strukturę, sposób naboru kadr, uwarunkowania poza prawne jej funkcjonowania, i wreszcie – polskie doświadczenia wynikające z dziesięcioletniej praktyki pozostawania w systemie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych.

Ostatni, w zasadniczej części drugiego numeru rocznika *Dyplomacja i Bezpieczeństwo*, a jednocześnie inaugurujący dział poświęcony debiutom, a więc kandydatom na młodych naukowców, zawiera artykuł doktoranta w Instytucie Studiów Międzynarodowych UW. Przemysław Hankusa. Rok 2014 był czasem, zarówno szkockiego, jak i katalońskiego referendum. Oba wydarzenia w istotny sposób mogą wpłynąć na nie tylko przyszłość i pozycjonowanie się zainteresowanych państw, ale także na wzmocnienie lub istotne osłabienie tendencji odśrodkowych i irredentystycznych na obszarze całego kontynentu, wywołując poważne reperkusje międzynarodowe. Autor podejmuje problematykę dążeń niepodległościowych i secesjonistycznych w Europie, koncentrując się na przypadku Katalonii i kwestii przeprowadzenia w listopadzie 2014 r. referendum niepodległościowego, które to w zamierzeniu katalońskich polityków miałoby – w przypadku opowiedzenia się większości głosujących za ideą niepodległego państwa katalońskiego – stanowić poważny krok na drodze do ustanowienia suwerennej Katalonii. Dalsze części opracowania wypełnia prezentacja oraz analiza wydarzeń, które doprowadziły do uchwalenia przez kataloński parlament *Deklaracji suwerenności Katalonii*, przewidującej przeprowadzenie referendum niepodległościowego w 2014 r. oraz prognozę wyniku wspomnianego plebiscytu wraz z jego możliwymi konsekwencjami natury prawnej, politycznej oraz gospodarczej. W tym kontekście na szczególną uwagę zasługuje kwestia potencjalnego członkostwa niepodległej Katalonii, ale także innych narodów dążących do niepodległości w Unii Europejskiej. Kolejne podmioty na politycznej mapie Europy, aspirujące do członkostwa w jej strukturach, to z całą pewnością temat niezwykle ważki i wart szczegółowej analizy.

W rubryce Gość specjalny numeru Redakcja prezentuje i poleca Czytelnikowi historyczne, a zarazem analityczne, studium wieloletniego watykańskiego

dypłomaty mons. Henryka M. Jagodzińskiego, podejmującego zagadnienie miejsca papieskiej dyplomacji w strukturze Kurii Rzymskiej, będącej odzwierciedleniem procesu jej historycznego kształtowania, sposobu organizacji, funkcjonalności i aktywności. Autor omawia również współczesny wymiar działalności Kurii, ze szczególnym uwzględnieniem zmian (już zachodzących lub docelowych) w jej funkcjonowaniu w okresie pontyfikatu papieża Franciszka.

Redaktorzy drugiego numeru *Dyplomacji i Bezpieczeństwa* pragną wyrazić podziękowanie: Autorom zamieszczonych w nim tekstów, Dyrektorowi Instytutu Studiów Międzynarodowych UW. Profesorowi dr. hab. Zdzisławowi Julianowi Winnickiemu za finansowe wsparcie udzielone przedsięwzięciu oraz władzom fundacji Forum Polityki Wschodniej za merytoryczną i organizacyjną pomoc przy wydaniu niniejszego tomu.

Maciej Mróz

Artur Drzewicki

MACIEJ MRÓZ
Uniwersytet Wrocławski

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹² *Ibidem*, s. 6–7.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁰ *Ibidem*, s. 25.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁴ *Ibidem*.

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

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

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

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

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

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

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

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

SŁOWA KLUCZOWE

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

KEYWORDS

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

S u m m a r y

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

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

Wrocław 2014

Nr 1(2)/2014

TOMASZ ORŁOWSKI
Ambasador Rzeczypospolitej Polskiej
we Francji

POLSKA – FRANCJA. DZIESIĘĆ LAT WSPÓŁPRACY W UNII EUROPEJSKIEJ

*A mes yeux, le critère européen est le plus décisif de tous
et marque les frontières entre ceux qui préparent l'ave-
nir et ceux qui se complaisent dans le passé*

(Alain Duhamel)

Francja jest jednym z zasadniczych partnerów politycznych i gospodarczych Polski, naszym uprzywilejowanym sojusznikiem w Unii Europejskiej i sprzymierzeńcem w NATO. Być ważnym partnerem znaczy jednak również często być partnerem niełatwym. W ocenie wagi jego wpływu należy uwzględnić gruntowną zmianę potencjału, siły i znaczenia Polski w trakcie ostatniej dekady. Złożoność relacji dwustronnych powiększyły wreszcie różnice usposobienia pomiędzy trzema prezydentami Francji, Jacquesem Chirakiem, Nicolasem Sarkozy i François Hollandem, rzutujące na ich więzy z kolejnymi prezydentami Rzeczypospolitej Polskiej, Aleksandrem Kwaśniewskim, Lechem Kaczyńskim i Bronisławem Komorowskim. Miałem niezwykłą sposobność przyglądać się im z bliska, by móc oszacować jak bardzo zaważyły one na stosunkach polsko-francuskich.

Jednoznacznie wysoka pozycja Francji w naszej polityce zagranicznej wynika nie tylko z jej potencjału geopolitycznego, autorytetu współinicjatora procesu integracyjnego w Europie i stałego członkostwa w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, lecz również z łączących nas związków historycznych, liczego polskiego wychodźstwa we Francji, uznania jej doniosłego wkładu w światowe dziedzictwo artystyczne i intelektualne, aż wreszcie wysokiego poziomu dwustronnej współpracy gospodarczej, handlowej i kapitałowej. Mimo tych pozytywnych uwarunkowań stan relacji bilateralnych w przeddzień przystąpienia Polski do Unii Europejskiej

był daleki od oczekiwań, przede wszystkim z uwagi na różnice poglądów, jakie ujawniły się wobec interwencji w Iraku i w trakcie negocjacji traktatu konstytucyjnego. Uogólniając można uznać, że przed dziesięciu laty różniły nas wizje ostatecznego celu, *finalité* procesu integracji europejskiej.

Rysy na stosunkach dwustronnych pojawiły się wcześniej, niż kryzys iracki. Kurs polityki zagranicznej Polski uznawano we Francji za zbyt proamerykański i atlantycki, czego ilustracją miał być zakup samolotu wielozadaniowego F-16, a nie francuskiego Mirage 4000, którego wybór miałby z kolei dowieść naszego zaangażowania europejskiego. Te błędne i małostkowe zarzuty, które szybko przekroczyły granice śmieszności, obudziły jednak na długo wszystkie negatywne stereotypy. Francja, która w trakcie lat 90. nie należała do państw najbardziej życzliwych rozszerzeniu Unii na Europę Środkową i Wschodnią, uczyniła z jednostkowej transakcji papierek lakmusowy naszych intencji. Wybór amerykańskiej oferty okrzyknięto niewdzięcznością wobec Francji w perspektywie naszego wejścia do UE. Dodatkowej pikanterii tym inkryminacjom dostarczał fakt bliskich związków między polityką, przemysłem i dużą francuską grupą prasową. Podczas debaty we francuskim Zgromadzeniu Narodowym poświęconej rozszerzeniu padły żenujące oskarżenia o finansowanie przez Polskę zakupu amerykańskich myśliwców z unijnych funduszy przedakcesyjnych, co było tyle nieprawdziwe, co niegodne.

Opublikowany pod koniec stycznia 2003 r. wspólny list premierów Polski, Danii, Hiszpanii, Portugalii, Węgier, Wielkiej Brytanii, Włoch oraz prezydenta Czech, wyrażający poparcie dla polityki Stanów Zjednoczonych wobec Iraku, jedynie pogłębił różnice zdań. Podpisując „list ośmiu” i potwierdzając solidarność ze Stanami Zjednoczonymi w sprawie interwencji w Iraku polskie władze utwierdziły elity polityczne we Francji i w Europie Zachodniej w przekonaniu, że Warszawa bardziej przedkłada amerykańską ofertę w dziedzinie bezpieczeństwa nad propozycje UE. Francja odniosła się krytycznie do planowanej przez Stany Zjednoczone interwencji w Iraku bez mandatu Rady Bezpieczeństwa ONZ, co z perspektywy czasu okazało się słuszne (udowodniły to kolejne konflikty w Libii i Syrii). Poparcie udzielone przez Polskę stanowisku amerykańskiemu zostało odczytane w Paryżu jako dowód na głębsze zaangażowanie Warszawy w stosunki transatlantyckie niż w proces integracji europejskiej.

Niefortunna uwaga prezydenta Jacquesa Chiraka o „straconej szansie, żeby siedzieć cicho” została z kolei naturalnie źle odebrana w Polsce i innych państwach kandydujących do Unii. Przepaść wzajemnego niezrozumienia i resentymentów zaczęła się szybko powiększać, choć wypowiedź Chiraka została przyjęta z zażenowaniem także we Francji. François Hollande, podówczas przywódca opozycyjnej Partii Socjalistycznej, określił ją mianem paternalistycznej lekcji

dobrego wychowania. Elisabeth Guigou, inna czołowa postać francuskiej lewicy, wskazywała z kolei na trudność zrozumienia w krajach Europy Środkowej, dlaczego Francja nie docenia ich wysiłku związanego z reformowaniem gospodarek, niezbędnego dla ich integracji europejskiej. Postawa Polski w związku z wyborem samolotów F-16 i podpisaniem „listu ośmiu” została odebrana we Francji jako wyraz jej rzeczywistych intencji wobec Unii. Zdaniem Francuzów, Polska postrzegała akcesję głównie w kategoriach doraźnych korzyści ekonomicznych, co wzmocniło ich przekonanie o proamerykańskiej postawie Polski w odniesieniu do polityki bezpieczeństwa. Pojawiło się nawet pojęcie „konja trojańskiego Stanów Zjednoczonych w Europie”. Pozycja Polski uświadomiła jednak także Francuzom, że w rodzinie europejskiej i transatlantyckiej pojawił się nowy znaczący podmiot, a w Europie tworzy się nowy układ geopolityczny, który będzie wymagał redefinicji przez dotychczasowych graczy swojego miejsca w UE.

Debata nad projektem traktatu konstytucyjnego uwidoczniła także ówczesne rozbieżności w postrzeganiu integracji europejskiej między Polską a Francją. Odnosiły się one do trzech spraw: odwołania w preambule do korzeni chrześcijańskich Europy, postanowień dotyczących obrony europejskiej oraz sposobu głosowania w Radzie UE, przy czym zasadniczy spór toczył się wokół ostatniej kwestii. Francja uznawała zapisy traktatu z Nicei jako rozwiązanie tymczasowe, umożliwiające rozszerzenie Unii, w konsekwencji opowiedziała się za wprowadzeniem zaproponowanego przez konwent systemu podwójnej większości, jako sposobu podejmowania decyzji w Radzie UE, tym bardziej, że był on dla niej korzystny. Sprzeciwiła się temu Polska żądając zachowania dotychczasowego sposobu naliczania średniej ważonej, co znalazło wyraz w patetycznym hasle „Nicea albo śmierć”. Jeszcze później w 2007 r. Polska będzie bez powodzenia promować mało przekonującą i korzystną wyłącznie dla siebie koncepcję tzw. systemu pierwiastkowego.

W przeciwieństwie do stanowiska rządu i parlamentu, które zachowały możliwość jak najwięcej rzeczowości, rozbieżności między Polską a Francją wpłynęły negatywnie na nastawienie francuskiej opinii publicznej do kwestii rozszerzenia UE. Obserwatorzy wiązali je ze wzrostem nastrojów niechętnych Unii, obawami dotyczącymi funkcjonowania i osłabienia jej instytucji po rozszerzeniu, a wreszcie lękiem przed możliwym napływem taniej siły roboczej do Francji (tzw. sprawa polskiego hydraulika), czy też kosztami samego procesu rozszerzenia. Obawy zlekceważone przez francuską klasę polityczną, która nie dostrzegła potrzeby lub nie chciała podjąć dialogu, zaważyły w części na odrzuceniu przez Francuzów w referendum w 2005 r. traktatu konstytucyjnego. Nie była to jedyna przyczyna negatywnego wyniku referendum, ale tej właśnie z pewnością można było uniknąć. Zamiast przekonywać społeczeństwo o dobrodziejstwach rozszerzenia,

które świadczy o atrakcyjności UE i którego dowodzą sukcesy takich państw jak Polska, do konstytucji wprowadzono zapis o przeprowadzaniu referendum, po przyjęciu Chorwacji, w sprawie każdej kolejnej akcesji. W konsekwencji rozszerzenie Unii stało się we Francji do dziś tematem tabu, a sama Francja pozbawiła się skutecznego instrumentu prowadzenia polityki europejskiej.

Pewien pragmatyczny przełom we wzajemnych stosunkach nastąpił w 2004 r. Po okresie nieporozumień relacje między Warszawą a Paryżem ociepliły się, do czego przyczyniło się przystąpienie Polski do UE, a w konsekwencji sposób postrzegania przez Francję Polski, która stała się atrakcyjnym partnerem w ramach Unii. Nastąpił jakościowy skok w relacjach bilateralnych. Dostrzec można było elementy „nowego otwarcia” i „odnajdywania się” obu partnerów, a stosunki dwustronne uległy zdynamizowaniu, przy ich głębszym osadzeniu w kontekście międzynarodowym, a zwłaszcza europejskim. Wstąpienie Polski do UE niewątpliwie zmieniło nastawienie do niej elit politycznych we Francji. Nad Sekwaną podkreślano znaczenie Polski wśród nowych krajów członkowskich UE, zarówno w wymiarze demograficznym, jak i ekonomicznym. Francja szybko zrozumiała, że państwo polskie stało się atrakcyjnym partnerem na scenie europejskiej. W konsekwencji Polska, w dialogu dwustronnym dotychczas często traktowana jako *junior partner*, stała się równorzędnym rozmówcą. Znany francuski politolog Dominique Moïsi tak skomentował zwrot w postrzeganiu Warszawy przez Paryż: „nie zdawaliśmy sobie sprawy, że kraj, który dopiero wszedł do Unii, od razu zmienia wpływy globalne UE. Z dyplomatycznego punktu widzenia przystąpienie Polski do Unii było rzeczywiście wydarzeniem spektakularnym. Pozwoliło również w pełni zdyskontować powodzenie procesu transformacji i reform strukturalnych, które złożyły się na sukces polskiej gospodarki. Ogólnie wizja waszego kraju na Zachodzie jest pozytywna. Francja dopiero teraz zaczyna w pełni zdawać sobie sprawę ze skutków poszerzenia Unii”¹.

W obydwu krajach nastąpiła zmiany postawy wobec partnera: większy nacisk położono na kwestie, które łączą, a nie dzielą. Do zmiany sposobu postrzegania Polski we Francji niewątpliwie przyczyniła się także nasza aktywność na forum UE. Intensyfikacji i podjęciu pragmatycznej współpracy w sprawach europejskich służyły również polsko-francuskie konsultacje międzyrządowe pod przewodnictwem premierów, które po raz pierwszy odbyły się w listopadzie 2004 r., a także zorganizowany w lutym 2005 r. szczyt dwustronny z udziałem prezydentów. Spotkania na tym szczeblu Francja organizowała dotychczas jedynie z Niemcami, Wielką Brytanią, Włochami i Hiszpanią, Polska dołączyła zatem do elitarnego grona największych partnerów Francji w Unii. Anegdotycznym przykładem poprawy atmosfery współpracy była również wyważona reakcja strony francuskiej

¹ Ciepłej między Warszawą i Paryżem, „Rzeczpospolita”, 1 III 2005.

na wybór przez Polskie Linie Lotnicze „LOT” samolotów amerykańskiego Boeinga zamiast konkurencyjnej oferty Airbusów francusko-niemieckiego koncernu EADS, o ile inna od afery F-16!

Nowe otwarcia nie obywały się też bez falstartów. Objęcie przez Nicolasa Sarkozy w 2007 r. urzędu prezydenta dawało podstawy do optymizmu: jego pomoc w spełnieniu oczekiwań Polski pozwoliła osiągnąć kompromis wokół nowej wersji traktatu konstytucyjnego, nazwanej traktatem uproszczonym i ostatecznie przyjętej pod nazwą traktatu z Lizbony. Jednak wstrzymanie jego ratyfikacji przez prezydenta Lecha Kaczyńskiego do czasu powtórnego referendum w Irlandii osłabiło zaufanie. Chwilowego oddalenia dopełnił kryzys w strefie Euro, gdy prezydent Sarkozy skoncentrował się na jego rozwiązywaniu wyłącznie we współpracy z Niemcami, marginalizując przy tym również polską prezydenturę w Radzie UE. Nowa francuska ekipa wyłoniona w wyborach 2012 r. przywróciła współpracę aktywność i budując wzajemne zaufanie otworzyła okres szczególnie owocnego zbliżenia.

Dzięki przyjętej podczas konsultacji międzyrządowych w Warszawie w maju 2008 r. *Deklaracji o Polsko-Francuskim Partnerstwie Strategicznym*, Warszawę i Paryż łączy dziś partnerstwo strategiczne, nie tylko w wymiarze symbolicznym. Polska i Francja, jako duże kraje UE, czują się zobowiązane do wzięcia na siebie szczególnej odpowiedzialności za proces dalszego rozwoju integracji europejskiej. Wyrazem świadomości Paryża co do wzrostu naszego znaczenia w Unii była m.in. propozycja ówczesnego ministra spraw wewnętrznych Francji Nicolasa Sarkozy'ego z 2005 r. włączenia Polski do regularnych spotkań ministrów w formacie pięciu największych państw UE (tzw. grupy G-5, a po przystąpieniu Polski G-6). Gest ten nie świadczył wyłącznie o docenieniu roli naszego kraju w Unii, ale wskazywał przede wszystkim na wolę jego włączenia do grupy stanowiącej „motor integracji europejskiej” i główny nurt procesów integracyjnych w Europie.

Procesowi rozszerzenia UE w krajach Europy Zachodniej od lat towarzyszyła debata nad określeniem granic kontynuacji tego procesu, by nie zachwiało on spójnością polityczną i nie sparaliżował mechanizmów instytucjonalnych Unii. W latach 80. i 90. przyjęła ona formę przeciwstawiania rozszerzenia Unii jej niezbędnemu pogłębieniu. Od roku 2008 kwestia zmian dotychczasowego modelu integracji europejskiej, poprzez pełną realizację Unii Gospodarczo-Walutowej (UGW), nabrała wyjątkowego znaczenia z uwagi na kryzys finansowy w strefie Euro. Zadawane wcześniejsze pytanie, czy rozszerzenie nie osłabi Unii, ustąpiło miejsca kwestii egzystencjalnej, czy strefa Euro przetrwa bez radykalnego pogłębienia integracji prowadzącego do jej federalizacji. Nad Sekwaną od lat toczy się debata nad *finalité politique* UE, która wiąże się z troską o zapewnienie spójności

jej działań. W jej trakcie pojawiło się wiele głosów za budową europejskiej awangardy, grupy pionierskiej, wzmocnionej współpracy czy też Europy dwóch prędkości, które miałyby zapobiec ryzyku „rozmycia się Unii” po jej poszerzeniu. Głosy te nie pojawiły się jednak we francuskiej myśli politycznej w związku z dyskusją nad poszerzeniem UE o kraje z Europy Środkowej. Koncepcję wzmocnionej współpracy po raz pierwszy zaprezentował Pierre Pflimlin w 1962 r., gdy zarysowała się możliwość wstąpienia Wielkiej Brytanii do EWG. Ewentualne przyłączenie Londynu do Wspólnoty postrzegano wówczas głównie jako zagrożenie dla harmonijnej współpracy pozostałych państw członkowskich. Europa różnych prędkości miała umożliwić dywersyfikację procesów integracyjnych przy jednoczesnym zachowaniu spójności UE. Francuzi już w latach 90. argumentowali, że wzmocniona współpraca, europejska awangarda pod przywództwem francusko-niemieckim, nie wyklucza jakichkolwiek państwa z procesów integracyjnych, a umożliwi ich postęp i pozostaje otwarta na zainteresowane kraje.

W dzisiejszej debacie wizja awangardy europejskiej pod przywództwem Francji i Niemiec ustąpiła miejsca postulatowi coraz głębszej integracji państw skupionych wokół jej twardego rdzenia, za jakie uważa się strefę Euro. Coraz ściślejsza harmonizacja polityk państw należących do strefy euro, której etapami stają się pakt fiskalny, a następnie unia bankowa, będzie wymagała, zdaniem Francji, odrębnych instytucji, czyli „rządu gospodarczego” oraz zaczątku własnego budżetu strefy Euro. Po okresie wątpliwości co miejsca jakie miałyby zająć w tym procesie kraje zamierzające w przyszłości przyjąć Euro (*pre-ins*), Francja zgodziła się, że powinny one uczestniczyć na równych prawach w debacie na temat przyszłości UGW. Prezydent François Hollande opowiada się za rozwojem Unii w oparciu o schemat Europy zróżnicowanej, w przeciwieństwie do koncepcji Europy dwóch prędkości. Taki schemat oznacza, że nie zawsze te same państwa muszą nadawać ton dyskusji dotyczącej modelu integracji, co dzieje się już obecnie w przypadku współpracy w strefie Euro, w strefie Schengen, w tworzeniu obrony europejskiej, czy promowaniu podatku od transakcji finansowych. Jednocześnie Polska jest widziana przez ekipę rządzącą w Paryżu w wąskim gronie państw członkowskich, które mają możliwość i wolę działania. Ze strony Francji rośnie przekonanie, że Polska ma do odegrania ważną rolę w wypracowywaniu rozwiązań dla Unii na polu przyszłości UGW, Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS) i Wspólnych Polityk Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB) oraz Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO).

Francuska wizja funkcjonowania Unii odpowiada naszym oczekiwaniom. Polska widzi konieczność usprawnienia funkcjonowania strefy euro i ukończenia jej realizacji. Kluczowe w tym zakresie będzie, aby tworzenie takiej architektury współpracy, w tym zarządzania gospodarczego, nie spowodowało trwałego

podziału między państwami strefy euro oraz spoza niej. Z racji powiązań naszej gospodarki z obszarem wspólnej waluty i jako kraj żywotnie zainteresowany uczestnictwem w strefie Euro, aktywnie bierzemy udział w dyskusji na temat reformy UGW. W długofalowym interesie narodowym Polski, dla wagi jej wpływów i dla jej bezpieczeństwa, leży znalezienie się w sercu integracji europejskiej, a nie na jej peryferiach. Głosy te są także dobrze słyszalne w Paryżu, gdzie podkreśla się, że przyjęcie przez Polskę wspólnej waluty doprowadzi do wzmocnienia strefy euro i będzie oznaczało jakościową zmianę w postrzeganiu skuteczności procesów integracyjnych w Unii. W tym kontekście należy docenić konstruktywną postawę Francji, która wspiera otwarty charakter działań zmierzających do przebudowy UE oraz wykazuje zrozumienie dla aspiracji państw spoza strefy Euro, pragnących uczestniczyć w pogłębionej integracji. Jednocześnie Polska opowiada się za rozwiązaniami zgodnymi z wizją Unii jako federacji państw narodowych, promowaną także przez Francję.

Odnosząc się do uwarunkowań współpracy Polski i Francji na forum UE nie można pominąć innego istotnego aspektu, współpracy weimarskiej. Kiedy przed ponad 20 laty nasze kraje wraz z Niemcami zainicjowały współpracę w ramach Trójkąta Weimarskiego jego celem było przybliżenie Polski do europejskich instytucji wspólnotowych. Rola tego formatu nie zakończyła się jednak wraz z jej przystąpieniem do UE. Zwieńczenie tych procesów otworzyło nowy etap współpracy, co oznaczało konieczność redefinicji celów i form dialogu realizowanego w formule Trójkąta, który pozostaje dla nas ważną płaszczyzną współdziałania z Francją i Niemcami w ramach Unii. Naszym celem pozostaje współpraca na rzecz dalszego rozwoju polityk wspólnotowych UE i wykorzystanie tego forum do poszukiwania wspólnych rozwiązań w sferze szeroko rozumianej integracji europejskiej, w tym pogłębiania kontaktów społecznych, rozwoju WPBiO, EPS, Partnerstwa Wschodniego (PW) oraz stosunków zewnętrznych Unii.

Obszarem szczególnej aktywności partnerów weimarskich pozostaje rozwój europejskich zdolności obronnych, jak to pokazał wspólny list ministrów spraw zagranicznych i obrony Polski, Francji i Niemiec do Wysokiej Przedstawiciel Catherine Ashton z grudnia 2010 r., który nadał dynamikę dyskusji w tej kwestii na forum unijnym. Prowadzone w przeszłości debaty na temat znaczenia europejskiej autonomii obronnej ustąpiły miejsca rzeczowemu dialogowi. Na początku Polska, opowiadając się za utrzymaniem silnej więzi transatlantyckiej i za tworzeniem form współpracy w Unii nie dublujących mechanizmów współdziałania w ramach NATO, zyskała miano „konja trojańskiego” czy też *enfant terrible*. Dziś Warszawa aktywnie uczestniczy w misjach realizowanych w ramach WPBiO – także tych, które swoim zasięgiem wykraczają poza obszar bezpośredniego sąsiedztwa UE. Wsparliśmy Francję podczas misji w Demokratycznej Republice

Kongo i w operacji EUFOR w Czadzie i Republice Środkowoafrykańskiej, gdzie nasz kontyngent był drugim po francuskim pod względem liczebności. Jesteśmy obecni w misji EUTM w Mali i udzielamy Francji bilateralnego wsparcia logistycznego w Republice Środkowoafrykańskiej.

Francja z kolei powróciła w 2009 r. do zintegrowanej struktury dowodzenia wojskowego NATO. Zmiana francuskiej linii wobec Sojuszu ułatwiła dialog dwustronny i otworzyła drogę do współpracy w ramach WPBiO, stanowiąc gwarancję, że Francja nie uważa tej polityki za narzędzie służące osłabieniu obecności NATO w Europie. Paryż wykazuje dziś pełne zaangażowanie we współpracę realizowaną w ramach Sojuszu, a w zorganizowanych w Polsce w 2013 r. ćwiczeniach wielonarodowych *Steadfast Jazz* Francuzi stanowili najliczniejszy sojuszniczy kontyngent zagraniczny. Jednocześnie władze francuskie manifestują zainteresowanie ożywieniem WPBiO i prowadzą działania w tym zakresie, zarówno na płaszczyźnie UE, jak i w ramach współpracy bilateralnej. W opinii Paryża, kierunki rozwoju WPBiO powinny koncentrować się na tworzeniu możliwości operacyjnych oraz europejskich zdolności wojskowych i przemysłowych. Francja liczy na podtrzymanie przez Polskę poziomu aktywności w tym zakresie, jak miało to miejsce podczas polskiej prezydencji w Radzie UE, w trakcie której przekonaliśmy wszystkie państwa Unii do uruchomienia Centrum Operacyjnego dla działań unijnych w Rogu Afryki. Oznacza, że dzięki współpracy z Francją i Niemcami przełamaliśmy częściowo wieloletnie tabu, jakim jest powołanie stałej struktury planowania i dowodzenia operacjami UE, choć w wymiarze nie odpowiadającym naszym ambicjom.

Kwestia polsko-francuskiej współpracy dwustronnej w zakresie rozwoju WPBiO znalazła swój wyraz także w *Ramowym Liście Intencyjnym między Ministrem Obrony Narodowej RP a Ministrem Obrony Republiki Francuskiej w sprawie rozwoju dwustronnych stosunków obronnych*, podpisanym przez ministrów obrony w trakcie wizyty państwowej prezydenta Bronisława Komorowskiego we Francji w maju 2013 r. Dokument ten szeroko odnosi się do możliwości współdziałania Polski i Francji w aktualnym środowisku bezpieczeństwa międzynarodowego i w obecnej sytuacji gospodarczej, na forum organizacji międzynarodowych (NATO, UE) oraz w węższych formatach wielostronnych (Trójkąt Weimarski, Grupa Wyszehradzka), jak również w wymiarze dwustronnym, wytyczając drogę do nawiązania nowych perspektywicznych i realnych wspólnych projektów. Doskonale działa dialog strategiczny wysokiego szczebla, zwany „dialogiem Chantilly”, który został zainicjowany przed rokiem, na wzór analogicznego forum, które Francja posiada z Niemcami.

Innym istotnym obszarem współpracy Polski i Francji na forum Unii pozostaje EPS. Choć może się wydawać, że nasze priorytety w tym obszarze różnią

się. Zarówno Warszawa, jak i Paryż wykazują duże zaangażowanie na rzecz stabilizacji, demokratyzacji i rozwoju gospodarczego wschodniego i południowego wymiaru sąsiedztwa Unii. Potencjał tej współpracy w dalszym ciągu pozostaje jednak nie w pełni wykorzystany. Polska jest gotowa do prowadzenia aktywnej polityki wobec południowego sąsiedztwa, co ma miejsce od początku Arabskiej Wiosny, m.in. poprzez dzielenie się doświadczeniami z zakresu transformacji politycznej i ekonomicznej oraz pomoc szkoleniowo-ekspercką i humanitarną. Francja, która przez lata wykazywała niechętną obojętność wobec wschodniego wymiaru EPS, pod znaczącym wpływem rozmów dwustronnych zaczyna aktywizować się w tym procesie, co niewątpliwie świadczy o postrzeganiu Polski jako skutecznego i odpowiedzialnego partnera, z którym można tworzyć politykę wschodnią UE. Oczywiście nigdy nie zmienimy geografii, która wpływa na definiowanie priorytetów polityki zagranicznej. Polityka wschodnia nie będzie nigdy dla Francji tak ważna jak dla Polski, podobnie jak Polska nie będzie promotorem polityki śródziemnomorskiej. Ważne jest jednak, że stworzyliśmy poczucie istnienia jednego sąsiedztwa Unii, a w jego ramach zrozumienia dla ważności interesów każdego partnera.

Współpraca Polski z Francją na forum Unii wykracza poza ramy klasycznej „agendy europejskiej”, skupionej na kwestiach związanych z modelem instytucjonalnym i gospodarczo-finansowym UE, z jej zdolnościami obronnymi, czy też sąsiedztwem. Stawiamy sobie także ambitniejsze cele. Polska chce współtworzyć europejską politykę kosmiczną w przekonaniu, że jest to jeden z fundamentów „mocarstwowości” Europy (*Europe puissance*). W 2012 r. staliśmy się członkiem Europejskiej Agencji Kosmicznej, którą postrzegamy jako narzędzie postępu technologicznego, kreacji rynku instrumentów i „usług kosmicznych/ geoinformacyjnych” w Polsce. Znajdujemy się także w trakcie tworzenia krajowej polityki kosmicznej. Francja, która posiada najbardziej rozbudowany sektor kosmiczny w UE i jest największym kontrybutorem do Agencji, staje się dla nas naturalnym partnerem do współpracy w tym obszarze. Współpraca z nią i skorzystanie z jej unikalnych doświadczeń jest jednym z najbardziej perspektywicznych obszarów współpracy, mającym implikacje w sferze polityki, gospodarki i bezpieczeństwa. Ponadto w ocenie Paryża stanowi dowód naszego zaangażowania w budowę strategicznej niezależności Europy.

We współpracy europejskiej Polski i Francji istnieją oczywiście kwestie, w których nasze kraje prezentują odmienny punkt widzenia. Istnieją między nami różnice i spory. Różnimy się w zakresie dalszych koncesji Europy na rzecz globalnej polityki klimatycznej, nie mamy na dzień dzisiejszy podobnej wizji polityki społecznej. Różni nas wybrany model energetyczny, w tym w zakresie eksploatacji gazu łupkowego. Nie dzielimy podobnego przekonania o rytmie dalszego

rozszerzenia Unii, w tym miejsca Turcji w Europie. Nie dzielimy podobnej determinacji w zakresie PW. Ale zrozumieliśmy już, że żadna dobra decyzja w Europie nie będzie podjęta bez uwzględnienia interesu zarówno Francji, jak i Polski.

Paryż z dużą ostrożnością odnosi się także do kwestii obecności pracowników z Polski nad Sekwaną. Kiedy w maju 2004 r. wstępowaliśmy do UE we Francji bardzo silne były obawy przed napływem taniej siły roboczej, zaś w lokalnych mediach bardzo rozpowszechniony był wizerunek „polskiego hydraulika”. Choć już w lipcu 2008 r. Paryż otworzył swój rynek pracy dla Polaków, czyli wcześniej niż przewidywał przy zastosowaniu 5-letniego okresu przejściowego po naszej akcesji do UE, to jednak we Francji silne pozostawały obawy przed delokalizacją francuskich przedsiębiorstw do państw o niższych kosztach pracy i tzw. dumpingiem socjalnym. Ségolène Royal, kandydatka socjalistów do prezydentury w 2007 r. ostro krytykowała te zjawiska. Również Nicolas Sarkozy wystąpił w 2009 r. z propozycją publicznego wsparcia finansowego dla francuskich producentów z branży motoryzacyjnej, którzy zdecydują się na utrzymanie zatrudnienia we Francji i nie przeniosą działalności za granicę.

W ostatnich miesiącach we Francji na nowo rozgorzała dyskusja wokół problemu dumpingu socjalnego w UE, w dużej mierze za sprawą trudności tego kraju z powrotem na trwałą ścieżkę wzrostu gospodarczego. Co prawda głównym celem krytyki były Niemcy, które oskarżano o zaniżanie kosztów pracy i nieuczciwą konkurencję w związku z brakiem płacy minimalnej w tym kraju (jej wprowadzenie przewiduje umowa koalicyjna zawarta między CDU/CSU a SPD, będąca podstawą funkcjonowania obecnego rządu wielkiej koalicji), niemniej jednak pośrednim celem ataków ze strony niektórych partii politycznych we Francji byli także pracownicy z krajów Europy Środkowej, w tym z Polski, zatrudniani w niemieckich zakładach produkcyjnych. Problem dumpingu socjalnego, głównie jako wyraz retoryki antyeuropejskiej w polityce wewnętrznej, pojawił się również w kontekście pracowników delegowanych, których liczba we Francji w ostatnich latach znacząco wzrosła, a Polacy stanowili wśród nich grupę najliczniejszą. Dzięki porozumieniu wypracowanemu głównie przez Polskę i Francję podczas Rady EPSCO w dniu 9 IX 2013 r. osiągnięto jednak dobry kompromis, który pozwoli dokładniej monitorować przestrzeganie unijnej *Dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług*, a zatem ograniczyć związane z nim nadużycia, co jakoby do tej pory było częstym zjawiskiem.

Stosunki polsko-francuskie są bogate dzięki swojej historycznej i współczesnej różnorodności. Nasze dzisiejsze relacje są kształtowane przede wszystkim przez pryzmat członkostwa w UE. Uczymy się wzajemnie siebie w tych rolach. W Polsce mamy świadomość, że Francja zalicza się do wąskiego grona unijnych

decydentów. Dla Paryża jesteśmy z kolei partnerem, z którym chce tworzyć architekturę integracji europejskiej. Nad Sekwaną często słychać także głosy uznania w odniesieniu do naszych osiągnięć gospodarczych w ostatnich latach, kiedy Europa Zachodnia była pogrążona w kryzysie i stagnacji. Budowa pozytywnego wizerunku Polski we Francji była jednak procesem długim i żmudnym. Niemniej jednak dziesięć lat naszej współpracy na forum UE, a zwłaszcza bardzo pozytywnie oceniana prezydencja Polski w Radzie UE w drugiej połowie 2011 r., pokazało, że jesteśmy partnerem wiarygodnym, który dzięki swojej dużej aktywności wnosi dynamikę i nową jakość do polityki europejskiej.

Prace nad tekstem ukończono 3 lutego 2014 r.

SŁOWA KLUCZOWE

Stosunki polsko-francuskie, Unia Europejska, strefa Euro, Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony, Trójkąt Weimarski, Unia Gospodarczo-Walutowa, integracja europejska

KEYWORDS

Polish-French relations, European Union, euro zone, Common Security and Defence Policy, Weimar Triangle, Economic and Monetary Union, european integration

S u m m a r y

Poland – France. Ten years of cooperation in the European Union

France is one of the most important political and economic partners of Poland as well as one of its most significant allies in the EU and NATO. One of the main factors determining the current state of bilateral relations is a profound change of capabilities, power and significance of Poland, which has been noticeable in the last decade. Ultimately, in the second part of 2011, it turned out that France deems Poland a reliable partner which due to its wide-range activity brings new dynamics and new quality to the European policy. This type of situation resulted in the Polish-French cooperation within the scope of the EU Common Security and Defence Policy as well as other activities implemented under the “Declaration on Strategic Partnership”.

АНДРЕЙ КУДРЯЧЕНКО
Институт всемирной истории
Национальной академии наук Украины

УКРАИНСКО-НЕМЕЦКИЕ ОТНОШЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ ГЛОБАЛЬНЫХ ПЕРЕМЕН НА КОНТИНЕНТЕ

Показательно, что на рубеже 1980-х – 1990-х годов XX столетия в системе международных отношений на европейском континенте и мире в целом произошли глубокие геополитические перемены, вызванные окончанием так называемой холодной войны и ликвидацией биполярного мироустройства. Кардинальным сдвигам в мире способствовали в ряду других перемен два важных события, которые изменили существующую политическую карту нашего континента. Первым из них было обретение государственного единства Германией, международное значение и положение в мире которой коренным образом изменилось. Возросшая территориально, экономически, достигнув своего полного суверенитета, объединявшая уже 85 млн. граждан, ФРГ становилась весьма влиятельным субъектом мировой политики.

Следующим геополитически значимым событием стал распад Восточного блока социалистических стран и самоликвидация СССР. В числе пятнадцати новых независимых государств возникла независимая Украина. Появление государства с 52 млн. жителей и унаследовавшего третий в мире по мощности ядерный арсенал вызывало беспокойство, много вопросов и новых надежд. Как известно, по оценке американского политолога З. Бжезинского «независимая Украина изменила всю геополитическую карту Европы». Появление государства Украина на политической карте континента он относил к трем самым значимым геополитическим событиям XX века – после распада в 1918 г. Австро-Венгерской империи и раздела Европы в 1945 г. на два блока. Появление независимой Украины, по оценке ученого, значило больше, чем конец коммунистического СССР, ибо

независимая Украина создала возможность и для России стать демократическим и европейским государством.

Однако у многих стран и народов, у политиков и экспертов возникало немало вопросов в отношении перспектив и направлений развития двух этих государств. Тем более, что если в западной части континента укреплялись интеграционные процессы, то в Восточной Европе – наоборот, приобретали динамику дезинтеграционные процессы. Достижение Германией единства 3 октября 1990 г. на основе договоренностей, достигнутых на переговорах по формуле «2+4» означало восстановление ее собственного геополитического статуса, утраченного в результате двух мировых войн. Само по себе такое положение выдвигало объединенную Германию самым влиятельным силовым полюсом практически в центре Европейского континента. На пространстве Восточной и Центрально-Восточной (или по другому определению Срединной) Европы Германия всегда имела решающее значение. Достижение единства таким мощным государством окончательно поставило его в число ведущих участников процесса формирования безопасности в общеевропейских рамках. Каким будет этот фактор в будущем? Что и как радикально может измениться во внешнеполитической деятельности Германии? Ответ на эти и другие вопросы зависит, вероятно, от того, является ли объединение Германии окончательным и конечным очертанием соответствующего геополитического развития, от чего зависит судьба всего Европейского континента.

Аналогичными были вопросы в отношении независимой Украины: как поведет себя это молодое государство, какой вектор и какие ценностные ориентиры возьмут на вооружение правящие политические силы, какие отношения с бывшими республиками СССР, а теперь независимыми странами, с соседними государствами будут преобладать у Киева? Чему отдаст предпочтение Украина – дальнейшей демократизации и отдалению от России, или наоборот – объединению и интеграции, скажем славянских государств. Очень важным был выбор направления преобразований и реформ, которые станут определяющими ближайшего развития Киева.

Примечательно, что и объединенная Германия, и независимая Украина очень скоро дали обнадеживающие для Европы и своих государств-соседей сигналы собственных геополитических предпочтений и внешнеполитических устремлений. Несмотря на то, что динамика объединительного процесса двух немецких государств вызывала беспокойство и опасения в политических кругах целого ряда партнеров и других государств, заявления лидеров ФРГ, а затем и подписанные Бонном международные договоры и соглашения, заявления ответственных политиков объединенной

Германии практически сняли многие из этих опасений. Так, в ходе объединительного процесса была подтверждена нерушимость границ с Польшей. Далее, в подписанном представителями шести государств «Договоре об окончательном урегулировании в отношении Германии» в статье 1-й констатируется, что «подтверждение окончательного характера границ объединенной Германии является существенной составляющей мирового порядка в Европе»¹. Весьма важными в этом контексте являются положения 2-й и 3-й статей договора: «из немецкой земли будет исходить только мир», что германские правительства подтверждают свой отказ от производства, владения и распространения ядерным, биологическим и химическим оружием». Очень важно, что Г.Коль – канцлер немецкого единства, практически поддерживал процессы углубления и расширения европейской интеграции. Уже 7 февраля 1992 г. был подписан Маахстрихтский договор о создании Европейского Союза, а с ноября 1993 г. он вступил в действие.

Таким образом, утверждая о том, что Германия будет «европейской» ее ответственные политики в Бонне и затем в Берлине подавали однозначное послание: объединенная Германия будет соблюдать все обязательства Федеративной Республики; она будет придерживаться всех соглашений об интеграции, как в Европейском Сообществе, так и в Атлантическом Альянсе; она не будет вновь вести речь о принесенной ею жертве в вопросе суверенитета (с которой она согласилась после 1949 г., чтобы вновь быть принятой в семью цивилизованных наций) теперь уже под предлогом, что она заново обрела единство и суверенитет и поэтому может отказаться от последовательной интеграционной политики, открывшей перед ней путь к воссоединению.

С геополитической точки зрения очень важно, что государственное объединение немецкого народа утвердило окончательные географические формы и границы современной ФРГ. Тем самым территориально-государственная определенность – это главное событие, обобщающий итог всего предшествующего развития для немцев в XX веке. Объединение завершило процесс пространственной и геополитической легитимации Германии, начатый еще О.Бисмарком. Присоединение восточногерманских пяти земель окончательно завершило процесс конституирования Германии как доминирующего центрального массива. Благодаря этому существенно укрепился географический ландшафт, пространственное расположение этого государства.

Учет этих всех фактов дает основания тому, что объединенная Германия изначально подтвердила свою твердую приверженность западным

¹ *Vertrag über die abschliessende Regelung im Bezug auf Deutschland. Dokumente zur deutschen Einheit*, Beilage der Deutschen Tribüne. D-2000, Hamburg.

демократическим ценностям, укрепила свою роль ведущей страны Европейского Союза и не без оснований стала именоваться «ведущей европейской силой»². В международных масштабах Федеративная Республика стала позиционировать себя неотъемлемой частью объединенной Европы, всемерно подчеркивая соизмеримость своих стратегических интересов целям и задачам общеевропейской политики.

С достижением независимости официальный Киев вновь стал в начале своего пути, перед историческим выбором, а многовековая дилемма – «Украина между Востоком и Западом» – приобрела актуальность уже не в теоретическом, а в конкретных измерениях политической практики. Надо было учитывать геополитическое положение нового государства, которое расположено на рубеже между Россией и Западом, которое имеет выход на стратегически важный Черноморско-Средиземноморский регион, Кавказ и Ближний Восток. Одновременно следовало учитывать и существующую экономически еще слабую самодостаточность Украины, чувствительную зависимость от поставок энергоносителей и экспорта стратегически важных для экономики видов продукции. Первые годы независимости были кризисными, реформы и преобразования еще не приносили должного результата. К этому следует добавить и наличие на территории страны ядерного оружия, которое она фактически не контролировала, проблемы распределения Черноморского флота, стратегические расхождения с Россией и т.д. Весь этот круг проблем одновременно необходимо было решать украинскому руководству и отечественной дипломатии.

К числу определяющих факторов следует добавить и отношение мирового сообщества к вновь обретшему независимость Украинскому государству. Проблема состояла в том, что международное сообщество, в частности, ведущие государства мира, в то время неоднозначно относились к появлению на политической карте Европы нового, крупного по территории и численности населения, потенциально мощного по своим природным и экономическим ресурсам независимого государства с ядерным оружием. Действительно, что в первой половине 1990-х гг. XX столетия «Запад игнорировал Украину» и, как отмечал несколько позже Анатолий Зленко, – в то время руководитель внешнеполитического ведомства, «не проявлял должного интереса»³.

С высоты нашего времени более рельефно видны также императивы того, что многие из проблем первых лет независимости требовали учета

² G. Gasteiger, *Neuen Konturen europäischer Sicherheit*, „Internationale Politik“ 1996, nr 12, s. 21.

³ Z. Zlenko, *Formuvannja ta realizacija konceptualnyh zasad zovnishnoji polityky Ukrainy*, [w:] *Ukrajina Dyplomatychna 2007*, Kyjiv 2007, s. 608–623.

предпочтений украинского общества, а ряд из них и деятельной поддержки других столиц соседних государств и дальнего зарубежья. Автор в то время писал, что «для достижения Украиной настоящего суверенитета ей необходимо к независимости прибавить консолидирующую направленность государства, взвешенную внешнюю политику и иметь хорошие отношения с надежными партнерами. Одним из наиболее желательных партнеров в этот переломный момент есть Федеративная Республика Германии»⁴. Очевидными аргументами такого утверждения были следующие: ФРГ занимает среди европейских стран одно из первых мест по своему экономическому могуществу; объединенная Германия, равно как и Украина, заинтересованна в расширении обоюдных связей во всех сферах: политической, экономической, научно-технической и гуманитарной. Такая заинтересованность детерминирована не только политическими, военными, или даже гуманитарными измерениями. Заинтересованность ФРГ в своих восточных соседях, в том числе и в Украине, первичная, потому что основывается на экономических интересах, на фундаменте взаимной выгоды.

Политики в Бонне с большим интересом относились к переменам в СССР и его республиках: в 1989 г. в Киеве было открыто генеральное консульство ФРГ – первое из западных стран; с уважением восприняв результаты референдума 1 декабря 1991 г. о независимости Украины, ФРГ уже 17 января 1992 г. установила с ней дипломатические отношения и первым посольством Запада в Киеве стало посольство объединенной Германии. Независимая Украина практически сразу заняла свою «нишу» во внешнеполитической деятельности Германии.

Показательно, что уже первые шаги миролюбивого внешнеполитического курса Украинского государства получили широкую международную поддержку. Быстро прошел процесс признания государственной независимости Украины. Так, свыше 70 держав официально сделали это менее чем за месяц после ее провозглашения, и среди них были и Германия, и Польша, и Россия. А в течение первого года свыше 130 стран мира признали государственную самостоятельность Украины⁵.

Участие в общеевропейском процессе для независимой Украины имело особенное значение. После длительного периода пребывания в составе СССР, когда Украина могла позиционировать в Европе лишь через Москву, она начала активно реализовывать свой шанс непосредственно примкнуть к мировому содружеству, как его полноправный субъект. Юридически это

⁴ А.И. Kudrjathenko, *Evropejska Polityka Federtivnoji Respubliky Nimeththyna (1970–1991 rr.)*, Kyjiv 1996, s. 158.

⁵ М.А. Kulinyth, Н.М. Rudenko, *Styslyj ukrajinskyj dyplomatychnyj dovidnyk*, Kyjiv 2006, s. 12–18.

состоялось в начале 1992 г., когда в столице Финляндии Президент Украины Л. Кравчук подписал Хельсинский заключительный акт. Этим была увенчана борьба украинского народа за самоопределение и признание его государственности другими странами. В то же время это стало началом нормальной деятельности Украины в европейских структурах как равноправного партнера.

Таким образом, появление независимого государства Украины и объединенной Германии в ряду других перемен и событий на континенте послужило своеобразным олицетворением новых геополитических реалий. Наши два государства, хотя и не являются непосредственными соседями, но стремились и развивают широкий спектр взаимоотношений на уровне добрососедства⁶.

Для объединенной Германии естественным стал сдвиг значительной части интересов на восток. Подтверждением этого стал перенос столицы страны из Бонна на крайний восток собственной территории – в Берлин, что всего в 55 км от границы с Польшей. Тем самым состоялся и природный общий сдвиг немецких интересов на Восток. Однако показательным является и тот факт, что это смещение одновременно совпадает с интересами евроатлантических структур, к которым относится сама Германия. А именно – для западных союзников ФРГ, после преодоления биполярной системы отношений на континенте вызовом стал вопрос расширения зоны своего влияния на восточноевропейские страны. Собственно немецкие интересы заключались в том, чтобы окончательно перевести статус периферийных зон безопасности на пространство бывших государств-членов Варшавского договора. Вместе с тем именно объединенная Германия была и остается активным сторонником повышения уровня безопасности в Европе и мире.

Внешнеполитическую концепцию возросшей ФРГ можно определить, анализируя стратегические цели политики объединенной Германии по отношению к государствам Центральной и Восточной Европы и России. В начале 90-х годов XX столетия трансформируется парадигма внешней политики ФРГ. Если во времена холодной войны, по определению американского политолога Г. Гайпела, в основе внешней политики ФРГ были «идеализм и стремление к балансу»⁷, то в условиях исторических преобразований в Европе в 1990 г. министр иностранных дел Г.Д.Геншер сформулировал

⁶ А.І. Kudrjathenko, *Ukrajinsko-nimecki vidnosyni v konteksti globalnyh zrushen na kontynenti*, [w:] *Ukrajina v Evropi: poshuki spilnoho majbutnoho*, red. А.І. Kudrjathenko, Kyjiv 2009, s. 194–200.

⁷ G.L. Geipel, *Germany and the Burden of Choise*, „Current History”, November 1995, s. 375.

новую внешнеполитическую парадигму ФРГ как «стремление к динамике и стабильности»⁸. Национальные интересы возросшей Германии определяли ее активную политику как относительно Европейского Сообщества, так и СССР, стран Восточной Европы. Активная внешняя политика Бонна проявилась особенно рельефно в процессе обретения государственного единства немецкого народа. Динамика процессов вызвала даже страх европейских политиков перед большой Германией, возвратившейся в центр континента. Потребовались конкретные шаги федерального правительства, которые сняли остроту восприятия возросшей ФРГ.

После распада социалистического лагеря из политического лексикона исчезает такой термин как «восточная политика» с ее главной московской составляющей, а на ее место приходит «отношения со странами Центральной и Восточной Европы» (ЦВЕ). Это подтверждало сегментацию внешней политики ФРГ на данном направлении. Фактически стали выстраиваться самостоятельные векторы, которые включали в себя: во-первых, политику в отношении непосредственных соседей и потенциальных членов ЕС и НАТО – Польши и Чехии, а также Словакии и Венгрии (Страны Центральной Европы); во-вторых, политику в отношении стран Балтии; в-третьих, политику в отношении стран Юго-восточной Европы; в-четвертых, политику в отношении стран СНГ, собственно страны Восточной Европы.

Исходя из приоритета внутренней европейской безопасности и поступательного экономического развития в начале 1990-х гг. были определены принципы и цели восточноевропейской политики ЕС, в разработке которых самое активное и заинтересованное участие принимала германская сторона. На первый план выдвигались важные задачи: 1) необходимость противодействовать исходящим из восточноевропейских и постсоветских стран – «региона нестабильности», угрозам; 2) в качестве «мирной силы» способствовать трансформации и экономическому прогрессу данного региона; 3) «уменьшению разделительных линий и асимметричности в отношениях с объединенной Европой». В афористичной манере суть этой концепции сформулировал экс-президент ФРГ Р. Герцог: «Если мы не стабилизируем Восток, то Восток дестабилизирует нас»⁹.

Исходя из этих требований, Германию привлекала Украина как обширный и перспективный регион, а немецкие политики видели в расширении сотрудничества с Киевом стабилизирующий фактор. Хотя ФРГ некоторое время в числе других стран Запада к решению сложных мировых

⁸ H.D. Gencher, *Zukunftsverantwortung. Reden*, Berlin, 1990, s. 138.

⁹ R. Herzog, *Die Grundkoordinaten deutscher Aussenpolitik*, „Internationale Politik“ 1995, nr 4, s. 7.

и европейских проблем, формирования взаимоотношений со странами СНГ подходила через призму отношений с Россией. Однако оптимизации и динамике налаживания отношений способствовало осознание того, что Украина не будет «довеском» России ни по одной позиции, а также определенность политики Киева в отношении ядерных арсеналов, его настоячивые шаги против возможной дипломатической изоляции. Характерно, что одними из первых шагов в ходе развития независимого государства, Украина провозгласила, что не признает войну как средство решения международных споров, не считает ни один народ своим врагом и не имеет территориальных претензий к другим государствам.

В первые два года независимости Украины отношения нашего государства и Германии не отличались интенсивностью в формировании правовых основ сотрудничества. Формирование концептуальных основ политики ФРГ в отношении Украины происходит в сложных исторических условиях. Германия объективно воспринимает геополитическое значение Украины для стабильности в Европе на всем «евразийском» пространстве. Германия подчеркивает свои намерения последовательно развивать дружбу, сотрудничество, добрососедство. Реализм, прагматизм, толерантность стали определяющими принципами политики Германии в отношении Украины.

Однако нашим государствам на начальном этапе не удалось избежать психологических трудностей, быстро преодолеть объективные и субъективные сдерживающие факторы в формировании договорно-правовых основ взаимодействия. Это объяснялось, на наш взгляд, следующими причинами. Во-первых, Германия, в числе других стран Запада, некоторое время подходила к решению сложных мировых и европейских проблем, вопросам формирования взаимоотношений со странами СНГ через призму отношений с Россией.

Во-вторых, заинтересованность в новых взаимоотношениях не всегда подкреплялась конкретными шагами со стороны как Киева, так и Бонна.

В-третьих, у правящих кругов Украины было двойственное отношение к вопросам отношений с Россией, проблемам достижения безъядерного статуса Украинского государства. К этому следует добавить информационную изоляцию, которая усиливалась со стороны российских СМИ, размытое представление в мире об Украине.

Однако Германия усматривала и усматривает в Украине партнера, нацию, которая является составляющей частью Европы. У немцев, несмотря на историческое прошлое, нет антипатий к украинцам. ФРГ объективно заинтересована в укреплении украинской государственности в пост

конфронтационный период в Европе. Это подтверждали политики и исследователи в ФРГ.

Решительным поворотом в отношениях между объединенной Германией и независимой Украиной стали перемены в 1993 г. Весьма существенно, что федеральное правительство Германии тогда определило украинское направление как отдельную составляющую восточноевропейской политики немецкого государства, а результатом этого стало существенное повышение договорно-правового статуса двусторонних отношений¹⁰. Во время визита 9–10 VI 1993 г. федерального канцлера Г. Коля во главе представительской делегации в Киев был подписан целый ряд межгосударственных соглашений. Подписанные Совместная Декларация об основах отношений между Украиной и Федеративной Республикой Германией, двусторонний Договор о развитии широкомасштабного сотрудничества в сфере экономики, промышленности, науки и техники, а также другие соглашения между правительствами Украины и ФРГ определили качественно новый уровень, политико-правовую базу двусторонних связей.

Подтверждением нового уровня отношений стала Совместная Декларация. В ней подчеркивалось, что, учитывая многовековые культурные, экономические, научные связи, продолжительные периоды плодотворного сотрудничества и взаимовыгодного обмена между нашими народами, помня о зловещих страницах недавней европейской истории, стороны соглашаются с тем, что они будут, как можно теснее сотрудничать для блага своих народов и тем самым способствовать миру в Европе и во всем мире¹¹. Обе стороны подчеркнули, что уверены в необходимости строительства новой, объединенной общими ценностями, Европы и превращения ее в континент мира, безопасности и сотрудничества. Две страны выступают с твердыми намерениями строить взаимоотношения на обязательной международно-правовой основе, будут руководствоваться принципами равенства, недискриминации и взаимной выгоды. Подписанный документ призван был способствовать созданию надлежащей договорно-правовой базы для укрепления двустороннего сотрудничества в политической, экономической и культурной сферах.

В Договоре между Украиной и ФРГ о развитии широкомасштабного сотрудничества в сфере экономики, промышленности, науки и техники отмечается, что договорные стороны будут способствовать

¹⁰ Н.О. Нрбархук, А.І. Кудрjахенко, *Ukrajina i Nimethhyna – dvustoronni vidnosyny na pothatku 1990-h rokov*, Kyjiv 1994, s. 7–8.

¹¹ V.V. Soloshenko, *Ukrajinsko-nimecki vidnosyny y 90-h rokad XX stolittja*, Avtoreferat Dis. Kand. Ist. Nauk: 07.00.02, Kyjiv 2005, s. 21.

торговле и сотрудничеству между предприятиями и организациями обоих государств путем принятия необходимых мер на основе соответственного национального законодательства и согласно международным обязательствам. Стороны будут предоставлять гарантии для экспортных кредитов на благоприятствующих условиях, придерживаясь соответствующего национального и международного права. При этом будет учитываться взаимосвязь между экспортными гарантиями и экономическим и финансовым потенциалом другой стороны.

Подтверждением качественно нового уровня взаимоотношений между независимой Украиной и объединенной Германией служила значительно расширенная панорама двусторонних взаимоотношений, которая с 1993 г. охватывает и военную сферу. В ходе визита министра обороны ФРГ в Киев были подписаны соответствующие соглашения между двумя ведомствами, они касались и сотрудничества военных учебных заведений Украины и Германии. Тем самым был налажен политический диалог, который создал необходимые предпосылки всестороннего сотрудничества.

Это было успехом Киева и выгодно отличало Бонн. Ведь в ряде стран длительный период бытовал стойкий стереотип, согласно которому Украина долго воспринималась, скажем Францией, лишь в качестве части бывшего СССР. Другими словами и после обретения независимости Украины, по свидетельству отечественных дипломатов, даже среди представителей французской политической элиты бытовала оценка, что суверенное Украинское государство является временным феноменом, своеобразной «исторической аномалией». И только в 1997 – 1998 гг. Франция поворачивается лицом к Украине¹².

Налаженные отношения Германии и Украины были действительным успехом, они существенно способствовали Киеву, развитию взаимодействия с европейскими структурами. Так, при активной поддержке ФРГ Украина подписывает в 1994 г. Договор о партнерстве и сотрудничестве с Европейским Союзом немного раньше, чем Россия. Этот подход во внешнеполитической концепции ФРГ свидетельствовал о формировании равноценного подхода Бонна к Украине и России. Именно объединенная Германия стимулирует в Европейском Союзе определение политики в отношении СНГ. По оценке К.Кинкеля – министра внешней политики ФРГ, «подписание Договора о партнерстве и сотрудничестве с Россией, Украиной и другими странами СНГ, – имело для Германии большое значение»¹³.

¹² А.М. Zlenko, *op.cit.*, s. 608–623.

¹³ К. Kinkel, *Deutschland in Europa*, „Europa-Archiv“ 1993, nr 17, s. 338.

Германия выступала в роли важнейшего адвоката Украины в вопросах вовлечения Украины в европейские политические и экономические структуры. Показательно, что несмотря на то, что Г.Коль – федеральный канцлер Германии объявлял российское направление внешней политики своим личным делом, на постсоветском пространстве руководство ФРГ начало проводить политику поддержки «региональных противовесов» Москве. Бонн исходил из того, чтобы расширить и углубить влияние Германии, преследуя цель заполнить появившийся политико-экономический вакуум¹⁴.

Процесс поддержки Украины и укрепления договорно-правовой базы двусторонних отношений был продолжен вовремя очередного официального визита Г. Коля в Киев 2–5 IX 1996 г. По итогам визита были подписаны: Соглашение о сотрудничестве относительно лиц немецкого происхождения, которые проживают в Украине, Совместное заявление правительств ФРГ и Украины об усилении сотрудничества в процессе реформ в Украине, протокол об обмене ратификационными грамотами относительно исключения двойного налогообложения. Завершающим этапом формирования широкой правовой базы украинско-немецких отношений стали соглашения, подписанные во время визита канцлера ФРГ Г.Шредера в VII 1999 г., а именно: Устав Немецко-Украинского кредитного фонда, Совместное заявление Кабинета Министров Украины и Федерального правительства Германии по вопросам содействия украинского проекта развитию сельского хозяйства и инвестиций и др.

В целом договорно-правовая база немецко-украинских отношений неуклонно расширялась и на середину текущего 2014 г. насчитывает свыше 80 документов разного уровня и на ее формирование и расширение влияли все президенты Украины и канцлеры ФРГ. Так, перечень достижений украинско-немецких отношений в период второго президентского срока Л.Кучмы дополнили: проведение с 1998 г. регулярных политических консультаций на самом высоком уровне; создание неправительственных Немецко-украинского и Украинско-немецкого (1999 г.) форумов; внедрение практики неформальных встреч министров иностранных дел обеих стран и консультаций на уровне начальников управлений; установление постоянных связей между законодательными органами двух стран; а также между соответствующими профильными министерствами.

С первых дней независимости Украины немецкие политики надеялись, что страна, невзирая на трудности переходного периода, сумеет стать самостоятельным международным игроком и фактором стабильности

¹⁴ N. Pavlov, *Rossijskij vektor vo vneshnej politike A. Merkel*, „Mirovaja ekonomika i mezhdunarodnyje otnoshenija” 2014, nr 6, s. 38.

в регионе. При этом, приветствуя политическое и культурное «возвращение Украины в Европу», ее стремление дистанцироваться от России и интегрироваться в объединенную Европу, политики и эксперты Германии весьма критично оценивали положение дел, политику официального Киева.

Благие ожидания Берлина к исходу XX столетия сменились разочарованием из-за стагнации реформ, дрейфа экономики в направлении «от плановой к клановой». Положение дел усугубляло и находения у власти некомпетентных, чуждых европейскому менталитету правящих сил, прикрывающихся демократическими институтами и реализующих свои интересы зачастую во вред демократии. Формированию негативного имиджа страны в глазах германского экспертного сообщества способствовали такие события, как ограничение парламентских полномочий посредством проведенного президентом Л. Кучмой в 2000 г. и, возможно, сфальсифицированного референдума, так называемый кассетный скандал и убийство журналиста Г. Гонгадзе. Вызывала осуждение и проводимая Украиной политика многовекторности, направленная на ослабление напряженности в отношениях с Россией при одновременном сближении с Западом. В связи с этим немецкие СМИ стали расценивать декларированный Л. Кучмой «европейский выбор» страны как фикцию и рассуждать о том, что Украина, несмотря на показную риторику руководства и желание казаться стабильным демократическим государством, остается кризисным регионом и удаляется от европейских стандартов¹⁵.

ФРГ играла существенную роль в подготовке и принятии ряда документов Евросоюза с Украиной. Отличительными чертами подписанных документов были стремление поддержать европейский вектор развития Украины и одновременно понимание ее неготовности к членству в Евросоюзе. Такие подходы прослеживаются и в очертивших контуры двусторонних отношений официальных документах. Подписанное в 1994 г. Соглашение о партнерстве и сотрудничестве между ЕС и Украиной и принятая в 1999 г. «Общая стратегия для Украины» регламентировали развитие политического диалога на базе европейских демократических ценностей, режим наибольшего благоприятствования в торговле и ключевые условия инвестирования. По мнению немецких аналитиков, этими документами ЕС дал понять Украине, что хотел бы привязать ее к себе. Но главной целью на Киевском направлении признавалось содействие политическому и экономическому развитию государства до уровня полноценного партнера.

¹⁵ G. Simon, *Revoljucija v oranževykh tonah: ukrainskij put k demokrati*, „Mirovaja ekonomika i mezhdunarodnye otnoshenija” 2005, nr 10, s. 22–23.

А учитывая несоответствие страны «копенгагенским критериям», о перспективах вступления Украины в ЕС в этих документах речь не шла.

В данной ситуации, с точки зрения немецких экспертов, долгосрочной поддержки заслуживало ориентирование на Европу молодого поколения украинских политиков, во главе с В. Ющенко. Этот лагерь мог ускорить проведение реформ и добиться окончательной переориентации страны на Запад.

Ожидания Германии и ЕС оправдались в ходе «оранжевой революции». Официальными лицами ФРГ приход к власти нового руководства, декларировавшего в качестве главной цели скорейшее вступление в ЕС и осуществление необходимых реформ, был воспринят с оптимизмом. В ходе первого визита 8–9 III 2005 г. президенту В.Ющенко была предоставлена возможность выступить в бундестаге ФРГ. Речь главы Украинского государства в немецком парламенте стала в общем двадцать вторым выступлением иностранного политика, которым была дана такая возможность с 1949 г. Он стал и первым, кто получил его еще до завершения первых ста дней пребывания на должности. В. Ющенко, подчеркивая принадлежность Украины к Европе, заявил о намерениях страны максимально быстро реализовать все конкретные шаги на пути приближения к ЕС. Канцлер Г. Шредер заявил, что «Германия будет продолжать помогать Украине на этом пути»¹⁶, а немецкие СМИ, отметив демонстрируемые Украиной «успехи в политической трансформации, ориентированной на западные нормы и направленной на участие в евроатлантическом сообществе», призвали ЕС найти адекватный ответ новому курсу Киева.

В 2004 г. при активном участии Германии началась реализация «Европейской политики соседства» (ЕПС), охватившей государства Восточной Европы, Кавказа и Средиземноморья. Ее целью было объявлено создание на границах союза «круга дружественных стран», развитие с ними привилегированного сотрудничества в области политики, безопасности, экономики и культуры, побуждение их к проведению демократических рыночных реформ, а также предоставление финансовой помощи и доступа к европейскому рынку. По выражению экс-президента Еврокомиссии Р. Проди, ЕПС предложила соседним странам «совместное использование всего, что касается Союза, кроме институтов»¹⁷, т.е. исключила перспективу их вступления в ЕС.

Украина также оказалась одним из адресатов новой европейской политики. Согласованный с ней план действий был существенно расширен

¹⁶ V. Stepanov, *Berlin vidkryvae dla sebe novu Ukrajinu*, „Polityka i thas” 2005, nr 4, s. 5.

¹⁷ R. Prodi, *Das Größere Europa – eine Politik der Narbarschaft als Schlüssel zur Stabilität*, Brüssel 2002, s. 5.

после «оранжевой революции» и предусматривал помощь в проведении реформ, сотрудничество в сферах политики безопасности и энергетики, поддержку при вступлении в ВТО, облегчение визовых правил и возможность подписания соглашения о свободной торговле. Украинское руководство, однако, имело завышенные ожидания и не скрывало своего разочарования по поводу новых европейских инициатив.

Важными шагами в направлении сближения Украины с ЕС стало признание ее в 2005 г. государством с рыночной экономикой. Это должно было позитивно отразиться на процессе реформ. Определенные ожидания связывались и с принятой в том же году программой «Восточное партнерство», которая в рамках ЕПС нацелена на сотрудничество и стратегическое партнерство с шестью европейскими и кавказскими государствами постсоветского пространства. Следующим важным шагом поддержки Украины стало ее принятие в 2008 г. в ВТО.

В целом германские политики и эксперты сходились во мнении, что интеграция Украины в Европу зависит от нее самой. А с учетом тех внутренних противоречий и кризисов во властных институтах, которые сопутствовали всему президентству В. Ющенко, политики ФРГ не могли быть приверженцами вступления нестабильного Украинского государства в ЕС. Такой шаг не смог бы решить внутренние проблемы Украины, он стал бы «вторым шагом перед первым». Поэтому для приближения европейской перспективы стране нужно сосредоточиться на выполнении «домашних заданий» в виде запланированных в рамках общих инициатив реформ. По оценкам экспертов, приемлемым подходом ЕС и Германии следует «держат дверь открытой» и сохранять для Киева пусть даже гипотетическую возможность вступления, которая сама по себе является движущей мотивацией демократических преобразований¹⁸.

Германия как ни одна другая западная страна оказывала украинским (как и российским) реформам, несмотря на их явную непоследовательность и половинчатость, весьма мощную поддержку. Германия, как и Польша, выступала в роли важнейшего приверженца Украины в вопросах вовлечения ее в европейские политические и экономические структуры. Важным в этом направлении становится поддержка официального Киева в стремлении подписать с ЕС Соглашение об ассоциации. Переговоры в этом вопросе стартовали в Киеве в феврале 2007 г.

Упор украинской стороны именно на это направление сотрудничества обуславливался и тем, что при непосредственной поддержке Бонна

¹⁸ Н. Dörrenbächer, *Die neue ostliche Partnerschaft der EU – Chancen und Perspektiven*, Friedrich Naumann Stiftung – Kiev, „Bericht aus aktuellen Anlass“ 2009, nr 3, s. 3.

и Берлина стало возможным вступление в 2004 г. восточноевропейских стран в Европейский Союз. Так, ФРГ в подписанном с Польшей в 1991 г. немецко-польском Договоре о добрососедстве и сотрудничестве брала обязательство поддерживать евроинтеграционные устремления Республики Польша. Аналогичная поддержка со стороны Германии была зафиксирована и в ее Договоре 1992 г. с Чехословакией. Поэтому и в отношении Украины основными принципами немецкой политики становится развитие разнообразных форм сотрудничества, экономическая помощь, упор на неуклонное формирование условий для сближения с Евросоюзом и привлечение ее к ассоциированному членству. Именно продвижение украинских реформ, по оценкам немецких политиков, способно увеличить потенциал и приоритетность для ФРГ отношений с Украиной.

Однако «российский фактор» в германско-украинских отношениях оставался и остается заметным. Россия получила в наследство от бывшего СССР правовую базу для развития сотрудничества с ФРГ до 2010 года. Украине пришлось практически с нуля создавать такую договорно-правовую базу. И если в начале 90-х годов Германия чувствовала себя обязанной России за ее согласие на объединение Германии, то и в последующие годы Берлин чаще всего учитывал интересы Москвы. Это детерминировалось как стремлением обеспечить максимально благоприятные дипломатические условия объединения, своевременного вывода войск бывшего СССР, так и интересами свободного доступа к российским энергоресурсам и сырью. Концептуальной целью немецкой политики относительно Кремля была геополитически стабильная Россия, с демократическим правлением и без имперского экспансионизма.

Даже с учетом того, что отношения ФРГ с Россией в 2007–2008 гг. претерпели определенную трансформацию, которую эксперты назвали переходом к холодному миру, учет интересов Москвы часто имел свое измеримо большее значение, нежели с Киевом. События российско-грузинского противостояния и военная поддержка Южной Осетии в августе 2008 г., последующее признание независимости Цхинвали и Сухуми не нашли поддержки у Берлина. Тем не менее, Германия на саммите НАТО в Бухаресте 2008 г., а также в ноябре 2010 г. в Лиссабоне в очередной раз выступила адвокатом интересов России¹⁹. В первом случае, благодаря стараниям Берлина, было предотвращено возможное ускорение вступления в альянс Украины и Грузии, которое явно шло в разрез с геополитическими интересами России на постсоветском пространстве. А во втором случае – вопрос был связан с выработкой новой стратегической концепции

¹⁹ N. Pavlov, *op.cit.*, s. 38.

Североатлантического альянса, предусматривавшего дальнейшее развитие сотрудничества с Москвой. Именно принятие Совместного заявления Совета Россия – НАТО, ориентированного на конструктивный диалог сторон, было в интересах Москвы. Тогда в Кремле сложилось впечатление, впоследствии оказавшееся ложным, будто в критических ситуациях Германия проявит лояльность к претензиям Москвы на ее сферы влияния.

Следует осознать ключевое значение для Берлина таких организаций как ЕС и НАТО. Иными словами, на рубеже XX – XXI столетий мировая политика не является «концертом» ведущих европейских или мировых держав. Она становится коллективным многоголосым хором партнеров, от взаимопонимания и сыгранности которых зависит мир и стабильность на планете. С ослаблением в Германии «эффекта благодарности» постепенно претерпевали трансформацию и ее особые отношения с Москвой. Германия длительный период для стран ЦВЕ и постсоветского пространства являлась главным спонсором и государством, предоставляющим финансово-экономическую помощь. С 1989 по 1994 гг. расходы Германии на оказание помощи бывшим республикам СССР, за исключением Балтии составили более 90 млрд. немецких марок, что составляло примерно около 45 млрд. евро. Кроме этого, благотворительные акции, частные пожертвования составили еще около одного млрд. немецких марок. Сравнивая эту помощь с результатами реформ, а скорее с их имитацией, скажем в Украине и России, никак не могли понять, куда уходят эти средства.

Существенные коррективы отношений начала «красно-зеленая» коалиция во главе с Г.Шредером, тогда курс «интенсивного сотрудничества» сменился на более скромные «хорошие отношения». Шредер отказался от прежней дипломатии «чековой книжки» во внешней политике, а выделение финансовой помощи России в каждом конкретном случае переносилось в соответствующие международные финансовые институты. Данные подходы получили свое развитие и при правительстве А. Меркель. Более того, Берлин свои внешнеполитические решения и их реализацию увязывал с членством Германии в авторитетных западных военных, политических и экономических союзах, вынужденной действовать с оглядкой на своих партнеров.

Данный подход был характерным и для отношений ФРГ с Украиной и другими странами – членами реципиентами Европейской политики соседства (ЕПС) и последующего Восточного партнерства, на которые реакция в Киеве была неоднозначной. Но все же преобладающей в германских политических кругах и медийном пространстве стала точка зрения, согласно которой ЕПС при всем несовершенстве способна повлиять на

процессы демократизации в соседних странах. Поэтому Украина может и должна конструктивно использовать заложенный в новом европейском подходе потенциал для взаимного сближения, даже если о перспективе вступления в ЕС речь не идет²⁰.

Двусторонние межгосударственные украинско-немецкие отношения становятся из года в год более интенсивными и развиваются по восходящей во многих сферах. На протяжении этого периода расширилась система дипломатических представительств: в ФРГ кроме отечественного посольства действуют Отделение посольства Украины в Бонне, генеральные консульства в Мюнхене, Гамбурге и Франкфурте на Майне; а в Украине соответственно кроме немецкого посольства консульства – в Одессе, Донецке, Симферополе и Харькове. Развиваются институциональные формы сотрудничества на государственном и негосударственном уровнях. В их числе: регулярные встречи руководителей государств и правительств, министров иностранных дел и глав других государственных министерств и ведомств; деятельность межправительственных профильных комиссий и другие. Укажем, что на смену межправительственным политическим консультациям на наивысшем уровне с 2005 г. приходит формат немецко-украинской рабочей Группы высокого уровня. Седьмое заседание этой Группы состоялось в мае 2013 г. в г. Берлин, а следующее – планируется в г. Киев во втором полугодии 2014 г. Расширили круг рассматриваемых важных вопросов Немецко-украинский и Украинско-немецкий общественные форумы; широко аспектные отношения между свыше 20 парами городов-партнеров двух государств.

В немецко-украинских отношениях особенное значение имели переговоры, а потом и компенсационные выплаты бывшим оstarбайтерам и их наследникам. В ФРГ за результатами переговоров с восточноевропейскими странами был создан фонд «Память, ответственность и будущее», который согласно федерального закона в 2000 г. располагал средствами в 10 млрд. немецких марок (половина которых – предоставлены государством, а другая часть – предприятиями и страховыми компаниями) для приемлемых выплат жертвам нацизма за нанесенный во время Второй мировой войны национал-социалистским режимом вред и перенесенные страдания. В Украине партнером соответствующего немецкого стал Украинско-немецкий фонд «Взаимопонимания и примирения». В нашей стране этим фондом состоянием на 2007 г. были осуществлены выплаты всем свыше

²⁰ V.V. Kopyjka, V.V. Shynkarenko, T.I. Soloshenko, *Evoljucija polityky Evrosojuzu shthodo Ukrainy*, [w:] *Ukraina v Evropi: kontekst mizhnarodnyh vidnosyn*, red. A.I. Kudrjathenko, Kyjiv 2011, s. 599.

471 000 заявителей, в их числе бывшим остарбайтерам и их наследникам, в размере 867 млн. евро. А всего фонд «Память, ответственность и будущее» ФРГ выплатил 1,6 млн. людей в свыше 100 странах мира в целом 4,37 млрд. евро.

Постоянный политический украинско-немецкий диалог на наивысшем уровне, межпарламентские отношения дополняются и широким сотрудничеством в многосторонних форматах, в рамках ООН, ОБСЕ, по линии сотрудничества Украины с ЕС, ПАСЕ и НАТО, и странами Центрально европейской инициативы, Веймарского треугольника и саммитов «Восточного партнерства» и тому подобное.

Регулярными являются рабочие встречи глав государств и глав внешнеполитических ведомств с их коллегами во время ежегодных конференций по вопросам безопасности в Мюнхене, на саммитах стран Центральной Европы, на основанных в 2011 г. встречах министров иностранных дел ФРГ, Франции и Польши в формате «Веймарский треугольник» и Украина.

Важное значение в сотрудничестве Украины и Германии принадлежит межпарламентским отношениям: это обмен визитами председателей Верховного Совета Украины и президентов Бундестага, деятельность немецко-украинской и украинско-немецких рабочих депутатских групп и тому подобное. Проявлением особой обоюдной заинтересованности наших стран стали первые в истории двусторонних отношений соответствующие парламентские слушания. Они состоялись 3 мая в 2004г. в Бундестаге ФРГ и парламентские слушания в Верховной Раде Украины, которые проходили 16 XI 2005 г. Немецкие депутаты с особенной заинтересованностью относились к демократическим изменениям, они искренне поддерживают общественно-политические движения в Украине, направленные на укрепление демократии и утверждение европейского курса. Это относится, в частности, и к так называемым майданам в Киеве в конце 2004 и на рубеже 2013–2014 гг. Официальные визиты и рабочие поездки немецких депутатов и политиков стали проявлением поддержки и солидарности с украинским народом, который защитил свое право выбора и обеспечил победу демократии, присоединился к пространству европейских ценностей.

Относительно Майдана рубежа 2013–2014 гг., который реально стал Революцией Достоинства и Чести, следует учитывать следующее. Отправным моментом протестных выступлений стал отказ Президента В. Януковича подписать на саммите Европейского Союза в Вильнюсе долгожданное Соглашение об ассоциации Украины с ЕС. Действительно, Украина, избрав стратегическим направлением развития интеграцию в европейское политическое, экономическое и правовое пространство, каждый раз с приходом

новой правящей команды артикулировала этот курс. Однако, на практике чаще всего было все далеко не так, а в период президентства В. Януковича происходило зачастую во многих сферах все с точностью да наоборот. Так, В.Янукович начал внешнеполитическую деятельность на посту президента демонстративно со своего первого официального визита в Брюссель. В принятом Законе Украины «О принципах внутренней и внешней политики», который стал действующим с 20 VII 2010 г., подчеркивалось следующее положение: вступление в Европейский Союз является ключевым внешнеполитическим приоритетом и стратегической целью Украины²¹. Европейский выбор открывал новые перспективы сотрудничества Украины с государствами-членами ЕС, ее экономического прогресса, укрепления позиций в международной системе координат. На этом делалось ударение в Послании 2011 г. Президента В. Януковича Верховной Раде Украины. Многие исследователи, отечественные и зарубежные политики, эксперты отмечали, что для нашей страны европейская интеграция – это путь к модернизации экономики, привлечению иностранных инвестиций и новейших технологий, значительного повышения конкурентоспособности отечественного товаропроизводителя, возможность выхода на мощный рынок ЕС. В политическом плане европейская интеграция детерминирует модернизацию правового пространства украинского государства, демократизацию ее политической и институциональной системы. Сотрудничество с Евросоюзом призвано способствовать приближению социальных условий Украины к высоким европейским стандартам, повышению уровня жизни, благополучия населения.

Однако реальная действительность, политические события в Украине имели совсем иное направление и геополитическое измерение. Так, нормализация украинско-российских политических отношений и снятие проблем, связанных с газовыми поставками из России, были с пониманием восприняты политиками Германии и других стран ЕС. Но законодательно закрепленный внеблоковый статус вызывал немало вопросов. Тем более, негативное влияние и международный резонанс получали участвовавшие политические преследования в Украине, а также судебные процессы над оппозиционерами, усиление давления на малый и средний бизнес, господство силовых ведомств, все разрастающаяся коррупция. Непременными условиями положительного подхода европейских политиков были – прекращение практики избирательного правосудия, демократические выборы, а также прогресс в проведении реформ.

²¹ *Zakon Ukrainy nr 2411-VI. „Pro zasady vnutrishnoji i zovnishnoji polityky”*, 1 VII 2010, President Ukrainy, www.president.gov.ua/documents/12069.html (14 VII 2014).

Отметим, что федеральный канцлер Германии А. Меркель неоднократно указывала на несоответствие уровня демократии в Украине европейским стандартам и высказывалась отрицательно в отношении подписания Соглашения об ассоциации Украины с ЕС. В частности, это было в 2010 г., и в 2012 г., в ходе партийных дебатов, а также на заседаниях в международных форматах. «Условия подписания соглашения на данный момент отсутствуют» – заявила Меркель после переговоров со своим польским коллегой Дональдом Туском в Берлине 14 XI 2012 г.²²

На необходимость глубоких внутренних трансформаций в социально-экономической, политической, правовой и гуманитарной сферах указывали немецкие эксперты и ученые, официальные представители Евросоюза. Скажем, по итогам своей дипломатической деятельности глава представительства ЕС в Украине Ж. М. Тейшейра в августе 2012 г. указывал на следующее: «в нынешней ситуации подписание Соглашения об ассоциации вряд ли возможно. На данный момент ряд стран Евросоюза не одобряют подписание этого документа ввиду сложившейся ситуации в Украине. То есть ЕС должен увидеть, что Украина и вправду проводит необходимые реформы. Однако на сегодняшний день мы не видим прогресса на пути реализации этих условий»²³.

Действительно, готовое к подписанию Соглашение об ассоциации Украины с ЕС рассматривалось в Брюсселе, вопросы в этой связи обсуждались на саммитах министров иностранных дел ЕС–27 в Брюсселе 19 XI 2012 г. Но применение санкций в отношении к Киеву отклонялось с учетом того, чтобы «не рисковать втягиванием ЕС во внутривнутриполитические процессы Украины». Однако ряд восточноевропейских стран-членов объединенной Европы, среди которых и Польша, выступали за подписание Соглашения об ассоциации Украины с ЕС в конце 2013 г.

На необходимость очищения власти от коррупции, о потребности демократических реформ указывали и политические оппоненты режима Януковича. С необходимостью подписания Соглашения многие в Украине связывали европейское будущее страны и народа. В результате дебатов политиков стран-членов интеграционного объединения и дипломатических усилий Киева, в большинстве стран ЕС, в том числе и в Германии преобладало мнение о целесообразности подписания этого документа с Украиной. Практически замороженный Брюсселем документ предполагалось

²² *Dogovor ob Asociaciji mezhdou Ukrainoj i ES mozhet byt podpisan therez god, „Segodnya”*, 17 XI 2012, www.segodnya.ua/politics/pnews/Dogovor-ob-associaciji-mezhdou-Ukrainoy-i-ES-mozhet-byt-podpisan-cherez-god.html (13 VI 2014).

²³ *Tejshejra: podpisanie Soglashenija ob Assocjacji vrad li vozmozhno*, 30 VII 2012, LB.ua, www.lb.ua/news/2012/08/31/168392_tejshheyra_podpisanie_soglasheniya.html (12 V 2014).

подписать в конце 2013 г. на саммите лидеров объединенной Европы в Вильнюсе. Тем самым Евросоюз «хотел бы держать двери открытыми для дальнейшего сближения с демократизированной и реформированной Украиной». Важной составляющей ассоциации ЕС с Украиной предусматривалось создание зоны свободной торговли.

Динамично развивалось торгово-экономическое сотрудничество между Украиной и Германией. Объем двусторонней торговли товарами и услугами с ФРГ в 2013 г. составил почти 10 млрд. дол. США. За объемами внешнеторговых операций с Украиной ФРГ занимает второе место после РФ и на первом среди стран Европы. Состоянием на середину 2014 г. в экономику Украины привлечено немецких инвестиций объемом свыше 6 млрд. дол. США, что составляет около 15% общего объема прямых иностранных инвестиций. За этим показателем Германия продолжает занимать второе место среди иностранных инвесторов в Украине. В течение 2013 г. объем инвестиций из Германии вырос почти на 200 млн. дол. США. На территории Украины действует около 4,5 тыс. предприятий с немецким капиталом. В то же время Украина инвестировала в экономику ФРГ лишь немногим более 3 млн. дол. США, на территории Германии создано около десяти предприятий с украинским капиталом. В настоящее время в Украине зарегистрировано свыше 500 представительств немецких компаний и тем самым представлены почти все наиболее мощные промышленные предприятия и торговые фирмы.

И если сравнивать экономические отношения Германии с РФ, то их объем практически на порядок выше, в сравнении с украинско-немецкими показателями. Так, России аккредитованы около 6 тыс. немецких фирм, а ежегодный торговый оборот ФРГ – РФ превысил 80 млрд. евро. Россия для немецкого бизнеса не только емкий рынок, но и перспективная страна, куда переносится производство мощных немецких товаропроизводителей, к примеру, автоконцернов.

Отказ команды Януковича – Азарова подписать Соглашение об ассоциации Украины с ЕС в ноябре 2013 г. и ориентация на Россию вызвали острое невосприятие и протест проевропейски настроенных граждан страны. Все это способствовало формированию движения на Майдане, протеста, который перерос в Революцию Достоинства и Чести, результатом чего стало низвержение коррупционного и авторитарного режима Януковича и обновление власти²⁴.

Большой интерес и политическую поддержку Германии и других стран Евросоюза имели украинские события относительно утверждения

²⁴ *Was in der Ukraine auf dem Spiel steht*, Hrsg. von Juri Andruchowytsch, Berlin 2014, s. 26–27.

европейского выбора во время Майдана на рубеже 2013–2014 гг. Подтверждениями этого стали интенсивность поездок в Киев, Украину немецких депутатов в начале 2014 г. Так, в феврале 2014 г. с рабочим визитом Украину посетила сопредседатель фракции «Союз 90/зеленых» К. Гьоринг-Екардт, 16–17 II состоялся рабочий визит в Киев заместителя Председателя Комитета Бундестага по иностранным делам Ф. Тьоннеса (фракция СДПН).

Депутаты Бундестага на протяжении марта-апреля провели ряд заседаний на тему внутривосточной ситуации в Украине и русской агрессии в Крыму. Все фракции Бундестага признали проведение т.н. «референдума» в АРК как такового, что противоречит украинскому законодательству и осудили аннексию Россией Крыма. Также Бундестагом было признано незаконным проведение т.н. «референдумов» в Донецкой и Луганской областях. В знак почтения памяти погибших на Майдане Президент Бундестага Н. Ламмерт посетил в феврале 2014 г. Посольство Украины в ФРГ и сделал запись в Книгу скорби.

На современном этапе важную роль в углубление сотрудничества между Верховной Радой Украины и Бундестагом играет немецко-украинская межпарламентская группа. В Бундестаге 18 созыва она состоит из 16 депутатов всех фракций, а возглавляет ее К.-Г. Вельманн (ХДС/ХСС) – член Комитета по иностранным делам, член Немецкой делегации в ПА ОБСЕ и ПАСЕ. К участию в межпарламентском сотрудничестве с Украиной активно общаются депутаты Бундестага из разных парламентских фракций.

Также более тесными стали и контакты на высшем политическом уровне в кризисный и послекризисный периоды власти в нашем государстве. В частности, во время Революции Достоинства конца 2013 – начала 2014 г. и после свержения коррумпированного авторитарного режима Януковича и последующий период преобразований в Украине. Тогда политики ФРГ были активными участниками переговорного процесса в Киеве, а их неоднократные встречи с лидерами Майдана получили продолжение после обновления власти в Украине.

Широкую поддержку европейского выбора Украины, поиска путей преодоления нарастающего кризиса в украинском государстве подтвердили следующие встречи в разных форматах. Уже 6 III в 2014 г. состоялась встреча премьер-министра Украины А.П.Яценюка с федеральным канцлером Германии А. Меркель (г. Брюссель); 7 III – визит в Украину вице-канцлера ФРГ, министра экономики и энергетики З. Габриэля; 21 III, 28–29 V – встреча А. Яценюка с канцлером Германии А. Меркель (г. Брюссель), рабочий визит премьер-министра Украины А. Яценюка в ФРГ (гг. Берлин, Аахен); 5 VI – рабочий визит новоизбранного Президента Украины П. Порошенко в ФРГ,

его встреча с федеральным канцлером Германии А. Меркель; 6 VI – встреча Президента Украины П. Порошенко с канцлером ФРГ А. Меркель в рамках мероприятий относительно 70-й годовщины высадки войск антигитлеровской коалиции в Нормандии; 7 VI в 2014 г. – рабочий визит Федерального президента Германии Й. Гаука в Украину для участия в инаугурации Президента Украины П. Порошенко; 27 VI – встреча Президента Украины П. Порошенко с канцлером ФРГ А. Меркель (г. Брюссель). Визиты на высоком уровне дополняли встречи на уровне министров иностранных дел.

Политически очень важным был и однодневный визит канцлера Германии А. Меркель 23 VIII 2014г. в Киев. Он состоялся накануне Дня независимости Украины и это, безусловно, символический визит – в 75-ю годовщину подписания Пакта Молотова-Риббентропа. Важно учесть и то, что предыдущий визит федерального канцлера Германии А. Меркель в Украину происходил еще в 2008 г. Канцлер встретила с президентом П. Порошенко и премьер-министром Украины А. Яценюком. В центре переговоров была ситуация на востоке Украины и отношения с Россией. Политический вес ему придавали многие составляющие. За оценкой министра иностранных дел Украины, это было проявление поддержки Украины со стороны всего Европейского Союза. А Германия сделала однозначно знаковый жест со своей стороны. Кроме этого конкретным результатом, как считает немецкий эксперт Андреас Умланд, было анонсирование финансовой помощи на восстановление Донбасса в сумме 500 миллионов евро²⁵.

Справедливости ради следует подчеркнуть, что с началом военного вмешательства РФ в конфликт в Украине, аннексией Крыма и ведения так называемой гибридной войны против нашего народа, на Западе, в странах объединенной Европы многое сделано по поддержанию Украинского государства. Прежде всего, осуждена аннексия Крымского полуострова, приняты решения и введены экономические санкции в отношении РФ, оказывается гуманитарная помощь, принят ряд мер по обузданию агрессора, поиску мирного врегулирования конфликта на востоке Украины. Однако в Украине и в странах демократии понимают, что сделать предстоит еще больше, ибо агрессия со стороны России – это вызов всей Европе и НАТО, всей системе международных отношений, что это гнусное попираание Москвой международного права и разрушение системы безопасности на континенте. Но в дискуссиях возникает правомерный вопрос: достаточно

²⁵ *Vizit Angeli Merkel v Ukrainu glazami fotoreporterom Reuters*, 23.08.2014, RFI – на русском, www.ru.rfi.fr/ukraina/20140823-vizit-angely-merkel-v-ukrainu-glazami-fotoreporterov-reuters (23 VIII 2014); *Nemeckij ekspert: Zapad delal vyvody posle Kryma*, 24 VIII 2014, Deutsche Welle, www.dw.de/немецкий-эксперт-запад-сделал-выводы-после-крыма/a-17874620?maca=russ_rus_UkrNet_All-4190-xml# (28 VIII 2014).

ли сделано самой Украиной, ее государством и обществом, а также все ли рычаги воздействия применили сторонники Украины, ее территориальной целостности? От вет представляется таким, что сделано может и должно быть значительно больше.

Так, введение санкций против России представляются существенным фактором и они должны быть отрезвляющими для Кремля. Но все же Запад мог бы сделать гораздо больше для Украины в политическом, экономическом плане, включая военно-техническую помощь, инвестиции и т.д. Скажем, со стороны ЕС, его членов - упрощение оформления поездок для граждан Украины, со стороны Германии и других «тяжеловесов» введение, так называемого налога для оккупантов, на определенный импорт в Крым, до тех пор, пока он будет оккупированной территорией и т.д.²⁶

Конечно, правительства Германии, других стран Евросоюза учитывают как сложившуюся обстановку, требования времени, так и мнение своих граждан. Последнее в девяти странах Европы выглядит следующим образом²⁷. Согласно исследованию, проведенному по заказу Германского фонда Маршалла в сентябре текущего года, симпатии к Украине разделили жителей почти поровну. Так, 43% опрошенных ответили, что симпатизируют Украине, а 42% – ответили отрицательно. Социологи считают, что ответы отражают тенденции на территории всего Евросоюза. Данные социологов подтверждают, что больше всего сторонников Украины в Польше и во Франции. Именно в этих странах с симпатией к стране (где расширен военный конфликт) относятся соответственно 56 и 55% населения. Самым большим скепсисом отличаются жители Италии и Нидерландов. Ровно половина респондентов в этих странах по тем или иным причинам относятся к Украине негативно. Также и в Германии число скептиков несколько выше: 45% по сравнению с 42% симпатизантов.

Важно учитывать, что даже многие из тех, кто без симпатии относится к современной Украине, считает, что Евросоюз должен ей оказывать усиленную экономическую помощь. Всего так полагают 68 % европейцев. Среди них 78% поляков, 77% немцев, 72% шведов и 71% португальцев. Единственной страной, где число противников экономической помощи превышает сторонников, является Греция (49 против 44%). Несколько ниже поддержка населения по отношению к более масштабной политической и экономической поддержке Украине, если она может привести

²⁶ К. Fedorenko, A. Umland, *Die Rettung der Ukraine in zehn Schritten*, „Die Zeit“, 11 IX 2014, www.zeit.de/politik/ausland/2014-09/ukraine-rettung-eu-intervention (30 IX 2014).

²⁷ *Evropejskaja дума ob Ukrainie*, 9 IX 2014, www.inosmi.ru/world/20140919/223101067.html#ixzz3DvJEVgEM (23 X 2014).

к конфликту с Россией. За эти меры выступают 58% европейцев. Весьма показательно, что в Польше и Германии их соответственно поддерживают 67 и 65% респондентов.

Примерно такие же ответы имели социологи и в результате опроса, проведенного фондом Кьорбера. Но на вопрос должна ли Германия больше заниматься внешней политикой, позитивный ответ дали лишь 37% респондентов. То-есть, складывается такое впечатление, что большая часть немцев хочет оставаться несколько в стороне от мировых проблем. Однако современные глобальные вызовы не оставляют времени для дискуссий, пассивная позиция – не может считаться положительным ответом. Тот аргумент, что конфликт развивается в отдаленной стране не подходит в отношении к Украине. Конфликт в Украине приблизил непосредственно к дверям европейцев внешнюю политику. Ведь на европейскую страну совершено вооруженное нападение соседним государством и с тех пор она находится в тяжелом положении. На ряду с тем, что географически конфликт расположен довольно на близком расстоянии, этот конфликт угрожает базовым ценностям правового государства, свободе и демократии – так ценимым в Европе.

Не только в Украине, но и в Европе на Германию возлагают особые надежды и выражают уверенность в возможности ее влиять более сильно на происходящее в Украине и вокруг нее. Аргументами в этом являются не только масштабы экономических взаимоотношений с Россией, но и ввиду приверженности немцев к демократии и европейским ценностям. ФРГ может сыграть в этом конфликте ключевую позицию. Об этом продолжают заявлять партнеры Германии. Много надежд возлагается также на телефонные переговоры между Берлином и Москвой, и от Берлина ожидают, что он возьмет на себя внешнеполитическую ответственность. Эта тема отнюдь не является новой. Многие на континенте критически оценивают робкую внешнеполитическую деятельность Германии. Роль нынешней Германии на внешнеполитической арене во многом не отвечает ее мощному экономическому весу. Так, еще в 2011 г. министр иностранных дел Польши Р. Сикорски, обращаясь к федеральному президенту, требовал от Германии – взять на себя такую ответственность, взывал к большему немецкому участию в мире²⁸. Федеральный президент Йоахим Гаук на Мюнхенской конференции по безопасности в начале этого года поднял дискуссию и задал ряд правильных вопросов: «Делаем ли мы все, что в наших силах, чтобы стабилизировать наших соседей на Востоке и в Африке? Делаем ли мы все,

²⁸ A. Rinke, *Raus ins Rampenlicht. Die Genese der neuen deutschen Aussenpolitik*, „Internationale Politik“, Juli/August 2014, s. 8–13.

что должны делать, чтобы противодействовать опасности терроризма. Его ответ был однозначен: «Германия должна взять на себя больше ответственности в мире»²⁹.

Д-р Норберт Реттген (ЦДУ) – председатель комитета по иностранным делам в немецком Бундестаге, отмечает тот факт, что уже длительное время Германия пересматривает свою внешнеполитическую роль и задает вопрос, что означает для немцев «больше ответственности». Конфликт вокруг Украины – это призыв к европейцам принимать всерьез сферу общей внешней политики и политики безопасности как неотъемлемой части европейского проекта. До сих пор Германии не хватало политической воли. Германия должна стать активной и продуктивной частью преобразований³⁰.

Конечно, в Германии, как и в других странах Европы, есть политики или бывшие политические деятели, которые всячески стремятся принять линию Москвы или ее аргументы. В их числе бывшие канцлеры – Г. Шмидт и Г. Шредер. Скажем, последний критикует политику Евросоюза в отношении Украины. Как утверждает бывший канцлер, Еврокомиссия изначально совершила огромную ошибку, предложив Украине Соглашение об ассоциации с ЕС по принципу «или с нами, или с Россией». А выступая в Ростове на встрече российских и немецких предпринимателей, бывший канцлер ФРГ Г. Шредер высказался против санкций Евросоюза в отношении России и призвал к поиску дипломатического решения проблем³¹.

В то же время, ряд политиков и бывших политических деятелей Германии и Евросоюза отстаивают перспективу членства Украины в ЕС. Об этом, как сообщает сайт польского внешнеполитического ведомства, недавно однозначно заявил в своем интервью министр иностранных дел Польши Гжегож Схетина³². Практически такое мнения придерживается и экс-министр иностранных дел ФРГ Йюшка Фишер. За данными сентябрьского 2014 г. социологического исследования, проведенного по заказу Германского фонда Маршалла на вопрос возможного вступления Украины в Евросоюз, это решение одобрили бы 52% европейцев, против выступили бы 43%. Самая высокая поддержка респондентов в Польше и Португалии – соответственно 69 и 64%. Однако более половины опрошенных жителей Германии и Нидерландов не желают видеть Украину в единой Европе.

²⁹ *Ibidem*, s. 8–13.

³⁰ N. Rötgen, *Mehr debattieren – und europäisieren. Der Konflikt um die Ukraine zeigt: Nichts tun ist für Deutschland keine Option*, „Internationale Politik“, 4 Juli/August 2014, s. 14–23.

³¹ A. Samonzhev, *Gerhard Shreder: Tolko v partnerstve s Rossiej mozhno dobitsja mira*, *Rossijskaja Gazeta*, 4 X 2014, www.rg.ru/2014/10/04/shreder-site-anons.html (12 XI 2014).

³² *Ukraina mozhet stat thlenom ES, no ne NATO – Shetyna*, 8 X 2014, „Sevodnja“, www.segodnya.ua/ukraine/ukraina-mozhet-stat-chlenom-es-no-ne-nato-shetyna-559051.html (25 XI 2014).

Участие Германии, стремление ее политических лидеров сыграть посредническую роль в разрешении военного конфликта на востоке Украины показывает всю силу и слабости участвующих сторон. Подтверждением этому являются активная позиция А. Меркель по формированию и внедрению санкций ЕС в отношении России, ее переговоры с В. Путиным, а также предложенный и реализованный формат переговоров соответствующих руководителей внешнеполитических ведомств Украины, Германии, Франции и России в Женеве и Берлине. Конечно, весьма перспективен упор Федерального канцлера А. Меркель, министра иностранных дел В. Штайнмаера на прекращение агрессии России и военных действий сепаратистов на Донбассе. Однако, представляется, что Германия, как мощная мировая держава, может и должна занять и проводить более жесткую политику в отношении РФ, в обуздании агрессивной политики России.

Украина призвана провести системные реформы и трансформацию всех сфер жизни государства и общества. Направление перемен должно соответствовать европейским ценностям и демократии, а мобилизация ее сил – это и шанс, который должен стать отправным рубежом возрождения украинского государства и общества. В этом направлении следует развивать украинско-немецкие отношения, нацеливать их на будущее.

Поддержка и деятельное участие ФРГ в разрешении кризиса в Украине императивно требуют учета новых геополитических реалий и предотвращения нынешней агрессивной политики Кремля. Более мощное участие Германии на дву- и многостороннем уровне способно конструктивно повлиять на формирование миропорядка будущего и политики безопасности на континенте. Все это может и должно принести свои положительные результаты уже в обозримом будущем.

SŁOWA KLUCZOWE

Ukraina, RFN, Stosunki ukraińsko-niemieckie, Rosja, Unia Europejska, europejska integracja, NATO

KEYWORDS

Ukraine, FRG, Ukrainian-German relations, Russia, European Union, european integration, NATO

S u m m a r y

German-Ukrainian relations in the context of global transformations on the continent

The German politicians and experts perceived independent Ukraine as a significant geopolitical factor for strengthening a new European order, hoping that this state can become an independent international player and an element capable of stabilising the situation in the region. Bonn and next Berlin enthusiastically welcomed political and cultural return of Ukraine to Europe and its aspiration for gaining independence from Russia. Hereby the level of support and far-reaching assistance of Germany can increase significantly due to the fact that this country is starting to play a significant global role. The above mentioned hopes preeminently refer to support for the process of reforming Ukraine and mobilising its social, economic and cultural capabilities.

GREGORIY PEREPELITSA
Foreign Policy Research Institute
Diplomatic Academy of Ukraine,
Ministry of Foreign Affairs of Ukraine

EUROMAYDAN IS A TEST FOR THE EU AND CALL FOR RUSSIA

EU enlargement to the borders of the former Soviet Union posed a problem to him building a new system of relations with the post-sovet countries. Thus, there is a problem in the development of a new strategy for implementation of the EU Eastern Policy. This problem determined by the new historical and political circumstances. *Firstly*, ran his term action agreement on partnership and cooperation, which could no longer serve as a new foreign policy objective of the EU. *Secondly*, European integration has collapsed EU strategy on Russia. Brussels hoped that the integration of Russia into Europe automatically entail and its satellites – post-Soviet countries. But Russia has rejected these payments and started to consider the European Union as a geopolitical rival. First, Moscow has refused to participate in the Neighborhood Policy, Brussels proposed for neighboring countries. For Moscow, this proposal appeared to be insulting, as it put on a par with other minor countries along with Morocco, Moldova and Ukraine, and others.

Trying of Brussels to consider relationship with the Russian Federation as a separate area of Eastern EU policy also not successful. The the EU's intention to create with Russia Four Common Spaces for strengthening cooperation in economy, freedom, homeland security, justice, external security, science, education and culture threatened the Putin's authoritarian regime. The latter version of the EU policy in relations with Russia provides for implementation of the concept of «Partnership for modernization in relations with Russia.» But it raised the question: Why upgrade? Upgrade authoritarian Putin regime? Do modernization of the Russian economy militarized for future military expansion? On what ideological basis of this partnership will take place: at the European democratic or authoritarian values?

Worsening relations to a state of conflict has forced the European Union to build a new East European countries separate from Russia strategy. It was the program «Eastern Partnership». The idea of the Eastern Partnership seemed compromise in EU's relationship with Russia. What this seems to compromise in terms of the EU? On the one hand, the European Union seems to recognize the reality that the countries covered by the Eastern Partnership are in the area of influence. European officials are constantly repeated that the Eastern Partnership is not against Russia, referring to Russia's reaction to NATO enlargement. Russia also sees this initiative as an encroachment of the EU to the Russian sphere of influence. Why? Because, implementing the Eastern Partnership, the EU seeks to save the European orientation of the parties are in Russian «zone.» The Eastern Partnership aims to support internal transformations of a partners to the direction of the relationship with the EU. I such way the EU will want to protect itself against external threats and challenges on its eastern border. This is actually spread influence through «soft power» (Soft Power). Thus, objectively «Eastern Partnership» will help these countries attempt to weaken Russia's influence on them. Although it should be noted that the concept of the four common spaces proposed by the European Union within the framework of the strategic partnership provides more opportunities for the convergence of EU and Russia than these four platforms are in the Eastern Partnership initiative for six countries – participants¹.

The basis of the “Eastern Partnership” was put value-normative approach based on the competitive advantages of the EU to Russia. The program “Eastern Partnership” provides a flexible mechanism that takes into account the heterogeneity of the six partner countries and very different levels of integration, where each of these countries as a result of plans to achieve convergence with the EU. “Eastern Partnership” in comparison with Russian geopolitical project represented the country fairly liberal conditions for integration under which each of them had the right to choose to participate in these projects in accordance with their own national interests. In this context, the “Eastern Partnership” covered the broader context of the goals, motivations and forms of cooperation. Its peculiarity was that it was designed to support reforms in the economy, political system, a society where Russian geopolitical projects do not provide.

The main purpose of the “Eastern Partnership” as stated in the Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit is to discuss the conditions necessary to accelerate political association and further economic integration between the European Union and interested partner countries. In this context,

¹ H. Perepelycja, *Novi instrumenty Shidnoho Partnerstva i mozhlivosti dlja krajyn-uthasnych*, „International Review”, VII 2009, p. 44.

the program should promote stability and multilateral confidence building. Thus, the “Eastern Partnership” in the EUs’ plan to Ukraine sought to create a kind of stability zone on the eastern borders of the European Union and avoid dividing lines that formed the introduction of the Schengen area and Russia’s claims to its exclusive interests in Ukraine.

The implementation of the “Eastern Partnership” as a competitive strategy in comparison with the claims of Russia, was supposed to carry through a series of specific tools, which are mainly: the new Association Agreement, including a deep and comprehensive agreements on free trade for those countries that willing and ready to take appropriate far-reaching commitments with the EU; comprehensive program funded by the EU to improve administrative simplification – IMD partner countries; gradual integration into the EU economy (with the asymmetry required economies of partner countries), including legal obligations of the approximation of the regulations; encourage partner countries to develop the network of free trade between them; conclusion of “mobility and security agreements”² that facilitate simpler legitimate crossing the EU, while ensuring measures to combat corruption, organized crime and illegal migration.

The use of the entire set of instruments was carried out within the legal title to the obligations set out in the Association Agreement and the Deep and Comprehensive Free Trade Agreement. Implementation Strategy “Eastern Partnership” was based on the principle of conditionality of the preceding claims, as a condition of signing the Agreement or its performance, while Russia offered membership in the Customs Union, the Eurasian or without any demands.

Thus, the principle of conditionality defined requirement as an incentive to cooperate, rather than as a voluntary incentive. This principle is laid in relations between Ukraine and the EU purely formal technological approach. In fact, the Ukrainian side, this meant unilateral commitments without incentives. The advantage of implementing such a strategy were manifest only in the longer term. In contrast to the long-awaited results of the Russian reintegration projects promised rapid and short-term benefits.

Thus, the principle of conditionality does not meet the interests of the political class in Ukraine, which had an interest in maintaining the existing kleptocratic authoritarian system, but not change it. Political reform, implementation of which was one of the special requirements of the Association Agreement is ultimately meant a radical change in the system. The Russian integration projects, however, guarantee the preservation of the authoritarian system. The divergence of political interests led to different ideas about European integration. The political elite of Ukraine for political goals put the country’s membership in the EU,

² *Ibidem*, p. 44–45.

rather than internal reforms, while Strategy «Eastern Partnership», by contrast, was focused on internal reforms in the country outside the membership. This is also due to the declarative nature of the European integration of Ukraine, the main efforts in the implementation of which was entrusted to the diplomatic corps, while officials of other departments of European integration, this activity was not carried out binding.

Therefore, the political elite of Ukraine did not consider the requirements of the EU as being enforceable. This evident is how President Viktor Yanukovich and his entourage ignored «Fule requirements» on the terms of the Association Agreement. As noted in its publication analyst Catharine Volchuk – «none of the state officials had not been delivered reprimand for improper fulfillment of the requirements for the association.»³

Another fundamental principle of the Strategy of «Eastern Partnership» was to adapt and convergence of rules and regulations to the European legislation. The complexity of its implementation on Ukraine was the fact that the adoption of regulations, let alone use, do not take into account the cost of risks arising for Ukrainian business as a result of this convergence. From the introduction of rules EU technical regulations won only actors SME whose products have low added value. This gave them the opportunity to be competitive in the EU market. At the same time, the costs of big business and heavy industry, machine building, oriented by the Russian market, from going to the EU technical regulations that were three times higher issued so great that they were losing their competitiveness in the European market, and therefore strongly trying to maintain their position in the CIS. It is this segment of big business the eastern regions of Ukraine was the most represented in the ruling «Party of Regions», which together with the communists played the largest covert opposition to European integration processes, although declared official support for European integration course.

Thus, the lack of sufficient incentives from the EU for the subjects of heavy industry and engineering – the most powerful actors in specific policy areas – making them enemies of the Agreement. To a large extent this has become a major cause of failure of the strategy of «Eastern Partnership» for Ukraine. Lack of incentives for EU membership, which were candidate countries for membership, forcing the Polish researcher K. Volchuk concluded that «Results of the convergence in the EU has only an indirect effect»⁴ and will not lead to sustained process of convergence. These difficult conditions are a significant problem for Europeanization beyond.

³ J. Langbein, K. Wolczuk, *Convergence without membership? The impact of the European Union in the neighbourhood: evidence from Ukraine*, „Journal of European Public Policy”, 2012, 19:6, p. 873.

⁴ *Ibidem*, p. 878.

Another, an internal problem of implementing the EU's strategy for Ukraine is that the EU is not monolithic with respect to Ukraine, and then he finally decided what to do with the Eastern Partnership. The old member states such as Germany and France, this time looking at the Kyiv through the prism of his dialogue with Moscow. They do not want too annoying for Russia, Ukraine, afraid to break their own economic and security interests.

November 26th, 2013 Prime Minister of Ukraine Mykola Azarov after several meetings with Russian Prime Minister Medvedev, during a press conference with foreign journalists, announced its intention to postpone the signing of the Association Agreement with the EU at the request of⁵. Previously, official Kyiv informed of the requirement to EU give Ukraine 160 billion euros in compensation for probable losses during the implementation of EU technical standards, the Agreement on free trade. And the money can not be due to any obligations of Kyiv. Earlier Azarov said that the summit of «Eastern Partnership» in Vilnius, President of Ukraine Viktor Yanukovich intends to raise the issue of consultation Ukraine, Russia and the EU on Kyiv signing of the Association Agreement with the EU.

Obviously, the rejection of Ukraine and Armenia before from the Association Agreement, V. Putin dealt a devastating blow to the Vilnius summit of «Eastern Partnership» buried indefinitely the implementation of the European project for the post-Soviet states in Eastern Europe. Thus, the EU's Eastern policy failed. The Victory of V. Putnam at the Vilnius summit has created all necessary conditions for absorption in the region, which was previously considered a buffer zone and created a strategic base for further offensive against the whole of Europe. The purpose of this attack is to review the results of the Cold War in Europe and the restoration of Russians geopolitical domination of the continent. In a global context, as it would allow Russia to destroy the entire World order that emerged after the Cold War and to restore Russia's status as a world power, able to manage global processes.

The European Union, by contrast, as a result of the geopolitical defeat lost the ability to influence the country's «Eastern Partnership» and the program itself «Eastern Partnership» was, it seems, completely destroyed. As a result of this defeat, the European Union and NATO failed to create a zone of stability and security on its eastern borders. On the contrary, these borders Russia appeared with his unpredictable and revanchist policies that began ultimatum to impose their demands and values of the European Union. Putins victory conquered from

⁵ Azarov: *Widklasty pidpysannja Uhody z ES pro asociaciju vymahala Rosija*, 26 XI 2013, RBK-Ukraina, www.rbc.ua/ukr/news/politics/otlozhit-podpisanie-sa-s-es-trebovala-rossiya---azarov-26112013154100 (15.05.2014).

the European part of the cultural space and created the preconditions for return its to Russian Space.

The victory of V. Putin in Vilnius created the necessary conditions for the accession of Ukraine to Russia and thus achieve a critical mass of world power. At the end of his victory Putin pushed away democracy in Europe and expanded the right to maintain and strengthen the authoritarian kleptocratic regimes in the former Soviet Union.

However, as time has shown, this victory for Viktor Yanukovych and V.Putin was Pyrrhic. As Steven Pifer – Senior Fellow, Center for the United States and Europe at the Brookings Institution, «Putin, maybe beat geopolitical campaign for Ukraine, but it was just one battle, not the war.»⁶. For Putin, who feels laurels winner of the Vilnius summit and had almost Ukraine in the Customs Union, when Ukrainian Euromaydan suddenly nullified this coveted victory. A month after the Vilnius summit Putin became clear that this appeared to be a Pyrrhic victory, since Viktor Yanukovych pressurized Square began to lose power, and therefore can not be the guarantor of Ukraine's joining the Customs Union and the Eurasian, despite off gas and USD 15 billions credit.

Euromaydan become a major threat for both Yanukovych, and for Putin. For Viktor Yanukovych Euromaydan – the threat of loss monopoly of political power in Ukraine. For Putin Euromaydan – the threat of total loss of Ukraine and therefore illusive dreams and super efforts in building a new design of the Russian Empire as a world of a civilization.

Thanks to Euromaydan, the Association Agreement between the EU and Ukraine all the same it has been signed at the Brussels summit on June 27. However, one may be also confident that **Russia will not stop its efforts to bring to naught all the potential benefits of these agreements for the signatory states, destroying their economies and undermining their sovereignty**⁷.

For Putin, Euromaydan destroyed the opportunity to reconsider the results of the Cold War, reformat World order under russians interests and restore geopolitical dominance in Europe. For Putin Euromaydan became terribly threatened by its own authoritarian regime and regimes like him throughout the former Soviet Union. Therefore, the Kremlin sees on Euromaydan as a challenge to the entire political system of the great Eurasian space that can derail all the geopolitical construction that thoroughly grounded in Russia for 20 years after the collapse of the USSR.

⁶ *Kurs na Shid? Prohnozy zahidnyh ekspert iv shthodo Ukrainy*, 3 I 2014, „Tyzhden.ua”, www.tyzhden.ua/Society/97792 (10 VI 2014).

⁷ *Council confirmed the EU intention to sign the association agreement with Ukraine, but has not shown a real willingness to defend it*, „International weekly”, 30 VI 2014, nr 1, Foreign Policy Research Institute Diplomatic Academy of Ukraine, www.fpri.kiev.ua/?p=15301&dlang=en (6 VII 2014).

For Putin and Russian society this challenge effectively meant the end of his «historic» mission and crash Russians dream of restoring the Great of Russia as a world power – civilization. Obviously stop this historic collapse, they decided to unleashing a war against Ukraine.

Has the strategy of the European Union to Ukraine during this turbulent time for it? Obviously, that the current position of the European Union during the Russian aggression in Ukraine little differs from EU policies in preparation for the Vilnius summit and Euromaydan.

Like before, the EU is trying to use the resolutions and statements to compensate for the lack of real actions. The Union of the richest countries with a half a billion population continues to avoid the responsibility for the fate of the continent, and shows a lack of the clear common foreign policy. It is becoming increasingly understandable that, despite the formidable economic and military opportunities, **the EU has not yet become a global geopolitical player**, and continues to lose and to retreat without the resistance.

And it's not just about the geopolitical competition for the influence in the Eastern Europe, which takes place regardless of the European officials' unwillingness to admit it publicly. The question is whether the EU will continue to indulge the formation of a new fascist-like empire, which might be able soon to return Europe to the Middle Ages⁸.

A few months ago we could talk about the lack of understanding by European officials of the nature of the Russian regime, which is futile to negotiate to without being backed by force. However, the recent statements of the European leaders indicate that now they are fully aware of what Putin's regime is. The question is why in this case, **the EU continues to play the game, imposed by the Kremlin, which famous Russian political analyst Lilia Shevtsova justly named 'the imitation game'**: "The West made a mistake involving into the imitation game with the Kremlin, pretending as if Russia is the same democracy like the other members of the G-8. The West made a huge mistake by letting its politicians, experts and businesses to create on their own territories the machine to launder Russian, Ukrainian and Kazakh criminal money."⁹

We can assume that there are at least three main reasons of such EU policy: 1) Russian money; 2) European confidence in the own security; 3) indecisiveness of Kyiv.

Tens of billions euros and dollars from Russia (by the way, this money was previously paid by the Europeans for the Russian oil and gas) do not strengthen

⁸ *Ibidem.*

⁹ *Rosijskijj politoloh: Pomylka Zahodu v tomu, shtho vin uvjazavsja v hry imitacjii iz kremlijskoju vladoju*, „Tyzhden.ua”, www.tyzhden.ua/News/107996 (5 VII 2014).

the European economy much (because exports to Russia is actually a small part of the whole European exports), but enrich a number of European 'experts', advisors, politicians and bureaucrats, including the highest level. Herewith one should keep in mind that in Russia the big business, the state apparatus and the security services compose one integral system. Hardly anyone else except for the Putin knows how many current European leaders will work in Russian companies after the retirement, following the example of the former German chancellor Gerhard Schroeder.

It is clear that **the leaders of the 'old' Europe believe that their countries will not face the Russian aggression, and therefore they don't want to lose even a few percent of their exports for the sake of Ukraine, Georgia and Moldova, and even for the sake of the Baltic States.** However, while betraying the Poland in 1939, the French and the British governments were also convinced that Hitler's Germany would not attack them. And it's not about the current intentions of Putin, but about the objective conditions of the Russian economy, which growth had stopped. Therefore Putin's regime will need more and more external victories. And the line, at which the Europe could continue to refrain from interfering, will be crossed much faster than the officials in Brussels, Berlin and Paris hope.

The unclear policy of the new Ukrainian authorities may also be a significant reason for the passivity of the EU. The events in Crimea could be somehow explained with Ukraine's unpreparedness to the aggression, but two months of inactivity in Eastern and Southern Ukraine raise many questions about the competence and about the real intentions of Kyiv. Berlin, Paris and London hardly can understand why the state with the hundreds of thousands of the security forces, many of whom had served in 'hot spots' all around the world, can't manage to neutralize one thousand extremists (the data of the Ministry of Internal Affairs¹⁰), most of whom are poorly armed.

The European Parliament Resolution of 17 April 2014 had to make Kyiv more determined. The EP "expresses its full support for and solidarity with the Government of Ukraine as it seeks to re-establish authority in the occupied cities" and "recalls that the Ukrainian authorities have the full right to use all necessary measures, including the right to self-defence as defined in Article 51 of the UN Charter"¹¹. However, the Resolution did not make Kyiv more determined in conducting of the so-called 'anti-terrorist operation'. The

¹⁰ *MWS pidrahuvalo kilnist seperativ i zahoplenyh nimy budivel*, 23 IV 2014, „Ukrajinska Pravda”, www.pravda.com.ua/news/2014/04/23/7023378.

¹¹ *European Parliament resolution of 17 April 2014 on Russian pressure on Eastern Partnership countries and in particular destabilization of eastern Ukraine*, 17 IV 2014, European Parliament, www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bTA%2b20140417%2bTOC%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fEN&language=EN (12 VII 2014).

separatists continue to capture the cities and the towns, to fire with impunity on the Ukrainian military aircrafts, to seize hostages (including the OSCE inspectors and the staff of the Security Service of Ukraine), and to beat the participants of the meetings in favour of the unity of Ukraine.

On the one hand, it is hard to expect the activity of the EU against the background of such Kyiv's indecision. On the other hand, **if the European Union is going to become a geopolitical power, it has to show more initiative and more persistence, including the communication with its partners.** The official Kyiv would hardly refuse the expert assistance of the EU about the concrete actions to address the current crisis. Shy hints about more decisive action in the EP Resolutions are not the inadequate measures in the situation when the EU opponent is already waging war and is annexing the territories, which had to become a part of the European Union sometime.

The efficiency of the Eastern Partnership summit in Prague on April 24, with the participation of the European Commissioner Štefan Füle was questionable, because three days later, the U.S. Vice President Joe Biden had to convince by phone the Czech Prime Minister Bohuslav Sobotka to agree on the new sanctions against Russia¹². It is obviously, that the European capitals lack either the desire or the authority to do the job, which therefore Washington has to do. It is time for the EU to learn how to solve their issues, including the consolidation of the position, when it turns out that some of its members prefer to take the advantages without sacrificing anything for the common good¹³.

Ukrainian crisis, caused by the Russian aggression, has become a test for the solidity of the European Union. Considerable part of the ruling elite in the EU turned out to be unwillingness to actually defend the European values, which they are so fond of talking about. **It becomes apparent that Russia has close ties with a number of European far-right and far-left parties, which widely represented in the European Parliament:** British National Party, Scottish National Party, UK Independence Party, National Front (France), Flemish Interest (Vlaams Belang), Freedom Party of Austria, European United Left–Nordic Green Left, Jobbik (Hungary) and others. Possible nominee for President of the European Commission from the GUE/NGL Alexis Tsipras opposes the sanctions

¹² *Bajden pohodiv z premeramy Tehji ta Ugorshthyny novi sankeji proty RF*, 27 IV 2014, „Ukrajinska Pravda”, www.pravda.com.ua/news/2014/04/27/7023762; *Tehija ta Slovaththyna ne pidtymajut posylennja sankcij proty Rosiji*, 24 IV 2014, „Deutsche Welle”, www.dw.de/чехия-гасловаччина-не-підтримають-посилення-санкцій-проти-росії/a-17590292 (10 VII 2014).

¹³ *The EU policy towards Ukraine has not changed since the Euromaidan*, „International weekly”, 2014, nr 7, p. 4, Foreign Policy Research Institute Diplomatic Academy of Ukraine, www.fpri.kiev.ua/wp-content/uploads/2011/01/INTERNATIONAL-WEEKLY-eng-07-18.04.2014-29.04.2014.pdf (4 VII 2014).

against Russia as well. It is significant that the most of Russia supporters oppose simultaneously all the initiatives aimed at strengthening the institutional unity and energy independence of the European Union and at formation of the common security and defense policy¹⁴.

The EU response to the **Polish Prime Minister Donald Tusk proposal on the creation of the European Energy Union** (which should purchase gas for all the EU member states) will be another 'litmus test' of the EU willingness to make the strategic decisions about its future, not the 'fig leafs' of the ineffective sanctions. The creation of the European Energy Union might deprive Moscow of the possibility to put pressure on the European capitals with gas leverage, provoking the disputes among them. It is obviously, that such Energy Union (if created) should engage to the cooperation the EU partner states also, such as Ukraine, if the latter will not be occupied by Russia by that time¹⁵.

Unlike France, Poland made the right conclusions from 1939, therefore Poles propose to impose third level sanctions. The **Polish Sejm MP Marcin Svetsitsky**, in his interview to 'Deutsche Welle', expressed the sober idea: **"Russians would not take any negotiations seriously without effective sanctions", so "third level sanctions should be implemented immediately."** Mr. Svetsitsky also believes that Europe should help Ukraine with arms: **"Straight help to the Ukrainian army would be completely legitimate"**¹⁶.

It's time for the EU to stop the head in the sand policy of pretending as if Russia is not the aggressor, and as if diplomacy still has a chance without the tougher sanctions on Russia. European capitals should not hope that Putin will be satisfied only with the Donbas or even with the whole of Ukraine. Two months ago, they hoped that Putin would be satisfied with Crimea, and 76 years ago they believed that Hitler would be satisfied with Austria and Czechoslovakia. Mr. Putin makes no secret of his claims to restore the Soviet Union's sphere of influence, and the boundaries of the USSR's influence in Europe reached the Berlin Wall¹⁷.

The article was submitted on 11 July 2014.

¹⁴ *Ukrainian crisis as a test of the EU solidity*, „International weekly”, 2014, nr 8, p. 2, Foreign Policy Research Institute Diplomatic Academy of Ukraine, <http://fpri.kiev.ua/wp-content/uploads/2011/01/INTERNATIONAL-WEEKLY-eng-08-30.04.2014-16.05.2014.pdf> (10 VII 2014).

¹⁵ *The EU policy towards Ukraine has not changed since the Euromaidan*, *op. cit.*

¹⁶ *Polskyj deputat: nastav thas serjoznyh sankcji proty Rosiji*, 14 VI 2014, „Deutsche Welle”, www.dw.de/польський-депутат-настав-час-серйозних-санкцій-проти-росії/a-17707348 (6 VI 2014).

¹⁷ *D-day anniversary as a reflection of the EU ostrich Attitude*, „International weekly”, 2014, nr 10, p. 3–4, Foreign Policy Research Institute Diplomatic Academy of Ukraine, www.fpri.kiev.ua/wp-content/uploads/2011/01/INTERNATIONAL-WEEKLY-eng-10-06.06.2014-17.06.2014.pdf (7 VII 2014).

SŁOWA KLUCZOWE

Unia Europejska, konflikt rosyjsko-ukraiński, kryzys ukraiński, Rosja, Eurmajdan, Polityka Wschodnia UE, Partnerstwo Wschodnie, Strategia UE wobec Ukrainy

KEYWORDS

European Union, Russia-Ukraine conflict, Ukrainian crisis, Russia, Euromaydan, EU Eastern Policy, Eastern Partnership, Strategy of the EU to Ukraine

S u m m a r y

Euromaydan is a test for the EU and call for Russia

EU enlargement to the borders of the former Soviet Union posed a problem to him building a new system of relations with the post-sovet countries. Thus, there is a problem in the development of a new strategy for implementation of the EU Eastern Policy. This problem determined by the new historical and political circumstances. Ukrainian crisis, caused by the Russian aggression, has become a test for the solidity of the European Union. Considerable part of the ruling elite in the EU turned out to be unwillingness to actually defend the European values, which they are so fond of talking about.

TOMASZ DĘBOWSKI
Uniwersytet Wrocławski

POMIĘDZY AKCESJĄ A PREZYDENCJĄ – PROBLEMATYKA EUROPEJSKA W WYPOWIEDZIACH HIERARCHÓW KOŚCIOŁA KATOLICKIEGO W POLSCE

Integracja z Unią Europejską (UE) była wydarzeniem bez precedensu w historii Polski. Wpłynęła nie tylko na sytuację wewnętrzną państwa, ale także jego pozycję międzynarodową. Kościół katolicki odegrał istotną, pozytywną rolę w polskiej drodze do członkostwa w tej wspólnocie. Wysiłki te wspierał nie tylko papież Jan Paweł II, ale także Konferencja Episkopatu Polski (KEP), duchowieństwo parafialne oraz szeroka rzesza katolików świeckich. Nadmienmy, że w środowisku tym nie brakowało również głosów sceptycznych, które nie zdołały jednak przesądzić o ostatecznym wyniku referendum akcesyjnego. Wbrew niektórym obawom, po przystąpieniu do Wspólnoty nie zmieniło się poczucie tożsamości narodowej Polaków, a ich religijność charakteryzuje się nadal dużą stabilnością¹. Kościół, otaczając opieką duszpasterską swoich wiernych bacznie śledzi, jak przemiany zachodzące w UE wpływają na ich kondycję duchową, moralną i materialną. Ze szczególną troską – co zrozumiałe – pochyla się nad problemami rodziny, zwłaszcza w obliczu wzrastającej liczby rozwodów, fali emigracji zarobkowej, przyczyniającej się do powstania problemu eurosieroctwa, oraz prób przeszczepiania na polski grunt rozwiązań wpływających na kształt tej instytucji.

Kościół, podobnie jak w okresie przedakcesyjnym, wypowiada się w sprawach związanych z szeroko rozumianą problematyką europejską, sygnalizując tym samym, że jest partnerem społecznym, który chciałby, aby jego głos był słyszalny również wśród decydentów politycznych. Nie dziwi zatem, że w orbicie jego zainteresowania znalazły się chociażby takie sprawy, jak: prace nad kształtem

¹ *Raport o stanie wiary w Polsce. Przewodniczący Konferencji Episkopatu Polski Arcybiskup Józef Michalik w rozmowie z Grzegorzem Górnym i Tomaszem P. Terlikowskim, Radom 2011, s. 7–8.*

Traktatu Konstytucyjnego UE, ratyfikacja Karty Praw Podstawowych UE i Traktatu z Lizbony, polskie przewodnictwo w Radzie UE, czy różne aspekty aktywności Parlamentu Europejskiego (PE). W niniejszym artykule, który ma układ problemowo-chronologiczny, rozważania będą się ogniskować wokół tych właśnie zagadnień.

Podobnie, jak w okresie poprzedzającym przystąpienie Polski do UE, episkopat bacznie śledził prace nad kształtem Traktatu Konstytucyjnego UE. Warto pamiętać, że hierarchowie przed majem 2004 r. wielokrotnie odnosili się do tej problematyki i to nie tylko w dokumentach, ale także w homiliach, wypowiedziach dla Katolickiej Agencji Informacyjnej (KAI) czy świeckich mediów, jak również w publikacjach książkowych. Oczekiwali bowiem, że preambuła ustawy zasadniczej Wspólnoty zawierać będzie „*invocatio Dei*”, a w pozostałych fragmentach konstytucji czytelne odniesienia do wartości chrześcijańskich. Nie godzili się zatem, aby polityczne aksjomaty UE opierały się wyłącznie na ideologicznych fundamentach rewolucji francuskiej (liberalnej wizji człowieka i etyki społecznej), pomijając całkowicie dorobek cywilizacji chrześcijańskiej, zaś religia została sprowadzona tylko do sfery prywatnej Europejczyków². Te same postulaty odnajdziemy w dokumentach episkopatu wydanych po tym, jak Polska stała się pełnoprawnym członkiem UE³. Nadmienimy, że hierarchowie nie ograniczali swojej aktywności na tym polu wyłącznie do działań, których adresatami byli przedstawiciele polskiej klasy politycznej. Starali się również, aby ich postulaty dostrzeżone zostały na forum całej Wspólnoty. W maju 2004 r., kiedy Irlandia sprawowała przewodnictwo w Radzie UE, skierowali list do premiera Bertiego Aherna, w którym znalazł się apel o uwzględnienie w przyszłym Traktacie Konstytucyjny UE odniesienia do Boga i chrześcijańskiego dziedzictwa Starego Kontynentu⁴. Przypomnijmy, że nie była to pierwsza inicjatywa tego typu. Wczesną jesienią 2003 r., podczas włoskiej prezydencji w Radzie UE, podobne pismo otrzymał Silvio Berlusconi⁵. Pomimo przywoływanych powyżej obiekcji, polscy biskupi potrafili dostrzec pozytywne rozstrzygnięcia w projekcie ustawy zasadniczej Wspólnoty. W datowanym na marzec 2007 r. *Stanowisku Episkopatu Polski w sprawie Traktatu Konstytucyjnego z uznaniem odnieśli się do tych propozycji, które nakładały na UE obowiązek*

² Zob. *Oświadczenie Episkopatu Polski w sprawie fundamentalnych wartości w traktacie Unii Europejskiej*, Konferencja Episkopatu Polski [dalej: KEP], www.episkopat.pl (25 X 2013); *Słowo biskupów polskich z okazji przyjęcia Polski do Unii Europejskiej*, KEP, www.episkopat.pl (25 X 2013).

³ *Komunikat z 327. Zebrania Plenarnego Konferencji Episkopatu Polski*, KEP, www.episkopat.pl (25 X 2013); *Oświadczenia Prezydium Konferencji Episkopatu* (12.V.2004), Portal Fundacji Konferencji Episkopatu Polski, www.opoka.org.pl (25 X 2013).

⁴ *List Biskupów Polskich do Premiera Irlandii*, Portal Fundacji Konferencji Episkopatu Polski, www.opoka.org.pl (25 X 2013).

⁵ *List Prezydium Episkopatu Polski do Premiera Silvio Berlusconiego w sprawie projektu Konstytucji europejskiej*, KEP, www.episkopat.pl (25 X 2013).

poszanowania statusu prawnego Kościołów i związków wyznaniowych oraz prowadzenia z nimi regularnego dialogu, a także gwarantujących obywatelom Unii wolność religijną. Biskupi nie omisszali przypomnieć również, że „człowiek ze swoją niezbywalną osobową godnością, od chwili poczęcia do naturalnej śmierci, powinien być podmiotem, centrum, zasadą i celem Unii Europejskiej”⁶. W kolejnych latach sprawa eurokonstytucji nie absorbowała już uwagi episkopatu w takim stopniu, jak w okresie wcześniejszym, co wydaje się zrozumiałe, zważywszy chociażby na zamrożenie ratyfikacji tego dokumentu.

Stosunkowo niewiele uwagi biskupi poświęcili Kartce Praw Podstawowych UE, która została uchwalona w grudniu 2000 r. Duszpasterze mieli świadomość, że dokument był owocem wielu kompromisów. Docenili fakt, że odwołuje się do tradycji duchowo-religijnej i moralnej Europy, potwierdza podstawowe wolności i prawa człowieka, a także definiuje jako ważne wartości europejskie – zasady pomocniczości i solidarności, które zostały bezpośrednio zaczerpnięte z Katolickiej Nauki Społecznej⁷. Obiekcje duchownych dotyczące Karty wpisywały się w kontekst ich wcześniejszych uwag, z okresu poprzedzającego akcesję Polski do Wspólnoty⁸. Pewne światło na tę sprawę rzuca redaktor naczelny KAI – Marcin Przciszewski. Jego zdaniem, Kościół obawia się, że przyjęcie dokumentu w pełnym brzmieniu pozbawi środowiska przeciwnie legalizacji aborcji i eutanazji argumentu, iż praktyki te są niezgodne z europejskim systemem ochrony praw człowieka. Ponadto, że po zmianach wprowadzonych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka zapisy Karty otworzą drogę do zalegalizowania zawarcia małżeństwa i tworzenia rodziny przez osoby tej samej płci⁹. I wreszcie, że obecna w Kartce zasada niedyskryminacji może doprowadzić do sytuacji, w której osoby pozostające w związku homoseksualnym będą oczekiwać takich samych przywilejów, jakie mają osoby w związku heteroseksualnym, np. prawo wspólnego opodatkowania małżonków. Przciszewski prognozował, że niespełnienie tych roszczeń może zostać uznane przez UE za dyskryminację. Wspólnota – konstatował – „będzie miała obowiązek interwencji w ramach dostępnych jej środków. Te środki to orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości oraz narzędzia finansowe”¹⁰. Nie dziwi zatem, że episkopat z ulgą i zadowoleniem przyjął decyzję

⁶ *Stanowisko Episkopatu Polski w sprawie Traktatu Konstytucyjnego UE*, Portal Fundacji Konferencji Episkopatu Polski, www.opoka.org.pl (25 X 2013).

⁷ *Abp Muszyński: Episkopat ma uwagi do niektórych zapisów Karty Praw Podstawowych (aktualizacja)*, Katolicka Agencja Informacyjna [dalej: KAI], www.system.ekai.pl (25 X 2013).

⁸ H. Muszyński, *Europa ducha*, Gniezno 2002, s. 41.

⁹ Z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka usunięto następujące zdanie: „mężczyźni i kobiety w wieku małżeńskim mają prawo do zawarcia małżeństwa”.

¹⁰ M. Przciszewski, *Bilans polskiego członkostwa w Unii Europejskiej*, [w:] *Od akcesji do prezydencji. Kościół katolicki w Polsce i Unia Europejska*, pod red. P. Biegański, S. Sowiński, Toruń 2011, s. 15–16.

premiera Jarosława Kaczyńskiego, który odmówił podpisania Karty¹¹. Pomimo gwałtownej krytyki kierowanej przez środowiska lewicowe pod adresem lidera Prawa i Sprawiedliwości (PiS), abp Józef Życiński bagatelizował ich obawy. Trafnie przewidywał bowiem, że odrzucenie przez Polskę niektórych zapisów dokumentu nie doprowadzi do marginalizacji Warszawy w UE¹². Dodajmy, że biskupi nie tylko obserwowali poczynania J. Kaczyńskiego, ale także kolejnego premiera, którym był Donald Tusk. Strona kościelna była usatysfakcjonowana jego deklaracją, złożoną w trakcie sejmowego *expose*, że Polska podpisze Traktat Reformujący UE wyłącznie wówczas, gdy zostanie uwzględniony brytyjski protokół o ograniczeniu stosowania Karty. Komentując to wydarzenie, abp Henryk Muszyński nie miał wątpliwości, że dobro Polski wymaga takiego właśnie rozwiązania. Uważał bowiem, że decyzja Warszawy nie przyczyni się do osłabienia spójności UE, a wręcz przeciwnie – zabezpieczy wartości ogólnoeuropejskie¹³. Począwszy od 2008 r. dostrzec można spadek zainteresowania episkopatu problematyką Karty, co nie oznacza jednak, że temat ten jest nieobecny w katolickiej refleksji społecznej. Przypomnieć wypada chociażby debatę na jej temat, zorganizowaną pod koniec listopada 2008 r. przez Instytut Politologii Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie oraz Fundację Konrada Adenauera w Polsce, w siedzibie Sekretariatu KEP w Warszawie. Nadmienmy, że w spotkaniu tym uczestniczył również prymas Józef Glemp¹⁴.

Z tematyką Karty, co rozumiałe, przeplatała się sprawa ratyfikacji Traktatu Reformującego UE. Biskupi sporadycznie podejmowali tę kwestię¹⁵. Wspomnieć wypada jednak, że Komisja Episkopatów Wspólnoty Europejskiej pozytywnie odniosła się do wyników szczytu unijnego w Lizbonie, podczas którego przyjęto końcową wersję Traktatu. Umowę oceniono jako krok we właściwym kierunku, chociażby ze względu na wyzwania, jakie niesie dla Wspólnoty globalizacja. Z zadowoleniem przyjęto zwłaszcza art. 15, który – jak oceniano – otwiera przed Kościołami

¹¹ Zdaniem części środowisk politycznych, a także prezydenta Lecha Kaczyńskiego, przyjęcie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (UE) mogłoby doprowadzić do legalizacji małżeństw homoseksualnych w Polsce, a także fali roszczeń majątkowych ze strony Niemców.

¹² *Karta Praw Podstawowych zbyt wieloznaczna*, www.2008.ewangelizacja.pl (25 X 2013).

¹³ *Abp Muszyński chwali stanowisko premiera w sprawie Traktatu Reformującego UE*, KAI, www.system.ekai.pl (25 X 2013).

¹⁴ W debacie uczestniczyli: ks. prof. Remigiusz Sobański z Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego, ks. prof. Piotr Mazurkiewicz – sekretarz Generalny Komisji Episkopatów Wspólnoty Europejskiej, prof. Marek Piechowiak z Instytutu Filozofii Uniwersytetu Zielonogórskiego i Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu. Patronat medialny nad tym wydarzeniem objęła Katolicka Agencja Informacyjna reprezentowana przez M. Przeciszewskiego; Zob. „Chrześcijaństwo – Świat – Polityka”, 2008, nr 3.

¹⁵ Zob. *Abp Muszyński chwali...*, KAI, www.system.ekai.pl (25 X 2013); *Karta Praw...*, www.2008.ewangelizacja.pl (25 X 2013).

możliwość bezpośredniego uczestniczenia w konsultacjach i rozmowach prowadzonych na forum unijnym¹⁶. Powyższą konstatację odnaleźć można również w wypowiedzi dla KAI szefa Biura ds. Europejskich Konferencji Episkopatu Polski¹⁷. Jak można odnieść wrażenia, dystans, który hierarchowie zachowywali wobec ratyfikacji Traktatu wynikał z obawy uwikłania Kościoła w bieżące spory polityczne. Przypomnijmy, że ta właśnie sprawa była jednym z punktów zapalnych w relacjach na linii rząd – kancelaria prezydenta, jak również pretekstem do krytyki prezydenta Lecha Kaczyńskiego, z którego skorzystał Sojusz Lewicy Demokratycznej¹⁸.

Znacznie więcej uwagi niż kwestiom Traktatu Konstytucyjnego UE, Karty Podstawowej UE czy ratyfikacji Traktatu z Lizbony, Episkopat poświęcił polskiej prezydencji w Radzie UE. Duchowni pochyłali się nad tą problematyką w trakcie obrad KEP, ale także rozmów biskupów diecezjalnych oraz podczas wystąpień publicznych¹⁹. Zważywszy na wagę tego wydarzenia, nie dziwi fakt, że w okresie poprzedzającym prezydencję, biskupi wymieniali opinie dotyczące jej ewentualnych priorytetów. W komunikatach z zebrań plenarnych KEP zasygnalizowane zostały zagadnienia, na które rząd premiera Tuska powinien zwrócić szczególną uwagę. Ich charakter wskazuje, że stronie kościelnej zależało na tym, aby kwestie gospodarcze nie zdominowały wyłącznie polskiej prezydencji. Dla hierarchów istotniejsza była troska o wspólne dobro Europy w wymiarze aksjologicznym. Dodajmy, że ich propozycje wpisywały się nie tylko w kontekst bieżących wydarzeń, ale także korespondowały z postulatami, które podnosili w czasie poprzedzającym przystąpienie Polski do UE²⁰. Świadczy o tym chociażby życzenie episkopatu, aby Warszawa zadbała o ukazywanie wkładu chrześcijaństwa w budowanie cywilizacji i kultury Europy, dezyderat podjęcia działań na rzecz prawa do życia wszystkich poczętych dzieci, czy też oczekiwanie prowadzenia skutecznej polityki prorodzinnej²¹. Ponadto, KEP była przekonana, że kraje UE nie radzą sobie właściwie z nadawaniem instytucjonalnego wymiaru idei solidarności. Zwracając uwagę na powyższą kwestię, biskupi przywoływali polskie doświadczenia, przypominając, że w tej właśnie części Europy zrodził się ruch społeczny, który

¹⁶ *Biskupi Europy zadowoleni ze szczytu w Lizbonie*, Radio Watykańskie, www.pl.radiovaticana.va (25 X 2013).

¹⁷ *Szef Biura ds. Europejskich KEP z uznaniem o Traktacie Lizbońskim*, KAI, www.system.ekai.pl (15 X 2013).

¹⁸ *Uchwała nr 4 IV Kongresu SLD – główne zadania polskiej polityki zagranicznej (01.06.2008)*, Sojusz Lewicy Demokratycznej, www.sld.org.pl (18 X 2011).

¹⁹ *Problem rodzin, polska prezydencja w UE – tematy rozmów biskupów diecezjalnych*, KAI, www.system.ekai.pl (25 X 2013).

²⁰ Na potwierdzenie tej tezy wystarczy przywołać chociażby list pasterski z marca 2004 r.: *Słowo biskupów polskich z okazji przyjęcia Polski do Unii Europejskiej*.

²¹ Por. *Słowo biskupów polskich z okazji przyjęcia Polski do Unii Europejskiej*, KEP, www.episkopat.pl (25 X 2013).

zapoczątkował zmiany na Starym Kontynencie. Stąd wypływała sugestia, że Polska ma szczególną misję szerzenia idei solidarności w Europie i poza jej granicami. Wśród postulatów episkopatu pojawiło się również wezwanie do obrony i promocji prawa do wolności religijnej w UE, a także w innych krajach²². Niewątpliwie, zainteresowanie tą właśnie problematyką było konsekwencją wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, w sprawie krzyży we włoskiej szkole, ale także następstwem przypadku Rocco Buttiglione, który ubiegając się o stanowisko komisarza do spraw sprawiedliwości w UE spotkał się z falą gwałtownej krytyki, ze względu na swoje konserwatywne, katolickie poglądy²³. Dodajmy również, że dostrzeżenie przez stronę kościelną problemu łamania prawa do wolności religijnej poza obszarem Wspólnoty koresponduje m.in. ze stanowiskiem Komisji Episkopatów Wspólnoty Europejskiej z listopada 2004 r., która zwróciła uwagę na występowanie tego problemu w aspirującej do członkostwa w UE Turcji²⁴. Nadmienimy, że w *Programie 6-miesięcznej polskiej prezydencji w Radzie UE w II połowie 2011 r.* znajdował się zapis postulujący m.in. wzmacnienie mechanizmów zapobiegania prześladowań chrześcijan²⁵.

Kwestia polskiego przewodnictwa w Radzie UE obecna była także w publicznych wystąpieniach hierarchów, stanowiąc niejednokrotnie pretekst do szerszych rozważań dotyczących problematyk polskiej i europejskiej. Nadmienimy, że uroczysta msza święta w jej intencji odbyła się 1 VII 2011 r., w katedrze św. Wita w czeskiej Pradze. Z kolei, 27 VII 2011 r. szef watykańskiej dyplomacji abp Dominique Mamberti z inicjatywy Ambasady Rzeczypospolitej Polskiej (RP) przy Stolicy Apostolskiej odprawił mszę św. w bazylice św. Piotra w intencji Europy i polskiej prezydencji²⁶. O pomyślność Polski z inicjatywy Polskiej Rady Eklezjalnej modlono się 3 lipca w luterańskim kościele św. Trójcy w Warszawie²⁷. Trudno jest jednoznacznie rozstrzygnąć, dlaczego episkopat zdecydował się dopiero pod koniec września celebrować nabożeństwo w sprawie polskiego przewodnictwa w Radzie UE²⁸. Pewne światło na powyższą sprawę mogą rzucić czerwcowe wypowiedzi abp Józefa Michalika dla KAI. Przewodniczący KEP

²² *Komunikat z 354. Zebrania Plenarnego Konferencji Episkopatu Polski*, KAI, www.system.ekai.pl (25 X 2013); *Komunikat z 355. Zebrania Plenarnego Konferencji Episkopatu Polski*, KAI, www.system.ekai.pl (25 X 2013).

²³ *Na Jasnej Górze trwa Zebranie Plenarne Episkopatu Polski*, KAI, www.system.ekai.pl (25 X 2013); *Abp Michalik: ludzie ucziwi nie mogą milczeć w sprawie krzyża*, KAI, www.system.ekai.pl (25 X 2013).

²⁴ *Bruksela: obradowali biskupi Unii*, KAI, www.system.ekai.pl (25 X 2013).

²⁵ *Priorytety polskiej prezydencji*, Centrum Edukacji Obywatelskiej, www.ceo.org.pl (25 X 2013).

²⁶ *Msza Św. w Watykanie w intencji polskiej prezydencji*, 26 VII 2011, www.polskaitalia.com (25 X 2013).

²⁷ *Modlitwa w intencji Polski i Europy*, KAI, www.system.ekai.pl (25 X 2013).

²⁸ W mszy uczestniczyli m.in.: minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski, prezydent Warszawy Hanna Gronkiewicz-Waltz, wicepremier Waldemar Pawlak, przedstawiciele Kancelarii

uważał, że w Polsce podejmowane są próby marginalizowania Kościoła i ograniczania jego wpływu na życie publiczne. Uwaga ta wydaje się zrozumiała, zwłaszcza w obliczu milczącej reakcji rządu na uwagi biskupów dotyczące priorytetów polskiej prezydencji, które przedstawione zostały w lutym i czerwcu 2011 r., podczas obrad Komisji Wspólnej Rządu i Episkopatu²⁹. Ponadto, abp J. Michalik wyrażał swój sceptycyzm dotyczący perspektyw polskiej prezydencji, stwierdzając dosadnie, że obraz tego przewodnictwa prawdopodobnie będzie „dość mialki”. Uzasadniając to stanowisko dodawał, że rządowa kampania informacyjna była prowadzona niewłaściwie, w następstwie czego trudno jest orzec, jakie są cele polskiego przewodnictwa. Zdaniem hierarchy, pasywność rządu w tym obszarze była złym prognostykiem na przyszłość³⁰. Przypomnijmy, że polski rząd przyjął program prezydencji dopiero na początku maja 2011 r.

Wyczekująca postawa episkopatu mogła wynikać także z chęci przyjrzenia się pierwszym efektom polskiej prezydencji. Ponadto, nie należy pomijać faktu, że do początku października toczyła się ostra kampania polityczna poprzedzająca wybory parlamentarne, w której istotną rolę odgrywały wątki europejskie. W jej trakcie pojawiły się również elementy antagonizujące relacje pomiędzy Platformą Obywatelską (PO), a stroną kościelną. Wystarczy przypomnieć chociażby niefortunna deklarację premiera Tuska, złożoną w Gdańsku podczas czerwcowej konwencji partii: „Nie będziemy klęczyli przed księdzem, bo do klęczenia jest kościół – przed Bogiem”³¹. Wypowiedź ta spotkała się ze stonowaną reakcją abp Leszka Sławoja-Głódzia, który stwierdził, że nikt nie musi klękać przed duchownymi, zaś księży „nie mogą być używani jako straszak”³². Tak więc, episkopat przyjmując powściągliwą postawę wobec polskiej prezydencji, unikał zarzutu angażowania autorytetu Kościoła w bieżące spory polityczne. W tym miejscu nie sposób pominąć wypowiedzi Kard. J. Glempa, który 3 VII 2011 r., podczas uroczystości odpustowych w Markowcach, nawiązał do sprawy polskiego przewodnictwa w Radzie UE. Prymas-senior, wskazując na wagę tego wydarzenia, przywołał historię bratobójczej bitwy pod Mątwami (1666). Z pewnym prawdopodobieństwem można przyjąć, że było to ostrzeżenie skierowane do dwóch, największych i rywalizujących ze sobą partii – PO i PiS. Kard. J. Glemp

Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (RP); Warszawa: *Msza św. w intencji polskiej prezydencji w UE (opis)*, KAI, www.system.ekai.pl (25 X 2013).

²⁹ Zob. *Komisja wspólna o polityce rodzinnej Komisji Majątkowej i polskiej prezydencji*, KAI, www.system.ekai.pl (25 X 2013).

³⁰ *Abp Michalik przewiduje mialki obraz polskiej prezydencji*, KAI, www.system.ekai.pl (25 X 2013); *O polskiej prezydencji*, KAI, www.system.ekai.pl (25 X 2013).

³¹ *Tusk: Nie będziemy kłaniać się ani bankierom, ani związkowcom. Nie będziemy klęczyli przed księdzem*, 11 VI 2011, „Dziennik Polska Times”, www.polskatimes.pl (30 XI 2013).

³² *Abp Głódź o Tuskuwym „klękaniu”*, KAI, www.system.ekai.pl (25 X 2013).

przypominał, że złość, zawiść i nadmierne ambicje doprowadziły do starcia pomiędzy królem Janem Kazimierzem i hetmanem polnym koronnym Jerzym Sebastianem Lubomirskim, który – warto zauważyć – szukał pomocy u cesarza, elektora brandenburskiego, elektora saskiego i króla duńskiego. Ponadto, starał się „porozumieć z Moskwą, którą namawiał do kontynuowania wojny z Rzeczpospolitą, a także z chanem krymskim i królem Szwecji”³³. Duszpasterz apelował o wyciągnięcie wniosków z tych tragicznych wydarzeń. Nie wskazał jednak, jakie osoby lub środowiska polityczne przywodzą mu na myśl postaci króla i hetmana polnego koronnego³⁴.

W publicznych wystąpieniach, biskupi na ogół postrzegali prezydencję jako wyzwanie, zadanie i szansę dla rządu RP oraz całego społeczeństwa. Analogicznie, jak we wcześniej analizowanych komunikatach KEP podkreślali nie tylko potrzebę pielęgnowania pamięci o chrześcijańskich korzeniach UE, ale także dostrzeżenia faktu, że jest ona wspólnotą ducha i wartości³⁵. Dlatego właśnie w ich wypowiedziach przewijał się wątek, który wielokrotnie podnoszony był w okresie przedakcesyjnym, a dotyczył roli, jaką Polska może odegrać w propagowaniu wartości chrześcijańskich na terenie Wspólnoty. To zresztą nie jedyna taka zbieżność. Wystarczy przypomnieć chociażby stanowisko, które zostało przyjęte w dokumentach: *Biskupi Polscy wobec integracji europejskiej* (2002), *Komunikat z 321 Zebrania Plenarnego Konferencji Episkopatu Polski* (2003) oraz *Słowo biskupów polskich z okazji przyjęcia Polski do Unii Europejskiej* (2004). W sposób wyraźny został w nich zaprezentowany m.in. punkt widzenia episkopatu na sprawy małżeństwa i rodziny. Nie dziwi zatem obecne w wypowiedziach, np. Kard. Stanisława Dziwisza, abp L. Sławoja-Głódzia czy Kard. Kazimierza Nycza, oczekiwanie, że polska prezydencja będzie okazją do promowania chrześcijańskiego wzorca tych instytucji³⁶. W tym miejscu zaznaczmy dwie kwestie. Po pierwsze, strona kościelna część przemian obyczajowych zachodzących w krajach członkowskich UE postrzega, jako zagrożenie dla małżeństwa i rodziny. Przypomnijmy, że z jej zdecydowaną krytyką spotkała się np. *Rezolucja w sprawie nasilenia przemocy powodowanej rasizmem i homofobią w Europie*. Po drugie, biskupi wysoko oceniali

³³ M. Markiewicz, *Historia Polski 1492–1795*, Kraków 2002, s. 552.

³⁴ Kard. Glemp o polskiej prezydencji: *odpowiedzialność serca, rozumu i wiary*, KAI, www.system.ekai.pl (25 X 2013).

³⁵ Prymas: *Polecamy Bogu polską prezydencję w Unii Europejskiej! (dokumentacja)*, KAI, www.system.ekai.pl (25 X 2013); *Zapraszamy do wielkiej modlitwy za Europę*, KAI, www.system.ekai.pl (25 X 2013).

³⁶ Kard. Dziwisz: *wprowadzenie związków partnerskich to demontaż rodziny*, KAI, www.system.ekai.pl (25 X 2013); Abp Głódź: *Polskę stanowi chrześcijańska tożsamość*, KAI, www.system.ekai.pl (25 X 2013); Kard. Nycz do polityków: *nie ulegajcie próbom zrównania małżeństwa z innymi związkami (opis)*, KAI, www.system.ekai.pl (25 X 2013).

prezydencję Węgier ze względu na dostrzeżenie problemów rodzin i uczynienia z polityki rodzinnej jednego ze swoich priorytetów³⁷.

W orbicie zainteresowania hierarchów leżała również aktywność PE. Duchowni bacznie przyglądali się jego pracom, a zwłaszcza tym inicjatywom, które wpływały na funkcjonowanie małżeństwa i rodziny, które – przypomnijmy – Kościół rozumie, jako związek mężczyzny i kobiety³⁸. Tak też było w przypadku *Rezolucji w sprawie nasilenia przemocy powodowanej rasizmem i homofobią w Europie*, która uchwalona została w styczniu 2006 r.³⁹. Biskupi w dwa tygodnie później odnieśli się do tego dokumentu i – co zrozumiałe – zdecydowanie potępiili postawy dyskryminacji, przemocy i pogardy wobec osób o skłonnościach homoseksualnych. Stanowczo zaprotestowali jednak przeciwko obecnej w rezolucji próbie zrównania związku mężczyzny i kobiety ze związkiem homoseksualnym, a także przeciwko postulatowi zawierającemu wezwanie do rządów krajów członkowskich UE o zrewidowanie prawodawstwa dotyczącego partnerów tej samej płci⁴⁰. Bez wątplenia stanowisko, jakie zajęli duchowni, współgra z punktem widzenia na sprawę homoseksualizmu Kongregacji Nauki Wiary. Nadmienmy, że sposób, w jaki PE zatytułował swoją rezolucję, sprawia, że na jednej płaszczyźnie zestawiony zostaje rasizm z homofobią. Tym czasem, Kongregacja Nauki Wiary w *Uwagach dotyczących odpowiedzi na propozycje ustaw o niedyskryminacji osób homoseksualnych* (1992) wyraźnie zaznacza, iż „nie można twierdzić, że dyskryminacja ze względu na skłonność homoseksualną jest tym samym, co dyskryminacja ze względu na rasę, pochodzenie etniczne”⁴¹. Uzasadniając swój punkt widzenia, KEP odwołała się również do zasady pomocniczości, która – w jej opinii – stanowi podstawowe kryterium poprawnego funkcjonowania UE. W *Uwagach dotyczących odpowiedzi na propozycje ustaw o niedyskryminacji osób homoseksualnych* episkopat przypomniał PE, że poszczególne państwa Wspólnoty mają prawo do samodzielnego decydowania o regułach etycznych dotyczących koncepcji rodziny i życia społecznego. Ponadto podkreślił, że o stosunku do kwestii homoseksualizmu nie powinny przesądzać odczucia lub przekonania parlamentarzystów europejskich⁴².

³⁷ *Apel do premiera: polityka prorodzinna priorytetem polskiej prezydencji w UE*, KAI, www.system.ekai.pl (25 X 2013).

³⁸ *Słownik katolickiej nauki społecznej*, pod red. W. Piwowarski, Warszawa 1993, s. 100–101.

³⁹ *Rezolucja w sprawie nasilenia przemocy powodowanej rasizmem i homofonią w Europie*, Parlament Europejski, www.europarl.europa.eu (30 XI 2013).

⁴⁰ *Oświadczenie Konferencji Episkopatu Polski w sprawie rezolucji Parlamentu Europejskiego dotyczącej homofobii*, Pismo Urzędowe Diecezji Tarnowskiej, www.currenda.diecezja.tarnow.pl (30 XI 2013).

⁴¹ *Uwagi dotyczące odpowiedzi na propozycje ustaw o niedyskryminacji osób homoseksualnych*, Portal Fundacji Konferencji Episkopatu Polski, www.opoka.org.pl (30 XI 2013).

⁴² *Biskupi skrytykowali rezolucję Parlamentu Europejskiego nt. homofobii*, KAI, www.system.ekai.pl (25 X 2013).

Pod koniec czerwca 2006 r. KEP po raz kolejny poddała krytyce PE, tym razem jednak w związku z decyzją dotyczącą finansowania badań nad embrionami ludzkimi oraz zarodkowymi komórkami macierzystymi. Biskupi, dotykając tej delikatnej materii w stonowanej formie przedstawili swój punkt widzenia. Odrzucili możliwość ratowania życia lub zdrowia ludzkiego poprzez terapeutyczne wykorzystanie zarodkowych komórek macierzystych. Uważali bowiem, że żadne okoliczności nie mogą prowadzić do destrukcji embrionów ludzkich⁴³. Episkopat, podobnie jak w wypadku *Rezolucji w sprawie nasilenia przemocy powodowanej rasizmem i homofobią w Europie*, zarzucił PE brak respektowania zasady pomocniczości. Hierarchowie wskazywali na sprzeczności występujące pomiędzy jego decyzją, a rozwiązaniami prawnymi przyjętymi w Polsce⁴⁴. Byli przekonani również o tym, że inicjatywa PE stoi w sprzeczności z art. 1 Karty Praw Podstawowych UE. Nienaruszalna godność osoby ludzkiej – przypominali – przysługuje człowiekowi od momentu poczęcia aż do naturalnej śmierci⁴⁵. Nadmienmy, że miesiąc później Komisja Episkopatów Wspólnoty Europejskiej wydała w tej sprawie oświadczenie – *Cios w ochronę embrionów: Unia Europejska w obliczu największego wyzwania bioetycznego*. Dokument ten – o czym donosiła KAI – był reakcją na decyzję „Rady Ministrów europejskich, którzy nie uwzględnili stanowiska tych państw, które domagały się gwarancji dla poszanowania godności ludzkiej”⁴⁶.

Rekapitulując podkreślmy, że zainteresowanie episkopatu problematyką europejską wpisuje się w kontekst społecznej refleksji Kościoła katolickiego, ale także jego duszpasterskiej troski. Biskupi mieli świadomość korzyści i zagrożeń, jakie niesie dla Polski członkostwo w UE. Analogicznie, jak w okresie przedakcesyjnym przypominali, że wspólnoty europejskiej nie można ograniczać wyłącznie do politycznego i gospodarczego wymiaru, gdyż powinna posiadać również oblicze duchowe⁴⁷. Nie dziwi zatem, że z tak wielką determinacją zabiegali

⁴³ Zob.: *Katechizm Kościoła Katolickiego*, Poznań 1994; *Gaudium et spes*, Katolicka Nauka Społeczna, <http://www.kns.gower.pl> (25 X 2013); Jan Paweł II, *Evangelium Vitae*, Portal Fundacji Konferencji Episkopatu Polski, www.opoka.org.pl (25 X 2013).

⁴⁴ Propozycja Parlamentu Europejskiego (PE) zakładała, że państwa członkowskie UE będą współfinansowały badania na komórkach macierzystych nawet wtedy, gdy prawo danego kraju zabrania takich działań. Pod koniec czerwca 2006 r. Sejm RP przyjął uchwałę, w której sprzeciwił się propozycji PE; Ks. P. Mazurkiewicz krytykuje decyzję o finansowaniu przez UE badań na komórkach macierzystych, KAI, www.system.ekai.pl (25 X 2013).

⁴⁵ *Oświadczenie biskupów zgromadzonych na 336. Zebraniu Plenarnym Konferencji Episkopatu Polski w sprawie decyzji Parlamentu Europejskiego dotyczącej finansowania badań nad embrionami ludzkimi oraz zarodkowymi komórkami macierzystymi*, Radio Watykańskie, www.pl.radiovaticana.va (25 X 2013).

⁴⁶ *COMECE krytykuje decyzję o finansowaniu przez UE badań na zarodkach ludzkich*, www.opoka.org.pl (25 X 2013).

⁴⁷ Zob. *Słowo biskupów polskich z okazji przyjęcia Polski do Unii Europejskiej*, KEP, www.episkopat.pl (25 X 2013).

o to, aby podczas prac nad Traktatem Konstytucyjnym UE uwzględnione zostały oczekiwania strony kościelnej. Warto zauważyć, że inicjatywy, które podejmowali hierarchowie nie miały wyłącznie lokalnego charakteru, ale także były adresowane do prominentnych, europejskich polityków.

Episkopat konsekwentnie obstawał przy swoim stanowisku w kwestii spraw małżeństwa, rodziny, homoseksualizmu, czy badań nad embrionami ludzkimi oraz zarodkowymi komórkami macierzystymi. Co istotne, uzasadniając swój punkt widzenia odwoływał się do zasady subsydiarności, przypominając, że kraje członkowskie UE mają prawo do samodzielnego decydowania o regułach etycznych dotyczących koncepcji rodziny i życia społecznego. Zrozumiała jest również zdecydowana reakcja biskupów, na próby zestawiania na jednej płaszczyźnie przemocy powodowanej homofobią i rasizmem, a także spychania religii wyłącznie do sfery prywatnej.

Skromna aktywność Kościoła katolickiego w okresie polskiej prezydencji była pewnym zaskoczeniem. Zauważmy, że milczenie episkopatu w tej sprawie może prowadzić w konsekwencji do dalszego zawłaszczania pojęcia „europejskości” przez lewicę, która usiłuje tym mianem naznaczać swoje postulaty obyczajowe i aksjologiczne, a także w przyszłości może być „wygodnym kazusem” dla tych, którzy „kwestionują prawo Kościoła do aktywnej obecności w życiu publicznym”⁴⁸. Niewątpliwie, powyższy stan rzeczy był następstwem chłodu panującego w relacjach pomiędzy biskupami i rządem, ale także obaw duchownych przed uwikłaniem się Kościoła w bieżące spory polityczne. Do powyższego stanu rzeczy – co trafnie zauważył Sławomir Sowiński – przyczyniła się m.in. zmiana pokoleniowa wewnątrz Kościoła. Przypomnijmy, że w lutym 2011 r. zmarł abp Życiński, zmniejszeniu uległy wpływy w episkopacie Kard. J. Glempa, abp Tadeusza Gocłowskiego, abp H. Muszyńskiego czy bp Tadeusza Pieronka, którzy na początku XXI wieku „nadawali ton proeuropejskiemu zaangażowaniu Kościoła”⁴⁹.

SŁOWA KLUCZOWE

Unia Europejska, Traktat Konstytucyjny Unii Europejskiej, Traktat z Lizbony, Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Rada Unii Europejskiej, prezydencja, zasada pomocniczości, wolność religijna

KEYWORDS

European Union, Constitutional Treaty of the European Union, the Treaty of Lisbon, the Charter of Fundamental Rights of the European Union, the Council of the European Union, presidency, the principle of subsidiarity, freedom of religion

⁴⁸ S. Sowiński, *Prezydencja bez Kościoła?*, 3 VIII 2011, „Rzeczpospolita”, www.rp.pl (25 X 2013).

⁴⁹ *Ibidem*.

S u m m a r y

Between accession and presidency – European issues in the statements of hierarchs of the Catholic Church in Poland

Integration with the EU was an unprecedented event in the history of Poland. It influenced not only the internal and external situation of the state but also its international position. The Catholic Church played an important positive role in the Polish path to membership in that community. Likewise in the pre-accession period, the Church voiced its opinion about matters pertaining to the European issues, commenting on the following questions: work on the shape of the Constitutional Treaty of the EU, ratification of the Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Treaty of Lisbon, the Polish Presidency in the Council of the EU and various aspects of the EP parliamentary activity.

ARTUR DRZEWICKI
Uniwersytet Wrocławski

UNIA EUROPEJSKA A PRZYSZŁOŚĆ EUROPEJSKIEGO SYSTEMU BEZPIECZEŃSTWA. POLSKI PUNKT WIDZENIA

Mimo poszukiwania na początku lat 90. XX wieku możliwości zinstytucjonalizowania przestrzeni europejskiego bezpieczeństwa, obejmującego w dużej mierze obszar geograficzny pokrywający się z terytorium oddziaływania procesu Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE), nie udało się określić, czy też stworzyć jednej organizacji, która mogłaby zostać uznana przez ogół uczestników tego systemu za jedyną i wiodącą w tym zakresie. Koncepcja „nowej europejskiej architektury bezpieczeństwa”, obejmująca swoim zakresem część Ameryki Północnej, Europę oraz obszar byłego Związku Radzieckiego (ZSRR) musiała zostać odrzucona. Dość optymistyczne i idealistyczne przekonanie o „końcu historii”¹, czyli osłabieniu i ostatecznym przezwyciężeniu sytuacji konfliktowych w wymiarze regionalnym i globalnym, jako naturalnej konsekwencji rozprzestrzenienia się gospodarki liberalnej, demokracji, praw człowieka oraz postępującej globalizacji („upodobnianie się systemów politycznych i ekonomicznych”), dość szybko zostało skonfrontowane z geopolitycznymi warunkowaniami („Wielka szachownica”)² współczesnych stosunków międzynarodowych oraz dominującymi interesami narodowymi, jako źródła narastających konfliktów i wojen. W konsekwencji próba ukształtowania systemu europejskiego bezpieczeństwa w rozumieniu klasycznym, jako zinstytucjonalizowanej sieci powiązań wtłoczonych w ścisłe ramy dominującej organizacji o charakterze regionalnym, funkcjonującej w oparciu o istniejące zasady prawa międzynarodowego, określone zapisem Karty Narodów Zjednoczonych (KNZ) i dominującą pozycją Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ), nie została ostatecznie

¹ F. Fukuyama, *Koniec historii*, Kraków 2009.

² Z. Brzeziński, *Wielka szachownica*, Warszawa 1998.

urzeczywistniona³. Próba przekształcenia KBWE w zinstytucjonalizowane forum współpracy pomiędzy państwami Sojuszu Północnoatlantyckiego (NATO), Unii Europejskiej (UE), Europy Środkowo-Wschodniej oraz krajami postradzieckimi w sferze europejskiego bezpieczeństwa, posiadające znamiona regionalnego systemu („od Vancouver po Władywostok”), były płonne. Jak się okazało, dotychczasowe „zimnowojenne” rozwiązania, odnoszące się do sposobu instytucjonalnego formalizowania zasad i norm kształtowania oraz funkcjonowania europejskiego bezpieczeństwa, nie nadawały się do zastosowania w warunkach zanarchizowanego, dynamicznego oraz pełnego „otwarcie” wyartykułowanych sprzecznych interesów, środowiska międzynarodowego⁴.

Wojna w Bośni i Hercegowinie (1992–1995) ostatecznie unaoczniała, iż jedyną strukturą posiadającą militarną możliwość przewyższenia kryzysów na obszarze europejskim jest NATO. Wydarzenia mające miejsce na Bałkanach w pełni uświadomiły polityczną i militarną impotencję KBWE i UE, jak również wyraźne ograniczenia ONZ w procesie kształtowania światowego bezpieczeństwa, wynikające z dwuznaczonej, a niekiedy destrukcyjnej pozycji Rosji i Chin w Radzie Bezpieczeństwa, oraz niewydolności dotychczasowych instrumentów pozostających w jej dyspozycji. Interwencje przeprowadzone przeciw bośniackim Serbom (1994–1995), realizowane w oparciu o mandat Rady Bezpieczeństwa ONZ, w całej rozciągłości potwierdziły zdolność Sojuszu do organizacyjnej ewolucji, rozszerzenia zakresu swoich zadań oraz efektywnego przeciwstawienia się militarnie zagrożeniom dominującym w post bipolarnym świecie. W naturalny sposób oznaczało to, iż w procesie kształtowania „europejskiej architektury bezpieczeństwa” to NATO może odegrać decydującą rolę. Czynnikiem niejako sprzyjającym tego rodzaju sytuacji stały się dwa fakty: po pierwsze, wyraźne skupienie się Rosji na próbie reintegracji obszaru postradzieckiego oraz na własnych problemach wewnętrznych, czego odzwierciedleniem stała się doktryna „Bliskiej Zagranicy”, siłowe rozwiązanie konfliktu konstytucyjnego przez prezydenta Borysa Jelcyna (1993) i tzw. I wojna w Czeczenii; po drugie, jednoznacznie wyartykułowane dążenie państw Europy Środkowej do uzyskania gwarancji bezpieczeństwa w oparciu o członkostwo w NATO. W pierwszym przypadku oznaczało to, iż Rosja, poprzez radykalizację swojej polityki zagranicznej i agresywne nastawienie, przestaje być zdolna do aktywnego i niekonfrontacyjnego uczestniczenia w procesie budowy europejskiego bezpieczeństwa. Wbrew nadziejom, jej „kooperatywny” potencjał

³ A. Towpik, *Bezpieczeństwo w stosunkach międzynarodowych. Aspekty militarne*, [w:] *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*, praca zbiorowa pod red. E. Haliżaka, R. Kuźniara, Warszawa 2000, s. 133–134.

⁴ Zob. szerzej: A. Drzewicki, *Europa Środkowa i Wschodnia w polityce bezpieczeństwa Republiki Federalnej Niemiec 1990–1998. Stanowisko niemieckich partii politycznych*, Toruń 2010, s. 28–30.

wyrażnie uległ dość szybkiemu wyczerpaniu, a ona sama proces ten zaczęła traktować przede wszystkim jako formę rywalizacji o uzyskanie dominującej pozycji na obszarze Europy Środkowej i Wschodniej. Przy jej wewnętrznej słabości oraz dążeniu do odbudowy swojej „strefy wpływów”, zgodnie z XIX-wiecznymi kano-nami geopolitycznymi, przestawała ona być atrakcyjnym partnerem dla państw i organizacji, stanowiących naturalny „budulec” systemu europejskiego bezpieczeństwa. W drugim przypadku doszło do jednoznacznego zdefiniowania przez państwa Grupy Wyszehradzkiej swoich interesów. Wyraźne odrzucenie możliwości funkcjonowania w bliżej nieokreślonym systemie zbiorowego bezpieczeństwa (a właściwie w „szarej strefie bezpieczeństwa”), czy też we wtórnych systemach subregionalnych, obejmujących Europę Środkowo-Wschodnią, podyktowane było przede wszystkim wyraźnym odczuwalnym deficytem bezpieczeństwa oraz dążeniem do pełnej integracji ze strukturami zachodnioeuropejskimi, jako konsekwencji wyboru kierunku rozwoju cywilizacyjnego. Tego rodzaju podejście w sposób naturalny podważyło możliwość, a przede wszystkim zasadność kształtowania jednolitego systemu europejskiego bezpieczeństwa. Poprzez działanie na rzecz członkostwa w NATO (a poniekąd także w UE) państwa Europy Środkowej na porządek dzienny wprowadziły kwestię gwarancji bezpieczeństwa. Paradoksalnie miały one służyć ochronie poszczególnych państw przed ewentualną agresją jednego z głównych uczestników docelowego systemu, a mianowicie Rosji. Ponadto odrzucano w ten sposób możliwość tworzenia ładu, który z założenia ugruntowywał funkcjonowanie w Europie „podsystemów” o różnym poziomie bezpieczeństwa” (NATO/UE-Europa Środkowa-WNP) i to wbrew woli części ich uczestników⁵.

Tego rodzaju sytuacja uświadomiła wszystkim, iż to struktury „zachodnie”, a mianowicie NATO i UE stanowiąc będą „koło zamachowe” procesu kształtowania architektury europejskiej stabilności i w rozumieniu organizacyjnym to wokół nich miała powstawać główna płaszczyzna integracji, stanowiąca strefę jednolitego i niepodzielnego bezpieczeństwa. Cel ten miał zostać osiągnięty przede wszystkim poprzez trzy formy aktywności: „rozszerzenie” („Otwarte drzwi NATO”), „współpracę” i „dialog”. Oznaczało to ostateczne odrzucenie możliwości zbudowania europejskiej przestrzeni bezpieczeństwa w oparciu o jedną, dominującą instytucję ramową lub też jednolity system. Odtąd jej podstawą miał być swoisty konglomerat wzajemnie przenikających się i kompetencyjnie uzupełniających instytucji (tzw. *Interlocking Institutions*), takich jak: ONZ, NATO, UE, UZE, KBWE, wzmocniony różnego rodzaju zinstytucjonalizowanymi formami współpracy z Rosją (m.in. Akt Zasadniczy NATO–Rosja), Ukrainą (Karta

⁵ Por. W. Malendowski, *Polityka bezpieczeństwa RP. Uwarunkowania – Strategia – Kierunki działania*, Poznań 1998, s. 99–119.

NATO–Ukraina) oraz z innymi państwami obszaru Europy Środkowo-Wschodniej i byłego ZSRR (Nordatlantic Cooperation Council, NACC). Podstawą funkcjonowania tego rodzaju luźnego systemu nie miała być hierarchiczna zależność, czy też wspólne struktury, lecz „jedność celu i wysiłku”, służąca ugruntowaniu stabilności i bezpieczeństwa europejskiego kontynentu. Tym samym ograniczono również możliwość bezpośredniego wpływania na poszczególne procesy samej Rosji⁶. Istotne w tym kontekście jest uznanie „rozszerzenia NATO” za element kształtowania europejskiego bezpieczeństwa. Jak się wydaje także w obecnej chwili najbardziej efektywnego mechanizmu budowania przestrzeni bezpieczeństwa na kontynencie.

Na przełomie XX i XXI wieku doszło do pewnego rodzaju transformacji dotychczasowej formuły systemu europejskiego bezpieczeństwa, bazującego na zasadzie *Interlocking Institutions* i szeroko rozumianym multilateralizmie. Był to efekt dalszej emancypacji NATO jako głównej struktury europejskiego bezpieczeństwa, będącej konsekwencją przemian zachodzących na terenie Europy, jak również daleko posuniętej ewolucji środowiska bezpieczeństwa. Kolejne fazy rozszerzenia (1999, 2004, 2009), wojna w Kosowie, rozszerzenie zakresu działań militarnych poza założenia art. V Traktatu Waszyngtońskiego oraz przeniesienie ich w sensie geograficznym poza obszar europejski (Afganistan), jak również dostosowanie swoich zdolności politycznych i militarnych do nowych zagrożeń (gł. konflikty asymetryczne), doprowadziły do sytuacji, w której dzisiaj można uznać Sojusz już nie tylko za integralny element architektury europejskiego bezpieczeństwa, ale „samą w sobie” samodzielną strukturę. Strukturę, która jako jedyna jest teoretycznie zdolna podjąć efektywne działania w każdym obszarze występowania zagrożeń, tak w skali regionalnej, jak i ogólnościowej, a co za tym idzie posiada potencjał zdolny do modelowania, a nawet przekształcenia struktury europejskiego bezpieczeństwa, jak również stosunków w szeroko rozumianym obszarze transatlantyckim⁷.

W konsekwencji wspomnianych wydarzeń doszło do wypracowania modelu tzw. bezpieczeństwa uniwersalnego, zależnego nie od jednego państwa, ale od zawartych umów i porozumień międzynarodowych, zrzeszających państwa zdolne do solidarnej obrony swoich granic oraz przewycięzania wszelkiego rodzaju zagrożeń dla bezpieczeństwa, zarówno w bezpośredniej bliskości, jak i w znacznym oddaleniu od swoich granic⁸. W tym rozumieniu dotychczasowa zasada

⁶ A. Drzewicki, *op.cit.*, s. 64.

⁷ G. Robertson, *Przekształcenie NATO*, „NATO Review”, wiosna 2003; Por. R. Kuźniar, *Szczyt w Lizbonie i przyszłość NATO*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny 2010”, nr 3, s. 27–34.

⁸ A. Antczak, *Organizacje polityczno-wojskowe współczesnej Europy*, [w:] *Europa-bezpieczny kontynent? Potencjalne źródła zagrożeń bezpieczeństwa europejskiego*, pod red. A. Antczak, Warszawa 2011, s. 198.

Interlocking Institutions została tak naprawdę zawężona do 5 realnych komponentów: a) ONZ – o wyraźnie ograniczonym wpływie na europejską architekturę bezpieczeństwa; stanowiąca raczej mechanizm oddziaływania europejskich podmiotów na stabilność w wymiarze ogólnoswiatowym; b) NATO – z punktu widzenia politycznego i militarnego najbardziej istotny i wiarygodny element „zachodnioeuropejskiego” komponentu systemu; c) UE – niezależnie od dysproporcji istniejących między jej potencjałem ekonomicznym i militarnym oraz wyraźnym brakiem zdolności do zdefiniowania strategicznych celów w sferze bezpieczeństwa, stanowi istotny i nieodzowny element systemu⁹; d) szeroko rozumiana „przestrzeń pozablokowa” – skupiające kraje oficjalnie deklarujące chęć wstąpienia do określonych struktur militarnych, czyli przede wszystkim do NATO, lub też opowiadające się za utrzymaniem pozablokowego statusu; e) Rosja i jej obszar integracyjny – nie ulega wątpliwości, że ze względu na dominującą pozycję na obszarze postradzieckim, Moskwa jest głównym kreatorem relacji w sferze bezpieczeństwa, czego efektem są w pełni podporządkowane jej celom struktury integracyjne: Wspólnota Niepodległych Państw, Organizacja Układu o Zbiorowym Bezpieczeństwie, Związek Białorusi i Rosji.

Głównym wyznacznikiem doboru poszczególnych elementów jest ich kooperatywna zdolność do zapewnienia sobie bezpieczeństwa, możliwość objęcia gwarancjami bezpieczeństwa podmiotów „trzecich”, czyli spoza danej organizacji, lub też wybór samodzielnego sposobu zapewnienia sobie bezpieczeństwa (potencjał własny). Co się tyczy pozostałych komponentów, to bądź przestały one istnieć (UZE), lub też ich rola jako kreatora europejskiego bezpieczeństwa jest marginalna (Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Rada Europy).

W przypadku UE można mówić o jej dążeniu do przyjęcia roli istotnego podmiotu architektury europejskiego bezpieczeństwa (podnoszenie autonomicznych zdolności obronnych i w zakresie reagowania kryzysowego), bądź też stworzenia z NATO swoistego duetu w zakresie bezpieczeństwa, o jasno sprecyzowanych zadaniach i obszarach kompetencyjnego rozgraniczenia. W wielu przypadkach mówi się o funkcjonowaniu duetu NATO–UE, czy też „euroatlantyckiego tandemu bezpieczeństwa”, co jak się wydaje, ze względu na wciąż małą zdolność Unii do przewyższania zagrożeń oraz brak tożsamościowej i politycznej konsolidacji co do kierunku rozwoju militarnych aktywów tej organizacji, o ile nie jest przedwczesne, to zapewne pozostaje dyskusyjne. Niezależnie od kierunku rozwoju Unii, o jej przyszłej roli w tym systemie decydować będzie przede wszystkim jej

⁹ Por. S. Koziej, *Główne wyzwania strategiczne wobec NATO*, [w:] *NATO w pozimnowojennym środowisku (nie)bezpieczeństwa*, red. M. Pietraś, J. Olchowski, Lublin 2011, s. 19–20; Zob. szerzej: S. Koziej, *Potrzeba nowelizacji strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 20.

samowystarczalność obronna oraz zdolność (choćby potencjalna) do objęcia poszczególnych podmiotów europejskiego systemu gwarancjami bezpieczeństwa. Czy UE będzie gotowa osiągnąć to samodzielnie lub też w kooperacji z Sojuszem Północnoatlantyckim, pozostaje kwestią przyszłości. Już dzisiaj mówi się jednak o konieczności zintegrowania potencjałów – ekonomicznego Unii i militarnego NATO, jako rzeczywistej odpowiedzi na nowe zagrożenia¹⁰. Wydarzenia na Ukrainie paradoksalnie wskazują jednak, iż w obecnych uwarunkowaniach międzynarodowych, w sytuacji kryzysu z bezpośrednim udziałem państw o bardzo niskim stopniu podatności na oddziaływanie polityczne i wojskowe (choćby z racji posiadanego przez nie arsenału atomowego), to właśnie siła ekonomiczna i instrumenty „nacisku” budowane na bazie tego właśnie potencjału (sankcje), w zdecydowanie większym stopniu mogą doprowadzić do przewyciężenia zagrożeń niż środki militarne. Te ostatnie, zakładając, iż mimo wszystko podstawą działań państw wchodzących w skład systemu europejskiego bezpieczeństwa jest racjonalność decyzyjna, są dość niewygodnym i mało elastycznym mechanizmem. W kontekście NATO można stwierdzić, iż ich wartość, postrzegana przede wszystkim przez pryzmat ich potencjału w zakresie „odstraszenia”, czy też „zniechęcania”, jest realna tylko w odniesieniu do sytuacji zagrażających bezpieczeństwu państw członkowskich sojuszu, nie zaś innym podmiotom, dotkniętym na przykład bezpośrednią agresją (np. Gruzja w 2008 r., Ukraina w 2014 r.).

Praktycznie aż do „kryzysu ukraińskiego”, którego początkiem stał się masowy proces społeczeństwa ukraińskiego i obalenie prezydenta Wiktora Janukowycza, „zewnątrzna” aktywność wyżej zarysowanego *quasi* systemu europejskiego bezpieczeństwa nie wywoływała większych trudności w jednoznacznym jej zdefiniowaniu, jak również z reguły nie powodowała silnych „napięć” w procesie urzeczywistniania poszczególnych celów z tym związanych. Mimo iż pewnym wyjątkiem w tej sytuacji jest kwestia wydarzeń w Syrii oraz wcześniejszy problem interwencji w Libii, to jednak z reguły całość dyskusji w tym zakresie koncentrowała się bardziej wokół oceny możliwości wykształcenia jedności poglądów wśród poszczególnych elementów systemu na kwestię dominujących dla nich zagrożeń (jedność koncepcji), stworzenia określonych mechanizmów ich przewyciężenia (jedność sił i środków) oraz gotowości ich zastosowania w sposób praktyczny (jedność działania)¹¹.

¹⁰ Szczególnie interesująca jest w tym kontekście idea ustanowienia „Dyrektoriatu USA–NATO–UE”, propagowana przez wielu dowódców i szefów sztabu państw NATO; *Ibidem*, s. 20; S. Koziej, *Pierwsza dekada funkcjonowania w strukturach bezpieczeństwa NATO i UE – strategiczne doświadczenia Polski*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2012, nr 22, s. 34–36.

¹¹ Por. D. P. Jankowski, T. K. Kowalik, *Stosunki NATO–Rosja w nowym międzynarodowym środowisku bezpieczeństwa*, [w:] *UE–USA–NATO a Federacja Rosyjska*, Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin 2010, s. 101–102; *Współczesne bezpieczeństwo*, Warszawa 2008, Akademia Obrony Narodowej, s. 85.

Także obecnie, w sytuacji konfliktu rosyjsko-ukraińskiego, „zewnątrzny” aspekt funkcjonowania systemu (przede wszystkim kwestia walki z terroryzmem islamskim), stanowi czynnik teoretycznie prowadzący do łagodzenia napięć wewnątrz niego. A wielokrotnie powtarzane przez polityków europejskich, w tym przede wszystkim niemieckich, słowa, iż bez konstruktywnego zaangażowania Rosji nie ma możliwości rozwiązania żadnego z konfliktów, poczynawszy „od Iranu po Bliski Wschód, od Korei Północnej po Kosowo”, sytuację tę niejako tylko potwierdzają¹².

Zdecydowanie więcej emocji wywołuje problem wewnętrznego porządku w systemie. Jest on przede wszystkim konsekwencją dyskusji na temat: a) pozycji NATO w systemie i możliwości przejścia przez niego dominującej roli w procesie jego kreowania; 2) możliwości ujednoczenia systemu europejskiego bezpieczeństwa w oparciu o nowy i w miarę jednolity system instytucjonalny; 3) stworzenia europejskiego systemu bezpieczeństwa tylko z udziałem „Europejczyków”, a mianowicie bez realnego wpływu i „fizycznej” obecności USA; 4) dalszego wykorzystywania przez NATO procesu „rozszerzenia” jako instrumentu wzmocnienia i rozbudowy „europejskiej przestrzeni bezpieczeństwa”; 5) destrukcyjnej polityki Rosji jako integralnej części systemu; 6) i wreszcie, możliwości wybuchu na terenie Europy konfliktów zbrojnych o charakterze klasycznym czy też „hybrydowym”, jako konsekwencji rywalizacji pomiędzy poszczególnymi podmiotami systemu, z czym poniekąd mamy do czynienia obecnie na Ukrainie.

Zakres i przebieg dyskusji na temat wyżej wymienionych zagadnień warunkowany jest w decydującej mierze polityką rosyjską wobec NATO oraz podejściem Moskwy do możliwości ukształtowania nowego systemu europejskiego bezpieczeństwa, zgodnie ze swoimi interesami. W konsekwencji jednoznaczna odpowiedź na wynikające z powyższych zagadnień pytania daje analiza działań podejmowanych przez Rosję na arenie międzynarodowej (wojna rosyjsko-gruzińska, sprzeciw wobec planów ustanowienia „Tarczy antyrakietowej” i w konsekwencji możliwość „prewencyjnego uderzenia raketowego”, aneksja Krymu, destabilizacja państwa ukraińskiego w oparciu o działania zbrojne i wspieranie odgórnie tworzonych ruchów *quasi* separatystycznych), głównych jej dokumentów strategicznych, wskazujących na Sojuszu Północnoatlantycki i USA jako przeciwników (*Narodowa Strategia Bezpieczeństwa do 2020 r., Doktryna militarna* z 2010 r.) oraz koncepcji ustanowienia nowej architektury europejskiego bezpieczeństwa („Plan Miedwiediewa”, 8 X 2010 r.)¹³. Z powyższych faktów widać jednoznacznie, iż głównym celem władz rosyjskich jest powstrzymanie rozszerzenia NATO na

¹² Przykładowo: F. W. Steinmeier, *Dialog obywateli. Berlińskie przemówienie ministra spraw zagranicznych Niemiec z okazji 20-lecia powstania Federalnego Związku Towarzystw Niemiecko-Polskich*, 30 IV 2007, „Dialog. Magazyn Polsko – Niemiecki” 2007, nr 77–78, s. 87.

¹³ A. Krzymkowski, *Plan Miedwiediewa-nowa architektura bezpieczeństwa?*, Sprawy Międzynarodowe 2009, nr 2, s. 25–28.

Wschód, osłabienie więzi „euroatlantycznych” oraz pogłębienie podziałów między sojuszem i UE, jak również wśród samych państw członkowskich. W okresie długodystansowym ma to przede wszystkim doprowadzić do pozbawienia Sojuszu kluczowej roli jako kreatora ładu bezpieczeństwa w Europie. W danym momencie można jednoznacznie stwierdzić, iż Rosja wraz ze swoim obszarem integracyjnym stanowi bardziej odrębny element niż integralną część systemu europejskiego bezpieczeństwa rozumianego jako całość. Wynika to przede wszystkim ze skupiania się władz rosyjskich na konsolidacji przeciwstawnej wobec NATO architektury oraz prób utworzenia całościowego systemu („platformy partnerstwa”), który służyć ma jednak przede wszystkim osłabienia głównych graczy jakim są NATO i USA, między innymi poprzez wpływanie na ich proces decyzyjny¹⁴. Ponadto przedstawiając różnego rodzaju koncepcje Moskwa nie ma realnej wizji własnej roli, jaką miałyby ona odgrywać w nowej architekturze. Cele polityki rosyjskiej wciąż koncentrują się na „ochronie” własnej strefy wpływów oraz próbie osłabiania podmiotów stanowiących potencjalne zagrożenie dla możliwości realizacji jej interesów, które wynikają głównie z uwarunkowań polityki wewnętrznej¹⁵. Biorąc pod uwagę ww. przesłanki, reakcję Rosji na kryzys ukraiński należy przede wszystkim postrzegać jako radykalną odpowiedź na zagrożenie, wynikające z „nadszarpnięcia” przez NATO i UE „rosyjskiego podsystemu” europejskiego bezpieczeństwa i podważenia istniejącej w przekonaniu Moskwy równowagi sił.

Wojna na Ukrainie niejako potwierdza, iż obecna architektura europejskiego bezpieczeństwa będzie ewaluować w kierunku: z jednej strony, dalszego zawężania ilości jej komponentów, z drugiej zaś dalszego pogłębienia podziałów pomiędzy jej poszczególnymi częściami, przy jednoczesnej ich wewnętrznej konsolidacji. Odnosząc się do pierwszej kwestii, należy zakładać dalszy spadek znaczenia ONZ jako czynnika determinującego „wewnętrzny” stan, czy też rozwój systemu. Także w przypadku jego „zewnętrznej” aktywności może nastąpić dalsze osłabianie możliwości oddziaływania Narodów Zjednoczonych¹⁶.

¹⁴ D.P. Jankowski, T. K. Kowalik, *op.cit.*, s. 105–109.

¹⁵ A. Krzymkowski, *op.cit.*, s. 30–31.

¹⁶ W tym przypadku raczej należy wykluczyć – przynajmniej na razie – możliwości nawiązania szerszej współpracy pomiędzy NATO i ONZ w zakresie budowy globalnej stabilności, zgodnie z niemiecką koncepcją „sieciowego bezpieczeństwa”. Idea ta odnosi się do możliwości stworzenia ogólnoświatowego ładu międzynarodowego w oparciu o sieć organizacji i struktur funkcjonujących na szczeblu międzynarodowym, narodowym i lokalnym, które posiadając określone zasoby (militarne i cywilne) oddawałyby je do ogólnej dyspozycji. Nadrzędnym celem tego rodzaju działania byłoby wspólne zwalczanie zagrożeń dla światowego bezpieczeństwa. W wymiarze globalnym trzonem tego rodzaju powiązań byłyby: ONZ, USA, Rosja i Sojusz Północnoatlantyczny. Do zadań NATO należałoby między innymi logistyczne i szkoleniowe wsparcie innych instytucji, doradztwo w zakresie przewidywania zagrożeń oraz dostarczanie danych wywiadowczych; A. Wittkowski,

W pozostałych przypadkach oznacza to przede wszystkim włączenie państw bałkańskich w system integracyjny NATO i UE, w sposób bezpośredni lub też pośredni (poprzez system powiązań: Serbia, Kosowo), prawdopodobne wykształcenie przez UE własnych zdolności w sferze bezpieczeństwa oraz pogłębienie zakresu integracji na obszarze postradzieckim w oparciu o istniejące obecnie struktury. W konsekwencji w układzie „wewnętrznym” systemu poza obszarami integracyjnymi pozostaną trzy państwa o „wymuszonej wystarczalności w sferze bezpieczeństwa”¹⁷: Mołdawia i Gruzja, co jest konsekwencją istniejących na ich terytorium „zamrożonych konfliktów” oraz Ukraina, która – jak wskazuje rozwój sytuacji w jej wschodnich obwodach – może wkrótce znaleźć się w podobnej sytuacji. Biorąc pod uwagę prawdopodobny brak gotowości Sojuszu Północnoatlantyckiego do poszerzania swoich struktur o kolejne kraje byłego ZSRR¹⁸, państwa te – mimo jednoznacznie deklarowanego zwrotu w kierunku „Zachodu” – mogą stać się swoistym kuriozum, a mianowicie praktycznie samodzielnymi podmiotami w systemie europejskiego bezpieczeństwa. Jest to szczególnie trudna sytuacja dla Ukrainy. Biorąc dodatkowo pod uwagę fakt, iż obszar geopolityczny wokół niej (sektory: euroatlantycki, europejski, euroazjatycki; regiony: środkowoeuropejski i czarnomorsko-kaspijski), jest w pełni „zagospodarowany” przez różnego rodzaju procesy integracyjne, które pozostają w sferze oddziaływania centrów nimi zarządzających, co uniemożliwia odgrywanie roli choćby regionalnego lidera¹⁹. Tym samym może się okazać, iż realne zbliżenie do UE, przy jednoczesnej rozbudowie unijnych zdolności w obszarze bezpieczeństwa militarnego, jest dla państwa ukraińskiego jedyną szansą na ostateczne przewyciężenie sytuacji, w której skazane jest ono na dalsze lawirowanie pomiędzy poszczególnymi płaszczyznami współpracy w systemie. Może to oznaczać powrót do starej koncepcji, prezentowanej przez analityków zbliżonych do niemieckiej socjaldemokracji w okresie Prezydencji RFN w UE w 2007 r. Zgodnie z tym, Ukraina

J.P. Meierjohann, *Das Konzept der Vernetzten Sicherheit: Dimensionen, Herausforderungen, Grenzen*, Zentrum fuer Internationale Friedenseinsatze, April 2011, s. 1–4.

¹⁷ Oznacza to sytuację, w której dążenie danych państw do członkostwa w NATO byłoby z różnych przyczyn przez Sojusz odrzucane, co skutkowałoby dla nich brakiem jakichkolwiek gwarancji bezpieczeństwa i to wbrew własnej woli. Jednocześnie inne oferty sojusznicze, jako nieatrakcyjne lub nie do zaakceptowania (np. propozycje rosyjskie), byłyby z przyczyn ideologicznych lub politycznych przez nie negowane; Por. B. Balcerowicz, *Obronność państwa średniego*, Warszawa 1996, s. 41–42.

¹⁸ Por. Ch. Hoffmann, *Auseinandersetzung im Bündnis: Steinmeier gegen Nato-Mitgliedschaft der Ukraine*, Spiegel online, 23 XI 2014, www.spiegel.de/politik/deutschland/ukraine-krise-steinmeier-gegen-nato-mitgliedschaft-der-ukraine-a-1004525.html (25 XI 2014).

¹⁹ Por. S. V. Andruszhenko, *Geopolityka ta geostrategija Ukrainy*, [w:] *Ukrajina v postbipoljarnij systemi miżnarodnyh vidnosyn*, red. V. A. Manzhola, V. J. Konstantynov, S. V. Andruszhenko, Kyjiv 2008, s. 107–114.

– w zamian za rezygnację z członkostwa w NATO – mogłaby otrzymać bliżej nieokreślone gwarancje bezpieczeństwa od UE, które jednocześnie pogłębiałyby zakres jej integracji z zachodnioeuropejską przestrzenią bezpieczeństwa²⁰.

Biorąc pod uwagę powyższe, z punktu widzenia Polski coraz bardziej istotne wydaje się znalezienie odpowiedzi na pytanie czy UE posiada perspektywy rozwoju jako samodzielny komponent europejskiego systemu bezpieczeństwa? Jak wiadomo, zasadniczą słabością Unii jest wyraźna dysproporcja pomiędzy wagą jaką się przywiązuje do zagadnień politycznych i gospodarczych a sposobem traktowania problematyki bezpieczeństwa i obrony. Jej wzrastająca siła polityczno-ekonomiczna nie znalazła w dużym stopniu odzwierciedlenia w działaniach na rzecz wzmocnienia jej zdolności militarnych. W sposób widoczny rzutuje to na możliwość ugruntowania jej pozycji w wymiarze globalnym, jako „światowego gracza”. Pewną zmianą, a zarazem wyraźnym progresem w dotychczasowym postrzeganiu tego zagadnienia, jest przyjęcie w 2003 r. Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa oraz w 2007 r. postanowień Traktatu z Lizbony, co ma bezpośredni wpływ na zwiększenie dynamiki kształtowania Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Na dzień dzisiejszy ten element polityki wspólnotowej stanowi główną płaszczyznę określania celów i kreowania instrumentów działania Unii w obszarze bezpieczeństwa. W tym kontekście jego dalsza ewolucja warunkować będzie również przyszłą rolę UE, jako podmiotu odpowiedzialnego za stabilność i rozwój Europy. Biorąc pod uwagę wzrastające aspiracje Brukseli oraz nowe wyzwania i zagrożenia, pojawiające się w związku przemianami i wahaniami ładu międzynarodowego, aktualne staje się pytanie o przyszłość UE jako filaru europejskiego bezpieczeństwa.

Biorąc pod uwagę zasady i sposób funkcjonowania Unii, jak również przeobrażenia zachodzące na kontynencie europejskim (obszar postradziecki), jak i w bezpośredniej jego bliskości (Afryka Północna, Bliski Wschód), można wskazać cztery główne płaszczyzny, odzwierciedlające obecne i przyszłe jej znaczenie dla europejskiego bezpieczeństwa. Związane są one z możliwością utrzymania lub przejęcia przez nią roli:

- 1) Odrębnego systemu zbiorowego bezpieczeństwa;
- 2) Systemu zintegrowanego bezpieczeństwa;
- 3) Systemu kolektywnej obrony;
- 4) Elementu kolektywnej architektury ogólnoeuropejskiego bezpieczeństwa, zorientowanego „na zewnątrz”.

²⁰ Tego rodzaju rozwiązania były przedstawiane dość często przez analityków Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (m.in. przez Matthiasa Dembinskiego) w okresie poprzedzającym Prezydencję RFN w UE (2007). Biorąc pod uwagę ówczesny kontekst, stanowiły one formę kształtowania zasad tzw. Nowej Polityki Wschodniej UE.

W pierwszym przypadku UE przyjmuje pozycję klasycznego, odrębnego i samodzielnego systemu zbiorowego bezpieczeństwa, a więc układu „zwróconego do wewnątrz”, obliczonego przede wszystkim na osłabianie i przewyższanie zagrożeń oraz konfliktów powstających wśród jego członków. W tym przypadku naczelnym jego celem jest stabilizacja wewnętrzna systemu i wymuszanie przestrzegania określonych norm wśród jego członków²¹. System wewnętrznego bezpieczeństwa państw-członków UE obliczony jest przede wszystkim na wyeliminowanie zjawiska wojny poprzez pogłębiony proces integracji. W oparciu o system negocjacji, mediacji i arbitrażu ma on bowiem służyć prewencyjnemu zapobieganiu konfliktom oraz łagodzeniu istniejących sporów. Tego rodzaju system, przede wszystkim w sytuacji daleko posuniętego ujednoczenia zasad jego wewnętrznego funkcjonowania i akceptowania ich przez podmioty wewnętrzne, może zostać uwolniony od zadań wewnętrznych i skoncentrować się na aspektach zewnętrznych, związanych z przewyższaniem zagrożeń płynących spoza systemu. W takiej sytuacji znalazła się UE, której w okresie swojego funkcjonowania (wcześniej także jako Wspólnoty Europejskie) udało się przewyżżyć negatywne tendencje panujące po II wojnie światowej wśród państw Europy Zachodniej, a następnie, w wyniku zintegrowania w swoich strukturach krajów Europy Środkowo-Wschodniej, w sposób naturalny skoncentrowała swoją uwagę na zagrożeniach płynących spoza systemu. W procesie swojego rozwoju Unia stała się bowiem płaszczyzną „racjonalnej rywalizacji”, pozbawionej działania destruktywnego, podważającego lub negującego postać całości systemu. Wynika to w dużej mierze z jej umiejętności wykształcenia odpowiednich mechanizmów wewnętrznej regulacji, które ograniczają silnych i wspierają słabych członków, jak również pozwalają na identyfikację wspólnych interesów i podejmowanie solidarnych działań, mimo wciąż istniejących interesów narodowych oraz utrzymywania się zjawiska „grupowego przywództwa” („hegemonia grupowa”).²² W ten sposób różnego rodzaju przyjęte przez ogół członków UE normy współpracy, dialogu, solidarności i kompromisu stały się filtrem i amortyzatorem rywalizacji wewnętrznej, praktycznie eliminującym jej najbardziej radykalne postacie, wykraczające poza sferę *stricte* polityczną²³. W konsekwencji spowodowało to możliwość i zarazem konieczność przeniesienia uwagi systemu na aktywność zewnętrzną, stanowiącą podstawę jego bezpieczeństwa.

Obecnie jednak funkcjonowanie UE jako odrębnego systemu bezpieczeństwa, zorientowanego na eliminację „zewnętrznych” dla siebie zagrożeń, nie ma racji

²¹ B. Balcerowicz, *NATO – sojusz czy inna struktura bezpieczeństwa*, [w:] *Euroatlantycka przestrzeń bezpieczeństwa*, red. J. Czaja, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2005, s. 19–20.

²² P. Grudziński, *Państwo inteligentne. Polska w poszukiwaniu międzynarodowej roli*, Toruń 2008, s. 123.

²³ *Ibidem*, s. 104.

bytu. Jego celem byłoby wyłącznie zabezpieczenia stabilności członków struktury, co powodowałoby tworzenie na kontynencie „zróżnicowanych stref bezpieczeństwa”. Ponadto, w związku z brakiem jednoznacznie określonych i wykrystalizowanych mechanizmów militarnego reagowania (interwencja zbrojna), w dużej mierze ograniczałoby to również możliwość oddziaływania systemu na środowisko zewnętrzne. W konsekwencji UE pozbawiona pozostałaby możliwości zbudowania w swoim otoczeniu „jednolitego środowiska bezpieczeństwa”, funkcjonującego choćby w oparciu o jednolity system gwarancji bezpieczeństwa. W tym przypadku jedynym mechanizmem kreowania bezpieczeństwa musiałby pozostać bądź to proces stałego pogłębiania integracji systemu (działanie „wewnątrz”), bądź też permanentne jego poszerzanie o nowych członków (działanie na „zewnątrz”).

Oslabienie napięć w Europie na początku lat 90., czego skutkiem stało się praktyczne wykluczenie możliwości dokonania agresji na obszar zachodnioeuropejski przez podmioty zewnętrzne²⁴, a poniekąd również polityczno-ekonomiczny charakter tej instytucji, z natury ograniczający zakres zainteresowania kwestiami bezpieczeństwa, spowodowały drastyczne osłabienie działań europejskich decydentów na rzecz zabezpieczenia UE przez zewnętrznymi zagrożeniami. Ponadto świadomość efektywności Sojuszu Północnoatlantyckiego, obejmującego swoją strukturą dużą część państw UE, poniekąd potwierdzała bezzasadność nadawania jej charakteru wojskowego paktu obronnego. Naturalną konsekwencją tego rodzaju podejścia stało się przekonanie o zasadności umacniania stabilności UE i jego otoczenia w oparciu o *system zintegrowanego bezpieczeństwa*. System ten wykracza poza ramy instytucji międzypaństwowych. Nie opiera się on na wyrażonych i jednoznacznie sformalizowanych gwarancjach. Bezpieczeństwo członków systemu wynika z bardzo głębokiego i szerokiego charakteru powiązań między nimi. Przynależność do UE stanowi bowiem symboliczną gwarancję nienaruszalności bezpieczeństwa jej członków, mimo braku jednoznacznie określonych i sformalizowanych gwarancji, dotyczących ochrony suwerenności i integralności terytorialnej poszczególnych państw w przypadku agresji z zewnątrz²⁵. Biorąc pod uwagę stale wzrastające dążenie UE do osiągnięcia pozycji istotnego gracza na arenie międzynarodowej, czego naturalnym warunkiem jest konieczność posiadania realnego wpływu na kształt międzynarodowego bezpieczeństwa, a skutkiem zwiększone zaangażowanie w zapobieganie i przewyższanie poszczególnych zagrożeń w skali ogólnoswiatowej, należy uznać, iż tego rodzaju koncepcja nie pozwala kreować skutecznych instrumentów osiągnięcia zarysowanego wcześniej celu.

²⁴ *Bezpieczna Europa w lepszym świecie, Europejska strategia bezpieczeństwa*, 2003, www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIPL.pdf (12 X 2014).

²⁵ P. Grudziński, *op.cit.*, s. 142.

Trzecia płaszczyzna odnosi się do możliwości nadania UE cech *systemu kolektywnej obrony*, a tym samym uznania wspólnej obrony terytorium państw członkowskich przed agresją militarną z zewnątrz, za jedno z najważniejszych jej zadań. W tym wypadku chodzi przede wszystkim o aktywne przeciwdziałanie zagrożeniom (zdefiniowane źródła zagrożenia lub określony przeciwnik), pochodzącym spoza systemu. Oznacza to, iż państwa biorące udział w danym układzie, z racji uczestniczenia w nim, objęte są na mocy zasady „solidarności”, gwarancją pomocy w przypadku bezpośredniego ataku²⁶. Biorąc pod uwagę obecny stan prawny regulujące zasady funkcjonowania Unii, oparty przede wszystkim na Traktacie z Lizbony, należy stwierdzić, iż z formalnego punktu widzenia tworzy on podstawy do realizacji tego rodzaju koncepcji w przyszłości. Na dzień dzisiejszy trudno jednak mówić o realnej możliwości rozwinięcia przez UE cech paktu obronnego.

Końcowym efektem przemian zachodzących w sferze bezpieczeństwa na kontynencie europejskim stało się długotrwałe „zamrożenie” funkcjonowania Unii Zachodnioeuropejskiej, a następnie praktyczne jej rozwiązanie (VII 2011 r.). Fakt ten ostatecznie pozbawił UE możliwości (bardziej formalnych niż praktycznych) zabezpieczenia swojego terytorium przed bezpośrednią agresją militarną. Dopiero założenia Traktatu Konstytucyjnego pozwoliły na ponowne zdefiniowanie zasad i kierunku rozwijania zdolności unijnych w obszarze wspólnej obrony²⁷. Zostały one ostatecznie wprowadzone w życie na mocy Traktatu z Lizbony. W poruszonym kontekście odnoszą się one przede wszystkim do dwóch zagadnień, a mianowicie „zasady solidarności” oraz „wspólnego odparcia agresji z zewnątrz”. W pierwszym przypadku istotne jest to, iż klauzula „solidarności” zobowiązuje członków UE do wspólnych działań w przypadku, gdy jedno z nich stanie się obiektem ataku terrorystycznego, ofiarą klęski żywiołowej lub też katastrofy spowodowanej przez człowieka. Oznacza to, iż zasada wspólnego wystąpienia przeciw zagrożeniom nie odnosi się do sytuacji, w której dochodzi do zbrojnej agresji innego państwa. Traktat z Lizbony określa bowiem, iż w przypadku ataku na jeden z krajów Unii, pozostałe państwa członkowskie mają obowiązek udzielenia mu pomocy wszelkimi dostępnymi środkami (łącznie z militarnymi), zgodnie z art. 51 KNZ, który określa prawo każdego państwa do samoobrony²⁸. Zasady wspólnej obrony są więc regulowane nie w oparciu o klauzulę „solidarności”, czy też jednoznacznie określone założenia prawno-traktatowe, stanowiące część porozumień wewnątrz unijnych, ale ogólnymi zapisami KNZ. Jak się wydaje w naturalny sposób obniża to ich znaczenie. Jest to bowiem zobowiązanie wynikające tylko z zapisów prawa międzynarodowego,

²⁶ B. Balcerowicz, *op.cit.*, s. 19–20.

²⁷ Zob. Art. I-41 i Art. I-43 Traktatu Konstytucyjnego UE.

²⁸ K. Miszczak, *Reforma wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa*, [w:] *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe w Unii Europejskiej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2008, s. 251.

które obowiązują w równym stopniu wszystkich członków ONZ i daje im te same możliwości. W konsekwencji, niezależnie od członkostwa poszczególnych państw w UE, każde kraj wspólnoty międzynarodowej ma prawo i obowiązek przyjąć z pomocą innemu w obliczu agresji zbrojnej. W przypadku funkcjonowania Unii nie można tego uznać za jednoznaczny progresu w zakresie kształtowania jej zdolności obronnych. Większe znaczenie ma sam fakt zobligowania jej członków do przyścia sobie z pomocą w obliczu zewnętrznego zagrożenia. Niemniej potwierdza to, iż tego rodzaju zapisów nie można uznać za jednoznaczny dowód na przekształcanie UE w system kolektywnej obrony, a samego członkostwa w niej za pewność uzyskania jednoznacznych gwarancji militarnych.

W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera pytanie, czy „pozablokowy” charakter państw dążących do członkostwa w UE, czego najlepszym przykładem (choć zapewne już niedługo) jest nadal Ukraina, w świetle postanowień Traktatu z Lizbony stanowi naturalny hamulec dla procesu ich integracji? Odpowiedź w danym przypadku brzmi „nie”. Po pierwsze perspektywa przekształcenia UE w system kolektywnej obrony, jest bardzo odległa, co jest konsekwencją brak wewnętrznej spójności jej członków, zróżnicowanego ich statusu (państwa członkowskie NATO i kraje deklarujące „neutralność”, jak na przykład: Austria, Finlandia, Szwecja) oraz braku jednoznacznie wykształconej spójnej kultury strategicznej tej organizacji²⁹. Decydujące znaczenie w tym kontekście ma fakt, iż stosowna decyzja odnosząca się do ustanowienia systemu, musi zostać podjęta przez Radę Europejską „jednogłośnie”. Po drugie, ustanowienie systemu kolektywnej obrony powinno zostać poprzedzone stworzeniem wspólnej polityki obronnej UE, co ze względu na wcześniej wymienione uwarunkowania, jak również wciąż ograniczoną gotowość części państw unijnych do kreowania zdolności militarnych organizacji, nie jest proste. Po trzecie, w UE funkcjonują już państwa „neutralne”. Mimo ich specyficznego statusu i braku gotowości uczestniczenia w formule „wzmocnionej współpracy”, także względem nich obowiązuje zasada udzielania obligatoryjnej pomocy i wsparcia w przypadku agresji militarnej (na mocy art. 51 KNZ). Oczywiście warunkiem wstępnym wszystkich tych rozważań jest samo członkostwo Ukrainy w Unii³⁰.

²⁹ Kultura Strategiczna to zespół poglądów i nawyków dominujących w społeczeństwie, a dotyczących roli siły oraz sposobów jej użycia w konkretnych warunkach historycznych. Wynika z historycznie ukształtowanego systemu wartości, przekonań, symboli i zwyczajów, które rzutują na postrzeganie bezpieczeństwa i formy jego osiągnięcia (z militarnymi włącznie); Zob. A. Antczak, *Projektowanie strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Józefów 2010, s. 112–127; J. Czaja, *Kultura strategiczna i jej wpływ na stosunki transatlantyckie*, [w:] *Bezpieczeństwo w stosunkach transatlantyckich*, pod red. J. Gryza, Toruń 2008, s. 50–64.

³⁰ S. Koziej, *Polityczno-strategiczne aspekty bezpieczeństwa*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 4 (20), s. 37–38.

Rozwój UE wyłącznie jako systemu kolektywnej obrony jest w danym momencie niezasadny. Kształtowanie struktur obronnych, bez jednoczesnego rozwijania zdolności w zakresie operacji reagowania kryzysowego (mobilność ekspedycyjna), osłabia znaczenie całości tego procesu. Jak pokazuje przykład NATO, w zmienionych uwarunkowaniach międzynarodowego bezpieczeństwa koncentrowanie się wyłącznie na działaniach wynikających z klasycznej funkcji systemu kolektywnej obrony, już dzisiaj nie odpowiada rzeczywistym wyzwaniom. Dotyczy to również Unii. W jej przypadku tego rodzaju ograniczenie może ponadto doprowadzić do stworzenia struktury dublującej cele i mechanizmy pozostające w dyspozycji Sojuszu Północnoatlantyckiego. Przekształcenie Unii w „NATO-bis” nie tylko nie wprowadziłoby nowej jakości do architektury europejskiego bezpieczeństwa, ale wręcz mogłoby osłabić efektywność Sojuszu, a co najważniejsze jego spójność i wewnętrzną solidarność. W przypadku wielu państw taka alternatywa byłaby nie do zaakceptowania. W naturalny sposób prowadziłoby to do sabotowania europejskich planów w zakresie bezpieczeństwa i podważenia zasadności ich kontynuowania³¹.

Czwarta, ostatnia rola, jaką może przybrać UE to postać integralnego *elementu kolektywnej architektury ogólnoeuropejskiego bezpieczeństwa*, zorientowanego w swoich działaniach „na zewnątrz” aspekt swojej aktywności. Jak się wydaje jest to obecnie formuła najbardziej bliska tożsamościowo-ideologicznym uwarunkowaniom funkcjonowania Unii, jej strukturze i specyfice działania, posiadanym instrumentom militarnego i dyplomatycznego oddziaływania, a przede wszystkim odpowiadająca realnym wyzwaniom w sferze bezpieczeństwa dominującym na kontynencie europejskim i w jego bezpośredniej bliskości. W tym rozumieniu stanowi ona bowiem jeden z elementów *interlocking institutions*, a więc systemu wzajemnie uzupełniających się i przenikających się kompetencyjnie organizacji, działających na zasadzie multilateralizmu (zgodnie z zasadami prawa międzynarodowego, przy jednoczesnej akceptacji autorytetu instytucji międzynarodowych) i odrzucających możliwość kształtowania europejskiej architektury bezpieczeństwa w oparciu o pojedynczą, unitarną strukturę.

W danym wypadku jest to również rola najbardziej odpowiadająca oczekiwaniom elit politycznych i obywateli poszczególnych krajów członkowskich, jak również realnemu potencjałowi, który może – przy uwzględnieniu specyfiki UE – zostać wygenerowany do osiągania celów w sferze polityki bezpieczeństwa. Jej główny cel można określić jako: „osiągnięcie spójności interesów politycznych UE w sferze bezpieczeństwa i obrony, służące osiągnięciu lepszego oddziaływania europejskiego modelu wartości w polityce światowej (wzrost znaczenia Europy

³¹ S. Koziej, *Strategie bezpieczeństwa NATO i UE*, skrypt internetowy, Warszawa/Ursynów 2008, s. 44, www.koziej.pl (23 IV 2014).

jako gracza globalnego), w oparciu o zastosowanie instrumentów cywilno-militarnych³² W konsekwencji działanie na rzecz rozwiązywania europejskich konfliktów, rozwój projektów stabilizacyjnych dla regionów graniczących z Unią, zapobieganie i przewyciężanie kryzysów na obszarze „europejskich peryferii”, uwarunkowane między innymi stałą odpowiedzialnością za skutki „kolonializmu”, i wreszcie zwalczanie współczesnych zagrożeń dla europejskiego bezpieczeństwa (m.in. terroryzm, proliferacja broni masowego rażenia, zorganizowana przestępczość, zjawisko „państw upadłych”), określa realny zakres aktywności UE jako integralnego elementu kształtującego architekturę europejskiego bezpieczeństwa teraz i w przyszłości. Jednak zwiększona aktywność militarna UE możliwa jest (i będzie) jedynie do zaobserwowania na tych obszarach, na których brak jest silnego gracza, potrafiącego narzucać własne rozwiązania lub też „ignorować” decyzje wspólnoty międzynarodowej. Dotyczy to przede wszystkim regionu Bliskiego Wschodu (gracze: Izrael, Iran), czy terytorium postradzieckiego (gracz: Rosja). W konsekwencji oznacza to wyraźne zawężenie obszaru geograficznego, na którym istnieje możliwość stosowania przez Unię mechanizmów bezpośredniego nacisku. W przypadku Bliskiego Wschodu i byłego ZSRR, rzeczywiste instrumenty oddziaływania zawężone zostają wyłącznie do środków dyplomatycznych lub też ekonomicznego nacisku. Idąc dalej można wręcz stwierdzić, iż zdolność przeprowadzania operacji reagowania kryzysowego przez Unię obejmuje wyłącznie obszary w miarę już ustabilizowane (Bośnia i Hercegowina) lub też – realnie ujmując – z punktu widzenia interesów unijnych o znaczeniu drugorzędym (np. Kongo, Czad)³³. W konsekwencji z założenia należy wątpić, iż UE jest w stanie wykorzystać instrumenty dane jej przez Traktat z Lizbony i stać się „globalnym liderem w obszarze zarządzania kryzysowego”, jak zakładają to niektórzy analitycy³⁴. Zresztą polska ocena zdolności UE w zakresie budowania systemu europejskiego bezpieczeństwa, ze szczególnym uwzględnieniem aspektów militarnych, zdaje się być dość sceptyczna³⁵.

Z punktu widzenia oceny przyszłej roli Unii w systemie europejskiego bezpieczeństwa należy stwierdzić, iż najbardziej prawdopodobne będzie utrzymanie dotychczasowej jej pozycji, jako elementu kolektywnej architektury

³² A. Merkel, *Die Stimme Europas staerken*, Berlin, 8 XI 2006, Bundesregierung, [www.bundesregierung.de/Content/DE/Reden/2006/ \(22 IV 2014\)](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Reden/2006/ (22 IV 2014)).

³³ Por. P. Mickiewicz, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony ery „globalnego nie-pokoju”*. *Koncepcje i praktyczna implementacja na początku XXI wieku*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2007, nr 1, s. 76.

³⁴ S. Moćkun, *Traktat z Lizbony – nowy rozdział europejskiej integracji*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2010, nr 1 (13), s. 79.

³⁵ Zob. *Strategiczne problemy bezpieczeństwa europejskiego. Stan na 29 VII 2014*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, <http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/5687,Strategiczne-problemy-bezpieczenstwa-UE.html> (17 IX 2014).

ogólnoeuropejskiego bezpieczeństwa, zorientowanego w swoich działaniach „na zewnątrz”. Równoległe do tego będzie ona dążyć do rozwijaniu swoich możliwości obronnych, docelowo być może pozwalających nadać Unii charakter *quasi* systemu kolektywnej obrony. Bazować on jednak będzie w większym stopniu na ogólnych zasadach prawa międzynarodowego (art. 51 KNZ), niż na odrębnych gwarancjach traktatowych. Jak wspomniano już wcześniej, działania podejmowane przez UE w celu wzmocnienia swoich funkcji obronnych, są zasadne. W kontekście oceny funkcjonowania całości systemu europejskiego bezpieczeństwa mogą one przynieść pogłębienie jego stabilności. Jest to szczególnie istotne w kontekście starań o członkostwo w Unii niektórych państw byłego ZSRR, dla których pełna integracja z Unią, nawet bez członkostwa w NATO, może stanowić w dużej mierze szansę na uzyskanie pewnych, choć niekoniecznie sformalizowanych, gwarancji bezpieczeństwa. Trzeba jednak uznać, iż w przypadku braku możliwości ewolucji UE w kierunku systemu kolektywnej obrony, gwarancje unijne dla państw wyrażających gotowość integracji a pozostających nadal poza jej strukturami, są pozbawione realnej wartości. Dotyczy to przykładowo Ukrainy, Gruzji, czy też Mołdawii. Biorąc jedna pod uwagę obecny stan tego projektu, a przede wszystkim wyraźne zróżnicowanie stanowiska państw członkowskich, specyfikę funkcjonowania UE i wreszcie brak jednolitej kultury strategicznej, można uznać jej przekształcenie w system kolektywnej obrony za dość odległy cel. Nie należy wykluczyć jednak możliwości dalszego rozwijania jej zdolności obronnych, zgodnie z zasadą „dwóch prędkości”, co stanowiłoby ważny z punktu widzenia europejskiego bezpieczeństwa fakt. Niemniej jednak rozbudowa struktur obronnych musi być realizowana przy wzmocnianiu i pogłębianiu zdolności Unii do przewyższania nowego rodzaju zagrożeń na „peryferiach Europy” i w większym oddaleniu od kontynentu europejskiego. Służy temu między innymi rozbudowa unijnych sił szybkiego reagowania w postaci „Grup Bojowych”. Tego bowiem rodzaju działanie jest głównym obszarem „zewnętrznej”, prewencyjnej i antykryzysowej aktywności UE w systemie *Interlocking Institutions*, określający gotowość i możliwość jej partycypowania w procesie kreowania i umacniania europejskiej architektury bezpieczeństwa.

SŁOWA KLUCZOWE

Europejski system bezpieczeństwa, Unia Europejska, Polityka Bezpieczeństwa i Obrony UE, Traktat z Lizbony, Polska polityka bezpieczeństwa

KEYWORDS

European security system, European Union, the EU Common Security and Defence Policy, the Treaty of Lisbon, Poland's security policy

S u m m a r y

European Union and the future of the European security system: a view from Poland

Despite the initial concern over the plausibility of weakening the NATO, inter alia by overlapping its competences and constraining the USA's position in Europe, Poland has deemed the European Union the third pillar of its security (the second external pillar). However, clear aspiration to expand its capabilities in the realm of emergency response operations and defence policy implementation have not been fully accomplished so far. Thereby the EU and its capacity in the field of "hard" security continue to be a great unknown. Looking at this issue from Warsaw's point of view, it becomes more and more crucial to find out whether the European Union has any prospects for development as a structure of the European security.

ROBERT FOKS
Fundacja Forum Polityki Wschodniej

POLSKA I NIEMCY A POLITYKA WSCHODNIA UNII EUROPEJSKIEJ

Szczyt Partnerstwa Wschodniego w Wilnie – punkt zwrotny w polskiej polityce wschodniej?

Dziesięciolecie członkostwa Polski w Unii Europejskiej (UE), w kontekście polskiej polityki wschodniej, symbolicznie wyznaczają dwa ukraińskie wydarzenia: tak zwana Pomarańczowa Rewolucja, która rozpoczęła się pół roku po tym jak Polska oficjalnie została przyjęta do Wspólnoty oraz konflikt rosyjsko-ukraiński, będący pośrednio następstwem protestów, jakie wybuchły w Kijowie na pół roku przed wspomnianym jubileuszem, w związku z niepodpisaniem przez ukraińskie władze umowy stowarzyszeniowej z UE na szczycie Programu „Partnerstwo Wschodnie” (PW) w Wilnie w dniach 28–29 XI 2013 r.

Z perspektywy czasu oraz nieosiągniętych celów polskiej polityki odnośnie Ukrainy, można z pełną odpowiedzialnością stwierdzić, że zarówno początek polskiego członkostwa w Unii, jak i jubileusz dziesięciolecia zostały na polu polityki zagranicznej naznaczone znaczącymi niepowodzeniami. Świadomość tego faktu, w obliczu wydarzeń na wschodniej Ukrainie, prawdopodobnie odcisnie w przyszłości psychologiczne i merytoryczne piętno na całokształcie polskiej polityki wschodniej, przede wszystkim ze względu na znaczenie jakie polscy politycy przypisywali (i nadal przypisują) Ukrainie we wschodnioeuropejskiej układance. Warszawa za podstawę swojej polityki przyjęła bowiem, krępujący ją oraz, zdaniem autora, nieaktualny dogmat, według którego Ukraina traktowana jest jako „sworzeń geopolityczny”¹ Europy, zaś zaangażowanie jej w proces europejskiej integracji jest postrzegane jako warunek niezbędny dla zapewnienia Polsce

¹ Pojęcie „sworzni geopolitycznego” (*geopolitical pivot*) zostało szeroko omówione w: Z. Brzeziński, *Wielka szachownica*, Warszawa 1998, s. 48–59.

bezpieczeństwa, czyli odsunięcia od polskich granic rosyjskiego zagrożenia. Rzeczywistość okazała się jednak inna. Efektem realizacji tej koncepcji jest destabilizacja polityczna i militarna w regionie Europy Środkowo-Wschodniej, drastyczny wzrost zagrożenia ze strony Rosji oraz rozluźnienie więzów integracyjnych w UE. Nadto polskie elity polityczne zostały zdezorientowane poprzez zdezaktualizowanie się dotychczasowych schematów i założeń politycznych. Warszawa pozbyła się również złudzeń – prysnął mit roli Polski jako „advokata Ukrainy w Europie” (tę rolę przejęły Niemcy)² oraz zniweczone zostały aspiracje pełnienia funkcji „pomostu pomiędzy Unią Europejską a obszarem postradzieckim”. Wydarzenia na Ukrainie pokazały także, że niekwestionowanym liderem polityki wschodniej UE są Niemcy. Berlin zademonstrował także swoje realne przywództwo w Unii oraz narzucił narrację, która jednoznacznie dała do zrozumienia, że interesy niemieckie odnośnie Europy Wschodniej oraz stosunki niemiecko-rosyjskie powinny być wyznacznikiem dla polityki unijnej. Te fakty obnażyły niskie zdolności i słabe możliwości polskiej polityki zagranicznej. Stwierdzenia tego nie należy jednak traktować jako przejawu defetyzmu autora. Polska w rzeczywistości, na obecnym etapie rozwoju, nie dysponuje jeszcze podstawowymi atutami, jakie są wymagane, by kształtować układ geopolityczny w Europie Środkowo-Wschodniej: potencjałem gospodarczym o dużej skali, odpowiednio wysokimi zasobami finansowymi, dobrze zorganizowanym państwem (co wyraża się poprzez prowadzenie efektywnej polityki wewnętrznej), skonsolidowaną wokół spraw imperatywnych elitą o wysokiej kulturze politycznej oraz, co najważniejsze, siłą militarną (której zorganizowanie jest warunkowane istnieniem wcześniej wymienionych czynników). I choć sukcesy polskiej transformacji, demokracji oraz gospodarki są powodem do dumy i nie mogą być poddawane w wątpliwość, to jednak nie wygenerowały jeszcze warunków, które umożliwiałyby Polsce odgrywanie jednej z wiodących ról w Europie, równoważącej siłę polityczną Niemiec, czy Francji.

Euforia jaką na początku 2005 r. wywołało wśród polskich elit zwycięstwo na Ukrainie obozu „pomarańczowych” oraz stosunek polskich polityków do konfliktu rosyjsko-ukraińskiego wskazuje na to, jak wielkie jest w polskiej polityce zagranicznej przywiązanie do „koncepcji ULB” Mieroszewskiego-Giedroycia, jak słabe rozeznanie mają polscy politycy w kwestii ukraińskiej wewnętrznej rzeczywistości oraz tamtejszych uwarunkowań politycznych i społeczno-gospodarczych, z jak wielkim zadufaniem i chępliwością spoglądają na faktyczny

² W oparciu o: wypowiedź prezydenta Ukrainy Petro Poroszenki podczas wizyty kanclerz Niemiec Angeli. Merkel w Kijowie w dniu 23 VIII 2014 r.; *Plan Merkel*, 23 VIII 2014, „Polityka”, <http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1590071,1,angela-merkel-w-kijowie-musimy-przywrocic-pokoj-a-wczesniej-kontrola-nad-granica.read> (25 IX 2014).

potencjał i możliwości polskiej polityki wschodniej, jak stereotypowo i bezrefleksyjnie postrzegają Rosję, oraz na to, jak niedoceniają w polityce wschodniej UE znaczenia niemiecko-rosyjskiego partnerstwa. Tym większej wagi nabiera obecnie fakt, że taktyka normalizacji stosunków z Rosją realizowana przez koalicję Platforma Obywatelska (PO) – Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL) równoległe z koncepcją rozszerzania wpływów na obszarze postradzieckim za pomocą programu PW zawiodła. Niewielkim pocieszeniem jest fakt, aneksja Krymu, agresja Rosji na Ukrainę oraz cyniczna polityka Moskwy obnażyła także naiwność, bezrefleksyjność i nieprzygotowanie do takiej sytuacji państw Zachodu, w tym Niemiec i Stanów Zjednoczonych.

Wracając do kwestii PW, można stwierdzić, że rezultatów szczytu w Wilnie nie należy jednak rozpatrywać jedynie poprzez pryzmat konfliktu na wchodzie Ukrainy. Wbrew pozorom, szczyt przyniósł dużo korzyści. Po pierwsze, Mołdawia i Gruzja zbliżyły się (formalnie) do Zachodu. Po drugie, obecność przywódców najważniejszych państw UE (przede wszystkim kanclerza Niemiec, prezydenta Francji i premiera Wielkiej Brytanii) potwierdziła, że polsko-szwedzka inicjatywa posiada status instrumentu unifikującego europejską politykę wschodnią i tym samym umocniła pozycję Polski na tym obszarze stosunków międzynarodowych. Po trzecie, szczyt dał do zrozumienia Rosji, że w stosunkach z Warszawą, przynajmniej do końca rządów PO³, nie będzie możliwe uprawianie polityki wyłącznie w oparciu o stosunki bilateralne. Innymi słowy, stosowanie przez Moskwę ulubionej metody polegającej na przedstawianiu Rzeczypospolitej Polskiej (RP) w oczach „starej Europy” jako państwa cechującego się nieracjonalną, polityczną rusofobią, będzie bardzo ograniczone. Dlatego też Kreml – na bazie konfliktu z Ukrainą – prowadzi tak silną presję propagandową w stosunku do Polski, co poskutkowało wykluczeniem Warszawy z politycznych działań i negocjacji na rzecz rozwiązania geopolitycznego sporu. Innymi słowy, postawa Moskwy w tej kwestii, świadczy o tym, że Rosjanie liczą się ze wzrostem potencjału polskiej polityki zagranicznej w niedalekiej przyszłości. Inną kwestią jest to, że sukcesy PW osiągnięte w Wilnie będą mobilizować Rosję do prowadzenia w przyszłości agresywnej polityki na obszarze tzw. bliskiej zagranicy, włączając w to stosunki z państwami bałtyckimi i Polską. Należy się liczyć z tym, że w najbliższych latach program PW będzie marginalizowany, i to prawdopodobnie przez Niemcy, co będzie swoistym kosztem normalizacji stosunków Berlina z Moskwą. Jeśli do tego dojdzie, to w rzeczywistości będzie to forma potwierdzenia istnienia rosyjskiej strefy wpływów w Europie Środkowo-Wschodniej.

³ Na czerzę czasową będą miały wpływ wyniki wyborów parlamentarnych w Polsce w 2015 r., czyli ewentualne przejście władzy przez partię Prawo i Sprawiedliwość.

Niemcy rozczarowane Rosją

Rosja w polityce wschodniej Niemiec zajmuje pozycję kluczową. Ten oczywisty fakt jest istotny o tyle, że tworzy praktycznie podstawę dla wszystkich przemysłów o niemieckiej polityce wschodniej oraz musi być uwzględniany przy rozważaniach o stosunkach Niemiec z innymi państwami Europy Środkowo-Wschodniej. Czynnikiem rosyjski jest także z pewnością jednym z determinantów kształtujących spojrzenie Berlina na kwestie polityki wschodniej UE. Podejście *Russia first* jest nadal aktualne i będzie takim w przyszłości. Dlatego też, nie można sobie obecnie wyobrazić, że interesy Rosji nie będą uwzględniane w polityce Niemiec. W praktyce, nawet konflikt rosyjsko-ukraiński nie zmieni tego podejścia.

Obecnie głównym celem Niemiec jest przywrócenie stabilizacji w Europie Środkowo-Wschodniej przy zachowaniu względnie poprawnych relacji z Moskwą. Jest to warunek niezbędny dla realizacji niemieckich interesów, przede wszystkim gospodarczych, w tym regionie, ze szczególnym uwzględnieniem Rosji. Wspomniana stabilizacja w Europie Środkowo-Wschodniej, w opinii autora, była w praktyce zawsze nadrzędną wartością w polityce wschodniej Berlina. Determinowała jego stosunek do takich krajów, jak, np. Białoruś i Ukraina, czyli państw kluczowych z punktu widzenia polskich interesów.

Po „złotym” – dla stosunków rosyjsko-niemieckich – okresie schroederowskim, w Berlinie nastąpił czas krytycznej refleksji nad istotą Rosji – jej wewnętrzną rzeczywistością oraz polityką zagraniczną tego państwa. Jej początki można utożsamiać z momentem objęcia przez Angelę Merkel Urzędu Kanclerskiego i powstania Wielkiej Koalicji (2005), a także z niemieckimi wysiłkami na rzecz sformułowania i powołania do życia nowego Porozumienia o Partnerstwie i Współpracy pomiędzy Unią Europejską a Rosją (Partnership and Cooperation Agreement II, PCA II). Miała temu służyć, między innymi, niemiecka Prezydencja w Unii, której to wysiłki okazały się jednak daremne wskutek wprowadzenia przez Polskę tzw. mięsnego weta. Moment objęcia przez kanclerz Merkel urzędu dawał nadzieję innym uczestnikom polityki międzynarodowej, w szczególności europejskiej (głównie nowym członkom UE – Polsce, Litwie, Łotwie, Estonii), na zmianę oblicza niemieckiej polityki wschodniej, ukształtowanej w okresie rządów Gerharda *Schrödera*. Odtąd miała ona jakoby przestać koncentrować się głównie na Rosji oraz przewartościować się z polityki uznającej prymat interesów niemieckich na politykę o szerokim i różnorodnym spektrum. Innymi słowy, niemiecka polityka wschodnia miała orientować się nie tylko na interesy, głównie ekonomiczne, ale także na wartości kojarzone z szeroko pojętą demokracją, wolnością i swobodami obywatelskimi, prawami człowieka oraz, przede wszystkim,

unijną solidarnością w kształtowaniu stosunków z państwami Europy Wschodniej, ze szczególnym uwzględnieniem Rosji.

Wyrazem tego rodzaju polityki Berlina w stosunku do Moskwy był program Partnerstwa dla Modernizacji (PdM) z 2009 r., będący swoistą odpowiedzią UE na plany ówczesnego prezydenta FR Dmitrija Miedwiedjewa, zakładające modernizację gospodarczą kraju oraz liberalizację systemu politycznego, co zostało przyjęte z entuzjazmem przede wszystkim przez niemieckie środowiska biznesowe⁴. Najważniejszą cechą propozycji Berlina, wyartykułowanej poprzez Brukselę, było powiązanie kwestii politycznych i gospodarczych występujących w stosunkach unijno-rosyjskich z wyzwaniem warunkującym uruchomienie procesu demokratyzacyjnego w Rosji, czyli: walką z korupcją, wzmocnieniem praworządności, rozwojem organizacji pozarządowych oraz reformą administracji.

Moskwa jednak szybko dała do zrozumienia, że zależy jej jedynie na transfere technologii oraz kapitału, zaś w sferze polityki wewnętrznej oraz stosunków społecznych chce utrzymać dotychczasowy stan rzeczy. Nawet tak oczekiwana w Niemczech modernizacja gospodarcza Rosji okazała się dość groteskowa – symbolizuje ją „rosyjska Dolina Krzemowa”, czyli obszar rozwoju wysokich technologii zlokalizowany w Skołkowie pod Moskwą, który na razie odgrywa rolę współczesnej „wsi potiomkinowskiej”⁵.

Dotychczasowe fiasko programu PdM, jakie wywoлиło poczucie rozczarowania Rosją wśród niemieckich elit zostało w 2013 roku ugruntowane i wzmocnione poprzez skandale korupcyjne wyrosłe wokół organizacji igrzysk zimowych w Soczi, rosyjskie intensywne zbrojenia w sektorze broni strategicznych, intensyfikację przez Kreml działań na rzecz reintegracji obszaru postradzieckiego (pozostającego pod wpływem Moskwy) oraz politykę szantażu wobec Ukrainy, której efektem było niepodpisanie przez to państwo umowy stowarzyszeniowej z UE. Dla polityków niemieckich, wyrosłych i funkcjonujących w „politycznej kulturze federacji” oraz wartości europejskich, gdzie rzeczywistość jest kształtowana w oparciu o wiarygodność i zaufanie do partnera, postawa Rosjan była, najdelikatniej rzecz ujmując, niezrozumiała. Także radykalizacja polityki Moskwy w relacjach dwustronnych z Berlinem⁶ zaczęła być postrzegana nad Sprewą w kategoriach cynizmu politycznego.

⁴ Unijny program Partnerstwo dla Modernizacji (PdM) był pierwotnie koncepcją niemiecką i nosił nazwę: „Niemiecko-rosyjskie partnerstwo na rzecz modernizacji”. Powstanie tej koncepcji (marzec–maj 2009 r.) należy wiązać z aktywnością niemieckich kół gospodarczych, działających na rynku rosyjskim. Jako inicjatywa Komisji Europejskiej, program PdM został przedłożony Rosji pół roku później na szczycie UE–Rosja w Sztokholmie w listopadzie 2009 r.

⁵ I.Trusewicz, *Przerwany sen o rosyjskiej Krzemowej Dolinie*, „Rzeczpospolita”, 4 XI 2013.

⁶ *Spionage gegen Deutschland: Putins Geheimdienst setzt Botschaftspersonal unter Druck*, 14 IV 2013, „Spiegel Online”, www.spiegel.de/politik/ausland/russland-spioniert-verstaerkt-gegen-deutschland-a-894299.html (23 V 2014).

Aneksja Krymu oraz agresja Rosji na wschodnią Ukrainę wywołała w elitach niemieckich swojego rodzaju szok i głębokie rozczarowanie. Realnie rzecz biorąc, w Berlinie upadła koncepcja polityczna tworzenia pod przewodnictwem Niemiec szczególnych więzi polityczno-gospodarczych pomiędzy UE i FR. Niezależnie od opcji politycznych, wszyscy zdroworozsądkowi politycy niemieccy zrozumieli, że Moskwa jako partner polityczny jest nieprzewidywalna i niewiarygodna – dopuszcza możliwość prowadzenie polityki w oparciu o oportunizm, kłamstwo i sprzeniewierzenie się umowom oraz normom współzycia międzynarodowego.

Rosja jako centralne zagadnienie polsko-niemieckiej współpracy w procesie kształtowania przeszłej polityki wschodniej UE

Kreatorem polsko-niemieckiej płaszczyzny interesów w Europie Wschodniej jest Rosja, a ściślej mówiąc jej znaczenie gospodarcze, rola polityczna jaką odgrywa oraz potencjał militarny, którego istotę i rolę w kształtowaniu stosunków międzynarodowych uwidocznił konflikt rosyjsko-ukraiński. Innymi słowy, jest ona definiowana przez konieczność odbudowy stabilizacji politycznej i bezpieczeństwa w regionie, co z kolei jest warunkiem realizacji interesów gospodarczych obu państw.

Rozczarowanie, jakie zagościło w polskich ośrodkach decyzyjnych odnośnie polityki ukraińskiej w sprawie umowy stowarzyszeniowej z UE (niepodpisanie przez prezydenta Wiktora Janukowycza umowy stowarzyszeniowej w Wilnie) mogło doprowadzić do zniwelowania zasadniczej różnicy interesów występującej pomiędzy Polską a Niemcami. Chodzi o dyferencję występującą pomiędzy Warszawą a Berlinem, co do priorytetu jaki powinien kształtować politykę wschodnią. Niemcy są bowiem skoncentrowane na Rosji, zaś Polska na państwach obszaru postradzieckiego, ze szczególnym uwzględnieniem Ukrainy. Różnica pomiędzy tak określonymi priorytetami obu państw malała, zwłaszcza od momentu podjęcia przez Warszawę i Moskwę działań na rzecz normalizacji w stosunkach polsko-rosyjskich oraz uruchomienia w 2011 roku trójstronnej (Niemcy, Polska, Rosja) platformy dyskusji znanej pod nazwą „Trójkąta Królewieckiego”. Choć wspomniana dyferencja w priorytetach Polski i Niemiec odnośnie polityki wschodniej wciąż wówczas istniała, to można było zaobserwować, że obu państwom taki stan rzeczy zaczął przeszkadzać⁷. RP bez zaangażowania Niemiec w PW nie byłaby w stanie doprowadzić samodzielnie (nawet przy współpracy ze Szwecją) do osiągniętych w 2013 roku rezultatów tego programu; także bez

⁷ J. Ćwiek-Karpowicz, *Polens Aussenpolitik gegenueber seinen oestlichen Nachbarn: Ist eine enge Zusammenarbeit mit Deutschland moeglich?*, „DGAP Analyse”, September 2011, nr 6, s. 4.

pomocy Berlina. Warszawa nie mogłaby prawdopodobnie liczyć na prowadzenie skutecznych działań na rzecz normalizacji stosunków z Moskwą. Z kolei Niemcy bardzo poważnie liczyły na wsparcie ze strony Polski w obszarze polityki bezpieczeństwa oraz stabilizacji regionu Europy Wschodniej, przede wszystkim ze względu na wyzwania i zagrożenia jakie generowała już wtedy polityka rosyjska⁸. Pozytywne oznaki zbliżenia stanowisk Berlina i Warszawy zostały jednak zastopowane poprzez fakt aneksji Krymu przez Rosję oraz jej agresję na wschodnie terytoria Ukrainy. Był to niewątpliwy sukces FR. Polityka Moskwy zapewne wpłynie na zmianę stanowiska Berlina odnośnie programu PW, który prawdopodobnie straci na znaczeniu. Polska zaś utraci jedyny realny instrument realizowania swoich ambicji na obszarze postradzieckim, który na dodatek unifikował politykę wschodnią UE. Jeśli tak się stanie, będzie to kolejne dyplomatyczne zwycięstwo Rosji. Jedno jest pewne – w stosunkach polsko-niemieckich na pierwszy plan wysunęły się różnice pomiędzy Warszawą a Berlinem odnośnie kwestii ukraińskiej⁹, a zatem dotyczące obszaru europejskiej polityki energetycznej oraz koncepcji wykorzystania potencjału NATO w zapewnieniu bezpieczeństwa krajom UE z obszaru Europy Środkowo-Wschodniej.

Istnieją, co najmniej trzy przyczyny, które prawdopodobnie będą w przyszłości powodować, że zagadnieniem centralnym współpracy polsko-niemieckiej w procesie kształtowania polityki wschodniej Unii Europejskiej będzie nadal Rosja:

1. poprzez Unię Celną, organizowaną Unię Euroazjatycką oraz próbę przekreślenia uczestnictwa Ukrainy w europejskim projekcie integracyjnym Moskwa daje do zrozumienia, że staje się realnym kontrolerem znacznej części obszaru postradzieckiego, co nie uchodzi uwadze kręgom gospodarczym krajów strefy Euro; Będzie miało to wpływ na postrzeganie FR przez firmy i instytucje finansowe w Polsce, jako ponadregionalnego (euroazjatyckiego) ekonomicznego centrum decyzyjnego;
2. Rosja konsekwentnie zmierza do osiągnięcia strategicznej pozycji na europejskim rynku energetycznym, zaś kraje bałtyckie, Polska i Ukraina dynamizują działania na rzecz uniezależnienia się od rosyjskich surowców energetycznych. Powodzenie tych ostatnich na nowo zdefiniowałoby pozycję polityczną Moskwy;
3. Po deeskalacji (zamrożeniu) konfliktu rosyjsko-ukraińskiego, już w niedalekiej przyszłości, znaczenie Ukrainy dla polskiej racji stanu będzie *de facto* zmniejszać się, przede wszystkim w kontekście polityki bezpieczeństwa.

⁸ *Germany's Trilateral Initiative with Russia and Poland*, 23 XII 2013, Stratfor Global Intelligence Report, materiał w posiadaniu autora.

⁹ *Der Dialog ist intensiv, Interview mit M. Krzakala*, „Das Parlament”, 2014, nr 33–34.

Odpowiednio do pierwszego stwierdzenia, osiągnięcie przez Rosję celów re-integracyjnych, co wielu polityków i ekspertów utożsamia z odbudową przez Rosję imperium na miarę dawnego Związku Radzieckiego, umożliwi jej koncesjonowanie dostępu do eurazjatyckiego rynku zbytu oraz regulowanie i kontrolowanie przepływów kapitałowych. Teza ta jest słuszna, gdyż zasada się na kształcie obecnej polityki społeczno-gospodarczej, jaką Moskwa prowadzi na terytorium FR w oparciu o oligarchiczny model ekonomiki. Jakikolwiek próby zmiany reguł gry w sferze gospodarczej będą zwalczane, a ich inicjatorzy poddawani surowym represjom. Przykład rosyjsko-białoruskich lub rosyjsko-ukraińskich stosunków gospodarczych (a tym samym politycznych) pokazuje, że Moskwa dąży do dominacji nad swoimi partnerami stosując wypróbowane instrumenty gospodarcze: manipulację cenami za surowce energetyczne, koncesjonowanie dostępu do rosyjskiego rynku zbytu oraz rynku pracy, a także politykę kredytową. Znamienne jest faktyczna wojna gospodarcza z Zachodem, skutkująca dla Rosji dotkliwymi sankcjami, a prowadzona bez oglądania się na koszty gospodarcze i społeczne, co dowodzi, że Moskwa będzie zdeterminowana w stosowaniu reglamentacji uczestnictwa w rynkach zbytu pozostających pod jej kontrolą. Można także zaryzykować stwierdzenie, że Rosja konstruuje nową „broń” polityczną: koncesjonowany dostęp do euroazjatyckiej przestrzeni ekonomicznej.

Niemcy obawiają się utrwalenia takiego sposobu prowadzenia polityki przez Rosję, a poprzez realizację rosyjskich celów re-integracyjnych, ograniczenia rozwoju przestrzeni euroazjatyckiej. Niemieckie obawy należy rozpatrywać przez pryzmat liczb i danych statystycznych: w samej Rosji działa ponad 6100 firm z udziałem kapitału niemieckiego, których roczną działalność szacuje się na około 40 mld Euro (EUR), zaś dotychczasowe niemieckie zaangażowanie inwestycyjne w FR wycenia się na około 25 mld dolarów amerykańskich (USD)¹⁰. Niemcy zainteresowane są także rozwojem kontaktów z krajami Azji Centralnej¹¹, co coraz bardziej jest uzależnione od postawy Rosji na tym obszarze¹². Dlatego też sprawa modernizacji gospodarki rosyjskiej oraz liberalizacja systemu politycznego, ze szczególnym uwzględnieniem reformy administracji oraz walki z korupcją, ma tak olbrzymie znaczenie dla niemieckiego rządu. W tym kontekście dotychczasowe niepowodzenie w zakresie realizacji programu PdM tworzy niepożądaną próżnię w polityce niemieckiej, której wypełnienie wysuwa się na plan pierwszy w realizowanej przez Berlin Ostpolitik. Można wręcz zaryzykować stwierdzenie,

¹⁰ Ministerstwo Spraw Zagranicznych, www.auswaertiges-amt.de/EN/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/01-Nodes/RussischeFoederation_node.html#doc388422bodyText2 (23 IX 2014).

¹¹ K. Mangold, *Potential & Perspektive. Zentralasien im Fokus der deutschen Wirtschaft*, [w:] *Machtmosaik Zentralasien: Traditionen, Restriktionen, Aspirationen*, Bonn 2007, s. 552–557.

¹² Firmy niemieckie są najbardziej zaangażowane we współpracę z gospodarką Kazachstanu, który jest związany z Rosją unią celną.

że likwidacja owej, niebezpiecznej z punktu widzenia Niemiec, sytuacji panującej w Rosji będzie zapewne główną treścią działań podejmowanych w nieodległej przyszłości w ramach polityki wschodniej UE.

Również polscy politycy coraz częściej, zaczynają postrzegać Rosję poprzez kontekst liczb i danych statystycznych. Roczna wymiana handlowa pomiędzy Polską i FR wynosi ok. 38 mld USD, zaś polski eksport szacuje się na prawie 10 mld USD¹³. Szczególnego znaczenia nabiera eksport do Rosji polskich produktów rolnych, którego dynamika w 2012 r. wyniosła 122% i przybrała wartość ok. 1 mld Euro. Warto wspomnieć, że w latach 2000–2012 eksport polskich towarów do FR wzrósł ponad dziesięciokrotnie. Rynek rosyjski jest zaliczany przez ekspertów do najbardziej perspektywicznych i rozwojowych dla polskiego eksportu¹⁴. Stąd też prawdopodobnie, po deeskalacji konfliktu rosyjsko-ukraińskiego, dla kierownictwa polskiego państwa stanie się aktualnym pogląd, że w stosunkach z Rosją podejmowane działania polityczne powinny w pierwszym rzędzie zapewniać warunki dla rozwoju współpracy gospodarczej. Z całą pewnością tego rodzaju pogląd będzie integrował się z wyzwaniem jakie zostaną postawione przed polityką wschodnią UE oraz wyznaczy cele tożsame z tymi, jakie konsekwentnie realizuje polityka niemiecka odnośnie FR. Jeśli takie podejście rzeczywiście stanie się jedną z zasad polskiej polityki wschodniej, to będzie jednocześnie wyznacznikiem polsko-niemieckiej płaszczyzny interesów w Europie Wschodniej, co prawdopodobnie sprawi, że tandem Warszawa–Berlin będzie odgrywał decydującą rolę w kształtowaniu polityki wschodniej UE.

Powyższa prognoza jest warunkowana dwiema kwestiami:

- deeskalacją (zamrożeniem) konfliktu rosyjsko-ukraińskiego, czyli przywróceniem wspomnianej wcześniej stabilizacji w regionie;
- wynikami wyborów parlamentarnych w Polsce, jakie odbędą się w 2015 r. Wygrana Prawa i Sprawiedliwości (PiS) oznaczać będzie, z dużą pewnością, rezygnację z kursu na normalizację w stosunkach polsko-rosyjskich oraz, prawdopodobnie, rezygnację z budowy ścisłego aliansu z Berlinem w kwestii kształtowania polityki wschodniej UE¹⁵.

Odnosząc się do drugiej kwestii można założyć, iż Rosja przygotowuje się do wykorzystania swoich wielkich zasobów ropy naftowej z łupków, których syberyjskie złoża szacuje się pomiędzy 15 mld a 1 bln baryłek. Jeśli weźmie się pod uwagę, że całkowite zasoby ropy konwencjonalnej w Rosji wynoszą około

¹³ *Współpraca handlowa między Polską a Rosją w 2012 r.*, Portal Promocji Eksportu, Ministerstwo Gospodarki, www.exporter.gov.pl/Informacja/Informacja.aspx?Id=60678 (5 V 2014).

¹⁴ *Eksport do Rosji*, Portal internetowy Export Group, www.exportgroup.pl/eksport/eksport-do-rosji.html (12 IX 2014).

¹⁵ *Program Prawa i Sprawiedliwości 2014*, s. 153–157, Prawo i Sprawiedliwość, www.pis.org.pl/dokumenty.php?s=partia&iddoc=164 (4 V 2014).

87 mld baryłek, złoża „łupkowe” mają wymiar wręcz rewolucyjny¹⁶ Ich wydobycie może zmienić rynek surowców energetycznych w Europie oraz przeobrazić kontynentalny układ gwarantujący bezpieczeństwo energetyczne poszczególnym państwom w regionie.

Z punktu widzenia polityki wschodniej UE, w przypadku powodzenia procesu wydobycia ropy z łupków, Rosja przekształci obecną przewagę polityczno-gospodarczą w kształtowaniu ładu na obszarze postradzieckim z taktycznej w strategiczną (z tymczasowej w długookresową lub nawet permanentną). Oznaczać to będzie osiągnięcie przez Moskwę wszystkich celów reintegracyjnych na tym obszarze. Przy takim rozwoju sytuacji Bruksela nie będzie mogła już konkurować z Rosją w sensie geopolitycznym, poprzez oferowanie państwom tamtego regionu zbliżenia do europejskiego projektu integracyjnego, lecz będzie zmuszona do uzyskiwania od Moskwy koncesji dla swojej tam obecności, przede wszystkim gospodarczej. Można z dużym prawdopodobieństwem założyć, że syberyjska ropa z łupków będzie wykorzystana jako filar organizowanej przez Moskwę Unii Euroazjatyckiej. Być może spowoduje także odsunięcie w czasie tak koniecznej modernizacji gospodarki rosyjskiej, tym bardziej, że obecne tendencje ekstenywnego rozwoju gospodarczego Rosji są dominujące i trwałe, zaś sprawujące władzę otoczenie prezydenta Władymira Putina jest zachowawcze – nie reprezentuje poglądów liberalnych.

Z polskiego punktu widzenia, osiągnięcie celów reintegracyjnych przez FR przekreśla dotychczasowy kurs polskiej polityki wschodniej. W perspektywie średniookresowej polscy politycy, i to niezależnie od reprezentowanej opcji, będą musieli uznać w Rosji głównego gracza oraz najważniejszego partnera Polski na Wschodzie. Zresztą znaczenie rosyjskiej ropy z łupków RP odczuwa już teraz. Swoje zaangażowanie w poszukiwanie gazu z łupków na terenie Polski zmniejszyły w sposób spektakularny. Tacy potentaci jak Exxon Mobil, Talisman Energy, czy Marathon Oil, których prawdopodobnie odstrasza regulacyjna niepewność istniejąca w naszym kraju¹⁷. Równoległe Exxon Mobil założył spółkę *joint venture* z rosyjskim gigantem energetycznym Rosneft, w celu wspólnego wydobywania syberyjskiej ropy z łupków¹⁸. Fakty te, pozornie nie wiążące się ze sobą, świadczą o potencjale rosyjskich surowców energetycznych. Znając przywiązanie Moskwy do wykorzystywania surowców energetycznych w kształtowaniu stosunków międzynarodowych należy przewidywać zmianę w rozłożeniu akcentów w rosyjskiej polityce zagranicznej, co będzie skutkowało nowymi wyzwaniem dla polityki

¹⁶ J. Henderson, *Tight Oil Development in Russia*, The Oxford Institute For Energy Studies, October 2013, s. 3.

¹⁷ *Państwo w łupkach*, „Nowy Przemysł” 2013, nr 11, s. 50.

¹⁸ *Rosja ma szansę na wielką rewolucję łupkową*, 5 XI 2013, Forbes, www.forbes.pl/czy-rosja-przeprowadzi-rewolucje-lupkowa,-artykuly,165915,1,1.html (2 IX 2014).

wschodniej UE. Należy się spodziewać, że dążenia Polski (i innych państw Europy Środkowo-Wschodniej) do obniżenia poziomu uzależnienia energetycznego od Rosji oraz liberalizacja zasad eksportu gazu łupkowego w USA przyczynią się do zmniejszenia oddziaływania energetycznego FR. Jednak wcale nie musi oznaczać to zmniejszenia napięcia politycznego.

Odnosząc się do trzeciej kwestii należy stwierdzić, iż w dobie nowoczesnych technologii komunikacyjnych i informatycznych, rozwoju nowych systemów broni i nowatorskiej taktyki wojskowej, a także w obliczu wzrostu roli alternatywnych źródeł energii oraz występowania powszechnego zagrożenia terrorystycznego, tradycyjne rozumienie kwestii bezpieczeństwa narodowego oraz uwarunkowań geopolitycznych wydaje się być nieaktualne. Wskutek tego, postrzeganie Ukrainy – w przypadku włączenia tego państwa w system demokracji zachodnich – jako obszaru, który może pełnić rolę strefy buforowej (bezpieczeństwa) pomiędzy Polską a Rosją, jest anachroniczne, a przy tym godzące w aspiracje Ukraińców¹⁹.

Z punktu widzenia regionalnego systemu bezpieczeństwa należy przyjąć z bardzo dużym prawdopodobieństwem, że Ukraina będzie ogrywać rolę czynnika destabilizującego ład międzynarodowy. Polityka rosyjska zmierza bowiem do zamrożenia konfliktu na Ukrainie, co oznacza, że celem Moskwy nie jest jego rozwiązanie, lecz jedynie deeskalacja. Strona niemiecka (jako najistotniejszy gracz w kwestii ukraińskiej po stronie Zachodu) zdaje się akceptować tego typu koncepcję, dążąc do dyplomatycznego rozwiązania, co jeśli nastąpi, będzie skutkowało rzeczywistą dezintegracją terytorium Ukrainy. Problem wschodniej Ukrainy będzie mógł być wykorzystywany przez Moskwę do realizacji celów politycznych i gospodarczych w każdym dogodnym dla niej momencie. Dlatego też Ukraina będzie postrzegana w kluczowych państwach UE oraz Sojuszu Północnoatlantyckiego jako obszar i podmiot międzynarodowy bardzo wysokiego ryzyka politycznego oraz gospodarczego. Jeśli władzom w Kijowie nie uda się odzyskać realnej i efektywnej kontroli nad wschodnią Ukrainą (co może uczynić jedynie na drodze militarnej) będzie to oznaczać, że destabilizacja tego państwa może stać się zjawiskiem długookresowym.

Ostry podział społeczeństwa ukraińskiego na zwolenników integracji z Zachodem oraz przeciwników takiego rozwiązania; brak jedności narodowej w kontekście językowym i kulturowym; słaba i archaiczna gospodarka, silne związki rodzinno-kulturalne obecnej elity polityczno-finansowej z kręgiem kultury rosyjskiej; brak wizji rozwoju społeczno-gospodarczego państwa; przestarzała infrastruktura komunikacyjno-transportowa; oligarchiczny system ekonomiczny;

¹⁹ R. Foks, *Polsko-ukraińskie otnoszenija na fone normalizacji polsko-rossijskich otnoszenij w 2010 g.* [w:] Aktualni problemy miżnarodnich widnosin, wyppusk 97, czastina II, Kijiw 2010, s. 33–39.

korupcja o wielkiej skali; Krym pod panowaniem rosyjskim – to główne czynniki, które sprawiają, że państwo to nie może być obecnie traktowane jako znaczący (kluczowy) partner i sojusznik polityczny Polski, dzięki któremu można uzyskać i, co najważniejsze, utrzymać stabilność w zakresie bezpieczeństwa międzynarodowego.

Kolejnym sprawdzianem wiarygodności Ukrainy jako partnera Zachodu będzie fakt rzeczywistego reformowania kraju. Co prawda, obecne władze deklarują wolę polityczną w tej kwestii, ale jak pokazuje najnowsza historia tego państwa, wolę taką deklarowała każda ekipa będąca u władzy po 1991 r., co niestety nie przełożyło się na konkretne rezultaty. Jest to zresztą jedna z głównych przyczyn obecnej słabości Ukrainy. Należy mieć także świadomość, że w interesie Rosji jest niedopuszczenie do reform w tym kraju lub przynajmniej znaczące osłabienie ich efektywności. Przez ten pryzmat trzeba także spoglądać na umowę stowarzyszeniową, jaką Kijów podpisał z UE. Póki co, ma ona jedynie wartość papieru, na której ją spisano. Warunkiem jej wykonania jest stabilizacja polityczna oraz zreformowana przestrzeń społeczno-gospodarcza Ukrainy.

Podsumowanie

Polski rząd stoi dziś przed wyzwaniem przeprowadzenia rewizji założeń polityki wschodniej, a także przed decyzją o ewentualnej rezygnacji z dogmatu tejże polityki, zasadzającego się na przyznawaniu szczególnej roli geopolitycznej Ukrainie. Nadzieje pokładane w tym państwie legły praktycznie w gruzach, zaś implementacja przez władze tego kraju umowy stowarzyszeniowej z UE będzie niezmiernie trudne i długotrwałe (proces ten należy postrzegać w perspektywie pokoleniowej).

Szczególnym czynnikiem negatywnym w kontekście polskich interesów odnośnie Ukrainy jest słabość UE w porównaniu z FR oraz niezdolność do prowadzenia przez Brukselę gry o znaczeniu geopolitycznym. Wartości europejskie przegrywają z rosyjskim pragmatyzmem. Siła rosyjskiego centralizmu zwycięża unijną proceduralną ociężałość. Tym samym Rosja potwierdziła, że jest głównym graczem w Europie Wschodniej, a jej plany budowy Unii Eurazjatyckiej należy traktować niezwykle poważnie. Po „ukraińskim eksperymencie” Bruksela zapewne jeszcze silniej skoncentruje się na Rosji, która ugruntowała swoją pozycję i potwierdziła, że jest centralnym zagadnieniem polityki wschodniej UE, co zapewne przyczyni się do zmniejszenia znaczenia programu PW. Jest to doskonale rozumiane w Berlinie. Polska może stać się kluczowym państwem Unii w procesie kształtowania przyszłej polityki odnośnie Rosji i całego obszaru postradzieckiego,

przede wszystkim w zakresie budowania stabilnych relacji gospodarczych oraz w kwestiach bezpieczeństwa międzynarodowego²⁰. Jeśli dojdzie do rewizji głównych założeń polityki wschodniej realizowanej przez Warszawę, zwłaszcza odnośnie Ukrainy. W związku z tym, Warszawa może zacieśnić współpracę z Berlinem i stać się jednym z filarów unijnej polityki na Wschodzie, co będzie wymagać powrotu do procesu normalizacji stosunków z FR, ale za to w dłuższej perspektywie zaowocuje wymiernymi korzyściami gospodarczymi. Także na Ukrainie oraz w innych państwach Europy Wschodniej i Azji Centralnej. O realizacji takiego scenariusza zadecydują polscy wyborcy w 2015 r. wybierając pomiędzy dwiema najważniejszymi korporacjami wyborczymi: PiS albo PO.

SŁOWA KLUCZOWE

polityka wschodnia UE, umowa stowarzyszeniowa z UE, Partnerstwo Wschodnie, Partnerstwo dla Modernizacji, polityka bezpieczeństwa, stosunki polsko-niemieckie, stosunki polsko-ukraińskie, stosunki polsko-rosyjskie, stosunki niemiecko-rosyjskie

KEYWORDS

EU Eastern policy, association agreement with the EU, Eastern Partnership, Partnership for Modernisation, security policy, Polish-German relations, Polish-Ukrainian relations, German-Russian relations

S u m m a r y

Poland and Germany vs. Eastern policy of the European Union

Rejection of the association agreement with the EU by Ukraine during the Eastern Partnership summit in Vilnius, annexation of Crimea and aggression against eastern Ukraine have confirmed incontestable position of Russia in the post-Soviet area. Thereby Russia has established itself as “the central issue” in the Eastern policy of the European Union. For Poland that implies the need to revise principles of the policy pursued both towards Ukraine and Russia. On the other hand, Germany is divided and disappointed with the policy of the Russian policy-makers, who carry out inter alia negative actions as follows: the so called military blackmail employed towards Ukraine, intensification of armaments, and preeminently Moscow’s factual resignation from the implementation of the Partnership for Modernisation programme in the form proposed by the EU. The article analyses challenges faced by Poland, that are generated both by the Russian and German policy in times of Russia’s aggression against Ukraine.

²⁰ Germany’s Trilateral Initiative..., *op.cit.*

MIROŚLAW HABOWSKI
Uniwersytet Wrocławski

STOSUNKI POLSKO-AMERYKAŃSKIE PO UZYSKANIU PRZEZ POLSKĘ CZŁONKOSTWA W UNII EUROPEJSKIEJ

Od zakończenia zimnej wojny i uwolnieniu się od statusu satelity Związku Sowieckiego stosunki ze Stanami Zjednoczonymi (USA) mają dla Polski pierwszorzędne znaczenie. Stanu tego nie zmieniło w sposób radykalny uzyskanie członkostwa w Unii Europejskiej (UE). Jednocześnie stosunki te mają charakter zdecydowanie asymetryczny. Z jednej strony mamy jedyne supermocarstwo współczesnego świata, stałego członka Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ), największą potęgę militarną i gospodarczą współczesnego świata, trzecie państwo co do wielkości terytorium i liczby ludności. Z drugiej – państwo „nieco mniejsze niż Nowy Meksyk”¹, zajmujące pod względem wielkości terytorium 70 miejsce na świecie, 22 miejsce w wielkości Produktu Krajowego Brutto, jeżeli brać pod uwagę parytet siły nabywczej, ale 68 w zestawieniu *per capita* i 139 pod względem realnej stopy wzrostu².

Skutkiem tak ogromnej różnicy potencjałów i międzynarodowego znaczenia obu państw jest przyjęcie tezy, iż na stan wzajemnych stosunków w największym stopniu wpływa percepcja przez amerykańskie elity polityczne możliwości wykorzystania Polski dla realizacji swoich celów w obszarze polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i gospodarczej. Mniejsze znaczenie ma percepcja przez polskie elity możliwości wykorzystania potencjału amerykańskiego dla osiągnięcia celów Warszawy. Nie znaczy to jednak, że jest ona nieistotna.

Od samego początku istnienia III Rzeczypospolitej najważniejszą dziedziną współpracy polsko-amerykańskiej jest polityka bezpieczeństwa. Po rozwiązaniu początkowych złudzeń, że to Konferencja Bezpieczeństwa i Współpracy

¹ *The World Factbook. Poland*, Central Intelligence Agency, www.cia.gov (18 XII 2013).

² *Ibidem*.

w Europie może stać się systemem gwarantującym Polsce bezpieczeństwo, niemal dla wszystkich środowisk politycznych stało się jasne, że rolę taką może spełnić tylko Sojusz Północnoatlantycki (NATO), w którym USA pełnią funkcję przywódczą. I rzeczywiście, członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej (RP) w pakcie stało się możliwe dopiero w momencie, gdy administracja prezydenta Billa Clintona porzuciła politykę *Russia First* i podjęła decyzję o rozszerzeniu Sojuszu o trzy państwa środkowoeuropejskie. Polska stała się jednym z najwierniejszych sojuszników USA w NATO, biorąc udział także w amerykańskich działaniach zbrojnych, które nie spotkały się z akceptacją innych członków Sojuszu i były realizowane poza jego ramami. Polscy żołnierze walczyli u boku Amerykanów w Afganistanie (od 2002 r., zarówno w amerykańskiej operacji „Trwała wolność”, jak i w natowskiej misji ISAF) i w Iraku (w latach 2003–2008, tzw. operacja „Iracka wolność”, a następnie dowodzenie południowo-środkową strefą okupacyjną)³. Angażując się w obie wojny RP spełniła funkcję lojalnego sojusznika USA udzielającego Waszyngtonowi wsparcia militarnego i politycznego. Nie przeceniając znaczenia Polski należy zauważyć, że to ostatnie było o tyle istotne, że pomagało amerykańskiej propagandzie zwalczać oskarżenia wysuwane przez niektóre państwa zachodnioeuropejskie o prowadzenie polityki hegemonialnego unilateralizmu⁴. Znalazło to wyraz w słynnej wypowiedzi sekretarza obrony Donalda Rumsfelda o „starej” i „nowej Europie”.

³ Co jednak wymowne, Polska, podobnie jak Niemcy, odmówiły udziału w działaniach przeciwko Libii w 2011 r.

⁴ Komentując europejski spór o „wojnę iracką” czołowy polski socjolog precyzyjnie diagnozował: „Zaniepokojenie może budzić fakt, że Francuzi i Niemcy walcząc z *hegemonialnym unilateralem*, przypisywanym Amerykanom, i występując w roli *rzeczników egalitarnego uniwersalizmu* (Habermas), nie widzą, że ich całkowita pewność, iż reprezentują całą Europę, że po prostu są Europą, świadczy o tym, że ów *egalitarny uniwersalizm* nie obowiązuje wewnątrz Europy, a szczególnie w stosunku do krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Nie pytając Polaków o zdanie, popełniają błąd, który Habermas zarzuca Amerykanom: *w swej dobrowolnej izolacji dobry hegemon, który ma być powiernikiem ogólnych interesów, nie może wiedzieć, czy to, co czyni rzekomo w interesie innych, jest rzeczywiście dla wszystkich równie dobre*. Ta całkowita pewność, że to, co dzisiaj czynią Niemcy i Francuzi, jest równie dobre dla wszystkich Europejczyków, sprawia, że rzekomy uniwersalizm łatwo przerodzić się może w *hegemonialny unilateralem* w obrębie Europy”; Z. Krasnodębski, *Osiółkowi w żłoby dano – i co z tego wynikało*, [w:] Z. Krasnodębski, *Zmiana klimatu*, Kraków 2006, s. 67–68; Rozwijając myśl Krasnodębskiego warto wskazać, iż poważną słabością polskiej debaty na temat wojny irackiej było przejęcie przez licznych uczestników sporu argumentacji stworzonej przez ośrodki zewnętrzne. Argumenty te, mimo niekiedy wysoce abstrakcyjnej formuły, w istocie odzwierciedlały partykularne interesy państw tworzących i lansujących owe twierdzenia. I tak, jak oskarżenia pod adresem USA o unilateralem faktycznie oznaczały roszczenie kilku mocarstw do współdecydowania o losach świata, co w żaden sposób nie wzmacniałoby pozycji Polski w systemie międzynarodowym. Ponadto, przejęcie argumentacji amerykańskiej przez rząd i partie wspierające udział Rzeczypospolitej Polskiej (RP) w agresji na Irak, utrudniało sprecyzowanie polskiej racji stanu.

Formuła Rumsfelda ujawniała, że stawka wojny irackiej znacznie wykraczała poza kwestie Bliskiego Wschodu. Polityka prowadzona w przededniu wybuchu wojny ujawniła strategiczne cele poszczególnych państw i ich wizje globalnego systemu międzynarodowego. Wykorzystując słabość merytoryczną sformułowanych przez administrację George'a W. Busha oskarżeń wobec Iraku i nielegalność agresji (złamanie przez USA Karty Narodów Zjednoczonych) Francja i Niemcy (podobnie jak Rosja i Chiny) rzuciły wyzwanie amerykańskiej hegemonii w systemie międzynarodowym. Jednocześnie, chociażby w trakcie prac nad Konstytucją dla Europy, Berlin i Paryż dążyły do dalszego zwiększenia swej kontroli nad UE. Politykę obu państw zachodnioeuropejskich można zinterpretować jako równoważenie potęgi USA w systemie światowym, ale zarazem dążenie do zdominowania systemu europejskiego. To z kolei spowodowało szereg innych krajów europejskich (wśród nich Polskę) do przyjęcia strategii równoważenia siły Francji i Niemiec w Europie i *bandwagoning* („podłączanie się”) w stosunku do Waszyngtonu. USA podjęły wyzwanie i w odniesieniu do Europy zastosowały politykę równoważenia zza morza. Wojna iracka i spór o konstytucję europejską były głównymi frontami walki o miejsce Polski w UE. Broniąc swej siły głosu wynikającej z traktatu nicejskiego Polacy razem z Hiszpanami przeciwstawiali się wzmocnieniu pogrążających się w amerykańnofobii Niemiec. Należy pamiętać, że w sformułowanej 9 IX 2003 r. przez rząd polski krytycznej ocenie projektu traktatu konstytucyjnego wyrażono m. in. sprzeciw „wobec tworzenia w UE struktur obronnych konkurencyjnych wobec NATO”⁵.

Warto zauważyć, że polska polityka wobec konfliktu irackiego, jest niezwykle ciekawym przypadkiem z punktu widzenia teorii stosunków międzynarodowych. Wydaje się, że potwierdza ona w pewnym stopniu koncepcję realizmu defensywnego zaproponowaną przez Stephena M. Walta. Twierdzi on, że *bandwagoning* jest strategią ofensywną – zawiera się sojusz z najsilniejszym źródłem zagrożenia po to, by zwiększyć własną potęgę. Tezę S. Walta, iż im większą potęgę zgromadzi zagrażające państwo tym większa skłonność do równoważenia, potwierdziła polityka Niemiec, Francji, Rosji i Chin. W skali systemu europejskiego potwierdziła się także hipoteza S. Walta, iż skłonność do balansowania rośnie wraz z geograficzną bliskością potęgi zagrażającej, a „do podłączenia się” wzrasta wraz ze wzrostem odległości geograficznej⁶. Teoria stosunków międzynarodowych musi zmierzyć się z sytuacją, gdy państwo jednocześnie prowadzi politykę równoważenia w swym systemie regionalnym poprzez realizację strategii podłączenia do największej potęgi w systemie globalnym. Taką politykę prowadziła

⁵ R. Zięba, *Główne kierunki polityki zagranicznej Polski po zimnej wojnie*, Warszawa 2010, s. 117.

⁶ A. Wojciuk, *Dylemat potęgi. Praktyczna teoria stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2010, s. 53–54.

Polska w przededniu uzyskania członkostwa w UE i wyraźnie w związku z tymże członkostwem. Co więcej, wbrew koncepcji S. Walta (a także Johna Mearsheimera) motywem podłączania się Polski do USA nie był strach przed zagrożeniem ze strony Waszyngtonu, ale nadzieje na zysk wynikający z bliskiego związku z najsilniejszym mocarstwem na świecie. W tym sensie, trafna wydaje się korekta koncepcji neorealistów zaproponowana przez szkołę realizmu neoklasycznego (Randalla Schwellera). Zwraca ona uwagę na fakt, iż państwa mogą się podłączać do najsilniejszego nie ze strachu przed nim (będąc wtedy polityką ustępstw), ale z chęci zysku⁷. Przypadek Polski w 2003 r. był jednak bardziej skomplikowany niż przewiduje to koncepcja R. Schwellera, właśnie ze względu na to, iż gra toczyła się na dwóch poziomach systemu międzynarodowego. Skłonność do przyjęcia strategii *bandwagoning* wyprowadza on z wewnętrznych uwarunkowań polityki państw. Zakłada, że skłonność do podłączania wynika z faktu, że często łatwiej przekonać elity i społeczeństwo do podłączenia się niż do kosztownej polityki równoważenia. Ta ostatnia często budzi społeczny opór. Przypadek Polski pozornie temu przeczy, gdyż znaczna część społeczeństwa do udziału RP w agresji na Irak odnosiła się krytycznie. Jednak, wydaje się, że w istocie przypadek ten potwierdza tezę R. Schwellera, gdyż (pomijając motywy sprzeciwu o charakterze religijnym, etycznym i prawno-międzynarodowym) była to zarazem polityka równoważenia wobec trzech sąsiednich mocarstw (nie tylko wobec Francji i Niemiec w UE, ale zarazem również Rosji).

Wojna iracka ujawniła, że dla USA Polska pełni nie tylko funkcję dostawcy kontyngentu wojskowego mającego uczestniczyć w wojnach toczonych dla realizacji jej interesów, ale także destruktora tendencji integracji europejskiej, które mogłyby zagrozić interesom amerykańskim (stworzenia silnego i sprawnego mocarstwa europejskiego), oraz procesowi zbliżenia „Europy” z Rosją. Odwołując się do klasyfikacji Kalevi Holsti’ego Polska wypełniała rolę „wiernego sojusznika”, „stronnika ruchów wyzwolenicznych” i „agenta antyimperialistycznego” (wobec państw posowieckich) oraz „obrońcy wiary”⁸ demokratyczno-liberalnej.

Geopolityczny aspekt powyższych ról w pełni przedstawił George Friedman, założyciel prywatnej agencji wywiadowczej Stratfor, który stwierdził, iż „cele Ameryki w Eurazji – rozumianej jako Rosja i Półwysep Europejski – są takie same jak w innych regionach: chodzi o to by nie dopuścić do dominacji jednej siły (lub koalicji sił) na danym obszarze. Rosja zintegrowana z Europą mogłaby stworzyć taką potęgę: jej ludność, potencjał przemysłowy i bogactwa naturalne co najmniej dorównywałyby amerykańskim, a najprawdopodobniej nawet je

⁷ *Ibidem*, s. 75.

⁸ M. Bielecka, *Role międzynarodowe państwa*, [w:] *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, red. R. Zięba, Toruń 2004, s. 184.

przewyższyły⁹. Ponadto zakłada on, że Rosja odbuduje swoje imperium, ale nie spowoduje to adekwatnej reakcji państw zachodnioeuropejskich. Jego zdaniem bardziej obawiają się one USA niż Rosji, którą postrzegają jako gospodarczo do siebie synergiczną. Wskazuje, iż ich poczucie zagrożenia jest zmniejszone przez samo istnienie państw środkowoeuropejskich i pełnienie przez nie roli bufora: „Rozumieją niepokoje mieszkańców Europy Wschodniej, ale wybierają własne korzyści gospodarcze. Ich postawa stanowi poważne ryzyko dla Stanów Zjednoczonych, zatem amerykański prezydent musi powstrzymać Rosję do momentu, aż da o sobie znać jej wewnętrzna słabość. Musi działać natychmiast. Nawet jeśli wojna z radykalnym islamem jeszcze się nie skończyła. Jeśli Niemcy i Rosja będą dalej zmierzać w stronę sojuszu, kraje pomiędzy Morzem Bałtyckim a Morzem Czarnym – tak zwane kraje Międzymorza – staną się nieodzowne dla polityki Stanów Zjednoczonych. Największym z nich i najkorzystniej strategicznie położonym jest Polska. Ma najwięcej do stracenia i doskonale o tym wie. Polacy znaleźli się w Unii Europejskiej, ale tkwią, jak tkwili, między Niemcami a Rosją. Co się stanie, jeśli te dwa kraje się sprzymierzą? Polska, jak i inne kraje Europy Wschodniej, jest przerażona możliwością ponownego wciągnięcia w strefę wpływów jednego lub obu historycznych wrogów¹⁰. Swoje wywody Friedman ilustruje mapą, która doskonale przedstawia na tle Europy Nizinę Środkowoeuropejską, „która ciągnie się niczym arteria komunikacyjna od francuskiego wybrzeża atlantyckiego po Petersburg¹¹. Mapa wyraźnie ukazuje wyjątkowo niekorzystne położenie Polski, inaczej niż w przypadku Czech, Słowacji czy Węgier, nie ukrytej za pasmem Sudetów i Karpat. „Polska, otwarta na obie strony, ma niewielki wybór i będzie musiała się pogodzić z tym, co zdecydują Niemcy i Rosja. Byłoby to nieszczęściem dla Stanów Zjednoczonych, dlatego w ich interesie leży gwarantowanie niepodległości tego państwa w relacjach z jego sąsiadami. Należy wspierać budowanie w Polsce silnej gospodarki oraz armii, która stanie się modelem i siłą napędową dla innych państw Europy Wschodniej. Ten kraj to historyczna kość niezgody, stojąca w gardle zarówno Niemcom, jak i Rosji. Ameryka musi upilnować, by nadal tam tkwiła. Polska sprzymierzona z Niemcami stanowi zagrożenie dla Rosji i *vice versa*. Z punktu widzenia Ameryki powinna być zagrożeniem dla obu stron, gdyż nie można dopuścić, by któraś z nich poczuła się bezpieczna¹².

Z powyższych powodów Friedman postuluje, by stosunki polsko-amerykańskie spełniały dwie funkcje: 1) zapobieganie (względnie osłabianie) przymierzu niemiecko-rosyjskiemu, albo 2) stworzenie dla niego przeciwwagi. Zwraca

⁹ G. Friedman, *Następna dekada. Gdzie byliśmy i dokąd zmierzamy*, Warszawa 2012, s. 165.

¹⁰ *Ibidem*, s. 167.

¹¹ *Ibidem*, s. 168.

¹² *Ibidem*, s. 168–169.

uwagę, iż USA nie mają alternatywnej strategii równoważenia sojuszu Moskwy z Berlinem. Mając środkowoeuropejskie korzenie¹³ Friedman wyjaśnia swym amerykańskim czytelnikom, iż poważną przeszkodą dla realizacji tego planu są polskie doświadczenia historyczne z zachodnimi gwarancjami, które całkowicie zawiodły w 1939 r. „Obawa przed zdradą spowoduje, że Polacy chętniej zwrócą się do wroga, niż zdecydują się na przymierze z niepewnym partnerem. Z tego powodu prezydent Stanów Zjednoczonych w stosunkach z nimi musi działać zdecydowanie i bez wahania, a to oznacza podjęcie decyzji wiążących pod wieloma względami. (...) Jeśli Polacy dojdą do wniosku, że są jedynie kartą przetargową w relacjach z Rosją, uznają Amerykanów za niesolidnego partnera. Zatem w ciągu następnej dekady Stany Zjednoczone będą mogły zdradzić Polskę tylko raz, i to dla jakichś poważnych, niewyobrażalnych w tej chwili korzyści. Przecież utrzymanie silnego klina, wbitego pomiędzy Niemcy a Rosję, to jeden z żywotnych interesów Ameryki”¹⁴.

Dla polskiego czytelnika nie ulega wątpliwości, że jednorazowa zdrada może przynieść USA pewne straty, ale okupione zapewne zyskami gdzie indziej. Tymczasem dla Polski może to być wystawienie się na śmiertelne zagrożenie. Szczególnie, że cytowane tak obszernie fragmenty książki Friedmana zostały napisane już po 17 IX 2009 r., gdy to prezydent Barack Obama realizując swą politykę resetu w stosunkach z Rosją poinformował polskie władze o zarzuceniu realizacji programu tarczy antyrakietowej w dotychczasowej formie¹⁵. Trudno o bardziej czytelny sygnał, jak łatwo Amerykanie mogą poświęcić Polskę dla realizacji taktycznych celów w swych stosunkach z Rosją. Co więcej, G. Friedman wspomina o zdradzie Polski przez jej francuskich i angielskich aliantów, ale dyskretnie przemilcza, że pod koniec II wojny światowej to USA odegrały decydującą rolę

¹³ Ojciec Georga Friedmana urodził się w Uzhorodzie na Rusi Zakarpackiej (obecnie Ukraina, a wówczas – w 1912 r. – Austro-Węgry); Zob. G. Friedman, *Ukraine: On the Edge of Empires*, Stratfor (Strategic Forecasting, Inc.), www.stratfor.com (19 XII 2013).

¹⁴ G. Friedman, *Następna dekada...*, s. 170–171.

¹⁵ „W pierwszych miesiącach 2009 r. (...) Stany Zjednoczone (...) zapowiedziały podjęcie decyzji o przyszłości programu [obrony przeciwrakietowej] po dokonaniu jego wszechstronnego przeglądu i zobowiązały się do informowania Polski (i innych partnerów) o jego przebiegu i wynikach. (...) Wyniki przeglądu tego programu władze USA ogłosiły 17 września. Zapowiedziano wówczas zastąpienie dotychczasowego projektu nową koncepcją, określaną jako *phased adaptive approach*. Oznaczało to rezygnację z budowy bazy pocisków przechwytyjących w Polsce w kształcie ustalonym w polsko-amerykańskiej umowie z 2008 r. Zarazem władze USA zadeklarowały wolę dalszej współpracy z Polską w zakresie obrony przeciwrakietowej i włączenia w budowę nowego systemu, aczkolwiek w późniejszych fazach jego wdrażania (instalacje mające stanowić część systemu mogłyby zostać rozmieszczone w Polsce około roku 2015 lub 2018)”; M. Madej, *Polityka bezpieczeństwa Polski – wymiar polityczno-wojskowy*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2010, s. 62–63; Bardzo szybko „zapomniano” o pierwszej z podanych dat. Druga, rok 2018, jest już po zakończeniu prezydentury B. Obamy, co oznacza, że decyzja będzie należała do przyszłego przywódcy USA.

w uprawomocnieniu faktu aneksji znacznej części terytorium II Rzeczypospolitej przez Związek Sowiecki i stworzeniu państwa polskiego będącego satelitą Moskwy. Co gorsza, jeżeli w tamtym okresie dyplomacja amerykańska wchodziła w konflikt z Sowietami odnośnie spraw polskich, to często wynikało to z obrony przez Waszyngton interesów niemieckich (podważanie granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej).

Sprawa udziału Polski w projekcie Missile Defense (MD) jest doskonałym miernikiem zaangażowania USA w bezpieczeństwo Polski. Nie chodzi oczywiście o to, iż program ten miał bronić Polskę przed ewentualnym atakiem rakietyowym, bowiem „z technicznego punktu widzenia, przy rozmieszczeniu w Polsce jedynie GMD, bez systemu przechwytywania pocisków średniego i pośredniego zasięgu w końcowej fazie lotu, terytorium Polski chronione będzie słabiej niż terytorium USA”¹⁶. Korzyścią dla Polski miała być realna obecność wojsk amerykańskich i ważnego elementu systemu obrony Stanów Zjednoczonych. Na terytorium Rzeczypospolitej miała znajdować się wchodząca w skład systemu Ground Missile Defense (GMD) baza rakiet Ground Based Interceptor (GBI), wyposażonych w samosterujące elementy niszczące (Exo-atmospheric Kill Vehicle, EKV) i przeznaczonych do niszczenia głowic międzykontynentalnych rakiet balistycznych w środkowej fazie lotu. Na temat tarczy antyrakietowej rozmawiano na forum NATO już w Pradze w 2002 r.¹⁷. Jako lokalizację bazy Amerykanie brali pod uwagę także Bułgarię, Rumunię i Wielką Brytanię, jednak w styczniu 2007 r. propozycję złożyli oficjalnie Polsce i Czechom. „Stany Zjednoczone zapewniały, iż europejski komponent systemu ma służyć obronie przed ewentualnym irańskim atakiem rakietami balistycznymi na wschodnie wybrzeże Stanów Zjednoczonych, amerykańskie wojska w Europie oraz terytorium większości państw NATO (...). Na początku marca polski rząd zasygnalizował, iż w zamian za zgodę na budowę bazy w Polsce liczy na zawarcie umowy polityczno-obronnej *podnoszącej stosunki z USA na wyższy poziom*. Powszechnie interpretowano to (zgodnie z sugestiami władz, m. in. prowadzącego negocjacje wiceministra spraw zagranicznych Witolda Waszczykowskiego) jako oczekiwanie od Stanów Zjednoczonych dodatkowych, odrębnych od zobowiązań w ramach NATO, gwarancji udzielenia pomocy Polsce w sytuacji zagrożenia oraz oparcia stosunków polsko-amerykańskich na modelu dwustronnego sojuszu. Rząd podkreślał bilateralny charakter rozmów, co było reakcją nie tylko na stanowisko opozycji domagającej

¹⁶ M. Mróz, *Tarcza antyrakietowa*, „Infos. Zagadnienia Społeczno-Gospodarcze”, Biuro Analiz Sejmowych 2007, nr 13, s. 4.

¹⁷ S. Frühling, S. Sinjen, *Debata wokół amerykańskich planów rozmieszczenia tarczy antyrakietowej*, [w:] *Amerykańska tarcza antyrakietowa w Europie. Konieczność, warunki, akceptacja*, S. Rababe (red.), Raporty Fundacji Konrada Adenauera, maj 2008 r., s. 9.

się konsultacji w sprawie tarczy z państwami NATO i Unii Europejskiej, ale też na narastającą krytykę amerykańskich planów ze strony Rosji¹⁸.

W połowie maja 2007 r. zastępca sekretarza stanu Daniel Fried (a zarazem były ambasador USA w Warszawie) jednoznacznie stwierdził, że Rosja będzie musiała się oswoić z faktem, że nie będzie już w stanie kontrolować polityki wewnętrznej i zagranicznej swych dawnych satelitów, ale zarazem złożył Moskwie ofertę współpracy. Republikański senator Edward Royce przypuszczał, że działania Moskwy miały na celu raczej ograniczenie wpływów USA. Nie wynikały natomiast z obaw o własne bezpieczeństwo czy też o nowy wyścig zbrojeń¹⁹. Oficjalne negocjacje rozpoczęły się 23 V 2007 r. w Warszawie. Amerykanie przedstawili dwa projekty umów. Pierwszy dotyczył statusu ich wojsk mających stacjonować w Polsce (Status of Forces Agreement, SOFA²⁰). Drugi projekt dotyczył budowy i funkcjonowania bazy. W toku negocjacji Amerykanie dopuścili możliwość zawarcia umowy o współpracy naukowo-technicznej²¹. Rząd Jarosława Kaczyńskiego nie zdążył zakończyć negocjacji, a nowy premier Donald Tusk w wygłoszonym w listopadzie 2007 r. exposé zapowiedział, że będą one kontynuowane dopiero po konsultacjach z sojusznikami z NATO (czyli właściwie z UE) oraz z niektórymi sąsiadami Polski (czyli z Rosją)²². Jako warunek zgody na powstanie bazy antyrakiet rząd koalicji Platforma Obywatelska – Polskie Stronnictwo Ludowe wskazał zobowiązanie się USA do stałego stacjonowania na terytorium RP baterii rakiet Patriot. Po siódmej turze negocjacji swe niezadowolenie z ich efektu, w oświadczeniu wydanym 4 VII 2008 r. (w dniu amerykańskiego święta narodowego) wyraził premier D. Tusk. Nagłego przyśpieszenia negocjacje doznały po wybuchu wojny rosyjsko-gruzińskiej²³ i 20 VIII 2008 r. minister Radosław Sikorski i sekretarz stanu Condoleezza Rice podpisali Deklarację w sprawie współpracy strategicznej i Umowę w sprawie rozmieszczenia na terytorium RP

¹⁸ M. Madej, *Polityka bezpieczeństwa Polski (wymiar polityczno-wojskowy)*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2008, s. 59; Krytyczna analiza stanowiska Rosji, eksponująca fakt, iż dziesięć ulokowanych w Polsce antyrakiet nie byłoby w żaden sposób zdolne zestrzelić rakiet, będących nośnikami niemal 3000 rosyjskich głowic jądrowych oraz, że trajektoria lotu rosyjskich rakiet wystrzelonych przeciwko USA przebiegałaby przez obszary Arktyki i ich zestrzelenie przez pociski stacjonujące w Polsce jest fizycznie niemożliwe; Zob. K. Piątkowski, *Tarcza antyrakietowa – opcje strategicznego wyboru*, [w:] *Polityka zagraniczna Polski. Unia Europejska, Stany Zjednoczone, sąsiedzi*, J. Czaputowicz (red.), Warszawa 2008, s. 136–140.

¹⁹ N. Wagner, R. Sehling, *Obrona przeciwrakietowa – stanowisko Stanów Zjednoczonych*, [w:] *Amerykańska tarcza antyrakietowa*, *op.cit.*, s. 31–33.

²⁰ Umowa została podpisana 11 XII 2009 r.

²¹ B. Górka-Winter, *Polityka Polski wobec Stanów Zjednoczonych*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2008, s. 85–86.

²² *Ibidem*, s. 87.

²³ Rząd polski zaprzeczał jakoby istniał związek pomiędzy obiema kwestiami.

rakiet antybalistycznych. Przewidywano, że od 2009 r. w Polsce będzie stacjonować czasowo jedna bateria rakiet Patriot, a od roku 2012 na stałe²⁴. To ostatnie zobowiązanie nie zostało zrealizowane i już w październiku 2009 r. Amerykanie zaproponowali rozwiązania alternatywne. W związku z wizytą w USA prezydenta Bronisława Komorowskiego na początku grudnia 2010 r. poinformowano o tworzeniu stałego garnizonu naziemnego wsparcia technicznego amerykańskich samolotów typu F-16, stacjonujących rotacyjnie w Polsce²⁵. Powstał on w listopadzie 2012 r. w Łasku koło Łodzi²⁶.

W grudniu 2013 r., po zawarciu porozumienia pięciu stałych członków Rady Bezpieczeństwa ONZ i Niemiec z Iranem w sprawie wojskowego programu atomowego tegoż państwa, Rosja zażądała przerwania realizacji programu tarczy antyrakietowej przypominając, że wcześniej NATO podkreślało, że ma on chronić właśnie przed zagrożeniem ze strony Teheranu. Polscy analitycy zauważyli, że wsparcie dla propozycji rosyjskiej nadeszło ze strony czołowego niemieckiego think tanku, a mianowicie Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, wskazującego w swej ekspertyzie, iż przerwa w realizacji programu obrony antyrakietowej byłaby w interesie Niemiec²⁷.

Szczególnie ważnym forum współpracy polsko-amerykańskiej w dziedzinie bezpieczeństwa jest Sojusz Północnoatlantycki. Po uzyskaniu członkostwa w UE, Warszawa, zgodnie ze stanowiskiem USA, postulowała „zbliżanie rozwiązań europejskich w dziedzinie obronności do rozwiązań natowskich”²⁸. W sporach dotyczących strategicznych wizji rozwoju NATO pomiędzy

²⁴ B. Górka-Winter, *Długa droga do tarczy*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2009, s. 234–235.

²⁵ B. Wiśniewski, *Polska i Stany Zjednoczone: odzyskując stracony czas*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2011, s. 110.

²⁶ *Stała baza wojskowa USA w Polsce już pojutrze*, 7 XI 2012, RMF FM, www.rmf24.pl (22 XII 2013).

²⁷ M. Dura, „Stop” – Berlin i Moskwa jednym głosem w sprawie tarczy antyrakietowej, 6 XII 2013, Defence24, www.defence24.pl (22 XII 2013); Minister Siergiej Ławrow w wywiadzie dla rosyjskiej prasy stwierdził: „Mamy nadzieję, że rozwiązanie problemu irańskiego programu jądrowego wpłynie na zrewidowanie przez naszych amerykańskich partnerów koncepcji tarczy antyrakietowej w Europie. W istocie znika powód, który był wykorzystywany w celu uzasadnienia jej tworzenia”; *Intervju Ministra inostrannyh diel Rosii S. V. Lavrovainformacionnomu agenstvu „Interfaks”, 21 dekabrya 2013 goda*, 21 XII 2013, Ministerstwo Spraw Zagranicznych Federacji Rosyjskiej, www.mid.ru (22 XII 2013); Na temat negatywnego stosunku wszystkich poza chadecją niemieckich partii politycznych wobec projektu tarczy antyrakietowej i kwestionowaniu przez nie tezy, iż polsko-amerykańskie negocjacje mają charakter bilateralny; Zob. Ł. Adamski, *Niemiecka debata o systemie obrony przeciwrakietowej*, „Biuletyn” 2007, nr 17 (431), Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, www.pism.pl (24 XII 2013).

²⁸ R. Kupiecki, *Polityka bezpieczeństwa Polski*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2005, s. 60.

zwolennikami koncepcji globalnej (USA, Wielka Brytania) a zwolennikami koncepcji tradycyjnej, ograniczającej zadania sojuszu zasadniczo do działań w przestrzeni określonej przez Traktat Waszyngtoński (Francja)²⁹, Polska stanęła przed trudnym wyborem. Zasadniczo wstąpiła do NATO by zwiększyć swoje bezpieczeństwo, co powinno zbliżyć ją do stanowiska francuskiego. Z drugiej jednak strony od początku Polska uważała, że właściwym gwarantem bezpieczeństwa są USA, w związku z czym należy uczynić wszystko by sojusz pozostał ważnym elementem polityki tego kraju. To zaś rodziło otwartość Warszawy na amerykańskie propozycje reformy strategii sojuszu. W efekcie lansowała ona stanowisko akceptujące globalizację, z zastrzeżeniem, że nie może to oznaczać osłabienia gwarancji art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego³⁰. Podkreślano, że w polskim interesie leży utrzymanie zaangażowania USA w Europie (NATO jest instrumentem realizacji tego celu), a militarne zaangażowanie Polski w Iraku i w Afganistanie (a także w misjach ONZ na Bliskim Wschodzie) służy wzmocnieniu więzi transatlantyckich oraz pozycji Polski w UE³¹. W okresie rządów J. Kaczyńskiego widoczna była w polskiej polityce wręcz nieufność, co do wiarygodności gwarancji dawanych przez samo NATO (ale także UE) i stąd wynikała polityka nadania pierwszorzędnego znaczenia dwustronnym stosunkom z USA³². Polityka ta poniosła klęskę, m.in. w wyniku obiektywnego spadku znaczenia Europy Środkowej dla USA³³. Rząd D. Tuska podtrzymał stanowisko postulujące zachowanie równowagi pomiędzy misjami NATO a jego zdolnością zachowania funkcji zbiorowej obrony (m. in. aktualizacji planów ewentualnościowych). Podtrzymano także żądanie lokalizacji w Polsce sojuszniczej infrastruktury. Odrzucono natomiast wątpliwości poprzedniej ekipy co do wiarygodności NATO³⁴. Konflikt rosyjsko-gruziński zwiększył przywiązanie Polski

²⁹ R. Kupiecki, *Główne aspekty polityki bezpieczeństwa Polski*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2006, s. 71.

³⁰ M. Ziółkowski, *Polityka bezpieczeństwa Polski*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2007, s. 73.

³¹ M. Pisarski, *Stosunki Polski ze Stanami Zjednoczonymi*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2007, s. 83–84; A. Fotyga, *Informacja rządu na temat polskiej polityki zagranicznej w 2007 roku*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2008, s. 19.

³² M. Madej, *Polityka bezpieczeństwa Polski – wymiar polityczno-wojskowy*, *op.cit.*, s. 58.

³³ *Ibidem*, s. 74–75; B. Górka-Winter, *Polityka Polski wobec Stanów Zjednoczonych...*, *op.cit.*, s. 83.

³⁴ M. Madej, M. Terlikowski, *Polityka bezpieczeństwa Polski – wymiar polityczno-wojskowy*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2009, s. 47–48; B. Wiśniewski, *Polityka Polski wobec Stanów Zjednoczonych*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2009, s. 75; B. Wiśniewski, *Polityka Polski wobec Stanów Zjednoczonych*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2010, s. 79–80; B. Wiśniewski, *Polska i Stany Zjednoczone: odzyskując stracony czas*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2011, s. 111–112; M. Madej, *Polityka bezpieczeństwa Polski – wymiar polityczno-wojskowy*, *op. cit.*, s. 53, 55, 59.

do funkcji zbiorowej obrony, a dodatkowo skłoniła ministra R. Sikorskiego do przedstawienia Amerykanom (bez powodzenia) propozycji by „cała wspólnota atlantycka” udzieliła gwarancji dla stabilności granic w Europie³⁵. Wymowny był także fakt wzrostu znaczenia UE w polityce bezpieczeństwa RP (inicjatywa chobielińska z 16 VII 2009 r. z zawartą w niej propozycją utworzenia niezależnego od NATO – czyli od USA – dowództwa operacyjnego dla misji UE)³⁶. Jednocześnie efekty natowskich szczytów w Lizbonie (2010) i w Chicago (2012) Polska uznała za swój sukces³⁷.

Polska – podobnie jak USA – wspierały rozszerzenie NATO o nowych członków, szczególnie Ukrainę i Gruzję. Współpraca obu państw była szczególnie widoczna na szczycie w Bukareszcie (2008). Sprzeciw Rosji w tej sprawie okazał się skuteczny, dzięki poparciu, jakie uzyskał ze strony Berlina i Paryża. Wsparcie dla „polityki otwartych drzwi” było konsekwencją wcześniejszej aktywności w przeprowadzaniu „kolorowych rewolucji” w państwach posowieckich. Można zaryzykować tezę, iż amerykańska, a w konsekwencji polska aktywność na tym terenie, była konsekwencją rosyjskiego sprzeciwu wobec wojny irackiej. Związek „przemian ustrojowych” w tych państwach ze zmianami geopolitycznymi uwidocznili już w pierwszej po wejściu do UE informacji rządu o polityce zagranicznej Polski minister Adam D. Rotfeld, wskazując, iż „jako członek Sojuszu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej będziemy zmierzać do nowego otwarcia w stosunkach całego Zachodu z Ukrainą.

Demokratyczny przełom, jaki dokonał się w tym kraju, spotkał się ze zrozumieniem i poparciem wszystkich odpowiedzialnych sił politycznych w Polsce. Uczynimy wszystko, aby przełom ten został doceniony i zyskał uznanie społeczności demokratycznych państw Zachodu. (...) Reformy na Ukrainie wymagają wsparcia, a jej zwrot polityczny ku strukturom euroatlantyckim – odwzajemnienia. (...) Będziemy zabiegać w szczególności o to, aby Unia Europejska podniosła swoje relacje z Ukrainą do rangi Partnerstwa Strategicznego i otworzyła perspektywę integracyjną, a NATO zaoferowało Ukrainie Program Działania na rzecz Członkostwa³⁸. Po załamaniu się w 2008 r. szans na przyznanie Ukrainie i Gruzji MAP Polska zaczęła przekonywać USA do włączenia się w realizację unijnego

³⁵ R. Sikorski, *Poland 2009. Ten years in NATO, five years in EU. Plus the lesson from Georgia*. Wystąpienie Ministra Radosława Sikorskiego na Columbia University 25.10.2008, Archiwum Ministerstwa Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej, www.archiwalny.msz.gov.pl (28 XII 2013).

³⁶ M. Madej, *Polityka bezpieczeństwa Polski – wymiar polityczno-wojskowy*, *op. cit.*, s. 65–66.

³⁷ B. Górka-Winter, *NATO po Lizbonie – strategia dobra dla wszystkich?*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2011, s. 167–168; P. Pietrzak, *Szczyt NATO w Chicago – determinanty, oczekiwania i rezultaty*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2012, nr 2 (22), s. 63–64, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, www.bbn.gov.pl, (28 XII 2013).

³⁸ A.D. Rotfeld, *Informacja rządu na temat polskiej polityki zagranicznej w 2005 roku*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2006, s. 10.

Partnerstwa Wschodniego³⁹. Gdy z czasem stosunki rosyjsko-amerykańskie uległy ponownemu pogorszeniu (pomoc udzielona przez Rosję Edwardowi Snowdenowi, gdy ten zdemaskował nielegalne działania amerykańskich służb specjalnych, co skompromitowało USA jako państwo prawa, spór o nadużycie mandatu ONZ do działań przeciwko Libii i o stosunek do wojny domowej w Syrii) USA⁴⁰ i Polska (odmiennie niż Niemcy i Francja⁴¹) zdecydowanie poparły antyrządowe demonstracje na Ukrainie jesienią 2013 r., w ten sposób popierając rozszerzenie zachodniej strefy wpływów o ten kraj i zablokowanie możliwości pogłębienia związków Kijowa z Moskwą. Dość niejasną kwestią – wymagającą pogłębionych badań – jest udział R. Sikorskiego w misji ministrów spraw zagranicznych państw Trójkąta Weimarskiego w Kijowie w dniach 20–21 II 2014 r. Udało się im wynegocjować porozumienie, które stanowiło poważną szansę na pokojowe rozwiązanie kryzysu⁴². W tym momencie stanowisko Warszawy zbliżyło się do Berlina. Jednak nagle zaostrzenie konfliktu ostatecznie rozwiało nadzieje na pokój na Ukrainie. Istnieje pytanie, czy obalając prezydenta Wiktora Janukowycza nie realizowano domniemanego amerykańskiego planu destabilizowania otoczenia Rosji i zarazem UE oraz konfliktowania obu podmiotów, będących potencjalnym zagrożeniem dla amerykańskiej hegemonii. Obecnie za wcześnie jest, aby formułować stanowcze sądy w tej sprawie. Niemniej należy jednak pamiętać, że minister R. Sikorski – inaczej niż premier D. Tusk – prywatnie nie ma zaufania do USA⁴³.

Ważnym elementem współpracy polsko-amerykańskiej w dziedzinie bezpieczeństwa była realizacja decyzji rządu Leszka Millera o zakupie przez Polskę 48 samolotów typu F-16. Została ona podjęta w grudniu 2002 r.⁴⁴, tuż po

³⁹ B. Wiśniewski, *Polityka Polski wobec Stanów Zjednoczonych*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2010, s. 81.

⁴⁰ *Kerry's Statement on Ukraine*, 10 XII 2013, The New York Times, www.nytimes.com (28 XII 2013); Oburzenie ze strony amerykańskiego sekretarza stanu na działania ukraińskiej policji jest przykładem hipokryzji biorąc pod uwagę niewiele wcześniejsze brutalne działania policji amerykańskiej wobec „okupantów” Wall Street. Przykładem głębokiego zaangażowania USA w obalenie posiadającego demokratyczną legitymację prezydenta Wiktora Janukowycza i ukrytego konfliktu na tym tle pomiędzy USA a UE, jest ujawnione na początku lutego 2014 r. nagranie rozmowy zastępcy sekretarza stanu Victorii Nuland z ambasadorem USA w Kijowie Geoffrey'em R. Pyattem; *Victoria Nuland: „Fuck the EU”*, 6 II 2014, www.youtube.com (9 IX 2014).

⁴¹ Wymowna była różnica w rozłożeniu akcentów przez przywódców Polski i Francji widoczna na wspólnej konferencji prasowej dnia 29 XI 2013 r. Bardziej niejednoznaczne było stanowisko Berlina; *Tusk i Hollande: drzwi dla Ukrainy nadal otwarte*, 29 XI 2013, Rzeczpospolita, www.rp.pl (28 XII 2013).

⁴² *Szef polskiej dyplomacji mediuje na rzecz rozwiązania kryzysu na Ukrainie*, 21 II 2014, Ministerstwo Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej, www.ms.gov.pl (9 IX 2014).

⁴³ *Sikorski o „szkodliwym”sojuszu z USA*, 22 VI 2014, TVN 24, www.tvn24.pl (9 IX 2014).

⁴⁴ Umowę (a właściwie cztery) podpisano 18 IV 2003 r. w Dęblinie.

zakończeniu negocjacji akcesyjnych z UE. Odrzucone zostały oferty francuska i brytyjsko-szwedzka, co stanowiło wyraźny sygnał jakie państwo postrzega Warszawa jako swego głównego partnera w polityce bezpieczeństwa. Realizacja programu rodziła wiele zastrzeżeń (awarie samolotów, ujawnione błędy polskiej strony w negocjacjach kontraktu, amerykańskie inwestycje w ramach programu offsetowego⁴⁵). Ostatnie zamówione samoloty dotarły do Polski w grudniu 2008 r. Był to najgłośniejszy przykład polsko-amerykańskiej współpracy w dziedzinie modernizacji polskiej armii. Przejawiała się ona m. in. w amerykańskiej wojskowej pomocy finansowej (*Foreign Military Financing*) przeznaczonej na dofinansowanie zakupu samolotów transportowych C-130 Hercules, pojazdów Humvee oraz szkolenie pilotów F-16⁴⁶. Szczególne wsparcie udzielano oddziałom walczącym w Afganistanie (przekazanie samochodów patrolowych i wyposażenia saperskiego oraz nieodpłatne wypożyczenie 30 pojazdów opancerzonych odpornych na miny)⁴⁷. Amerykanie wyrazili także zainteresowanie udziałem w polskim programie zbrojeniowym (wizyta sekretarza stanu Johna Kerry'ego w Warszawie 5 XI 2013 r.)⁴⁸

Dużym cieniem na wzajemnej współpracy położyła się sprawa tajnych więzień Centralnej Agencji Wywiadowczej (CIA) w Polsce. Sprawa została ujawniona w listopadzie 2005 r.⁴⁹ i wtedy śledztwo podjęła komisja Rady Europy pod kierunkiem szwajcarskiego senatora Dicka Marty'ego. Uznała ona, że więzienia takie faktycznie działały, a zaprzeczenia polskich władz raziły nieporadnością⁵⁰. Przed Trybunałem w Strasburgu toczyła się sprawa przeciwko Polsce wytoczona przez Abu al-Nashiriego, w której rząd RP nie chciał ani potwierdzić ani zaprzeczyć istnieniu w Polsce tajnych więzień amerykańskich⁵¹. Polska proces przegrała, co jest poważnym podważeniem wiarygodności deklaracji Warszawy (i USA)

⁴⁵ Informacja o wynikach kontroli realizacji zobowiązań offsetowych wynikających z kontraktu na zakup samolotów F-16, Warszawa, lipiec 2009, Najwyższa Izba Kontroli, www.nik.gov.pl (28 XII 2013).

⁴⁶ M. Pisarski, *Stosunki Polski ze Stanami Zjednoczonymi*, op. cit., s. 86.

⁴⁷ M. Madej, *Polityka bezpieczeństwa Polski – wymiar polityczno-wojskowy*, op. cit., s. 64–65.

⁴⁸ *Bitwa o miliardy. Świat walczy o kontrakty w polskiej zbrojeniówce*, 29 XI 2013, TVN 24, www.tvn24.pl (30 XII 2013); Na oficjalnej stronie rządu RP znajduje się krótka informacja, że program modernizacji polskich sił zbrojnych był przedmiotem rozmów premiera D. Tuska z J. Kerry'm; *John Kerry w Polsce*, 4 XI 2013 Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, www.premier.gov.pl (30 XII 2013).

⁴⁹ D. Priest, *CIA Holds Terror Suspects in Secret Prisons*, 2 XI 2005, Washington Post, www.washingtonpost.com (29 XII 2013).

⁵⁰ *Alleged secret detentions and unlawful inter-state transfers involving Council of Europe member states*, Council of Europe. Parliamentary Assembly. Committee on Legal Affairs and Human Rights, 7 VI 2006, www.assembly.coe.int, (29 XII 2013).

⁵¹ E. Siedlecka, *Sprawa więzień CIA w Polsce trafiła do Strasburga. Rząd zasłania się tajemnicą*, 4 XII 2013, Gazeta Wyborcza, www.wyborcza.pl (29 XII 2013).

o przywiązaniu do krzewienia praw człowieka⁵². Rodzi się także pytanie o podmiotowość Polski w stosunku do USA.

Po upływie dwudziestu lat od momentu znormalizowania stosunków polsko-amerykańskich utrzymywanie się sytuacji, w której są one zdominowane przez kwestie bezpieczeństwa, zrodziło poczucie braku satysfakcji takim obrotem spraw w gronie kierownictwa polskiej dyplomacji. Miało ono podstawy także w fakcie, że wraz ze spadkiem znaczenia Europy w amerykańskiej polityce bezpieczeństwa (wymowne, iż decyzja o wycofaniu dwóch z czterech brygad wojsk lądowych stacjonujących na naszym kontynencie podjęta w styczniu 2012 r. spotkała się z pozytywnym odzewem w władz Republiki Federalnej Niemiec⁵³) zanikała jedyna istotna sfera wzajemnych relacji. Świadomości tego procesu dał wyraz min. R. Sikorski stwierdzając w kwietniu 2010 r.: „Zależałoby nam, żeby stosunki polsko-amerykańskie opierały się nie tylko na sprawach polityki bezpieczeństwa, lecz również na większej amerykańskiej obecności inwestycyjnej, technologicznej i intelektualnej w Polsce. (...) Miłym gestem byłoby odejście od dyskryminowania Polaków w polityce wizowej USA”⁵⁴.

W stosunkach polsko-amerykańskich kwestia obowiązku wizowego dla obywateli RP pragnących odwiedzić USA budziła szczególne emocje. O ich zniesienie apelował prezydent Aleksander Kwaśniewski w trakcie swej rozmowy z prezydentem G. W. Bushem podczas wizyty w USA (26–27 I 2004 r.). Powołana w jej wyniku Grupa Robocza Wysokiego Szczebla omawiała kwestie zbyt wysokich opłat za złożenie wniosku wizowego, brak możliwości zwrotu opłaty w przypadku odmowy przyznania wizy i przypadki brutalnego traktowania polskich obywateli na amerykańskich lotniskach. We wrześniu 2004 r. uruchomiono na warszawskim lotnisku punkt wstępnej kontroli podróżnych odlatujących do USA przez amerykańskich urzędników imigracyjnych⁵⁵. W trakcie następnego spotkania obu prezydentów (9 II 2005 r.) przyjęto „mapę drogową” w sprawie stopniowego wprowadzania ułatwień w ruchu osobowym między obu państwami, zakładającą włączenie Polski do amerykańskiego programu o ruchu bezwizowym⁵⁶. Mimo to pod koniec 2008 r. polską opinią publiczną ponownie wstrząsnęły informacje o brutalności amerykańskich funkcjonariuszy imigracyjnych.

⁵² Strasburg: *Polska naruszyła zakaz tortur. Odszkodowania dla więźniów CIA*, 24 VII 2014, TVN 24, www.tvn24.pl (9 IX 2014).

⁵³ Ch. Bergman, *Dowód zaufania do Europy*, 6 I 2012, Deutsche Welle, www.dw.de (29 XII 2013).

⁵⁴ R. Sikorski, *Informacja rządu na temat polskiej polityki zagranicznej w 2010 roku*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2011, s. 15.

⁵⁵ A. Michalski, *Stosunki Polski ze Stanami Zjednoczonymi*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2005, s. 78, 80.

⁵⁶ A. Michalski, *Stosunki Polski ze Stanami Zjednoczonymi*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2006, s. 86.

W styczniu 2009 r. z prośbą o wyjaśnienie przyczyn tego stanu rzeczy do ambasady USA w Warszawie zwrócił się minister R. Sikorski. W odpowiedzi wyjaśniono mu, że „wszelkie procedury mające zmniejszyć liczbę przypadków odmowy wjazdu do USA są w istocie pozbawione znaczenie praktycznego. Niezależnie bowiem od tych procedur (...) ostateczną decyzję w sprawie zgody na wjazd wydaje się nadal bezpośrednio przed przekroczeniem granicy USA”⁵⁷. Wydaje się, że ograniczenia wynikające z podtrzymania obowiązku wizowego są jedną z istotnych przyczyn pogorszenia się wizerunku Stanów Zjednoczonych w społeczeństwie polskim. O ile w latach 1993–2003 w rankingu narodów, które Polacy obdarzają największą sympatią Amerykanie zajmowali pierwsze miejsce, to w sondażu Centrum Badania Opinii Społecznej ze stycznia 2007 r. było to już miejsce 12 (rok wcześniej – 5)⁵⁸. W lutym 2013 r. było to miejsce 9⁵⁹. Sympatii na pewno nie sprzyjają roszczenia majątkowe środowisk żydowskich wobec Polski (i ich bezprecedensowe poparcie przez Izbę Reprezentantów we wrześniu 2008 r.)⁶⁰, lansowanie fałszującego historię sformułowania „polskie obozy koncentracyjne” bądź „polskie obozy śmierci” – pojawiało się ono w amerykańskiej prasie⁶¹, nie zawahał się je użyć także prezydent B. Obama⁶², który wykazywał sporą wytrwałość w zadawaniu Polsce prestiżowych upokorzeń (m.in. decyzja w sprawie tarczy antyrakietowej podjęta w rocznicę sowieckiej agresji na Polskę, zbojkotowanie uroczystości rocznicowych wybuchu II wojny światowej 1 IX 2009 r. i pogrzebu prezydenta Lecha Kaczyńskiego, pomijanie Warszawy w wizytach w Europie). Jednocześnie, słabością polskiej polityki wobec USA jest niezdolność elit politycznych III RP do współpracy z liczną Polonią amerykańską i jej organizacjami⁶³.

Stany Zjednoczone nie należą do znaczących partnerów gospodarczych Polski (w jeszcze większym stopniu odnosi się to do znaczenia Polski dla USA). Według danych polskich obroty handlowe z USA w 2011 r. wyniosły około 8,5 mld USD. Eksport z Polski do USA był na poziomie 3,7 mld USD a import z tego kraju wyniósł 4,8 mld USD. W efekcie był on dla Polski 15 partnerem w eksporcie (w roku 2008 było to miejsce 19) i 9 w imporcie (w 2008 r. – 11).

⁵⁷ B. Wiśniewski, *Polityka Polski wobec Stanów Zjednoczonych*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2009, s. 86.

⁵⁸ B. Górka-Winter, *Polityka Polski wobec Stanów Zjednoczonych*, *op. cit.*, s. 82.

⁵⁹ *Stosunek Polaków do innych narodów*, „Komunikat z Badań” BS/12/2013, Warszawa, luty 2013 r., Centrum Badania Opinii Społecznej, www.cbos.pl (29 XII 2013).

⁶⁰ B. Wiśniewski, *Polityka Polski wobec Stanów Zjednoczonych*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2009, s. 86–87.

⁶¹ A. Michalski, *Stosunki Polski ze Stanami Zjednoczonymi*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2006, s. 87.

⁶² *Fatalne słowa Obamy: polski obóz śmierci*, 30 V 2012, TVP Info, www.tvp.info (29 XII 2013).

⁶³ G. Kostrzewa-Zorbas, *Stosunki niespecjalne*, „w Sieci” 2013, nr 45 (49).

Według danych Narodowego Banku Polskiego na koniec roku 2010 Stany Zjednoczone były szóstym największym inwestorem w Polsce. Zauważa się jednak, że wiele firm amerykańskich inwestuje poprzez kraje trzecie i faktycznie wartość zainwestowanego kapitału amerykańskiego jest wyższa niż podają oficjalne statystyki⁶⁴. Należy zwrócić uwagę, że polityka handlowa jest kompetencją wyłączną UE, co eliminuje samodzielność Polski w tej sferze stosunków z USA, ale zarazem angażuje RP w negocjacje nad utworzeniem strefy wolnego handlu między UE a Stanami Zjednoczonymi, czyli tzw. Transatlantyckiego Partnerstwa Inwestycyjno-Handlowego (The Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP). Jednym z celów wizyty sekretarza stanu J. Kerry'ego w Warszawie w listopadzie 2013 r. było skłonienie Warszawy do przeciwdziałania postulatowi Berlina by powiązać tą sprawę z gwarancjami w dziedzinie inwigilacji przez USA swych europejskich sojuszników⁶⁵.

W 2010 r. w stosunkach polsko-amerykańskich pojawiła się kwestia perspektyw wydobycia w Polsce gazu łupkowego i zainteresowania amerykańskich przedsiębiorstw nabywaniem koncesji na poszukiwania złóż. Do końca 2013 r. nie podjęto wydobycia, a niektóre firmy podjęły decyzję o wycofaniu się z przedsięwzięcia. Kwestia wydobycia gazu łupkowego ma znaczenie nie tylko gospodarcze, ale także polityczne, o czym świadczy fakt, że był przedmiotem obrad polsko-amerykańskiego dialogu strategicznego⁶⁶.

Przyszłość stosunków polsko-amerykańskich zależy w decydującym stopniu od USA. To jej elity polityczne i gospodarcze zadecydują o spełnieniu obietnic odnośnie lokalizacji w Polsce elementu tarczy antyrakietowej, zwiększeniu zaangażowania inwestycyjnego (zwłaszcza w dziedzinie nowych technologii), czy eksporcie tańszego niż rosyjski skroplonego gazu. Strategiczne znaczenie ma sam fakt obecności wojsk amerykańskich w Europie. Wydaje się, że to właśnie one doprowadziły do utrzymania pokoju na naszym kontynencie po zakończeniu zimnej wojny⁶⁷. Nie należy także pomijać kwestii wiz – podtrzymywanie obecnego stanu ma być może większy niż kwestie strategiczne wpływ na coraz gorsze postrzeganie USA przez Polaków. Podobnie, cenne byłoby zwiększenie przez amerykańskich polityków wrażliwości na uczucia wyrażane przez polskie społeczeństwo. Szczególnie

⁶⁴ USA. *Informacja o stosunkach gospodarczych z Polską*, Warszawa, październik 2012 r., Ministerstwo Gospodarki, www.mg.gov.pl (29 XII 2013).

⁶⁵ J. Bielecki, *Polska staje po stronie Ameryki*, „Rzeczpospolita”, 6 XI 2013.

⁶⁶ Dialog Strategiczny powołano w 2004 r., zawieszono go w 2007 r. i ponownie wznowiono w 2010 r.; PAP, MSZ: *Polsko-Amerykański Dialog Strategiczny o polityce bezpieczeństwa (komunikat)*, 18 III 2013, Wirtualna Polska, www.wp.pl (29 XII 2013).

⁶⁷ Liczni politycy formacji rządzącej po 2007 r. zbyt optymistycznie głosili, że to UE jest od półwiecza gwarantem pokoju w Europie; J. Mearsheimer, *Why Is Europe Peaceful Today*, „European Political Science” 2010, Vol. 9, 2 No. 3, <http://mearsheimer.uchicago.edu> (31 XII 2013).

administracja prezydenta B. Obamy pozostawia w tym względzie wiele do życzenia. Ostatni przykład, gdy J. Kerry składał kwiaty na grobie T. Mazowieckiego nie wiedząc dokładnie kim on był⁶⁸, jest znaczącym przykładem lekceważenia Polski.

Mimo ożywienia wzajemnych relacji w efekcie pogorszenia stosunków amerykańsko-rosyjskich w 2013 r. – można mieć poważne wątpliwości co do zasadności wiązania zbyt dużych oczekiwań z amerykańskimi gwarancjami dla bezpieczeństwa Polski. Można zgodzić się z prywatną opinią ministra R. Sikorskiego, iż sojusz ten jest „wręcz szkodliwy, bo stwarza Polsce fałszywe poczucie bezpieczeństwa”⁶⁹, co potwierdziły kryzysy: gruziński w 2008 r. i ukraiński w 2014 r. Ewentualna pomoc militarna jest w miarę pewna tylko w przypadku, gdy opowanie danego terytorium przez wroga zagraża bezpieczeństwu (egzystencji) mocarstwa mającego udzielić pomocy. Rzut oka na mapę przekonuje nas, że Polska takiego miejsca nie zajmuje. Atomowy parasol USA nad Polską, wynikający z członkostwa w NATO, może zniechęcać potencjalnego agresora i zmuszać do ostrożności w podejmowaniu ewentualnej akcji zbrojnej. Niemniej jednak, gdyby podjął ją środkami konwencjonalnymi, to nie można wykluczyć, że Waszyngton wolałby zachować neutralność niż angażować się w konfrontację, grożącą przerodzeniem się lokalnego konfliktu w globalną wojnę atomową. Paradoksalnie, taka neutralność byłaby korzystna dla polskiego narodu, gdyż w pierwszym przypadku traciłby wolność, zaś eskalacja konfliktu mogłaby pociągnąć zagładę jej mieszkańców. W konsekwencji wydaje się, że zadaniem polskiej polityki jest budowa jak najlepszych relacji z naszymi partnerami z UE i wschodnimi sąsiadami. Rola „konienia trojańskiego” USA w Europie kosztowała nas bardzo wiele i – jak się wydaje – nie przyniosła oczekiwanych efektów. Szczególnie złudna okazała się nadzieja, że dzięki zaangażowaniu w wojnie irackiej wzmocnimy swą pozycję w Unii. W rzeczywistości, działając w nie swoim interesie, jedynie skonfliktowaliśmy się z najważniejszymi członkami tej organizacji i doprowadziliśmy do formalnego osłabienia siły głosu Polski na forum tej instytucji.

SŁOWA KLUCZOWE

Polska, USA, bezpieczeństwo, tarcza antyrakietowa, współpraca wojskowa, NATO

KEYWORDS

Poland, the USA, security, anti-missile defence shield, military cooperation, NATO

⁶⁸ Rzecz nie w niewiedzy sekretarza stanu, ale w fakcie, że nie uznał on za konieczne uzyskanie wiedzy na temat sprawowanej przez Tadeusza Mazowieckiego funkcji – nie zajęłoby to więcej niż kilkanaście sekund.

⁶⁹ Sikorski o „szkodliwym”..., *op.cit.*

S u m m a r y

Polish-American relations after Poland's accession to the European Union

The primary area of the Polish-American cooperation is security. Poland is the United State's ally in NATO, which was reflected in its engagement in the war in Iraq and Afghanistan. Being interested in the traditional functions of NATO in the first place, particularly in those stemming from Art. 5 of the Washington Treaty, Poland treated the American postulates on globalising the Alliance's functions with huge openness. When J. Kaczyński was in office, the Republic of Poland was striving to achieve bilateralization of mutual relations, even at the expense of NATO. Participation in the American programme of anti-missile defence system was supposed to serve that goal. Within a short period of time that concept collapsed. After B. Obama had been elected president of the USA, Poland's significance for the US decreased even more.

ADRIAN SZUMSKI
Uniwersytet Wrocławski

WPLYW PRZYSTĄPIENIA DO UNII EUROPEJSKIEJ NA MIĘDZYNARODOWĄ WSPÓŁPRACĘ POLICYJNĄ POLSKI

Współpraca policyjna odgrywa istotną rolę we współczesnych stosunkach międzynarodowych. Walka z przestępczością (niejednokrotnie wykraczającą poza granice konkretnego kraju) jest bowiem działaniem, które państwa muszą podejmować, aby móc zapewnić sobie bezpieczeństwo i możliwość rozwoju w innych dziedzinach. Utrzymanie możliwie niskiego poziomu przestępczości to także element świadczący o stabilności i wiarygodności danego podmiotu na arenie międzynarodowej. Obecne realia międzynarodowe wpływają dwojako na kwestię walki z przestępczością: z jednej strony proces globalizacji, likwidacja barier w kontaktach międzynarodowych sprawia, że z udogodnień tych korzysta również świat przestępczy, co stanowi wyzwanie dla organów ścigania; z drugiej strony, coraz intensywniejsza sieć powiązań między państwami ułatwia, a poniekąd nawet wymusza, współpracę podmiotów odpowiedzialnych za ochronę porządku i bezpieczeństwa publicznego. Innego rodzaju wyzwaniem jest fakt, że siły policyjne nie tylko coraz częściej realizują zadania wykraczające poza ochronę wewnątrzpaństwowego porządku, lecz biorą również udział w operacjach zagranicznych, stając się tym samym, w pewnym stopniu, narzędziem realizacji nie tylko polityki wewnętrznej, ale i zagranicznej państwa. Wspomnianą współpracę organów ścigania ułatwia w znacznym stopniu istnienie organizacji międzynarodowych o charakterze integracyjnym, których przykładem jest Unia Europejska (UE). Przystąpienie Polski do Wspólnot Europejskich sprawiło, że przeobrażeniu uległy także możliwości naszego kraju w zakresie międzynarodowej współpracy policyjnej.

Międzynarodowa współpraca policyjna w ramach UE obejmuje szereg zagadnień, takich jak szeroko pojęte działania prewencyjne, wymiana informacji kryminalnych (w tym również operacyjnych), szkolenia funkcjonariuszy policji czy wspólny udział w międzynarodowych operacjach utrzymania pokoju.

W niniejszym opracowaniu poruszony zostanie przede wszystkim ten aspekt międzynarodowej współpracy policyjnej, który odnosi się do relacji z unijną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa w kontekście członkostwa Polski w Unii. W ramach tego zagadnienia można wskazać dwa główne obszary: uczestnictwo w międzynarodowych „misjach” policyjnych, mających na celu utrzymanie pokoju, a także współpracę z partnerami spoza UE.

Rozpatrując zagadnienie policyjnych operacji pokojowych, należy na wstępie zaznaczyć, że ich podstawą prawną jest art. 42 Traktatu o Unii Europejskiej, stanowiący, że „Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony stanowi integralną część wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Zapewnia Unii zdolność operacyjną opartą na środkach cywilnych i wojskowych. Unia może z nich korzystać w przeprowadzanych poza Unią misjach utrzymania pokoju, zapobiegania konfliktom i wzmacniania międzynarodowego bezpieczeństwa, zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych. Zadania te wykonywane są w oparciu o zdolności, jakie zapewniają Państwa Członkowskie”. Wśród unijnych, policyjnych operacji pokojowych, w których Polska uczestniczyła lub nadal uczestniczy należy wymienić: Misję Policyjną Unii Europejskiej w Bośni i Hercegowinie (European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina, EUPM BaH), Misję Policyjną Unii Europejskiej w Afganistanie (European Union Police Mission, EUPOL Afghanistan), Misję Unii Europejskiej w Kosowie (European Union Rule of Law Mission in Kosovo, EULEX Kosovo) oraz Misję Obserwacyjną Unii Europejskiej w Gruzji (European Union Monitoring Mission in Georgia, EUMM).

I tak, omawiając operację EUPM, trzeba zwrócić uwagę na fakt, że jej geneza tkwi w „Ramowym Porozumieniu dla Pokoju w Bośni i Hercegowinie” (General Framework Agreement for Peace in BiH) z 21 XI 1995 r., potocznie określanym jako „Porozumienie z Dayton”. Na jego mocy utworzone zostały tzw. Międzynarodowe Policyjne Siły Zadaniowe Narodów Zjednoczonych (United Nations International Police Task Force, IPTF), których zadaniem było monitorowanie aktywności związanej z przestrzeganiem prawa, pomoc w zakresie doradztwa i szkolenia personelu sił bezpieczeństwa, a także w zakresie wprowadzania zasad prawa w Bośni i Hercegowinie¹. W ramach tych sił funkcjonował także 30 osobowy polski kontyngent, do zadań którego należało:

- monitorowanie powrotu uchodźców;
- tworzenie sił policyjnych;
- zapewnienie prawidłowego przebiegu wyborów;
- pomoc we wprowadzaniu porozumień pokojowych².

¹ S. Osmanović-Vukelić, *10 Years of EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina*, Sarajevo 2012, s. 21.

² Z. Wojciechowski, *Udział Policji RP w misjach pokojowych*, www.sbn.republika.pl/polic_mis_pok.html (12 IX 2013).

Pod koniec 2002 r. mandat IPTF wygasł i od 1 I 2003 r. odpowiedzialność za wykonywanie powyższych zadań przejęły siły EUPM BiH, działające pod auspicjami UE. Polska postanowiła kontynuować swoją obecność w ramach nowej misji, podpisując w tym celu z UE stosowne porozumienie³. Przejście do sił EUPM BiH spowodowało zmianę charakteru zadań wykonywanych przez polskich policjantów, co związane było ze zmianą profilu misji w porównaniu z siłami IPTF. Zmiana ta polegała przede wszystkim na odejściu od zadań typowo patrolowych i skoncentrowaniu się na bardziej złożonych kwestiach związanych z administracją oraz zarządzaniem. Ponadto, w przeciwieństwie do IPTF, siły EUPM BiH nie mają mandatu do monitorowania działalności oskarżycieli publicznych w sprawach karnych⁴. Dwunastoosobowy polski kontyngent swoją służbę pełnił początkowo do 31 XII 2005 r. Przedłużenie mandatu EUPM BiH spowodowało jednak, że Rada Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej (RP) podjęła 4 IV 2006 r. uchwałę o reaktywacji kontyngentu, który ostatecznie funkcjonował w tej postaci do 2011 r., kiedy to UE podjęła decyzję o zakończeniu misji EUPM BiH.

Kolejną policyjną operacją pokojową UE z udziałem Polski jest misja EUPOL, powołana do życia Decyzją Rady UE 2007/369/CFSP, z dnia 30 V 2007 r., a jej mandat obowiązuje do 31 XI 2014 r. Polska dołączyła do tej operacji na podstawie uchwały Rady Ministrów RP nr 220/2007, z dnia 30 X 2007 r. Obecnie, do podstawowych zadań misji EUPOL należy przede wszystkim⁵:

- wsparcie Narodowej Strategii Policyjnej Afganistanu, ze szczególnym uwzględnieniem funkcjonowania afgańskich sił policyjnych oraz rozwoju instytucjonalnego afgańskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych;
- udział w budowie sił policyjnych, zdolnych do skutecznego oceniania zagrożeń i reagowania na nie (Intelligence-led police force);
- wsparcie rozwoju zdolności śledczych, włączając w to międzynarodową współpracę w sprawach karnych;
- rozwijanie współpracy policji z innymi instytucjami (w szczególności z prokuraturą), w celu poprawy efektywności prowadzonych postępowań karnych;
- koordynowanie wsparcia międzynarodowego w zakresie reformowania policji, w szczególności poprzez Międzynarodowy Policyjny Zespół Koordynacyjny (International Police Coordination Board).

³ Umowa z dnia 24 II 2003 r. między Rzeczpospolitą Polską a Unią Europejską w sprawie uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w Misji Policyjnej Unii Europejskiej w Bośni i Hercegowinie, M.P. 2004, Nr 36, poz. 641.

⁴ S. Osmanović-Vukelić, *op.cit.*, s. 33.

⁵ *Eupol Afghanistan*, www.eupol-afg.eu/?q=about-us (25 IX 2013).

Służbę w ramach misji EUPOL pełni aktualnie 3 polskich policjantów-ekspertów⁶.

Do policyjnych operacji pokojowych, w które zaangażowana jest Polska w związku z członkostwem w UE, należy też misja EULEX. Podstawą prawną jej funkcjonowania jest dokument Rady UE pt.: „Wspólne Działanie Rady 2008/124/WPZiB z dnia 4 II 2008 r. w sprawie misji Unii Europejskiej w zakresie praworządności w Kosowie, EULEX KOSOWO”. W wyniku jego przyjęcia, Unia wzięła odpowiedzialność za utrzymanie porządku i bezpieczeństwa w Kosowie od Tymczasowej Misji Administracyjnej Organizacji Narodów Zjednoczonych (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, UNMIK Kosowo). Obecny mandat tej misji obowiązuje do 14 VI 2014 r. Polski kontyngent policyjny został skierowany do służby w niej na podstawie uchwały Rady Ministrów RP nr 255/2008 z dnia 2 XII 2008 r. Z założenia misja ma za zadanie wspieranie i umacnianie władz oraz administracji Kosowa, rozwój niezależnego i wieloetnicznego systemu sądowniczego, policji i służb celnych, wolnych od nacisków politycznych i działających zgodnie z międzynarodowymi standardami. W jej skład wchodzi komponent policyjny, wymiaru sprawiedliwości, administracyjny oraz celny. Misja ma przede wszystkim charakter techniczny: doradczy, mentorski i monitorujący, chociaż posiada także ograniczony mandat wykonawczy⁷. Polski kontyngent składa się z dwóch komponentów:

- Jednostki Specjalnej Polskiej Policji (JSPP) ze stanem osobowym 115 policjantów;
- grupy ekspertów (w liczbie do 20 osób – liczebność uzależniona od pozytywnego zakwalifikowania przez władze misji EULEX)⁸.

Warto w tym miejscu dodać, że wspomniana JSPP jest jedną z dwóch (oprócz rumuńskiej) tego typu jednostek, stacjonujących na terenie Kosowa.

Wreszcie trzecią spośród istotnych operacji pokojowych UE, w których uczestniczy Polska, jest misja EUMM. Utworzona ona została po konflikcie gruzińsko-rosyjskim z 2008 r., na podstawie „Wspólnego Działania Rady 2008/736CFSP z dnia 15 IX 2008 r. w sprawie Misji Obserwacyjnej Unii Europejskiej w Gruzji, EUMM Gruzja”. Z kolei podstawą prawną polskiego zaangażowania w misję jest uchwała Rady Ministrów RP nr 190/2008 z dnia 24 IX 2008 r. Obecny mandat sił EUMM obowiązuje do 14 XII 2014 r.

⁶ *Misja Unii Europejskiej w Afganistanie – EUPOL*, Policja.pl, www.info.policja.pl/portal/inf/871/55334/EUPOL_w_Afganistanie.html (25 IX 2013).

⁷ *Operacje i misje UE*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej, www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polityka_bezpieczenstwa/operacje_nato_i_ue/operacje_ue/#EULEX_Kosovo (21 IX 2013).

⁸ *Misja Unii Europejskiej w zakresie praworządności w Kosowie – EULEX Kosowo*, Policja.pl, www.info.policja.pl/portal/inf/871/55336/EULEX_Kosowo.html (21 IX 2013).

Do zadań misji (zgodnie z art. 3 wspomnianego „Wspólnego Działania Rady) należy przede wszystkim stabilizacja, normalizacja i budowa zaufania w strefie odpowiedzialności. Zadania polskiego kontyngentu, w ramach istniejącego mandatu, są zróżnicowane – od bezpośrednio związanych z zarządzaniem i organizacją służby w danych regionach oraz koordynację współpracy z organizacjami pozarządowymi, po zadania stricte związane z celami misji czyli patrolowanie i kontrolowanie strefy przygranicznej, sprawdzanie funkcjonowania gruzińskich punktów kontrolnych oraz odbywanie spotkań z miejscową ludnością. Obserwatorzy reagują na każdy przypadek naruszeń praw człowieka i podejmują działania zmierzające do uwrażliwienia w tym względzie właściwych organów miejscowych władz. Polacy są przy tym pozytywnie postrzegani przez miejscową ludność, ze względu na wcześniejsze zaangażowanie Polski w sprawę rozwiązania konfliktu⁹.

Odnosząc się do udziału Polski w policyjnych operacjach pokojowych UE, należy ocenić go pozytywnie. Wydaje się, że uczestnictwo w nich, będące m.in. efektem członkostwa w UE, przyniosło pod tym względem następujące zasadnicze korzyści:

- czynnik propagandowy – policyjne operacje pokojowe UE mają na celu utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa na terytoriach, na których są rozmieszczone. Udział w międzynarodowych siłach pokojowych pozwala kształtować wizerunek Polski jako kraju dbającego o sprawy światowego pokoju i bezpieczeństwa, co jest niewątpliwie jednym z istotnych celów polityki zagranicznej państwa. Ich realizacja odbywa się przy tym stosunkowo niewielkim kosztem, gdyż policyjne kontyngenty zagraniczne wystawiane przez Polskę były i są stosunkowo nieliczne (jest to jednak pod pewnymi względami mankament, gdyż tym samym misje te są mało „medialne”; wiadomości ich dotyczące rzadko przebijają się do szerszej opinii publicznej). Innym aspektem omawianego czynnika propagandowego jest demonstrowanie, poprzez udział w operacjach pod egidą UE, przywiązania do tej organizacji oraz faktu udzielania wsparcia w realizacji jej celów. Pozwala to umacniać wizerunek Polski jako kraju, który nie tylko chce czerpać korzyści z członkostwa, ale także wnosi pewien wkład w funkcjonowanie Unii. Należy przy tym zaznaczyć, że Polska jest doceniana jako partner w tego rodzaju przedsięwzięciach, o czym świadczy chociażby powierzenie polskim przedstawicielom istotnych funkcji w ramach policyjnych operacji pokojowych UE (od 5 VII 2011 r. do 30 VI 2013 r. szefem misji EUMM był ambasador Andrzej Tyszkiewicz);

⁹ *Misja obserwacyjna w Gruzji pod egidą UE*, Policja.pl, www.info.policja.pl/portal/inf/871/55335/EUMM_w_Gruzji.html (21 IX 2013).

- rozwój współpracy i bezpośrednich kontaktów z funkcjonariuszami policji innych państw członkowskich Unii uczestniczących w misji – umożliwia wymianę doświadczeń oraz spostrzeżeń związanych z systemem szkolenia. Przykładem może być tutaj misja EULEX, w ramach której wszystkie formacje policyjne muszą być przygotowane do prowadzenia działań z udziałem pododdziałów na szczeblu plutonów, pochodzących z różnych krajów. Fakt ten wymusza wręcz harmonizację procedur wykorzystywanych podczas wspólnej służby¹⁰. Należy również stwierdzić, że pogłębianie w ten sposób współpraca z policjami innych państw może przynieść korzyści nie tylko podczas kolejnych operacji pokojowych, ale także w innych sferach odnoszących się do szeroko rozumianej współpracy policyjnej.

Jeśli chodzi o perspektywy uczestnictwa Polski w policyjnych operacjach pokojowych UE, to wydaje się, że zaangażowanie to powinno zostać utrzymane. Z uwagi na ww. korzyści, nie powinna ona powtarzać tutaj błędnego (w opinii autora) ruchu, jakim było praktyczne wycofanie się z wojskowych misji pokojowych pod egidą ONZ. Potencjalne oszczędności finansowe byłyby bowiem minimalne, zaś faktyczne znaczenie udziału w tego typu operacjach, z punktu widzenia prowadzonej przez Polskę polityki zagranicznej, jest nie mniejsze niż w przypadku licznych kontyngentów w rodzaju tych, które zostały wysłane do Iraku czy Afganistanu. Zaangażowanie w misje policyjne wpisuje się zresztą w obserwowany od zamachów z „11 IX 2001 r.” rozwój powiązań pomiędzy dawnymi II i III Filarem UE, czego konsekwencją jest właśnie proces formowania misji policyjnych, związany z realizacją unijnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa¹¹.

Drugim kluczowym obszarem współpracy policyjnej, wykazującym istotne związki z bezpieczeństwem oraz polityką zagraniczną UE, jest współpraca z państwami spoza tej organizacji. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że Polska, w ramach prowadzonej polityki zagranicznej, od wielu lat stara się promować współpracę zwłaszcza z państwami Europy Wschodniej, co dotyczy również kooperacji policyjnej. Członkostwo w Unii ułatwiło te działania, a kluczowe znaczenie miało tutaj uruchomienie Programu „Partnerstwa Wschodniego” (PW), będącego wspólną, polsko-szwedzką inicjatywą. Istotne znaczenie dla realizacji zadań wynikających z tego programu odegrała polska prezydencja w Radzie UE (1 VII 2011 r. – 31 XII 2011 r.).

W zakresie współpracy policyjnej, istotną inicjatywą Polski jest projekt *Euro-east Police*, zakładający zacieśnianie bilateralnej i multilateralnej kooperacji UE z krajami PW (Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Mołdawia i Ukraina).

¹⁰ *Misje pokojowe*, „Stołeczny Magazyn Policyjny”, maj 2012, s. 10.

¹¹ F. Jasiński, *Ewolucja współpracy policyjnej w ramach Unii Europejskiej*, „Gazeta Policyjna”, 2004, nr 11, s. 11.

Został on opracowany w 2010 r. przez ekspertów Biura Międzynarodowej Współpracy Policji Komendy Głównej Policji (KGP), z wykorzystaniem najlepszych, modelowych rozwiązań programu *EuroMed* (Partnerstwo Europejsko-Śródziemnomorskie). Powodem podjęcia przez polską Policję tej inicjatywy był fakt, że dotychczas brakowało w UE jednolitego instrumentu realizacji policyjnej współpracy szkoleniowej pomiędzy państwami członkowskimi i wschodnimi sąsiadami. Program *Euroeast Police* finansowany jest przez Komisję Europejską, a w trakcie jego pierwszej edycji koncentrowano się na realizacji pięciu komponentów, obejmujących swoim zakresem liczne seminaria, sesje treningowe, wizyty eksperckie oraz kształcenie przez Internet. Przedmiotem współpracy jest m.in. transfer europejskich standardów funkcjonowania organów ścigania, wzmocnienie współpracy policyjnej w regionie, a także współdziałania w zakresie ochrony granic. Beneficjentami programu są zarówno przedstawiciele policji, jak również straży granicznej oraz innych służb zajmujących się zwalczaniem przestępczości¹².

Warto także dodać, że w trakcie polskiej prezydencji, w celu promocji *Euroeast Police*, realizowany był ponadto projekt *Mini Euroeast Police*, w którym uczestniczyło ponad 70 przedstawicieli państw PW. Organizatorem *Mini Euroeast Police* było Biuro Międzynarodowej Współpracy Policji KGP, przy wsparciu innych biur Komendy Głównej (Centralnego Biura Śledczego KGP, Biura Prewencji KGP, Gabinetu KGP i Zespołu Prasowego KGP)¹³. Wnioski wyciągnięte z tych spotkań były następujące:

- skuteczna współpraca policyjna bazuje na zaufaniu pomiędzy partnerami;
- długoterminowe relacje pomiędzy partnerami, oparte na koncepcji mentoringu, uznawane są za skuteczniejszy sposób podtrzymywania aktywności szkoleniowej;
- szkolenia i wizyty studyjne muszą być zorientowane na rzeczywiste potrzeby, a podczas ich organizacji powinny być brane pod uwagę możliwości beneficjentów, zaś kursanci powinni być starannie dobierani, z uwzględnieniem ich zdolności językowych, pozwalających im na pełne czerpanie korzyści ze szkoleń;
- ekspertyzy dotyczące reform oraz zwalczania transnarodowej przestępczości rozwinięte przez poszczególne kraje PW powinny być rozpowszechnione w ramach całego Partnerstwa, jak również wśród państw członkowskich UE.

Powyższe wnioski są jednym z elementów, które znajdują się u podstaw realizowanego projektu *Program Współpracy Policyjnej Partnerstwa Wschodniego*

¹² I. Iglewska, *Program Policji* (2), „Policja 997” 2011, nr 9, s. 14.

¹³ Projekt „*Euroeast Police*” – inicjatywa Polskiej Policji w ramach Partnerstwa Wschodniego, Prezydencja UE, www.prezydencja.policja.pl/portal/pre/70/730/uczestnicy_I_panelu_Mini_euroeast_Police.html?search=47041306 (26 IX 2013).

(Eastern Partnership Police Cooperation Programme – ENPI/2012/024309), którego celami są:

- wzmocnienie wsparcia i zaufania pomiędzy władzami policyjnymi krajów PW oraz między tymi władzami a władzami policyjnymi UE;
- ułatwienie stworzenia relacji partnerskich pomiędzy UE a władzami policyjnymi krajów PW;
- poprawa zdolności policji krajów PW w kierunku stosowania unijnych dobrych praktyk dotyczących zarządzania policją oraz operacji przeciwko przestępczości transgranicznej¹⁴.

Inicjatywy podejmowane w ramach PW przynoszą także konkretne, praktyczne rezultaty w zakresie międzynarodowej współpracy policyjnej, znajdując przełożenie na umowy międzynarodowe odnoszące się do tego zagadnienia. Przykładem może być podpisanie 27 IV 2012 r. porozumienia pomiędzy Misją Pomocową Unii Europejskiej ds. Granicy Między Mołdawią a Ukrainą (European Union Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine, EUBAM) i Komendą Główną Policji. Na jego mocy, do końca listopada 2015 roku, Centralne Biuro Śledcze będzie wspierać działanie EUBAM w osiągnięciu przez oba kraje standardów UE w zakresie kontroli granic. Należy zaznaczyć, że jest to pierwsze porozumienie EUBAM z przedstawicielami policji państwa członkowskiego UE¹⁵.

Omawiając kwestię współpracy policyjnej z państwami spoza UE, warto podkreślić również rolę, jaką odgrywa w tym procesie Europejskie Kolegium Policyjne (European Police College, CEPOL). Podmiot ten został ustanowiony na podstawie Decyzji Rady UE Nr 2005/681/WSiSW z dnia 20 IX 2005 r. CEPOL funkcjonuje jako sieć łącząca krajowe instytucje szkoleniowe w państwach członkowskich, do których zadań należy¹⁶:

- podnoszenie poziomu wiedzy o krajowych systemach i strukturach policyjnych w państwach członkowskich oraz o transgranicznej współpracy policyjnej w obrębie UE;
- podnoszenie poziomu wiedzy o międzynarodowych instrumentach i unijnych instrumentach współpracy policyjnej;
- zapewnienie odpowiedniego szkolenia w odniesieniu do przestrzegania standardów demokratycznych, ze szczególnym uwzględnieniem prawa do

¹⁴ *Annex – Action Fiche for ENPI East Regional Action Programme 2012, part IV*, European Commission, www.ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2012/af_aap_2012_enpi-e_p4.pdf (26 IX 2013).

¹⁵ A. Kacprzak, *UE: Polska Policja na mołdawsko-ukraińskiej granicy*, 8 V 2012, Eastbook.eu, www.eastbook.eu/2012/05/material/news2/ue-polska-policja-na-moldawsko-ukraińskiej-granicy/ (26 IX 2013).

¹⁶ A. Żebrowski, *Zwalczanie przestępczości zorganizowanej w Unii Europejskiej. Zagadnienia politologiczno-prawne*, Lublin 2011, s. 116–117.

obrony; szkolenia dotyczą przede wszystkim policjantów zajmujących się zwalczaniem przestępczości transgranicznej i zorganizowanej, obejmują przygotowanie policjantów do zarządzania sytuacjami kryzysowymi bez pomocy sił zbrojnych oraz doskonalenie umiejętności językowych;

- rozwój sieci elektronicznej, która pozwala CEPOL wykonywać swoje obowiązki z jednoczesnym zachowaniem wymogów bezpieczeństwa.

Wykonując powierzone mu zadania, CEPOL współpracuje również z odpowiednimi jednostkami szkoleniowymi w Europie, takimi jak: Nordycka Akademia Policji Bałtyckiej czy Środkowoeuropejska Akademia Policyjna¹⁷.

Polska, po uzyskaniu członkostwa w UE, aktywnie włączyła się w działalność w ramach CEPOL, podejmując działania na rzecz współpracy z partnerami spoza Unii, zwłaszcza w okresie polskiej prezydencji w Radzie UE (jej rozpoczęcie oznaczało jednocześnie objęcie prezydencji także w unijnych agencjach, w tym również w CEPOL). Pod tym względem priorytetem Polski było sfinalizowanie prac nad porozumieniem o współpracy z Rosją, promocja współpracy z krajami PW oraz poszukiwanie możliwości realizacji wspólnych projektów finansowanych z programów pomocowych UE i udzielanie wsparcia poszczególnym państwom członkowskim w tym zakresie¹⁸.

Priorytety te udało się w zasadzie zrealizować. W szczególności, w trakcie prezydencji kontynuowano prace związane z oceną pięcioletniego funkcjonowania tej agencji. Polscy eksperci podjęli także prace zmierzające do wypracowania nowej struktury CEPOL, ze zmienionym zakresem zadań Rady Zarządzającej, organów wykonawczych oraz Sekretariatu. Natomiast w ramach współpracy z krajami trzecimi, sfinalizowane zostały negocjacje oraz zawarte porozumienia o współpracy policyjnej z Gruzją i Czarnogórą.

Polska zorganizowała także dwa spotkania organów CEPOL¹⁹:

- spotkanie Komitetu ds. Budżetu i Administracji Europejskiego Kolegium Policyjnego (BAC CEPOL) – odbyło się ono 21 IX 2011 r. w Warszawie. Głównymi zagadnieniami omawianymi podczas spotkania były: stan realizacji budżetu CEPOL na rok 2011, założenia do budżetu na lata 2012–2013, a także omówienie raportu przygotowanego przez Panel Audytu Wewnętrznego CEPOL;

¹⁷ F. Jasiński, *Kolegium Policji Europejskiej – szkolenia policyjne w III filarze UE*, „Gazeta Policyjna”, 2004, nr 13, s. 10.

¹⁸ I. Adamska, *Prezydencja Polski w UE w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – wyzwania, priorytety, zadania*, „Przegląd Policyjny”, 2011, nr 2 (102), s. 113.

¹⁹ *Podsumowanie działań Policji w ramach obsługi prezydencji Polski w Radzie UE w II połowie 2011 roku*, Prezydencja UE, www.prezydencja.policja.pl/download.php?s=26&id=7445, s. 16 (29 IX 2013).

- posiedzenie Rady Zarządzającej CEPOL – odbyło się w dniach 25–26 X 2011 r. w Krakowie. Najważniejsze punkty porządku obrad dotyczyły postępów w zakresie restrukturyzacji CEPOL oraz spraw budżetowo-programowych na lata 2012–2013, wraz z aktualizacją Wieloletniego Planu Strategicznego na lata 2010–2014.

Omawiając współpracę policyjną w ramach UE w kontekście relacji z państwami spoza tej organizacji, nie należy zapominać także o roli, jaką w tym procesie odgrywają oficerowie łącznikowi Policji. Oficerem łącznikowym jest oficer Policji akredytowany przy polskiej placówce dyplomatycznej na podstawie Porozumienia z 22 XII 1994 r. między Ministrem Spraw Zagranicznych a Ministrem Spraw Wewnętrznych w sprawie utworzenia w niektórych polskich przedstawicielstwach dyplomatycznych stanowiska oficera łącznikowego Policji lub Straży Granicznej. Oficer łącznikowy występuje w niejako podwójnej roli – z jednej bowiem strony reprezentuje Policję, ale z drugiej, jako etatowy pracownik MSZ – jest de facto przedstawicielem RP. Będąc członkiem służby zagranicznej, posiada stopień, immunitet i paszport dyplomatyczny, co sprawia, że jego status znacząco różni się od statusu innych policjantów realizujących zadania poza granicami kraju. Oficerowie łącznikowi Policji mianowani są i odwoływani przez Ministra Spraw Zagranicznych, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych²⁰.

Można wyróżnić następujące, podstawowe zadania oficera łącznikowego Policji²¹:

- utrzymywanie, w kraju oddelegowania, bieżącego kontaktu z przedstawicielami służb centralnej jednostki policyjnej, w szczególności: służbą do walki ze zorganizowaną przestępczością, do walki z przestępczością kryminalną, do walki z przestępczością ekonomiczną, służbą dochodzeniowo-śledczą, a także z krajowym biurem Interpolu, krajową jednostką Europolu, Biurem SIRENE (Supplementary Information Request at the National Entries) i innymi oficerami łącznikowymi;
- inspirowanie i uczestnictwo w przygotowaniach wspólnych przedsięwzięć np. skoordynowanych operacji w rejonach przygranicznych Polski i krajów akredytacji;
- koordynowanie pomocy prawnej realizowanej przez policje/milicje krajów akredytacji na rzecz polskiej Policji;
- wymiana informacji dotyczących działania innych pionów Policji służących umacnianiu wzajemnej współpracy;

²⁰ *Oficer Łącznikowy Policji*, Policja.pl, www.info.policja.pl/portal/inf/1000/52161/Oficerowie_lacznikowi_Policji.html (29 IX 2013).

²¹ *Ibidem*.

- przekazywanie informacji dotyczących m.in.:
 - zdarzeń o charakterze terrorystycznym i ewentualnych związkach tych zdarzeń z Polską;
 - doświadczeń państwa przyjmującego w zakresie zwalczania przestępczości o charakterze zorganizowanym, w tym nt. nowych trendów, nowych metod działania sprawców oraz nowych zjawisk w tym obszarze;
 - międzynarodowych grup przestępczych działających w państwie przyjmującym oraz wpływu tej działalności na zagrożenie przestępczością w Polsce;
 - obywateli polskich będących zarówno ofiarami, jak i sprawcami przestępstw;
- promowanie wizerunku polskiej Policji na arenie międzynarodowej;
- realizacja zadań wynikających z członkostwa Polski w strukturach UE;
- utrzymywanie bieżących kontaktów ze służbami koordynującymi współpracę międzynarodową polskiej Policji oraz ze służbami policyjnymi/milicyjnymi i innymi stosownymi instytucjami kraju akredytacji;
- udział w organizacji wizyt delegacji polskiej Policji w kraju przyjmującym oraz delegacji policji/milicji państwa akredytacji w RP.

Obecnie Polska posiada policyjnych oficerów łącznikowych w 7 krajach europejskich, w tym w 4 krajach UE (Francja, Holandia, Niemcy, Wielka Brytania) oraz w 3 krajach spoza UE (Białoruś, Rosja, Ukraina)²². Ponadto Polska posiada swojego oficera łącznikowego przy Europejskim Urzędzie Policji (European Police Office, Europol).

Jeśli chodzi o działalność oficerów łącznikowych w kontekście omawianych aspektów międzynarodowej współpracy policyjnej, to również tutaj istotne znaczenie miała polska prezydencja w Radzie UE. W okresie tym, z inicjatywy oficerów łącznikowych Policji, zorganizowano dwie ważne międzynarodowe konferencje: we wrześniu 2011 r. w Kijowie (poświęcona była ona zwalczaniu handlu ludźmi) i w październiku 2011 r. w Moskwie (jej tematem było z kolei zwalczanie przestępczości narkotykowej). W konferencjach tych uczestniczyli przedstawiciele organizacji zarówno rządowych, jak i pozarządowych, przedstawiciele Interpolu (The International Criminal Police Organization), Europolu, Eurojustu (The European Union's Judicial Cooperation Unit), EUBAM (European Union Border Assistance Mission), CARICC (Central Asian Regional Information and Coordination Centre for Combating Illicit Trafficking of Narcotic Drugs, Psychotropic Substances and their Precursors), reprezentanci UE oraz oficerowie łącznikowi akredytowani w poszczególnych krajach, a także oficerowie łącznikowi polskiej Policji. Uczestnicy spotkań bardzo wysoko ocenili te inicjatywy, które stały się

²² *Ibidem*.

bezpośrednią platformą wymiany konkretnych doświadczeń i informacji między przedstawicielami poszczególnych krajów²³.

Oceniając powyższy aspekt współpracy policyjnej realizowanej przez Polskę w kontekście jej członkostwa w UE, należy ocenić go, podobnie jak udział w operacjach pokojowych UE, pozytywnie. Główną i fundamentalną zmianą, którą wprowadziło członkostwo w Unii, jest uzyskanie przez RP bezpośredniego wpływu na kształtowanie unijnych polityk, w tym również w relacjach z państwami spoza tej organizacji. Wydaje się, że Polska wykorzystuje pojawiające się w ten sposób możliwości, wpisując niektóre aspekty współpracy policyjnej w szerszą ideę PW. Szczególne znaczenie miał tutaj okres własnej prezydencji w Radzie UE, w czasie którego strona polska podjęła szereg inicjatyw związanych ze współpracą policyjną. Działania te są bez wątpienia słuszne z punktu widzenia prowadzonej polityki zagranicznej, choć należałoby się zastanowić czy nie byłoby celowe zwrócenie uwagi nie tylko na współpracę z kluczowymi dla Polski krajami Europy Wschodniej, ale także skierowanie zainteresowania na kraje pozaeuropejskie, w tym państwa Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej. Jest to istotne w kontekście bezpieczeństwa całej UE, zwłaszcza wobec niestabilnej sytuacji w tych regionach, mogącej także wpływać na rozwój niektórych typów przestępczości (np. grupy przestępcze zajmujące się przerzutem uchodźców z krajów objętych konfliktami czy niepokojami społecznymi).

Pozytywnie należy ocenić pracę polskich oficerów łącznikowych (zarówno w poszczególnych państwach, jak i przy Europolu), którzy są doskonałym uzupełnieniem „typowych” przedstawicieli dyplomatycznych, zwłaszcza gdy chodzi o rozwiązywanie specjalistycznych problemów związanych ze zwalczaniem przestępczości. Należy jednak podkreślić, że obecne funkcjonowanie tej instytucji wykazuje, niestety, pewne mankamenty i przez to jej możliwości nie są w maksymalny sposób wykorzystywane. Problemem są przede wszystkim kwestie personalne – niedostateczna liczba stanowisk oficerów łącznikowych (wielokrotnie zresztą sygnalizowana przez przedstawicieli KGP w trakcie spotkań z kierownictwem Policji i samymi oficerami łącznikowymi). Pod tym względem nastąpił wręcz pewien regres w stosunku do niedawnych, ambitnych planów rozwoju współpracy policyjnej dzięki oficerom łącznikowym. Warto tutaj wspomnieć, że w 2006 r. Polska posiadała policyjnych oficerów łącznikowych w Holandii, Niemczech, Rosji, na Ukrainie, Białorusi, Węgrzech i w Rumunii. Co więcej, w bliskich planach było utworzenie stanowisk w Wielkiej Brytanii, Hiszpanii i we Włoszech, a nawet planowano wysłanie polskich przedstawicieli do Stanów Zjednoczonych, Szwecji, Bułgarii oraz Bośni i Hercegowiny. Ostatecznie udało się jedynie stworzyć stanowiska w Wielkiej Brytanii i we Francji. Natomiast zlikwidowano je na

²³ *Oficerowie łącznikowi Policji*, „Policja 997” 2012, nr 2 (83), s. 22.

Węgrzech i w Rumunii (wcześniej jeszcze na Litwie i Słowacji)²⁴. Czynnikiem utrudniającym pracę oficerów łącznikowych jest również brak personelu administracyjnego, który służyłby im pomocą. W konsekwencji dany Oficer obciążony jest przez to wieloma dodatkowymi obowiązkami. Zlikwidowanie wspomnianych problemów wymaga przede wszystkim zwiększenia nakładów finansowych, co jest niewątpliwie trudne przy obecnej sytuacji finansowej, ale konieczne, jeśli Polska pragnie posiadać sprawnie działającą sieć przedstawicieli policyjnych.

SŁOWA KLUCZOWE

Oficerowie łącznikowi, operacje pokojowe, policja, Unia Europejska, współpraca policyjna

KEYWORDS

Liaison officers, peace operations, police, European Union, police cooperation

S u m m a r y

Impact of accession to the European Union on international police cooperation of Poland

Accession to the EU caused essential changes in Poland's international police cooperation. Thus Poland is able to impact the EU policy in that respect and to expands possibilities of its own international policy implementation. Preeminently these changes are being reflected in participation of the Polish police in international missions carried out under the auspices of the EU, which aim at strengthening stability of particular state that experience a conflict or states that are in conflict with another subject.

²⁴ *Ibidem.*

Wrocław 2014

Nr 1(2)/2014

MARCIN SZYDZISZ
Uniwersytet Wrocławski

POLSKA POLITYKA WOBEC STRON KONFLIKTU IZRAELSKO-PALESTYŃSKIEGO PO PRZYSTĄPIENIU POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ

Stanowisko państwa polskiego w stosunku do stron konfliktu przed przystąpieniem do Unii Europejskiej

Polska, jak każde państwo na świecie, nie pozostaje obojętna na wydarzenia na Bliskim Wschodzie. Jedną z najważniejszych kwestii, która od dziesięcioleci skupia uwagę świata jest konflikt izraelsko-palestyński. Polska była jednym z państw, które bez zastanowienia poparły rezolucję o podziale mandatowej Palestyny. U podstaw podjęcia tej decyzji leżało kilka powodów. Po pierwsze, rząd w Warszawie podkreślał, że wielowiekowe związki między Polską a ludnością żydowską predestynują go do popierania idei powstania państwa żydowskiego¹. Po drugie, ideę tę popierała większość obywateli polskich, dla których – po doświadczeniach Holocaustu – żydowskie państwo wydawało się dziejową sprawiedliwością. Po trzecie, nie bez znaczenia pozostawał fakt, że za jego powstaniem mocno lobował Związek Radziecki, licząc, że w nowym państwie władze przejmą przychylni mu komuniści.

Instalujące się w Warszawie władze komunistyczne musiały zweryfikować swoją politykę wobec nowego państwa. Okazało się, że w dwubiegunowej wizji świata Izrael lokował się po stronie krajów, które w ówczesnej nomenklaturze nazywano imperialistycznymi. Symboliczną datą ostatecznej zmiany polityki wobec rządu w Tel Awiwie był rok 1967. Po Wojnie Sześciodniowej polski rząd zerwał, na polecenie Moskwy, stosunki dyplomatyczne z Izraelem. Rok później

¹ Na owe związki powoływał się polski przedstawiciel przy Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) – Ksawery Pruszyński, głosując za dwupaństwowym rozwiązaniem; J. Dyduch, *Stosunki polsko-izraelskie w latach 1990–2009*, Warszawa 2010, s. 15.

władze pozwoliły na rozpętanie nagonki antysemickiej, która spowodowała masową emigrację ludności żydowskiej z Polski.

Od tego czasu polska dyplomacja w konflikcie arabsko-izraelskim konsekwentnie popierała państwa arabskie. Także coraz aktywniejsza działalność niepodległościowych ugrupowań palestyńskich mogła liczyć na wsparcie polskich władz. Znalazło to swoje odzwierciedlenie m.in. w fakcie nawiązania relacji dyplomatycznych z Organizacją Wyzwolenia Palestyny (OWP). Pierwsza palestyńska misja dyplomatyczna pojawiła się w Warszawie już w drugiej połowie lat 70. W 1982 r. ustanowiono stosunki dyplomatyczne i podniesiono jej rangę do szczebla Ambasady OWP, zaś po uznaniu przez Polskę proklamacji niepodległego państwa palestyńskiego w 1988 r., zmieniono nazwę przedstawicielstwa na Ambasadę Palestyny².

W wyniku transformacji ustrojowej Polska rozpoczął się nowy etap w relacjach z Izraelem. Już w 1990 r. nawiązano z nim ponownie stosunki dyplomatyczne. Wraz ze zmianami politycznymi również widać było wyraźną metamorfozę w opisywaniu wydarzeń na Bliskim Wschodzie. Wcześniej państwo żydowskie było przedstawiane w polskiej literaturze jako przyczyna wszelkiego zła, które miało miejsce w tym regionie. Już jednak w 1994 r. pisano o konflikcie izraelsko-palestyńskim: „Polska niegdyś zajmowała stanowisko zdecydowanie proarabskie. Normalizacja stosunków polsko-izraelskich umożliwi osiągnięcie równowagi w stosunkach Polski z państwami Ligi Arabskiej i OWP z jednej strony i z Izraelem z drugiej”³.

Bardzo szybko jednak stosunki z Izraelem stały się dla polskiego państwa priorytetowe. Polskę łączyła z państwem żydowskim nie tylko wspólna historia zamieszkujących ich narodów, ale również dobrze pojęte wspólne interesy. Współpraca, która rozpoczęła się w latach 90. Rozwijała się skokowo. Rosła wzajemna wymiana handlowa, kwitła współpraca wojskowa, polepszały się relacje kulturalne i naukowe. Bardzo intensywne były również kontakty polityczne. Dysproporcje w relacjach Polski z OWP i Izraelem obrazuje nie tylko różnica w ilości wzajemnych kontaktów, ale także choćby liczba artykułów i opracowań, które zostały poświęcone są jednym i drugim relacjom.

Bliski Wschód nie był jednak priorytetowym kierunkiem naszych działań dyplomatycznych. Koncentrowały się one na intensyfikowaniu kontaktów z integrującą się Europą, relacjach sąsiedzkich i kontaktach z USA. Jednak w okresie transformacji Polska przedefiniowała też swoje podejście do konfliktu izraelsko-palestyńskiego.

² *Palestyna*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/inne_kontynenty/bliski_wschod_afryka_pn/relacje_pl_bl_wschod_afryka_pn/palestyna (29 XI 2013).

³ B. Wizimirska, *Polityka Polski wobec Azji, Afryki i Ameryki Łacińskiej*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 1994, s. 210.

Polskie państwo zdecydowanie poparło proces pokojowy oraz uznało, że jego efektem powinno być powstanie państwa palestyńskiego. Nasze władze, uwypuklając prawo Palestyńczyków do stworzenia własnej państwowości jednocześnie akcentują prawo do istnienia państwa żydowskiego podkreślając jego prawo do obrony integralności terytorialnej. Przed wejściem Polski do Unii Europejskiej (UE) można wskazać na jedną polską inicjatywę, która dotyczyła bezpośrednio procesu pokojowego. W 2002 r. szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego Marek Siwiec zgłosił propozycję Warszawy jako miejsca izraelsko-palestyńskich rozmów pokojowych⁴.

Tuż przed wejściem do UE kontakty polsko-izraelskie stały się jeszcze bardziej intensywne. Nie mniej jednak miało się wrażenie, że to strona izraelska o nie bardziej zabiega. Izraelczycy starali się Polsce wyznaczyć rolę rzecznika swoich interesów na arenie europejskiej. Władze w Tel Awiwie uważały, że Polacy mają dużo bardziej zobiektywizowane podejście do ich polityki, realizowanej w stosunku do Palestyńczyków. Postrzeganie Izraela w państwach tzw. starej Unii nie było wówczas najlepsze. Według badań Eurobarometru z 2003 r. aż 59% zapytanych obywateli „Piętnastki” o państwo zagrażające pokojowi na świecie wskazało na Izrael⁵. Takie widzenie państwa żydowskiego przez społeczeństwa europejskie odbijało się również na podejściu do niego elit tych państw. Politycy izraelscy widzieli szansę zmiany tego dramatycznego stanu, wykorzystując nowe państwa Unii. Zarówno izraelska prasa jak i establishment polityczny tego państwa zwracał baczniejszą uwagę na państwa Europy Środkowej, wśród których szczególną rolę zajmowała Polska. W 2003 r., podczas swojej wizyty w Polsce, Mosze Kacaw, ówczesny prezydent Izraela, dziękował za zaangażowanie Polski po stronie „koalicji państw, które obaliły reżim Husaina”⁶ Udział Polski w operacji w Iraku oraz związana z tym bliska współpraca ze Stanami Zjednoczonymi, cieszyła się dużym uznaniem Izraelczyków.

Stanowisko UE wobec konfliktu izraelsko-palestyńskiego

UE ma dość jednoznacznie zdefiniowane podejście wobec konfliktu izraelsko-palestyńskiego. Pierwszym dokumentem poruszającym tę kwestię była się tzw.

⁴ Polski pomysł został oficjalnie przedstawiony w kwietniu 2002 r., podczas wizyty w Polsce ministra spraw zagranicznych Izraela Szymona Perca. Mimo życzliwego przyjęcia nigdy już do polskiej propozycji nie wracano; USA *dziękuje Polsce*, „Rzeczpospolita”, 19 IV 2002, cyt. za: J. Dyduch, *op.cit.*, s. 111.

⁵ UE–Izrael. *Kłopotliwy sondaż*, „Gazeta Wyborcza”, 4 XI 2003; „Przegląd Mediów Światowych Departament Systemu Informacji MSZ”, 15 XI 2003, rok IV, nr 64 (217), cyt. za: J. Dyduch, *op.cit.*, s. 107.

⁶ Katsav *składa wyrazy uznania bojownikom z Warszawy*, 7 V 2003, „Media Zagraniczne o Polsce i polskiej kulturze w świecie. Biuletyn MSZ”, rok XII, nr 2078 (2831), cyt. za: „Ha’aretz”, 1 V 2003, [w:] J. Dyduch, *op.cit.*, s. 115.

Deklaracja Schumana (1950). Wzywano w niej do utworzenia strefy zdemilitaryzowanej nadzorowanej przez siły międzynarodowe, umiędzynarodowienia Jerozolimy, umożliwienia powrotu uchodźcom lub wypłaceniu im odszkodowania⁷. Jednak oficjalne stanowisko Wspólnot wypracowano w 1980 r. W tym roku Rada Europejska przyjęła Deklarację Wenecką. Apelowano w niej do obu stron, by rozpoczęły negocjacje, odwoływano się do zapisów rezolucji nr 242 i 338 Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) i żądano przyznania Palestyńczykom prawa do samostanowienia⁸. W marcu 1999 r. w Berlinie pojawił się kolejny postulat: potwierdzono wsparcie UE dla procesu powstawania państwa palestyńskiego⁹. W czerwcu 2002 r. Komisja Europejska jeszcze raz wypowiedziała swoje stanowisko wobec procesu pokojowego. Tym razem Unia robiła to jako członek „Kwartetu Bliskowschodniego”. Miał on zakończyć się powstaniem państwa palestyńskiego. Żądano również ustalenia statusu Jerozolimy oraz „sprawiedliwego rozwiązania problemu uchodźców”¹⁰. Jako jeden z warunków realizacji Mapy Drogowej Unia żądała również zamrożenia żydowskiego osadnictwa na Terenach Okupowanych¹¹.

Stanowisko UE, jeśli chodzi o efekty procesu pokojowego, w zasadzie nie było rozbieżne od postulatów polskich. Trzeba jednak pamiętać, że co do różnych odsłon konfliktu izraelsko-palestyńskiego podejście różnych organów Unii bywało odmienne od prezentowanego przez polskich polityków. Należy też zauważyć, że w tej sprawie największe znaczenie polityczne mają interesy państw członkowskich, które z reguły nie były w stanie wypracować wspólnego stanowiska. W konsekwencji czego, w określonych kwestiach panowały między nimi rozbieżności. Polityka części z nich jest postrzegana jako propalestyńska, inne wykazywały więcej zrozumienia wobec działań Izraela.

Analiza polskiej i unijnej polityki wobec stron konfliktu palestyńsko-izraelskiego daje prawo do sformułowania następujących wniosków:

⁷ M. Góra, *Polityka Unii Europejskiej wobec Izraela, Autonomii Palestyńskiej i konfliktu izraelsko-palestyńskiego w latach 2000–2007*, [w:] K. Bojko, M. Góra, *Wybrane aspekty polityki Izraela, Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej wobec Palestyńskiej Władzy Narodowej 2000–2007*, Kraków 2007, s. 139.

⁸ *Venice Declaration*, 13 VI 1980, Kneset, www.knesset.gov.il/process/docs/venice_eng.htm (30 XI 2013).

⁹ Miało ono powstać w wyniku rozmów pokojowych; G. Steinberg, *The European Union and the Middle East Peace Process*, „Jerusalem Center for Public Affairs”, 15 XI 1999, www.jcpa.org/jl/vp418.htm (30 XI 2013).

¹⁰ *Declaration by the EU on the Middle East*, Organizacja Narodów Zjednoczonych, 21–22 VII 2002, <http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/592C1C6421404B2985256C7500575367> (30 XI 2013).

¹¹ *The EU in the Middle East Peace Process*, Organizacja Narodów Zjednoczonych, 27 II 2009, <http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/61573E84E0B92C2A8525756A0067D7E7> (30 XI 2013).

- Po pierwsze, stosunki gospodarcze, relacje kulturalne i naukowe między wszystkimi stronami konfliktu, państwem polskim i UE, będą własnym, odrębnym torem.
- Po drugie, konflikt izraelsko-palestyński, mimo wejścia do UE, pozostał poboczną kwestią w spektrum aktywności polskiej dyplomacji.
- Po trzecie: Polska, wbrew zapowiadającym (i ponawianym) deklaracjom, w zasadzie nie była rzecznikiem interesów Izraela w UE, co było również widoczne w sprawach, które związane było bezpośrednio i pośrednio z konfliktem izraelsko-palestyńskim.
- Po czwarte, daje się zauważyć przyjęcie przez Polskę europejskiego punktu widzenia na konflikt izraelsko-palestyński.

Wzajemne relacje pomiędzy Polską, Unią Europejską a stronami konfliktu

Jak już wspomniano, stosunki gospodarcze, relacje kulturalne i naukowe między wszystkimi stronami konfliktu a państwem polskim i UE będą własnym torem. Konflikt izraelsko-palestyński ma wpływ jedynie na polityczne relacje między wymienionymi podmiotami. Unia od 1995 r. ma podpisany układ stowarzyszeniowy z Izraelem, który reguluje podstawowe zasady wzajemnych kontaktów gospodarczych oraz współpracuje z nim w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS). Warto dodać, iż pierwszy „Plan Działania” realizowany był w okresie 2005–2012¹². UE jest dla Izraela największym partnerem handlowym, a Izrael jest wśród 25 największych partnerów handlowych Unii¹³. Stosunki z Palestyńczykami reguluje Eurośródziemnomorski Przejściowy Układ Stowarzyszeniowy¹⁴ z 1997 r., a współpraca – realizowana od 2004 r. – obecnie odbywa się również w ramach EPS (pierwszy „Plan Działania” został przyjęty na lata 2005–2013¹⁵). Jednak najistotniejsze jest to, że Komisja Europejska jest największym donatorem Palestyńskiej Władzy Narodowej (PWN)¹⁶.

¹² Rada Europejska, www.ec.europa.eu/world/enp/docs/2013_enp_pack/2013_progress_report_israel_en.pdf (30 XI 2013).

¹³ Rada Europejska, www.trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113402.pdf (30 XI 2013).

¹⁴ Unia Europejska <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21997A-0716%2801%29:pl:HTM> (30 XI 2013).

¹⁵ Rada Europejska, www.ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/pa_enp_ap_final_en.pdf (30 XI 2013).

¹⁶ Rada Europejska, www.ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/country-cooperation/palestine/palestine_en.htm (3 XII 2013).

Tak samo państwo polskie stara się współpracować z oboma podmiotami. Jak już zaznaczono, wzajemne kontrakty między Polską a Izraelem są bardzo intensywne. Zdecydowanie mniejsza aktywność charakteryzuje relacje z PWN. Polska udziela niewielką pomoc Palestyńczykom, tj. ok. 1,5 mln zł rocznie¹⁷. Jednak to właśnie Palestyńczycy są głównymi beneficjentami polskiej pomocy rozwojowej. O jej znaczeniu dla władz Warszawy świadczy fakt, że Palestyna jest pierwszym podmiotem, z którym polskie władze podpisały porozumienie o współpracy w tej dziedzinie¹⁸.

Poszczególne odsłony konfliktu izraelsko-palestyńskiego w zasadzie nie wpływały na stosunki inne niż polityczne. Jedyny wyjątek stanowi podjęta przez niektóre państwa członkowskie próba bojkotu towarów wytworzonych przez osadników żydowskich¹⁹. Takie rozwiązanie znalazły się również w rezolucjach (lub projektach rezolucji) Parlamentu Europejskiego. W jednej z nich, z lipca 2012 r., wzywano, żeby unijny mechanizm kontroli nie pozwalał, „aby produkty wytwarzane na obszarze izraelskich osiedli trafiały na rynek europejski na preferencyjnych warunkach zawartych w układzie o stowarzyszeniu UE–Izrael”²⁰.

Polska dyplomacja nadal traktuje konflikt izraelsko-palestyński marginalnie. Warszawa nie wypracowała własnych, autorskich projektów odnośnie zintensyfikowania procesu pokojowego²¹, jak również nie uczestniczyła w przedsięwzięciach podejmowanych przez Unię, np. w misji obserwacyjnej przeprowadzanej w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony w 2007 r.²². Także podczas

¹⁷ *Palestyna*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/inne_kontynenty/bliski_wschod_afryka_pn/relacje_pl_bl_wschod_afryka_pn/palestyna (4 XII 2013).

¹⁸ Stało się to podczas oficjalnej wizyty prezydenta Palestyńskiej Władzy Narodowej Mahmuda Abbasa oraz ministra spraw zagranicznych Riada Al-Malki w Warszawie w lutym 2009 r.; P. Salsal, *Polityka Polski wobec państw Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2010, s. 216–217.

¹⁹ Do tych państwa należą: Austria, Belgia, Dania, Finlandia, Francja, Hiszpania, Irlandia, Luksemburg, Malta, Portugalia, Słowenia i Wielka Brytania; S. Anger, *Bojkot towarów z Izraela*, 23 IV 2013, Unia Europejska, www.uniaeuropejska.org/bojkot-towarow-z-izraela (7 XII 2013).

²⁰ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 5 VII 2012 r. w sprawie polityki UE w odniesieniu do Zachodniego Brzegu Jordanu i Wschodniej Jerozolimy; Baza aktów prawnych Unii Europejskiej, www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:349E:0082:0087:PL:PDF (7 XII 2013); Podobne zapisy znalazły się w projekcie rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie decyzji rządu Izraela o rozbudowie osiedli na Zachodnim Brzegu (10 XII 2012), Parlament Europejski, www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bMOTION%2bB7-20120571%2b0%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fPL&language=PL#_part1_def3 (7 XII 2013).

²¹ Pojawił się wprawdzie projekt palestyńsko-izraelskiego Okrągłego Stołu. Wspominał o nim w styczniu 2008 r. minister Radosław Sikorski na spotkaniu z ambasadorami państw muzułmańskich. Niestety inicjatywa ta nie była już później podnoszona; Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, www.msz.gov.pl/pl/ministerstwo/minister_sz/wystapienia_minister/page_15937 (7 XII 2013).

²² J. Bury, *Polityka Polski wobec państw Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2008, s. 261.

polskiej prezydencji w Radzie UE nie podjęto żadnych działań, które miały na celu promowanie procesu pokojowego, choć Polska w jej trakcie wykazywała zainteresowanie regionem. Jednym z jej priorytetów było wypracowanie mechanizmów wsparcia demokracji i rządów prawa w krajach „południowego sąsiedztwa”. Efektem tego działania było propozycja przedstawiona przez ministra spraw zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej (RP), dotycząca powołania do życia Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji (European Endowment for Democracy)²³.

Każda inna aktywność dyplomatyczna Polski, która była związana z konfliktem izraelsko-palestyńskim miała charakter pasywny. Zasadniczo ograniczała się ona jedynie do wyrażania stanowiska poprzez głosowanie nad konkretnymi rezolucjami ONZ. Za jedyne aktywniejsze działanie można uznać nieudaną próbę wypracowania przez ministra Radosława Sikorskiego wspólnego stanowiska państw Unii wobec podwyższenia statusu Palestyny w ONZ.

Reprezentowanie interesów Izraela na forum UE przez polską dyplomację

Wprawdzie polscy politycy nadal deklarowali gotowość wspierania państwa izraelskiego, to jednak stanowisko Polski wobec samego konfliktu izraelsko-palestyńskiego, jak i stron w nim uczestniczących, nie wiele zmieniło się po jej wejściu do Unii. Podczas swojej pierwszej wizyty w Izraelu (IV 2008 r.) premier Donald Tusk przekonywał, że „Izrael nie znajdzie się w UE bardziej niezawodnego rzecznika jego bezpieczeństwa (...) niż w Polsce. Jeśli Izrael czasem odnajduje jakieś niekonsekwencje w stanowisku Europy wobec konfliktów w regionie, Polska nie jest źródłem kontrowersji”²⁴. Podobnie Lech Kaczyński zapewniał, w kwietniu 2008 r., że „Polska jest mocnym głosem broniącym prawa państwa Izrael i narodu żydowskiego do życia w bezpiecznych granicach” oraz deklarował, że „jest i będzie ona jednym z najbliższych sojuszników Izraela”²⁵. Polski prezydent wziął również udział w uroczystościach z okazji 60. rocznicy powstania państwa izraelskiego, co w pewien sposób można odczytać jako swego rodzaju wsparcia tego kraju.

²³ *Afryka Północna i Bliski Wschód*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/inne_kontynenty/bliski_wschod_afryka_pn/afryka_polnocna_i_bliski_wschod (4 XII 2014).

²⁴ *Poland seeks to BOOT Israeli ties*, 23 VII 2009, BBC, www.newsvote.bbc.co.uk, cyt. za: za J. Dyduch, *op.cit.*, s. 328.

²⁵ *Kaczyński: Polska będzie popierać państwo Izrael*, *Dziennik.pl*, www.wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/74210,kaczynski-polska-bedzie-popierac-izrael.html (10 XII 2013).

Mniej więcej w tych samych kategoriach należy traktować oświadczenie głowy państwa polskiego, dotyczące wydarzeń w Strefie Gazy, które wydane 5 I 2009 r. Co prawda apelowano w nim „do obu stron walk o pokojowe rozwiązanie konfliktu i natychmiastowe zaprzestanie aktów przemocy”, lecz jednocześnie „niezmiennie” popierano „prawo do istnienia Państwa Izrael” i potępiano „wszelkie przejawy terroryzmu”²⁶. W przyjętym w tym samym czasie oświadczeniu ministrów spraw zagranicznych UE także apelowano o przerwanie ognia, jednak nie pojawiło się w nim zapisy mówiące o prawie do obrony oraz słowa potępiające terroryzm²⁷.

Intensywność izraelskiej akcji w Strefie Gazy wpłynęła również na zmianę polskiego stanowiska. W lutym 2009 r. doszło bowiem do wizyty prezydenta PWN – Mahmuda Abbasa w Polsce. Na spotkaniu z nim L. Kaczyński przyznał, że działania w toku izraelskiej operacji „on jako «politik uchodzący za proizraelskiego» nie jest w stanie zaakceptować”²⁸. O zmianie podejścia może również świadczyć zaangażowanie się naszego kraju w odbudowę zniszczonej infrastruktury. Po zakończeniu operacji „Płynny Ołów” Polska przekazała UNRWA²⁹ na pomoc dla tego regionu 227 tys. Euro³⁰.

Proizraelską postawę można było dostrzec także w niektórych działaniach Polski na arenie międzynarodowej. W sprawach dotyczących konfliktu izraelsko-palestyńskiego, które pojawiały się na forum ONZ często popierała ona stanowisko izraelskie. Tak było w sprawie tzw. konferencji durbańskich. W 2009 r. Polska dyplomacja zdecydowała się zbojkotować konferencję w Genewie poświęconą walce z rasizmem organizowaną pod auspicjami ONZ. Było to drugie tego typu spotkanie. Pierwsze miało miejsce w 2001 r. w Durbanie. Wzbudziło ono wiele kontrowersji. Podczas obrad pojawiły się wypowiedzi określające syjonizm jako formę rasizmu i porównujące prześladowania Palestyńczyków do *Holokaustu*

²⁶ *Oświadczenie Prezydenta RP w sprawie wydarzeń w Strefie Gazy*, Kancelaria Prezydenta RP, www.prezydent.pl/archiwum/archiwum-strony-lecha-kaczynskiego/wypowiedzi-prezydenta/wystapienia/art,6,oswiadczenie-prezydenta-rp-w-sprawie-wydarzen-w-strefie-gazy.html (10 XII 2013).

²⁷ Zebrani na spotkaniu ministrowie spraw zagranicznych państw członkowskich apelowali również o udzielenie natychmiastowej pomocy humanitarnej oraz o powrót do stołu rokowań; *Oświadczenie Unii Europejskiej w sprawie sytuacji na Bliskim Wschodzie*, 30 XII 2008, Rada Europejska, www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/cfsp/105082.pdf (10 XII 2013).

²⁸ Kancelaria Prezydenta RP, 9 II 2009, www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/art,214,prezydent-polska-chce-pokoju-na-bliskim-wschodzie.html (10 XII 2013).

²⁹ Agenda Narodów Zjednoczonych dla Pomocy Uchodźcom Palestyńskim na Bliskim Wschodzie (The United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, UNRWA).

³⁰ Przekazanie czeku odbyło się podczas spotkania donatorów na szczycie w Szarm el-Szejk w marcu 2009 r.; P. Sasnal, *op.cit.*, s. 216.

Żydów podczas II wojny światowej. W konsekwencji dziewięć państw zdecydowało się na bojkot kolejnej tego typu inicjatywy. Wśród czterech państw Unii znalazła się także Polska³¹.

Na podobny krok zdecydowała się Warszawa w 2011 r. W dziesiątą rocznicę pierwszej konferencji postanowiono spotkać się w Nowym Jorku. Znowu pojawiła się obawa, z resztą jak się okazało słuszna, że część państw wykorzysta ją jako forum do krytyki Izraela. Dyplomacja izraelska mocna angażowała się, by przekonać inne państwa do jej bojkotu. Polska i tym razem zdecydowała się odrzucić możliwość uczestnictwa w spotkaniu.

Decyzji polskiej dyplomacji nie należy jednak postrzegać jako bezwzględnie proizraelskiej. Polska zdecydowała się zrezygnować z udziału w konferencji w ostatniej chwili i dopiero wtedy, gdy wycofały się z niej Niemcy. Nasz zachodni sąsiad obawiał się, że wysłanie własnej delegacji będzie mogło być postrzegane jako antyizraelskie. Berlin, ze względu na wydarzenia w czasie wojny, dba o to, aby na międzynarodowym forum nie robić nic, co mogłoby być w ten właśnie sposób interpretowane. Wycofanie się Niemiec spowodowało, że na podobny krok zdecydowali się także Polacy.

Podobnie za proizraelskie działania mogą być potraktowane polskie decyzje dotyczące Raportu Goldstone'a (2009)³². W raporcie oceniającym izraelską operację „Płynny Ołów” zarzucono obu stronom konfliktu popełnienie zbrodni wojennych, jednak w większym stopniu obciążano w nim Izrael. Dwukrotnie głosowano nad nim w Zgromadzeniu Ogólnym ONZ. W pierwszym przypadku wzywało ono do przeprowadzenia niezależnego śledztwa, mającego na celu stwierdzenie faktu popełnienia zbrodni wojennych przez Izrael i Hamas. Polska była wśród 18 państw głosujących przeciw przyjętej rezolucji (obok m.in. Czech, Holandii, Niemiec, Słowacji, Węgier i Włoch)³³. Kolejnym raz głosowano nad raportem w lutym 2010 r.³⁴. Tym razem Polska wstrzymała się od głosu, podobnie jak 31 innych państw, wśród których znaleźli się tacy członkowie Unii, jak: Bułgaria, Czechy, Holandia, Litwa, Łotwa, Niemcy, Rumunia, Słowacja, Węgry,

³¹ Poza tym zrezygnowały z udziału w konferencji również Włochy, Niemcy i Holandia. Pozostałe państwa unijne wysłały delegację niskiego szczebla.

³² Po izraelskiej operacji „Płynny Ołów”, przeprowadzonej w Strefie Gazy, Rada Praw Człowieka ONZ powołała misję, której celem była ocena łamania prawa międzynarodowego przez obydwie strony konfliktu. Na czele tej grupy stanął południowoafrykański sędzia – Richard Goldstone.

³³ Organizacja Narodów Zjednoczonych, www.un.org/News/Press/docs/2009/ga10883.doc.htm (10 XII 2013).

³⁴ W rezolucji ponownie wzywano do przeprowadzania śledztwa; Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 64/254, *Second follow-up to the report of the United Nations Fact-Finding Mission on the Gaza Conflict*, Organizacja Narodów Zjednoczonych, www.unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/763D289FB7F2019B852576F20050496B (27 XII 2013).

Włochy. W tym przypadku nasz kraj nie zdecydował się na głosowanie przeciw rezolucji. Co uczyniło 7 państw – m.in. Kanada i USA³⁵.

Jednak w innych wypadkach nie można już mówić o bezwarunkowym poparciu Polski dla izraelskiego punktu widzenia. Za takie sytuacje trzeba uznać kilka innych ważnych głosowań przeprowadzonych na forum ONZ. Już w lipcu 2004 r. na forum Zgromadzenia Ogólnego stanęła kwestia „bariery bezpieczeństwa” (zgodnie z nomenklaturą władz izraelskich). Wcześniej w tej sprawie opinię doradczą wydał Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości, potępiając jej budowę. Podczas głosowania w Zgromadzeniu wszystkie kraje Unii, w tym i Polska, zdecydowały się zagłosować za rezolucją, domagającą się jej zburzenia³⁶.

Podobnie było w przypadku palestyńskich działań zmierzających do podwyższenia swojej pozycji w strukturach ONZ. Najpierw w październiku 2011 r. na posiedzeniu plenarnym ONZ stanęła kwestia przyjęcia Palestyny jako pełnoprawnego członka Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO). Mimo polskich zapowiedzi, że będziemy głosować przeciw tej rezolucji (premier D. Tusk mówił, że stanie się to jeśli zagrozi to bezpieczeństwu Izraela)³⁷, Polska wstrzymała się od głosu. Na podobny krok zdecydowały się 52 państwa, w tym kilka unijnych (m. in. Bułgaria, Dania, Rumunia, Słowacja, Węgry, Wielka Brytania czy Włochy). Decyzja Warszawy była o tyle zaskakująca, że wśród 14 państw kwestionujących prawo Palestyny do pełnego członkostwa w UNESCO znalazło się kilka innych państw Unii, w tym Czechy, Holandia, Litwa, Niemcy i Szwecja³⁸. Zwykle w sytuacji, gdy głosy państw członkowskich rozkładały się różnie, Polska zajmowała stanowisko zdecydowanie proizraelskie.

³⁵ Siedem państw głosowało przeciw. Nie było wśród nich jednak żadnego członka Unii Europejskiej (UE); Organizacja Narodów Zjednoczonych, www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/64/PV.72 (27 XII 2013).

³⁶ Wcześniej na wniosek Unii wprowadzono kilka łagodzących jej wydzwień poprawek; *Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego*, 20 VII 2004, Organizacja Narodów Zjednoczonych, www.un.org/News/Press/docs/2004/ga10248.doc.htm (28 XII 2013).

³⁷ Polski premier zapowiadał, że w sytuacji braku wypracowanego wspólnego stanowiska państw członkowskich Unii Polska będzie głosowała przeciw rezolucji; *Tusk: Nie poprzemy rezolucji ONZ ws. Palestyny, jeśli zagrozi bezpieczeństwu Izraela*, *Gazeta.pl*, www.wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,10318230,Tusk__Nie_poprzemy_rezolucji_ONZ_ws__Palestyny__jesli.html (29 XII 2013).

³⁸ Państwa unijne były również w grupie popierających przyjęcie Palestyny do UNESCO (np. Francja, Finlandia, Irlandia czy Norwegia), *How Unesco countries voted on Palestinian membership*, „The Guardian”, 1 X 2011, www.theguardian.com/world/2011/nov/01/unesco-countries-vote-palestinian-membership (29 XII 2013).

Także podczas ostatniego ważnego głosowanie, które podniosło status Palestyny do nieczłonkowskiego państwa ONZ (*non-member observer State*) Polska zdecydowała się wstrzymać od głosu. Wśród 41 państw, głosujących w taki właśnie sposób, znalazło się 12 krajów Unii (m. in. Holandia, Litwa, Niemcy, Wielka Brytania). Ponadto 14 państw UE zdecydowało się poprzeć wniosek (m. in. Francja, Hiszpania, Norwegia, Irlandia, Szwecja i Włochy), a tylko jedno – Czechy (wśród ogólnej liczby 9 krajów), zagłosowało przeciw³⁹.

Polska jak się okazało nie stała się rzecznikiem Izraela na forum UE. We wszystkich sprawach dotyczących Izraela i Palestyny władze polskie nie zawsze zajmowała proizraelskie stanowisko. Widać tendencję, jak się wydaje widocznie wzmocnioną w ostatnich latach, odchodzenia od proizraelskiego podejścia na rzecz bardziej wyważonego orientacji. Niezależnie jednak od tego, stosunki bilateralne między Polską a Izraelem nadal należy uznać za bardzo dobre. W 2011 r. doszło do podniesienie dialogu politycznego do rangi konsultacji międzyrządowych. Taką formułę Polska ma przyjętą jedynie w relacjach z Francją i Niemcami. Ich wyjątkowy wymiar potwierdziła również ostatnia wizyta prezydenta RP – Bronisława Komorowskiego, w Izraelu, podczas której deklarował on, że „Polska demokratyczna, niepodległa, będąca członkiem NATO i UE jest w dalszym ciągu zainteresowana budowaniem jak najlepszych i jak najżywszych relacji polsko-izraelskich”⁴⁰.

Tak samo dobrze rozwijają się stosunki z władzami palestyńskimi. Ma się wrażenie, że także one są obecnie coraz bardziej intensywne. W ostatnim czasie (XI 2013 r.) w Polsce złożył wizytę minister spraw zagranicznych Palestyny Rijad al-Malki. Podczas jego wizyty doszło do powołania Wspólnego Polsko-Palestyński Komitetu Ministerialnego. W trakcie spotkania ze swoim palestyńskim odpowiednikiem minister Sikorski przypomniał, że „Polska uznała niepodległość państwa Palestyna już w latach 80. XX w. i niezmiennie popiera aspiracje narodu palestyńskiego do posiadania własnego państwa”. Zaznaczył jednak, że Polska „równie niezmiennie popiera prawo Izraela do istnienia w bezpiecznych granicach”⁴¹.

³⁹ Organizacja Narodów Zjednoczonych, www.un.org/News/Press/docs/2012/ga11317.doc.htm (30 XII 2013).

⁴⁰ *Prezydenci Polski i Izraela o relacjach dwustronnych*, 4 XI 2013, Kancelaria Prezydenta RP, www.prezydent.pl/aktualnosci/wizyty-zagraniczne/art,277,prezydenci-polski-i-izraela-o-relacjach-dwustronnych.html (30 XII 2014).

⁴¹ Minister R. Sikorski zauważył, że Polska uważa żydowskie osadnictwo na Zachodnim Brzegu za nielegalne; *Sikorski i al-Malki zainaugurowali polsko-palestyński komitet ministerialny, depesza PAP z 27 listopada 2013 r.*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, 27 XI 2013, www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/msz_w_mediach/sikorski_i_al_malki_zainaugurowali_polsko_palestyński_komitet_ministerialny__depesza_pap_z_27_listopada_2013_r_ (31 XII 2013).

„Europeizacja” polskiego podejścia do konfliktu izraelsko-palestyńskiego

Bardziej zdystansowane stanowisko polskie w niektórych żywotnych dla Izraela kwestiach generalnie nie odbiegało od europejskiego standardu. O europeizacji⁴² polskiego podejścia mogą świadczyć działania podejmowane przez Unię, które zyskiwały szerokie poparcie. Za takie należy uznać wypracowanie wspólnego stanowiska w sprawie izraelskiego muru bezpieczeństwa (patrz wyżej)⁴³. Jeszcze bardziej charakterystyczne było dążenie polskiej dyplomacji do tego, aby państwa Unii ustaliły wspólne postępowanie w sprawie podwyższenia statutu Palestyny w ONZ. Zabiegi polskiego ministra spraw zagranicznych nie przyniosły wówczas zamierzonego rezultatu⁴⁴.

Problem europeizacji polskiej polityki zagranicznej w relacjach z Izraelem poruszała Joanna Dyduch⁴⁵. Jej zdaniem Polscy decydenci coraz bardziej dystansują się od deklaracji wsparcia państwa żydowskiego, a ich polityka staje się w jeszcze większym stopniu zgodna z działaniami tak dużych państw jak Niemcy czy Francja. Szczególnie wyraźnie widać tę zmianę po przejściu rządów przez Platformę Obywatelską (2007). Wprawdzie nadal były wypowiadane deklaracje wzajemnej sympatii i wsparcia, to jednak nie wpływały one na postępowanie polskich władz wobec Izraela w kontekście konfliktu izraelsko-palestyńskiego. J. Dyduch zauważała, że wypowiedzi ministra R. Sikorskiego pokazują, że polskie wsparcie dla Izraela w Unii Europejskiej ma charakter warunkowy i zależy od postępów procesu pokojowego⁴⁶. W lutym 2011 r. minister Sikorski w wywiadzie dla izraelskiego dziennika Haaretz mówił: „Granicą przyjaźni jest prawo międzynarodowe. My wierzymy, że osadnictwo (żydowskie na Zachodnim Brzegu – dopisek

⁴² Pod pojęciem europeizacji należy rozumieć: „wzrastający proces przeorientowywania kierunku i kształtu polityki narodowej do takiego stopnia, że dynamika polityczna i ekonomiczna UE stają się częścią logiki organizacyjnej i procesu decydowania w polityce narodowej”; R. Ladrech, *Europeanization of Domestic Politics and Institutions: the Case of France*, „Journal of Common Market Studies” 1994, vol. 32:1, s. 69.

⁴³ Wcześniej na wniosek Unii kolejny raz wprowadzono kilka łagodzących jej wydzwień poprawek; *Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego*, Organizacja Narodów Zjednoczonych, www.un.org/News/Press/docs/2004/ga10248.doc.htm (29 XII 2013).

⁴⁴ Na nieformalnym spotkaniu ministrów spraw zagranicznych państw UE w Sopocie we wrześniu 2011 r. minister R. Sikorski postulował wypracowanie wspólnego stanowiska dotyczącego akcji dyplomatycznej Palestyńczyków; *UE wobec Palestyny*, Unia Europejska, www.uniaeuropejska.org/ue-wobec-palestyny (30 XII 2013).

⁴⁵ J. Dyduch, *What is Left out of the Strategic Partnership? The Impact of Europeanization of Polish Foreign Policy on Polish-Israeli Relations in the Years 2004–2011*, www.forum-ipe.org/images/pdf/j_dyduch_strategic_partnership_report.pdf (30 XII 2013).

⁴⁶ *Ibidem*, s. 21.

M. Sz.) jest złe dla Izraela, złe dla Palestyny i złe dla pokoju (...). Proces pokoju i rozwiązanie konfliktu jest w waszych rękach. Finalnie Izrael i Palestyna to państwa, które muszą znaleźć sposób, by żyć ze sobą⁴⁷.

Na zmianę podejścia do Izraela ma również wpływ fakt zmniejszenia intensywności relacji z USA. Polskie wojsko zostało wycofane z Iraku, a inicjatywa polegająca na zbudowaniu części amerykańskiej tarczy antyrakietowej została wstrzymana. W tym samym czasie wyraźnie widać również zacieśnienie relacji Polski z Niemcami i Francją. Polska dyplomacja w sprawach dotyczących Bliskiego Wschodu zbliża się do głównego europejskiego nurtu w imię europejskiej solidarności. Świadczy o tym również podejście do Iranu i zawartego z nim w listopadzie 2013 r. porozumienia⁴⁸. Co ważne, nasz kraj stara się też promować (na razie bezskutecznie) wspólną i spójną politykę unijną na Bliskim Wschodzie. Za takie działania można uznać polskie starania o ustalenie wspólnego stanowiska w sprawie Palestyny w ONZ, czy też akcje w obronie chrześcijan⁴⁹.

Podejście do konfliktu izraelsko-palestyńskiego widać również poprzez zmiany społeczne jakie dokonują się w polskim społeczeństwie. Podobnie jak i w innych krajach europejskich coraz większe znaczenie w Polsce odgrywają organizacje propalestyńskie, a ich aktywność nie ogranicza się już tylko do internetu. Podczas polsko-izraelskich konsultacji międzyrządowych (II 2011 r.) doszło w Warszawie do protestów przeciwników spotkania w „okupowanej Jerozolimie”⁵⁰.

Najistotniejszą rolę w dynamizowaniu procesu pokojowego na Bliskim Wschodzie odgrywają Stany Zjednoczone. To tylko one mogą przekonać władze Izraela do realnych ustępstw na rzecz Palestyńczyków. Nie oznacza to oczywiście, że inne państwa nie powinny podejmować promujących proces pokojowy. Wydaje się, że również Polska ma możliwość odegrania poważniejszej roli we wspieraniu tego procesu. Predysponują ją do tego dobre kontakty z oboma stronami konfliktu oraz członkostwo w UE, która bierze udział w pracach „Kwartetu

⁴⁷ A. Primor, *Polish FM to Haaretz: Nazi Germany carried out the Holocaust against our will*, 27 II 2011, „Haaretz” <http://www.haaretz.com/print-edition/features/polish-fm-to-haaretz-nazi-germany-carried-out-the-holocaust-against-our-will-1.345925> (31 XII 2013).

⁴⁸ Polska, podobnie jak inne państwa UE, z zadowoleniem przyjęła porozumienie z tym państwem, mimo że Izrael miał wobec niego poważne zastrzeżenia; *Oświadczenie MSZ o porozumieniu z Iranem*, 24 XI 2013, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/oswiadczenie_msz_o_porozumieniu_z_iranem (31 XII 2013).

⁴⁹ *Oświadczenie MSZ w sprawie uchwały o ochronie chrześcijan na Bliskim Wschodzie*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/oswiadczenie_msz_ws_uchwaly_o_ochronie_chrzescijan_na_bliskim_wschodzie (31 XII 2013).

⁵⁰ Kampania Solidarności z Palestyną, 25 II 2011, www.kampania-palestyna.pl/index.php/2011/02/25/warszawska-palma-przywdziala-palestynska-chuste-protest-przeciwko-wspolnemu-posiedzeniu-rzadow-polski-i-izraela-w-okupowanej-jerozolimie/ (31 XII 2013).

Bliskowschodniego”. Polska powinna dążyć do wypracowania wspólnego stanowiska państw członkowskich UE w każdej ze spraw dotyczących obu stron konfliktu oraz w razie potrzeby angażować się w mediacje czy świadczenie dobrych usług. Takie działania będą jednoznacznie pozytywnie odbierane na arenie międzynarodowej i będą miały wpływ na pozytywny wizerunek naszego państwa.

SŁOWA KLUCZOWE

Konflikt izraelsko-palestyński, Izrael, Palestyna, Polska, Unia Europejska

KEYWORDS

Israeli-Palestinian conflict, Israel, Palestine, Poland, European Union

S u m m a r y***Polish policy towards parties of the Israeli-Palestinian conflict after Poland's accession to the European Union***

The aim of the article is to analyse Polish foreign policy towards Israel and Palestine after Poland's accession to the EU given the conflict between these subjects. The author briefly characterises Poland's approach to Israel and Palestine in the past and presents its current stance on that issue. After accession to the European Union Poland was slowly modelling its approach to Israel. Firstly, in contrast to the previous declarations it has not become Israel's advocate in the EU. Secondly, a gradual process of europeanisation of our country's stance on the Israeli-Palestinian conflict is taking place, which is being expressed, inter alia, in the attempts of developing a common EU stance on that issue. It is worth noticing that the Israeli-Palestinian conflict does not have impact on bilateral relations between its parties.

ANNA UMIŃSKA-WORONIECKA
Uniwersytet Wrocławski

IMPLIKACJE UTWORZENIA EUROPEJSKIEJ SŁUŻBY DZIAŁAŃ ZEWNĘTRZNYCH DLA PROCESÓW KADROWYCH W POLSKIEJ SŁUŻBIE ZAGRANICZNEJ

Wprowadzenie

Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ) to nowa struktura organizacyjna, funkcjonująca w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej (WPZiB)¹. Od momentu jej utworzenia szczególnie zainteresowanie budziły zasady obsady stanowisk, zarówno na poziomie zarządzającym, jak i na jej niższych szczeblach. Państwa członkowskie, które przystąpiły do Unii Europejskiej (UE) od 2004 r., w tym Polska, traktowały rekrutację na stanowiska w ESDZ w kategoriach zwiększania narodowej obecności w strukturach unijnych². Istotną determinantą tych dążeń był stosunkowo niewielki udział

¹ Pomimo, że Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ) jest stosunkowo nową strukturą organizacyjną, to w studiach europejskich i prawnych ukazało się szereg publikacji na jej temat. Warto tutaj zwrócić uwagę na publikacje autorstwa K. Pomorskiej, S. Duke, J. Batory. Według ostatniego z wymienionych – J. Batory, ESDZ może być kwalifikowana jako typ organizacji międzywęzłowej, powstającej w wolnych przestrzeniach instytucjonalnych, i wiążącą (spajającą) fizyczne, prawne, finansowe i informacyjne zasoby, wywodzące się z różnych pól organizacyjnych. Specyfiką międzywęzłowego charakteru tej struktury jest współistnienie różnych i nierzadko sprzecznych ze sobą zasad i praktyk, wynikających ze zróżnicowanych zasobów organizacji międzywęzłowej. W konsekwencji prowadzi to do odmiennych i także antynomicznych oczekiwań w stosunku do działań organizacji, stawianych zarówno przez jej członków, jak i podmioty zewnętrzne; J. Batory, *The 'Mittraillouse Effect': The EEAS as an Interstitial Organization and the Dynamics of Innovation in Diplomacy*, „Journal of Common Market Studies” 2013, Vol. 51, Issue 4, s. 598–599.

² W polskich przekazach prasowych zwracano uwagę na nadreprezentację w instytucjach Unii Europejskiej (UE) przedstawicieli tzw. Piętnastki w porównaniu do reprezentantów nowych państw członkowskich, których akcesja nastąpiła w 2004 roku i później. Przykładem niewystarczającej obecności Polaków był stan ich zatrudnienia np. w Komisji Europejskiej (KE). Przykładowo na średnich szczeblach KE (m. in. kierownicy wydziałów) w 2012 r. było 709 Hiszpanów i tylko

obywateli nowych państw członkowskich, tzw. Dwunastki, w ogólnej liczbie pracowników instytucji europejskich³. W konsekwencji obsadę stanowisk w ESDZ postrzegano w kontekście wzrostu prestiżu danego państwa na płaszczyźnie europejskiej. Można jednak zauważyć, że wszystkie państwa członkowskie miały wysokie oczekiwania, co do swojej roli w „udostępnianiu dodatkowych pracowników, zwłaszcza na wysokim szczeblu”⁴. Z drugiej strony jeszcze na etapie kształtowania normatywnych ram nowej struktury zauważalne było dążenie instytucji unijnych, głównie Parlamentu Europejskiego (PE) i Komisji, do wytyczenia – w możliwie szerokim zakresie dostępu do stanowisk w ESDZ dla dotychczasowych pracowników tych instytucji.

Celem analizy jest przedstawienie polskiego udziału w kształtującej się obecnie strukturze unijnej dyplomacji oraz wskazanie potencjalnych implikacji jej utworzenia dla ścieżki awansu zawodowego członków polskiej służby zagranicznej. Szczególną rolę mogą tu odgrywać wytyczne dotyczące zachowania równowagi geograficznej w procedurach naboru. Dla dalszych rozważań konieczne wydaje się przedstawienie politycznego kontekstu utworzenia Służby oraz charakteru tej służby i zakresu jej funkcjonowania. Przyjęte rozwiązania prawnoinstytucjonalne ESDZ, będące wynikiem konsensusu instytucji europejskich oraz państw członkowskich, zdeterminowały możliwości, jak również ograniczenia dla polskiego udziału w tej służbie.

Geneza Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych

Utworzenie ESDZ⁵ wynikało z przemian instytucjonalnych polityki zagranicznej UE, zapoczątkowanych jeszcze na etapie formułowania postanowień europejskiej konstytucji w 2004 r. Idea powołania „europejskiej dyplomacji” stanowiła jeden z elementów wprowadzanych reform obejmujących instytucje odpowiedzialne za WPZiB⁶. W skład całego pakietu zmian wchodziło zniesienie

56 Polaków. Na poziomie dyrektorskim Hiszpanów było 58, Polaków zaś 14; A. Słojewska, *Stanowiska nie dla Polaków*, „Rzeczpospolita”, 30 IV 2012.

³ Po blisko dekadzie od momentu akcesji Polski do UE spośród 50 tys. urzędników zatrudnionych w unijnych instytucjach tylko 2495 to Polacy. KE licząca 22 tys. urzędników mianowanych, zatrudnia tylko 1093 Polaków; *Polscy eurokraci chcą zachęcić rodaków do kariery w strukturach UE*, „Rzeczpospolita”, dodatek Prawo, 15 XII 2013.

⁴ Raport Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, *Przegląd Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*, Bruksela 2011.

⁵ European External Action Service – EEAS.

⁶ J. Dyduch, *The Common Foreign and Security Policy*, [w:] J. Dyduch, J., Klimowicz, M. Michalewska-Pawlak, *Selected policies of the European Union. Evolution in the context of the treaty of Lisbon and the Europe 2020 strategy*, Warszawa 2012, ss. 219–265.

narodowych prezydencji w polityce zagranicznej⁷, powołanie stałego przewodniczącego Rady Europejskiej, wzmocnienie pozycji sekretarza generalnego Rady i zarazem Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (dalej jako Wysoki Przedstawiciel), poprzez wprowadzenie go do Komisji Europejskiej (KE), jako jej wiceprzewodniczącego odpowiedzialnego za stosunki zewnętrzne, oraz wydzielenie z Rady ds. ogólnych stałej Rady ds. polityki zagranicznej⁸. Zgodnie z postanowieniami art. 26 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), wprowadzonymi na mocy Traktatu z Lizbony „Wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, który przewodniczy Radzie do Spraw Zagranicznych, przyczynia się poprzez swoje propozycje do opracowania wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz zapewnienia wykonania decyzji przyjętych przez Radę Europejską i Radę”. Reprezentuje on Unię w zakresie spraw odnoszących się do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, jak również prowadzi w jej imieniu dialog polityczny ze stronami trzecimi. Jednocześnie wyraża jej stanowisko w organizacjach międzynarodowych i na konferencjach międzynarodowych⁹. Konsekwencją tych rozwiązań normatywnych było mianowanie w listopadzie 2009 r. Catherine Ashton na stanowisko Wysokiej Przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa¹⁰.

Podstawę powołania ESDZ zawiera paragraf 3 art. 27 TUE. Zgodnie z nim w wykonywaniu swojego mandatu wysoki przedstawiciel jest wspomagany przez ESDZ. W ogólnych sformułowaniach traktatu znalazły się zapisy dotyczące potencjalnego składu przyszłej struktury. Zgodnie z nimi służba ta ma składać się z urzędników właściwych służb Sekretariatu Generalnego Rady i Komisji, jak również z personelu delegowanego przez krajowe służby dyplomatyczne. Jednocześnie „europejska dyplomacja” zobowiązana została do współpracy ze służbami dyplomatycznymi państw członkowskich. W przywołanym artykule zawarto trzy zasadnicze elementy składowe nowej struktury: jej nazwę, skład, oraz, należy przyznać że w dość szerokim zakresie, jej podstawowe funkcje – wspomaganie wysokiego przedstawiciela i współpracę ze służbami dyplomatycznymi państw członkowskich.

⁷ J. J. Węc, *Reforma ustrojowa Unii Europejskiej w traktacie lizbońskim*, „Przegląd Zachodni” 2012, nr 1, s. 17–46.

⁸ O. Osica, R. Trzaskowski, *Europejska Służba Działań Zewnętrznych, implikacje dla instytucji i stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński” 2009, numer specjalny, ss. 5–72.

⁹ J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków prawa, zarządzania i administracji*, Warszawa 2012, s. 194–195.

¹⁰ Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, *European External Action Service*, www.eeas.europa.eu/ashton/index_pl.htm (24 XI 2013).

Te dość ogólne zapisy wymagały doprecyzowania w aktach normatywnych prawa wtórnego. Z tego powodu traktat zobowiązywał Radę do wydania decyzji, podjętej na wniosek Wysokiego Przedstawiciela, określającej organizację i zasady funkcjonowania ESDZ. W procedowaniu nad nową strukturą dał się zaobserwować pewien pośpiech. Jeszcze w 2009 r. Rada zaapelowała, aby propozycja podstawy prawnej dla Służby została przedstawiona przez Wysoką Przedstawiciel jak najszybciej po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, tak aby decyzję można było przyjąć najpóźniej do kwietnia 2010 r.¹¹. Decyzja Rady, stanowiąca podstawę funkcjonowania ESDZ, przyjęta została na wniosek Wysokiego Przedstawiciela po konsultacjach z PE i uzyskaniu zgody Komisji w lipcu 2010 r.¹². Warto podkreślić, że ostateczna wersja tego dokumentu, była wyrazem kompromisowych ustaleń przyjętych pomiędzy poszczególnymi instytucjami UE, przede wszystkim PE, KE i Rady.

Charakter prawny Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych w świetle Decyzji Rady z 26 lipca 2010 roku – zarys problematyki

Jeszcze na etapie kształtowania rozwiązań instytucjonalnych dotyczących wysokiego przedstawiciela i podległej mu służby, podkreślano, że w jej organizacji należy unikać powielania struktur. Tym samym zgadzano się powszechnie, że ESDZ nie ma być kolejną unijną instytucją, lecz autonomiczną służbą blisko powiązaną z KE oraz Radą¹³. Odmienne stanowisko prezentował w tej kwestii PE, który akcentując potrzebę maksymalnego zachowania i rozwoju modelu wspólnotowego w dziedzinie relacji zewnętrznych UE, domagał się włączenia ESDZ do KE w zakresie organizacyjnym, administracyjnym i budżetowym¹⁴. Ostatecznie status Służby został określony w art. 1 Decyzji z 26 VII 2010 r.¹⁵. Zgodnie z nim jest ona autonomicznym organem UE (*a functionally autonomous body of the Union*), odrębnym od Sekretariatu Generalnego Rady i od Komisji, posiadającym zdolność prawną niezbędną do wykonywania przypisanych mu zadań

¹¹ A. Kreczmańska, *Europejska Służba Działań Zewnętrznych, rozstrzygnięcia i dalsze wyzwania*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (dalej: PISM), Biuletyn 63 (595), listopad 2009, s. 2077–2078.

¹² D. Liszczyk, *Kompromis w sprawie utworzenia Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*, PISM, Nr 104 (712), lipiec 2010.

¹³ R. Formusiewicz, D. Liszczyk, *Personel Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych do przeglądu? Bilans i wnioski z dotychczasowej polityki kadrowej*, Raport PISM, Warszawa 2012.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Decyzja Rady 2010/427/UE z dnia 26 VII 2010 r., określająca organizację i funkcjonowanie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych.

i realizacji wyznaczonych celów. Jak wskazują autorzy komentarza prawnego do przywołanej decyzji postanowienia artykułu podkreślają autonomiczny charakter ESDZ na kilka sposobów. Po pierwsze służba składa się z wyodrębnionej „administracji centralnej i delegatur Unii w państwach trzecich i przy organizacjach międzynarodowych”. Po drugie charakter służby jest pomyślany jako „funkcjonalnie niezależny organ” UE, umiejscowiony pod zwierzchnictwem wysokiego przedstawiciela, a „wyodrębniony od Sekretariatu Generalnego Rady i Komisji”. Jednocześnie jest ona wyposażona w „zdolność prawną niezbędną do wykonywania jej zadań i realizacji jej celów”¹⁶.

Na uwagę zasługuje katalog zadań ESDZ wymieniony w art. 2 Decyzji. Jego wyliczenie pozostaje w bezpośrednim związku z pozycją służby, działającej pod zwierzchnictwem Wysokiego Przedstawiciela. Tym samym podstawowym zadaniem ESDZ jest wspieranie Wysokiego Przedstawiciela w wykonywaniu jego obowiązków, a w szczególności wykonywaniu jego mandatu obejmującego prowadzenie WPZiB UE. A także zadań wynikających ze sprawowania przez Wysokiego Przedstawiciela funkcji przewodniczącego Rady do Spraw Zagranicznych oraz funkcji wiceprzewodniczącego Komisji, z zastrzeżeniem, że nie mogą stanowić one uszczerbku dla uszczerbku dla zwykłych zadań realizowanych przez służby Komisji. W dalszej części artykułu wskazano, że ESDZ wspomaga Przewodniczącego Rady Europejskiej, Przewodniczącego Komisji i Komisję w wykonywaniu przez nich swoich funkcji w dziedzinie stosunków zewnętrznych. Jednak uwzględniając autonomiczny charakter służby postanowienia te w żaden sposób nie umiejscawiają ESDZ pod zwierzchnictwem tych organów.

W kontekście zakresu działania ESDZ warto podkreślić, że jako struktura podlegająca wysokiemu przedstawicielowi wykonuje ona zadania, kierując się wyłącznie interesem Unii¹⁷.

Organizacja Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych

Na strukturę wewnętrzną ESDZ składa się administracja centralna, zlokalizowana w Brukseli oraz delegatury Unii ustanowione w państwach trzecich i przy organizacjach międzynarodowych. Warto podkreślić, że funkcjonujące od momentu wejścia w życie traktatu z Lizbony delegatury UE zostały przekształcone z działających dotychczas przedstawicielstw KE. Rdzeń administracji centralnej

¹⁶ S. Blockmans, and Ch. Hillion, *EEAS 2.0 A legal commentary on Council Decision 2010/427/EU establishing the organisation and functioning of the European External Action Service*, Centre for European Policy Studies, Brussels 2013, s. 4.

¹⁷ *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej w zarysie*, red. A. Kuś, Lublin 2012, s. 179.

stanowi wyodrębniona rada zarządzająca (*corporate board*)¹⁸. W jej skład, poza Wysokim Przedstawicielem, wchodzi wykonawczy sekretarz generalny, który bezpośrednio podlega wysokiemu przedstawicielowi. Funkcją wykonawczego sekretarza generalnego jest kierowanie ESDZ. W tym celu podejmuje on wszelkie środki niezbędne do zapewnienia sprawnego funkcjonowania całej służby. Do zakresu jego kompetencji należy także zarządzanie administracyjne i budżetowe ESDZ. W swoich obowiązkach jest on wspomagany przez dwóch zastępców. W skład najwyższego gremium zarządzającego wchodzi również dyrektor ds. operacyjnych¹⁹.

Zgodnie z postanowieniami decyzji administracja centralna ESDZ jest podzielona na dyrekcje, ich szefowie – dyrektorzy zarządzający wraz z przewodniczącym Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa tworzą tzw. radę polityczną. W decyzji wymieniono sześć dyrekcji, wyodrębnionych według kryterium geograficznego: Azji i Pacyfiku, Afryki, Europy i Azji Centralnej, Afryki Północnej, Bliskiego Wschodu, Półwyspu Arabskiego, Iranu i Iraku, Dyrekcję Ameryk, wreszcie Dyrekcję Zagadnień Globalnych i Wielostronnych. Ponadto istnieją dwie Dyrekcje wyodrębnione według kryterium tematycznego (przedmiotowego): Dyrekcja ds. Reagowania Kryzysowego i Koordynacji Operacyjnej oraz Dyrekcja ds. Administracji i Finansów. Do poziomu centralnego przypisano ponadto takie działy, jak: Dział Planowania Polityki Strategicznej, Dział Prawny, Działy ds. stosunków międzyinstytucjonalnych, informacji i dyplomacji publicznej, audytu i kontroli wewnętrznej oraz ochrony danych osobowych.

Obok administracji centralnej strukturę ESDZ tworzą przedstawicielstwa UE. Wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony w dniu 1 XII 2009 r. istniejąca sieć 136 delegatur Komisji została formalnie przekształcona w delegatury Unii, a następnie stopniowo przejęła obowiązki należące wcześniej do rotacyjnej prezydencji w zakresie koordynacji procesu obsadzania stanowisk unijnych. Za najbardziej prestiżowe funkcje w delegaturach uznawane są stanowiska kierowników delegatur oraz pozycje ekwiwalentne (np. kierownicy biur UE w Kosowie i Hongkongu), łącznie obejmujących w 2012 r. 126 stanowisk. Już po wejściu w życie Traktatu z Lizbony ich obsadzenie znalazło się w centrum zainteresowania głównie ze względu na zmieniający się charakter placówek w państwach trzecich i przy organizacjach międzynarodowych (przekształconych z delegacji Komisji w delegatury UE). Zmiana ta zdeterminowała szeroki zakres dostosowań, obejmujący także dobór personelu niezbędnego do pełnienia zadań nowego typu²⁰. Z początkiem 2011 r. ESDZ przejęła po KE sieć placówek, jednak z dominującą reprezentacją

¹⁸ R. Formusiewicz, D. Liszczyk, *Personel Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych do...*, *op.cit.*

¹⁹ Schemat organizacyjny Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, *European External Action Service*, www.eeas.europa.eu/background/docs/organisation_en.pdf (27 XII 2013).

²⁰ R. Formusiewicz, D. Liszczyk, *Personel Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych do...*, *op.cit.*

przedstawiciele państw tzw. Piętnastki (państwa członkowskie UE sprzed 1 V 2004 r.) na stanowiskach kierowniczych²¹.

Personel Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych

W decyzji z 26 VII 2010 r., dotyczącej organizacji i funkcjonowania ESDZ, wiele miejsca poświęcono kwestiom personelu Służby i jego rekrutacji. Zgodnie z ogólnym sformułowaniem zawartym w art. 27 Traktatu w skład ESDZ wchodzi urzędnicy z Sekretariatu Generalnego Rady i z Komisji, jak również personel ze służb dyplomatycznych państw członkowskich. W postanowieniach decyzji doprecyzowano, że przed dniem 1 VII 2013 r. ESDZ będzie rekrutować wyłącznie urzędników pochodzących z Sekretariatu Generalnego Rady i z Komisji oraz personel ze służb dyplomatycznych państw członkowskich. Po tym terminie wszyscy urzędnicy i inni pracownicy UE powinni mieć możliwość ubiegania się o wakujące stanowiska w ESDZ. Kluczowe znaczenie mają tutaj przepisy art. 6 ust. 9 Decyzji, zgodnie z którymi po osiągnięciu przez Służbę pełnej zdolności działania, personel z państw członkowskich, powinien stanowić co najmniej jedną trzecią całkowitej liczby jej personelu (należącego do grupy funkcyjnej AD)²². Natomiast stali urzędnicy Unii powinni stanowić co najmniej 60% całkowitej liczby personelu ESDZ. Z oczywistych względów ten zasób kadrowy przyszłej służby zdominowany był przez pracowników posiadających obywatelstwo państw „Piętnastki”. Z tego powodu jeszcze na etapie negocjacji wypracowano porozumienie, zgodnie z którym dla personelu, pochodzącego z państw członkowskich należy utworzyć kategorię pracowników tymczasowych, mianowanych na stały okres – 5 lat. Podnoszono również, że oddelegowanie do ESDZ przez państwa członkowskie powinno być traktowane jako integralna ścieżka rozwoju zawodowego w służbach narodowych²³.

Za zasadnicze kryterium rekrutacji na stanowiska w Służbie uznano kompetencje merytoryczne, dodatkową wytyczną w tym procesie miało być zapewnienie odpowiedniej równowagi geograficznej i w obszarze płci²⁴. Warto podkreślić, że

²¹ R. Formusiewicz, J. Kumoch, *Analiza obsady stanowisk w szefów delegatur Unii Europejskiej w przededniu powołania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*, Raport PISM, Warszawa 2010, s. 23.

²² W grupie funkcyjnej AD, oznaczającej urzędników tzw. Administratorów, wskazano również poszczególne stopnie zaszerogowania. Przykładowo, członkowie rady zarządzającej i dyrektorzy zarządzający posiadają stopień zaszerogowania AD 15–16. Z kolei szefowie delegatur zaszerogowani zostali na poziomie 14–15 i 9–14. Generalnie w grupa funkcyjna AD obejmuje 12 grup zaszerogowania personelu odpowiedzialnego za zadania w zakresie zarządzania, prac koncepcyjnych i studyjnych, językowych lub naukowych.

²³ R. Formusiewicz, D. Liszczyk, *Personel Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych do...*, *op.cit.*

²⁴ S. Duke, S. Lange, *Achieving geographical and gender balance in EEAS*, Brussels 2013, ss. 1–70.

podnoszone przez nowe państwa członkowskie argumenty o niewystarczającym udziale ich obywateli w przedstawicielstwach UE nie były nieuzasadnione. Jak wynika z raportu Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych (PISM) na czele delegatur Unii w 2010 r., a zatem już po przekształceniu przedstawicielstw Komisji w placówki UE, spośród 115 ambasadorów unijnych jedynie dwie osoby pochodziły z nowych państw członkowskich (Litwa i Węgry), podczas gdy spośród państw „Piętnastki” swojego ambasadora nie miały tylko Dania i Luksemburg²⁵. W raporcie wskazywani również na niewielki udział kobiet w kadrze kierowniczej przedstawicielstw UE. Tylko 10% stanowisk szefów delegatur było wówczas zajmowanych przez kobiety²⁶. Na tle narodowych modeli służb zagranicznych²⁷ taki niski wskaźnik udziału kobiet w kadrze zarządzającej, niewątpliwie skłaniał do włączenia w treść decyzji postanowień „zapewniających równowagę płci”.

Nakreślone w decyzji kryteria naboru do ESDZ były wynikiem przyjętego konsensusu pomiędzy państwami członkowskim oraz instytucjami UE, jednak wszystkie strony tego porozumienia dążyły do zapewnienia swoim obywatelom, bądź pracownikom, możliwie szeroki dostęp do stanowisk w ESDZ. Sygnalizowana już wyżej dominująca reprezentacja obywateli państw „Piętnastki”, powodowała, że przeprowadzane od 2010 r. nabory do służby, a w szczególności do rady zarządzającej oraz dyrekcji, spotykały się ze szczególnym zainteresowaniem nowych członków Unii. W skład zespołu najwyższego szczebla kierowniczego w grudniu 2010 r. weszli: Pierre Vimont – jako wykonawczy sekretarz generalny, David O’Sullivan – jako dyrektor ds. operacyjnych oraz dwóch zastępców: Helga Schmid – jako zastępca sekretarza generalnego do spraw politycznych oraz Maciej Popowski, powołany na zastępcę sekretarza generalnego do spraw stosunków międzyinstytucjonalnych²⁸. Z kolei na stanowiska dyrektorów dyrekcji generalnych powołano w przeważającej większości przedstawicieli państw członkowskich „Piętnastki”. W sumie w liczącej 14 członków rady zarządzającej i politycznej tylko

²⁵ R. Formusiewicz, J. Kumoch, *Analiza obsady stanowisk w szefów...*, *op.cit.*, s. 3.

²⁶ *Ibidem*, s. 6. Warto jednak podkreślić, że w polskiej służbie zagranicznej w końcu 2013 r. wskaźnik kobiet zatrudnionych na stanowiskach ambasadorów i przedstawicieli dyplomatycznych nie przekroczył 10%. Zatrudnienie kobiet widoczne jest głównie w placówkach polskiej dyplomacji publicznej i kulturalnej, tj. w Instytutach Polskich, zajmują one ponad 50% stanowisk dyrektorów tych placówek; Szefowie polskich placówek za granicą, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, www.msz.gov.pl/pl/informacje_konsularne/polskie_placowki/szefowie_placowek/ (31 XII 2013).

²⁷ W służbie zagranicznej Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii w roku 2010 ten wskaźnik wynosił 21,8%; Por. T. Rahman, *Women in Diplomacy, An Assessment of British Female Ambassadors in Overcoming Gender Hierarchy 1990–2010*, www.law-journals-books.vlex.com/vid/diplomacy-ambassadors-overcoming-hierarchy-273879127 (29 XII 2013).

²⁸ Top management nominated for EEAS – updated 21/12/10, *European External Action Service*, www.eeas.europa.eu/top_stories/251010_en.htm (25 XI 2013).

dwa nowe kraje członkowskie posiadają swoich przedstawicieli²⁹. Jak podkreślała Catherine Ashton, dobór składu zarządzającego nie był przypadkowy, bowiem „pierwszy etap uruchamiania ESDZ wymagał szczególnego zaangażowania silnego i doświadczonego zespołu kierownictwa wyższego szczebla”³⁰.

Duże zainteresowanie wzbudzały również nominacje szefów delegatur UE. Przeprowadzona w ramach rotacji zmiana na stanowiskach kierowników 27 delegatur w 2010 r. wzmocniła bowiem pozycję państw „Piętnastki”. Nowym państwom członkowskim przypadły jedynie cztery nominacje. Analogicznie zmiana ta wyglądała w roku następnym. Spośród 25 stanowisk kierowników delegatur bądź ich zastępców, tylko cztery przypadły nowym państwom. Niewielką zmianę przyniósł rok 2012, w którym w ramach głównej rotacji 5 spośród 15 szefów delegatur wywodziło się z nowych państw członkowskich³¹.

Jak wynika z przywołanych danych postulowana w decyzji równowaga geograficzna pozostawała w dużej mierze nieosiągalna. „Nadreprezentacja” państw „Piętnastki” na stanowiskach kierowniczych, zarówno w centralnej administracji, jak i w przedstawicielstwach nie została zasadniczo ograniczona w początkach funkcjonowania ESDZ.

Według Raportu wysokiego przedstawiciela z połowy 2013 r. zatrudnionych w Służbie było 3 417 pracowników pracujących w centralach (1 457) i delegaturach UE (1 960)³². Udział 12 państw członkowskich, które przystąpiły do UE od 2004 r., obejmował 17,2% oficjalnych stanowisk przewidzianych w planie zatrudnienia. Dla porównania udział tych krajów w ogólnej liczbie ludności UE wynosi 20%. Odsetek ten pozostawał nieznacznie wyższy dla stanowisk AD i wynosił 18%. Jednocześnie tylko na czele 19 delegatur stoją obywatele państw członkowskich, które przystąpiły do UE w 2004 r. i później, co stanowi jedynie 14% wszystkich szefów delegatur³³.

Polska obecność w Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych

Obecność polskich dyplomatów w szeregach ESDZ wydaje się oczywista. Z drugiej strony sygnalizowane wyżej dysproporcje w obsadzie stanowisk

²⁹ R. Formusiewicz, D. Liszczyk, *Personel Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych do...*, *op.cit.*, s. 14.

³⁰ Przegląd ESDZ, lipiec 2013, *European External Action Service*, www.eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013_eeas_review_pl.pdf (25 XI 2013).

³¹ R. Formusiewicz, D. Liszczyk, *Personel Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych do...*, *op.cit.*, s. 17.

³² Raport Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Obrony, *Przegląd Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*, Bruksela lipiec 2013, s. 17–18.

³³ *Ibidem*.

pomiędzy państwami „Piętnastki” a państwami członkowskimi, które przystąpiły do UE od 2004 r. mogą świadczyć o stosunkowo niewielkim udziale polskich obywateli w „dyplomacji unijnej”. Ogółem w 2013 r. w ESDZ na stanowiskach kategoryzowanych AD zatrudniono 37 Polaków. W tej liczbie 10 stanowiło oddelegowanych dyplomatów narodowych, a 27 zatrudniono na stanowiskach urzędniczych. Ostatecznie polski udział w kadrach Służby wynosi 4% ogółu pracowników. Jednak w porównaniu z takimi państwami, jak Francja (13%), Niemcy (9,7%) czy Belgia (7%), nie wydaje się on zasadniczo wysoki. Z kolei na stanowiskach przynależących do kategorii Asystentów (AST)³⁴ zatrudniono 24 polskich pracowników. Czterech Polaków znalazło się również w grupie pracowników kontraktowych.

Warto podkreślić, że w gronie państw dwunastki najczęściej nominacji – po cztery – na stanowiska kierowników delegatur uzyskała Polska oraz Czechy. Pozytywnie należałoby tutaj ocenić powołanie Jana Tombińskiego na szefa delegatury na Ukrainie. Wśród czwórki Polaków, pełniących funkcję szefa przedstawicielstwa UE, znaleźli się również Joanna Wronceka w Jordanii, Tomasz Kozłowski w Korei Południowej oraz Adam Kułach, który objął placówkę w Arabii Saudyjskiej. Za sukces można również uznać powołanie do ścisłego kierownictwa ESDZ Macieja Popławskiego na stanowisko zastępcy sekretarza generalnego do spraw stosunków międzyinstytucjonalnych i Jacka Bylicy na Głównego doradcę i specjalnego wysłannika ds. nierozprzestrzeniania broni oraz rozbrojenia.

Uwzględniając jednak fakt stosunkowo niewielkiego stanu zatrudnienia Polaków w Komisji czy Sekretariacie Rady, czyli największego udziałowo (60%) zasobu ESDZ, wydaje się naturalne, że potencjalne szanse na zatrudnienie w tej służbie mają przede wszystkim osoby, rekrutujące się spośród kadr narodowej dyplomacji. Przykładem są tutaj wszystkie ww. nominacje Polaków na szefów przedstawicielstw Unii oraz do kadry kierowniczej administracji centralnej Służby. Z tego powodu istotną rolę dla zwiększenia polskiej obecności w ESDZ będą odgrywać kandydatury polskich dyplomatów.

Przebieg pracy zawodowej członków polskiej służby zagranicznej zdeteminowany jest przez ich pozycję w korpusie urzędniczym polskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Pozycja ta wynika z jednej strony z determinantów o charakterze normatywnym, głównie przepisów ustawy o polskiej służbie zagranicznej³⁵, z drugiej zaś warunkowana jest czynnikami, wynikającymi

³⁴ Grupa funkcyjna AST – tworzą ją tzw. Asystenci, którzy zostali zaszerogowani na 11 poziomach (AST 1–AST 11).

³⁵ Ustawa o służbie zagranicznej z 27 lipca 2001 roku, Dz. U. 2001, nr 128, poz.1403 z późn. zm.

niekiedy ze *stricte* personalnych zależności³⁶. Ustawa o służbie zagranicznej, przyjęta w okresie przedakcesyjnym, nie uwzględnia obecności polskich dyplomatów w ESDZ. Także polski model kształcenia przyszłych dyplomatów, np. w ramach aplikacji dyplomatyczno-konsularnej nie uwzględnia ich potencjalnej kariery w europejskiej dyplomacji. Z tego powodu, w świetle podjętego tematu, po trzech latach funkcjonowania Służby, trudno jest postrzegać nominacje członków polskiej dyplomacji w kategorii „integralnej ścieżki rozwoju zawodowego w służbach narodowych”.

Wnioski

Skala zatrudnienia polskich dyplomatów w ESDZ okazała się daleka od oczekiwań³⁷. W zderzeniu z rzeczywistymi uwarunkowaniami, w tym silnej pozycji instytucji UE oraz państw „Piętnastki” wyobrażenia o silnej reprezentacji Polaków, jak również obywateli innych państw członkowskich, które wstąpiły do Unii od 2004 r. okazały się nierealne. Obecność 37 Polaków w liczącej ponad 3 tys. pracowników strukturze nie można uznać za znaczącą. Dodatkowym czynnikiem, który nadal może tę obecność ograniczać, jest tzw. profilowanie stanowisk poprzez wskazywanie określonych kompetencji i wymagań, np. w zakresie posiadania doświadczenia zawodowego w unijnych instytucjach³⁸.

Z tego powodu konieczne jest znalezienie nowych możliwości zapewnienia, choć w podstawowym stopniu, równowagi geograficznej w ESDZ. Przede wszystkim należałoby położyć większy nacisk na zwiększenie polskiej reprezentacji we wszystkich instytucjach unijnych, nie koncentrując się jedynie na kierowniczych stanowiskach w Służbie. Dzięki temu w przyszłości, przy czym należałoby podkreślić, że nie dotyczy to perspektywy krótkoterminowej, mógłby się zwiększyć „polski napływ” do ESDZ z dwóch podstawowych zasobów kadrowych (Komisji i Sekretariatu Rady). Wymaga to również zwiększenia udziału Polaków w rekrutacji do tych instytucji, przeprowadzanej w procedurach konkursowych. Temu z kolei powinien sprzyjać odpowiedni proces kształcenia, także w ramach polskiego modelu kształcenia przyszłych dyplomatów, dzięki któremu mogliby oni konkurować z kandydatami z innych państw członkowskich.

³⁶ Por. Anna Umińska-Woroniecka, *Korpus urzędniczy polskiej służby zagranicznej w XXI wieku – wybrane zagadnienia*, [w:] *Polityka zagraniczna Polski w latach 2004–2011: struktury, koncepcje, sąsiedzi, Izrael*, red. M Wolański, Polkowice 2013, s. 13–33.

³⁷ R. Sikorski, *Pierwsze nominacje ambasadorskie szansa dla polskich dyplomatów*, 14 IX 2010, www.radeksikorski.pl/aktualnosci/pierwsze-nominacje-ambasadorskie-w-ue-szansa-dla-polskich-dyplomatow/ (29 XII 2013)

³⁸ R. Formusiewicz, D. Liszczyk, *Personel Europejskiej Służby...*, *op.cit.*, s. 20–21.

Innym czynnikiem, który mógłby zwiększyć szanse polskiego udziału w Służbie byłyby rekomendacja większej liczby kobiet, także na wyższe stanowiska w unijnej dyplomacji³⁹. Jak wynika z raportu Wysokiego Przedstawiciela, przedstawionego w związku z przeglądem ESDZ w lipcu 2013 r. „w ramach transferu blokowego do pracy w ESDZ przeszli głównie mężczyźni i obecnie, podobnie jak krajowe służby dyplomatyczne, ESDZ stoi w obliczu wyzwań związanych z zachęcaniem dobrze wykwalifikowanych kobiet do objęcia stanowisk wyższego szczebla w Służbie”⁴⁰. O nacisku na kwestię „równowagi płci” mogą również świadczyć rekomendacje PE, przedstawione w związku z przywołanym wyżej raportem, wśród których zalecono m.in. kontynuację i intensyfikację wysiłków w celu „uzyskania większej równowagi między przedstawicielami obu płci, z należyтым uwzględnieniem doświadczenia i kompetencji; podkreślenie znaczenia, jakie ma osiągnięcie stanu równowagi na szczeblu szefów delegatur i na innych szczeblach kierowniczych; wprowadzenie środków przejściowych przy jednoczesnym opracowaniu planu działania, który obejmowałby programy opieki mentorskiej, specjalne szkolenia oraz środowisko pracy uwzględniające potrzeby rodzin w celu promowania reprezentacji kobiet i usunięcia przeszkód strukturalnych utrudniających im karierę w dyplomacji”⁴¹.

Nie sposób wreszcie pominąć, sygnalizowanego już w 2012 roku przez autorki raportu PISM⁴², zwiększenia przejrzystości struktury kadrowej i stałego udostępniania danych dotyczących personelu ESDZ. Interwencji państw członkowskich wymaga przede wszystkim kwestia zbyt ograniczonego przepływu informacji o istniejących wakatach w Służbie albo niepełnych informacji o już obsadzonych stanowiskach.

³⁹ W obliczu coraz większej partycypacji kobiet w kierownictwie Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP (obecnie stanowisko to w randze podsekretarza stanu pełni: Katarzyna Kacperczyk, Henryka Mościcka-Dendys,) wydaje się, że dobór kandydatów nie stanowiłby problemu, choć przedstawiane już wyżej dane liczbowe dotyczące stanowisk polskich ambasadorów mogą świadczyć o dominującym udziale mężczyzn w polskiej dyplomacji.

⁴⁰ *Raport Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Obrony, Przegląd Europejskie Służby Działań Zewnętrznych, op.cit., s. 17.*

⁴¹ *Zalecenie Parlamentu Europejskiego dla Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa/ Wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej, Rady i Komisji w sprawie przeglądu organizacji i funkcjonowania ESDZ w roku 2013, (2012/2253).*

⁴² Jak wskazują autorki raportu R. Formusiewicz i D. Liszczyk: „Ogólną orientację w aktualnym stanie organizacyjnym i personalnym utrudnia nie tylko selektywna polityka informacyjna, np. niepodawanie do wiadomości publicznej wszystkich nominacji na szczeblu dyrektorów, ale także opóźnienia w publikowaniu struktury organizacyjnej administracji ESDZ oraz nieaktualizowanie bazy personalnej UE Who is who. Bardzo częsty jest brak korelacji między danymi personalnymi prezentowanymi w tym samym czasie we wspomnianych źródłach.”; R. Formusiewicz, D. Liszczyk, *Personel Europejskiej Służby...*, *op.cit.*, s. 19.

SŁOWA KLUCZOWE

Służba Działań Zewnętrznych, System instytucjonalny Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej, Równowaga geograficzna w ESDZ, Równowaga płci w ESDZ

KEYWORDS

European External Action Service, Institutional System of the EU Common Foreign and Security Policy, geographical balance in the EEAS, gender balance in the EEAS

S u m m a r y

Implications of the European External Action Service for HR staff processes in the Polish foreign service

Establishment of the European External Action Service (EEAS) under the law of the Lisbon Treaty was one of the key changes in the institutional system of the Common Foreign and Security Policy (CFSP). Prospect of national diplomats recruitment to the EEAS seemed to be obvious for the member-states which joined the EU in 2004 and later, including Poland as the largest state among them. Taking into consideration this objective state of affairs, in her article the author tries to present genesis of the EEAS, its structure, the process of staff recruitment, extralegal conditioning of its operation, and finally Poland's experience that results from its decennial operation within the EEAS system.

Ks. HENRYK M. JAGODZIŃSKI
Sekretariat Stanu Stolicy Apostolskiej

MIEJSCE PAPIESKIEJ DYPLOMACJI W STRUKTURZE KURII RZYMSKIEJ

Pojęcie i zadania papieskiej dyplomacji

Chcąc określić, czym jest dyplomacja, można powiedzieć ogólnie, że jest to narzędzie, którym posługują się poszczególne państwa w celu osiągnięcia swoich celów i zrealizowania swoich interesów, w kontekście stosunków międzynarodowych. Dysponuje ona własnymi organami odpowiedzialności, z własnymi zasadami, które częściowo są określone przez zwyczaje a częściowo są zdefiniowane przez porozumienia dotyczące prawa dyplomatycznego oraz przez normy wewnętrzne. Wspomniane zasady stanowią bazę do prowadzenia działalności dyplomatycznej. Do tych reguł stosuje się również Stolica Apostolska, która zresztą aktywnie uczestniczyła w ich tworzeniu.

Stolica Apostolska również przyjęła i używa tego narzędzia, jakim jest dyplomacja, i czyni to nie tylko dla osiągnięcia własnych celów, które jednak różnią się od celów, jakie sobie stawiają państwa, ale według własnej, szczególnej natury nadaje temu narzędziu inny sens i istotę¹.

Mówiąc o dyplomacji, niejako automatycznie ma się na myśli działalność, które stanowi wyłączną domenę określonego państwa w relacji z innymi państwami. Dlatego też wielu mówiąc o dyplomacji papieskiej, często nazywając ją zamiennie watykańską, uważa ją błędnie za przejaw działalności Państwa-Miasta Watykan. Dyplomacja papieska jest wyrazem działalności własnej Stolicy Apostolskiej, będącą najwyższą władzą w Kościele katolickim.

Kardynał Giovanni Lajolo, pełniący funkcję Sekretarza do Spraw Relacji z Państwami w latach 2003–2006, w swojej konferencji wygłoszonej 16 II

¹ T. Bertone, *La diplomazia pontificia in un mondo globalizzato*. Città del Vaticano 2013, s. 139.

2006 r. w *Circolo di Roma* w Rzymie, zauważył, że w preambule Traktatu Laterańskiego, zawartego pomiędzy Stolicą Apostolską a Królestwem Włoch 11 II 1929 r., stwierdzono, że Stolica Apostolska cieszy się, nie podlegającą dyskusji, suwerennością na arenie międzynarodowej. W art 2. tego Traktatu zostało sprecyzowane, że ta suwerenność jest „atrybutem związanym z jej naturą, zgodnie z jej tradycją i wymaganiami wynikającymi z jej misji w świecie”. Opierając się na teźże suwerenności, Stolica Apostolska razem z Królestwem Włoch powołały do istnienia w 1929, Państwo-Miasto Watykan, na terenie, którego Stolica Apostolska posiada wyłączną suwerenność i jurysdykcję. Co prawda suwerenność tego państwa jest uznawana przez wspólnotę międzynarodową, jednakże nie jest ona oddzielona od suwerenności Stolicy Apostolskiej. Jest z nią związana i na nią skierowana, jako instrument niezależności i suwerenności papieża. Relacje dyplomatyczne, które poszczególne kraje posiadają ze Stolicą Apostolską, z formalnego punktu widzenia, są tej samej natury, jakie posiadają z innymi państwami, ponieważ są to relacje pomiędzy dwoma suwerennymi podmiotami, opierającymi się na prawie międzynarodowym. Natomiast, jeśli chodzi o treść tych relacji, które realizują się w sposób konkretny poprzez ambasad akredytowane przy Stolicy Apostolskiej, w istocie dotyczą one kwestii związanych z działalnością Stolicy Apostolskiej i obecnością Kościoła katolickiego w różnych krajach.

Papieża Franciszek we wstępie do książki kardynała Tarcisio Bertone *Dyplomacja papieska w świecie globalizacji*, zaznaczył, że głównym zadaniem dyplomacji jest służba. W kontekście współczesnego świata, który charakteryzuje się kryzysem wartości, jaki przeżywają współczesne państwa oraz ich instytucje, papież stwierdził, że taka sytuacja stwarza dla działalności papieskiej dyplomacji nowe możliwości, które są zarazem i wyzwaniem. To wyzwanie polega na uczestnictwie w tworzeniu nowych relacji pomiędzy różnymi narodami, aby były one naprawdę sprawiedliwe, pełne solidarności, dzięki którym każdy naród i każda osoba, byłyby szanowane w ich tożsamości i godności. Mówiąc o perspektywie chrześcijańskiej zauważył, że potrafi ona wskazać to, co jest autentycznie ludzkie, kiedy wypływa z wolności osoby, z jej otwarcia na to, co jest nowe, i co ostatecznie pochodzi z jej ducha, który jednoczy wymiar ludzki z transcendencją. Według papieża Franciszka stanowi to pewien wkład, jaki dyplomacja papieska ofiaruje całej ludzkości, stawiając sobie za cel odrodzenie wymiaru moralnego w relacjach międzynarodowych. Wymiar moralny, bowiem pozwala ludzkości żyć i rozwijać się razem, w miłości, w relacji do swoich bliźnich, bez bycia nieprzyjaciółmi dla siebie nawzajem².

² Por. T. Bertone, *La diplomazia pontificia...*, dz. cyt., s. 5–7.

Początki i rozwój dyplomacji papieskiej

Dyplomacja papieska swoimi korzeniami sięga IV w., kiedy po edykcje tolerancyjnym cesarza Konstantyna Wielkiego w 313 r., papieże zaczęli wysyłać swoich legatów, czyli przedstawicieli, na Synody prowincjalne i Sobory powszechne, jak również do terytoriów znajdujących się poza Rzymem. Według opinii historyków, pierwszymi oficjalnymi papieskimi przedstawicielami byli wysłannicy papieża Sylwestra I (314–335) na Synodzie w Arles w 314 r. Byli to prezbiterzy Klaudiusz i Wit oraz diakoni Eugeniusz i Syrycjusz. Wspomniany synod dotyczył herezji donatystów, której przeciwstawili się na tym synodzie papiescy wysłannicy³. W następnym stuleciu, papieże zaczynają wysyłać swoich przedstawicieli na dwór cesarski w Konstantynopolu. W historii papieskiej dyplomacji, ci wysłannicy nazywani są greckim terminem *apocrisari*, lub w wersji łacińskiej *responsores*. To określenie zostało zapożyczony z terminologii ówczesnego dworu cesarskiego, gdzie tak nazywano cesarskich urzędników, których obowiązkiem było przekazywanie odpowiedzi (apókrisis) imperatora⁴. Według Hartmanna Grisar⁵, urząd *apocrisari* zapoczątkował papież Leon Wielki (440–461), kiedy wysłał biskupa Juliana z Kios, jako swojego przedstawiciela na dwór cesarza Marcjana (450–457). Jego głównym zadaniem było przeciwstawienie się odradzającym się herezjom nestorianizmu i eutychianizmu, które zostały potępione na soborze Chalcedońskim⁶ w 451 r. Ten urząd, w większości przypadków był sprawowany przez diakonów. Stałą formę przybrał on dopiero w VI w. Zadaniem papieskich *apocrisari*, rezydujących w *Domus Placidiana*, było przede wszystkim troszczenie się o sprawy Kościoła rzymskiego oraz powszechnego. W czasie pełnionej funkcji wysyłali raporty do Rzymu oraz rozpatrywali niektóre sprawy, które zostały im powierzone przez papieży. O wadze tej funkcji może świadczyć uwaga papieża Pelagiusza II (579–590), gdzie zaznaczył, że *apocrisarius*, nie może oddalić się od swojego pałacu nawet na godzinę⁷.

Koniec epoki *apocrisari* przypada na VIII w. Przyczyną wygaśnięcia tej funkcji był polityczny podział na Wschód i Zachód. Ich funkcje zostały przejęte przez legatów papieskich, którzy dzielili się na dwie kategorie: *legati nati* i *legati missi*. Tytuł *legati nati* nosili biskupi szczególnie ważnych stolic biskupich, którzy w poszczególnych Kościołach lokalnych reprezentowali również papieża. Z biegiem czasu jednak, papieże doszli do wniosku, że tego typu rozwiązanie nie jest zbyt

³ Por. M.F. Feldkamp, *La diplomatie pontificale de Sylvestre I à Jean-Paul II. Une vue d'ensemble*. Paris 2000, s. 10.

⁴ Por. N. Del Re, *Mondo Vaticano. Passato e presente*. Watykan 1995, s. 449.

⁵ Por. H. Grisar, *Roma alla fine del mondo antico*, II, tł. włoskie, Rzym 1930, s. 421–422.

⁶ PL, 54, 1025.

⁷ Por. P. Jaffé, *Regesta Pontificum Romanorum*, I, 1085.

najszczęśliwsze, ponieważ pewni biskupi niezbyt dobrze znosili fakt, że niektórzy spośród nich posiadali wyższą pozycję, jako papiescy przedstawiciele⁸. Natomiast *Legati missi* nie mieli statusu stałego urzędu. Ich działanie ograniczało się do wypełnienia konkretnego zadania lub misji, która została im zlecona do wypełnienia.

W późnym średniowieczu, do wypełnienia niektórych zadań o charakterze dyplomatycznym, papież posługiwał się swoimi agentami fiskalnymi zwanymi *collectores*. *Collectores* wysyłani byli do różnych krajów europejskich z zadaniem zbierania świętopietrza, czyli podatku na utrzymanie Stolicy Apostolskiej. Szczególnie w ostatnich dziesięcioleciach XV w., *collectores* spełniali różne funkcje religijne i dyplomatyczne. Logiczną konsekwencją ustanowienia odpowiedzialnych za poszczególne obszary zwane *collettorie*, obejmujące swym zasięgiem określony kraj, było przekształcenie się takich instytucji w stałą misję dyplomatyczną⁹. Pierwsi stali nuncjusze wywodzili się właśnie z pośród papieskich *collectores*. Wskazuje na to również sam tytuł nuncjusza, który stanowił część wyrażenia *nuntius et collector*, jakim określano właśnie *collectores*. Do czasów papieża Pawła III (1534–1549), na określenie papieskiego przedstawiciela używano również tytułu *orator*, który to tytuł był charakterystyczny dla dyplomatów świeckich. Tradycyjnie za pierwszą stałą nuncjaturę przyjmują się ustanowienie w 1500 nuncjatury w Wenecji. Aczkolwiek niektórzy autorzy, jak np. J. Fernández Alonso¹⁰, uważają, że pierwsza nuncjatura została ustanowiona w Hiszpanii, kiedy w 1493 papież Aleksander VI (1492–1503) powierzył tamtejszymu legatowi zajmowanie się wszystkimi sprawami dyplomatycznymi Stolicy Apostolskiej wobec katolickich królów Hiszpanii, z obowiązkiem stałej rezydencji przy dworze królewskim. Sukcesywnie po nuncjaturach w Wenecji i Hiszpanii zostają ustanowione przedstawicielstwa papieskie we Francji, przy cesarzu, w Sabaudii i Florencji. Jednakże wewnętrzna organizacja nuncjatur zostaje dopiero ustanowiona w 1578 r. przez Grzegorza XIII (1572–1585), który również ustanowił ich klasyfikację, określił funkcje i uregulował protokół. Szefowie misji mieli cieszyć się godnością biskupią. Ze względu na wagę jaką przywiązywał on do tej instytucji, uregulował on również kwestię uposażenia nuncjatur oraz ustanowił nowe nuncjatury.

Ustanowienie stałych nuncjatur nie odbywało się bez pewnej opozycji ze strony wzmiankowanych biskupów, posiadających tytuł *legati nati*, którzy otwarcie nie negowali prawa papieża do wysyłania swoich legatów w konkretnych sprawach, na określony czas, do konkretnego miejsca, ale wyraźnie

⁸ G.De Rosa, *Le Nunziature Apostoliche. Nature e fini della diplomazia pontificia*, Civiltà Cattolica 3545 (1998), s. 451–460.

⁹ N. del Re, dz. cyt., s. 450.

¹⁰ J. Fernández Alonso, *Don Francisco de Prats, primer nuncio permanente en España*, *Anthologica annua*, 1 (1953), s. 67–154.

sprzeciwiali się ustanowieniu stałych przedstawicieli dyplomatycznych papieża, uważając, że takie posunięcie jest naruszeniem praw biskupów. Szczególnie ustanowienie w 1784 r. nuncjatury w Monachium, stało się okazją dla biskupów Moguncji, Trewiru, Kolonii i Salzburga do otwartego wystąpienia przeciwko papieskiej decyzji. W odpowiedzi na taką postawę papież Piusa VI wystosował do wspomnianych biskupów pismo 14 XI 1789 r. *Responsorio ad Metropolitinensem Moguntium, Trevirensensem, Coloniensem et Salisburgensem super Nunciaturis Apostolicis*¹¹, zawierające papieską odpowiedź na obiekcje przedstawione przez biskupów.

Po reformach Grzegorza XIII, dyplomacja papieska przeżywała okres prawdziwego rozkwitu, po którym jednakże nastąpił okres dekadencji, która swój szczyt osiągnęła w okresie napoleońskim. W tym czasie wojska francuskie okupywały Rzym, w wyniku czego doszło do uwięzienia Piusa VI (1775–1799) oraz jego następcy Piusa VII (1800–1823). W konsekwencji Pius VI nawet zmarł w niewoli. W tym czasie swoje funkcje pełniło tylko dwóch nuncjuszy: J.E. Lorenzo Caleppi, który z dworem portugalskim udał się do Brazylii w 1808 r. i J.E. Anotonio Severoli, podążający za dworem austriackim w jego pielgrzymowaniu po Europie. Nowy, bogaty okres w historii papieskiej dyplomacji otwiera się wraz z restauracją Państwa Kościelnego po upadku Napoleona. W tym okresie dokonano również reorganizacji nuncjatur. Kluczową rolę w tym procesie odegrał kardynał Ercole Consalvi na Kongresie Wiedeńskim w 1815 r. Na mocy *Règlement sur le rang entre les Agents Diplomatiques* umieszczonego w Protokóle Traktatu paryskiego, podpisanego przez osiem potęg 19 III 1815 r. i przyjętego na Kongresie Wiedeńskim 9 VI tegoż roku, przyznano nuncjuszom, na mocy prawa zwyczajowego, tytuł dziekana korpusu dyplomatycznego. To prawo zwyczajowe zostało potwierdzone przez *Konwencję o stosunkach dyplomatycznych* (art. 16 § 3) podpisaną 9 IV 1961 r. w Wiedniu.

Próba dla trwałości papieskiej dyplomacji na polu międzynarodowym, jak też posiadania przez Stolicę Apostolską aktywnego i pasywnego prawa legacji, tzn. prawo wysyłania nuncjuszy do różnych krajów, jak też akredytowanie różnych ambasadorów przy Stolicy Apostolskiej, był okres po zniesienie w Państwa Kościelnego w 1870 r. Trwał on do czasów podpisania paktów laterańskich z Królestwem Włoch 11 II 1929 r. Wówczas to Stolica Apostolska, nie mając terytorium, nie tylko utrzymywała stosunki dyplomatyczne z innymi krajami, jak to miało miejsce w przeszłości, ale prowadziła także aktywną działalność rozjemczą między różnymi państwami: między Hiszpanią i Niemcami w 1885 r.; między Anglią i Portugalią w 1890 r.; między Wielką Brytanią i Stanami Zjednoczonymi w 1894 r.; między Haiti i San Domingo w 1895 r.; między Argentyną i Chile

¹¹ N. del Re, dz. cyt., s. 451.

w 1896 r.; między Kolumbią i Peru w 1905 r.; między Ekwadorem i Kolumbią w 1906 r.¹².

Dyplomacja papieska w czasie trwania Soboru Watykańskiego i reforma soborowa

W okresie trwania Soboru Watykańskiego II (1962–1965), w atmosferze podejmowanych reform, postulowano dokładniejsze zdefiniowanie zadań i roli legatów papieskich, jak też stawiano również pytanie o sens istnienia służby dyplomatycznej Stolicy Apostolskiej. Czy Kościół, jako wspólnota religijna, mając swoje cele ponadnaturalne, do osiągnięcia których powinien posługiwać się środkami religijnymi, może uciekać w realizacji tych celów do środków dyplomatycznych i politycznych, którymi posługiwali się dotąd legaci papiescy w swojej działalności.

Ta problematyka została szeroko omówiona przez Papieża Pawła VI (1963–1978) w jego liście apostolskim z 24 VI 1969 r., na temat zadań Legatów papieskich *Sollicitudo omnium Ecclesiarum*¹³. Papież przypomniał o charakterze swojej władzy w Kościele, uznając że jest ona pełna, najwyższa, bezpośrednia i powszechna. Papież może ją wykonywać w sposób wolny i bezpośredni. Jako następcą św. Piotra, ma za zadanie być widzialnym fundamentem jedności Kościoła, troszczyć się o niepodzielność kolegium biskupiego, jak również otaczać troską duszpasterską tych wszystkich, którzy nie należą do Kościoła i głosić całemu światu Ewangelię. Papież zauważa w tym dokumencie, że w wypełnieniu tych licznych zadań musi być w ciągłym kontakcie z biskupami i Kościołami lokalnymi, które zostały powierzone tym biskupom. W realizacji tej jedności nie wystarczy tylko wymiana korespondencji, ale konieczna jest obecność wysłanników, którzy swoją osobą przedstawialiby papieża w sposób stały.

W Kodeksie Prawa Kanonicznego z 1917 r., figura legata papieskiego była przedstawiana przede wszystkim z punktu widzenia jego misji dyplomatycznej wobec państw. Natomiast z soborową wizją Kościoła, jako jedności i wspólnoty (*communione*) Kościołów lokalnych, instytucja przedstawiciela papieskiego nabiera przede wszystkim wymiaru wewnątrzkościelnego, któremu towarzyszy również wymiar pozakościelny. Z tego powodu papież Paweł VI w *Sollicitudo omnium Ecclesiarum* (IV,1) podkreślił, że: „podstawowym i szczególnym zadaniem papieskiego legata jest uczynienie coraz silniejszymi i skuteczniejszymi więzów jedności, które jednoczą Stolicę Apostolską i Kościoły lokalne”.

¹² G. de Rosa, dz. cyt., s. 453.

¹³ AAS 61 (1969), s. 473–484.

Figura legata papieskiego w Kodeksie Prawa Kanonicznego z 1983

Soborowe postulaty dotyczące zdefiniowania roli legatów papieskich, jak też soborowe nauczanie na temat wolności religijnej zawarte w deklaracji soborowej *Dignitatis humanae*, oraz papieskie nauczanie posoborowe szczególnie „motu proprio” *Sollicitudo omnium Ecclesiarum*, znalazły swoją realizację w Kodeksie Prawa Kanonicznego, promulgowanym w 1983 r. Normy odnoszące się do legatów papieskich, zostały umieszczone w drugiej księdze Kodeksu „O Ludzie Bożym”, w rozdziale V („Legaci Biskupa Rzymskiego”), odpowiednio w kanonach od 362–367. Brzmia one następująco:

Kan. 362

Biskupowi Rzymskiemu przysługuje naturalne i niezależne prawo mianowania i wysyłania swoich legatów, czy to do Kościołów partykularnych w różnych krajach lub regionach, czy też równocześnie do państw i rządów, jak również przenoszenia ich i odwoływania, z zachowaniem przepisów prawa międzynarodowego, gdy idzie o wysyłanie i odwoływanie legatów stanowiących w państwach.

Kan. 363

§ 1. Legatom Biskupa Rzymskiego zleca się funkcję reprezentowania go na sposób stały w Kościołach partykularnych lub także wobec państw i władz publicznych, do których są posyłani.

§ 2. Stolicę Apostolską reprezentują również ci, którzy w charakterze papieskiej misji są wyznaczani jako delegaci lub obserwatorzy do organizacji międzynarodowych albo na konferencje czy zjazdy.

Kan. 364

Głównym zadaniem legata papieskiego jest zacieśnianie i umacnianie coraz bardziej więzów łączących Stolicę Apostolską z Kościołami partykularnymi. Tak więc w odniesieniu do powierzonego mu okręgu, do papieskiego legata należy:

- 1° przesyłanie do Stolicy Apostolskiej wiadomości na temat warunków, w których znajdują się Kościoły partykularne, i o tym wszystkim, co dotyczy życia samego Kościoła i dobra dusz;
- 2° wspieranie biskupów czynem i radą, nie naruszając jednak wykonywania przyznanej im prawem władzy;
- 3° ożywanie częstych kontaktów z Konferencją Episkopatu przez udzielanie jej wszechstronnej pomocy;
- 4° gdy idzie o nominację biskupów: przesyłanie lub proponowanie Stolicy Apostolskiej nazwisk kandydatów, jak również przeprowadzanie procesu

- informacyjnego odnośnie do kandydatów, z zachowaniem norm wydanych przez Stolicę Apostolską;
- 5° usilne popieranie tego, co służy utrwaleniu pokoju, rozwoju postępu i zgodnej współpracy między narodami;
 - 6° podejmowanie wraz z biskupami odpowiednich kontaktów między Kościołem katolickim oraz innymi Kościołami lub wspólnotami kościelnymi, a nawet i religiami niechrześcijańskimi; 7° podejmowanie, działając wspólnie z biskupami, u kierujących państwem obrony tego, co jest związane z misją Kościoła i Stolicy Apostolskiej;
 - 8° wykonywanie ponadto pełnomocnictw oraz wypełnianie innych poleceń, przekazanych mu przez Stolicę Apostolską.

Kan. 365

§ 1. Do papieskiego legata, który zgodnie z przepisami prawa międzynarodowego wypełnia równocześnie misję w państwie, należy także szczególne zadanie:

- 1° podtrzymywać i ożywiać więzy między Stolicą Apostolską i Rządem;
- 2° prowadzić rokowania w zakresie spraw dotyczących stosunków Kościoła i Państwa oraz w sposób szczególnie pertraktować o zawarcie konkordatu czy innych tego rodzaju układów, jak również wprowadzanie ich w życie.

§ 2. W załatwianiu spraw, o których w § 1, zgodnie z tym, co zalecają okoliczności, legat papieski niech nie zaniebda zasięgać opinii i rady biskupów okręgu kościelnego oraz informować ich o przebiegu sprawy.

Kan. 366

Ze względu na szczególnie charakter posługi legata:

- 1° siedziba papieskiego poselstwa jest wyjęta spod władzy rządu miejscowego ordynariusza, chyba że chodzi o zawieranie małżeństw;
- 2° wolno legatowi papieskiemu – po powiadomieniu wedle możliwości miejscowych ordynariuszy – we wszystkich kościołach jego poselstwa sprawować funkcje liturgiczne, nawet w pontyfikaliach.

Kan. 367

Zadanie papieskiego legata nie wygasa z chwilą wakansu Stolicy Apostolskiej, chyba że co innego zastrzeżono w papieskim piśmie. Wygasa natomiast po wypełnieniu zlecenia, przez odwołanie podane do wiadomości zainteresowanego oraz rzeczenie przyjęte przez Biskupa Rzymskiego.

Pojęcie Kurii Rzymskiej

Odnosnie pochodzenia słowa łacińskiego terminu *curia*, większość autorów wywodzi je od archaicznego terminu łacińskiego *co-viria*, oznaczające zgromadzenie mężczyzn, oraz od określenia *covehria*, które w języku Wolsków oznaczało zebranie¹⁴. W okresie antycznym, określenie to przybierało różne znaczenia, począwszy od miejsca świętego, gdzie Rzymianie zbierali się dla celebracji świętych obrzędów, poprzez miejsce gdzie podejmowano ważne decyzje, po pewną część mieszkańców według podziału dokonanego przez Romulusa, aż po miejsce obrad senatu rzymskiego.

Konstytucja apostolska *Pastor bonus*¹⁵ (PB), poświęcona Kurii Rzymskiej, w art. 1 zawiera jej zwięzłą definicję, mówiąc, że: „Kurja Rzymska jest zespołem dykasterii i instytucji, które wspierają Biskupa Rzymskiego w wykonywaniu jego najwyższego urzędu pasterskiego w służbie i dla dobra Kościoła powszechnego oraz Kościołów partykularnych, poprzez który umacnia się jedność wiary i wspólnota Ludu Bożego, a także ożywiona jest własna misja Kościoła w świecie”.

Termin dykasteria, oznacza pewien autonomiczny organizm, któremu zostało delegowane zarządzanie określoną materią wchodzącą w zakres pastoralnej funkcji Biskupa Rzymu¹⁶. Art. 2. tegoż dokumentu wyjaśnia, że przez dykasterie Kurii Rzymskiej należy rozumieć: Sekretariat Stanu, kongregacje, trybunały, rady i urzędy, czyli: kamera Apostolska, Administracja Dóbr Stolicy Apostolskiej, Prefektura Ekonomicznych Spraw Stolicy Świętej. Do instytucji Kurii Rzymskiej zaliczają się Prefektura Domu Papieskiego i Papieski Urząd ds. Ceremonii Liturgicznych. W tym artykule podkreśla się, że dykasterie pod względem prawnym są sobie równe.

Jak podkreśla sama konstytucja PB, funkcja Kurii Rzymskiej ma być rozumiana nie w sensie biurokratyczno-administracyjnym, ale pastoralnym, ponieważ wpływa ona z tej samej służby, którą wykonuje w miłości następca św. Piotra, najwyższy pasterz całego Kościoła na rzecz wspólnoty kościelnej, która opiera się na jedności wiary i miłości, a która wyraża się w jedności dyscypliny kościelnej (por. PB, n. 1–3; art. 33; 34). Ten pastoralny aspekt, podkreślił Ojciec św. Franciszek w życzeniach Bożonarodzeniowych skierowanych do Kurii Rzymskiej 21 XII 2013 r.¹⁷.

¹⁴ Por. N. del Re, *La Curia Romana. Lienamenti stolico-giuridici*, Città del Vaticano 1998, s. 18.

¹⁵ AAS 80 (1988), s. 841–912.

¹⁶ Por. J. I. Arieta, *Diritto dell'Organizzazione Ecclesiastica*, Milano 1997, s. 304–305.

¹⁷ *Presentazione degli auguri natalizi della Curia Romana. Discorso del santo Padre Francesco*, 21 XII 2013, La Santa Sede, www.vatican.va/holy_father/francesco/speeches/2013/december/documents/papa-francesco_20131221_auguri-curia-romana_it.html (17 IX 2014).

Rys historyczny Kurii Rzymskiej

Organizacja i funkcjonowanie obecnej Kurii Rzymskiej jest owocem długiego procesu, którego początki sięgają pierwszych wieków chrześcijaństwa. Papież od samego początku potrzebował bezpośrednich współpracowników, którzy służyliby mu pomocą w wykonywaniu jego najwyższego urzędu pasterskiego. Urząd ten z biegiem czasu nabierał coraz większego zakresu, a jego wykonywanie stawało się jednocześnie coraz bardziej skomplikowane. Poczynając od pierwszych wieków chrześcijaństwa aż do X w., papież był wspomagany przez swoje prezbiterium oraz diakonów, którzy gromadzili się kolegalnie, aby rozpatrywać sprawy zwyczajne dotyczące kościelnej administracji. O istnieniu i funkcjonowaniu *Presbyterium Apostolicae Sedis* świadczy list papieża Korneliusza z 251 r. do św. Cypriana biskupa Kartaginy (PL 37, 42). Sprawy większej wagi były rozpatrywane na synodach, w których oprócz prezbiterów i diakonów, uczestniczyli również biskupi podrzymskich diecezji, jak też i z dalszych miejsc. Papież, posiadał także swoją kancelarię, zwaną Kancelarią Apostolską, w której pracowali archiwiści i notariusze (*notarii et scrinari*), odpowiedzialni za redagowanie, wysłanie oraz przechowywanie papieskich listów i dokumentów. Jej powstanie umiejscawia się na wiek IV. Z Kancelarii Apostolskiej wyodrębniły się później Kamera Apostolska, Dataria Apostolska, Rota Rzymska i Kolegium kardynalskie¹⁸. Okres od XI do XVI w., stanowił czas konsystorzów, w którym funkcję bezpośrednich współpracowników papieża, w kierowaniu Kościołem, zaczęli ogrywać kardynałowie. Obok konsystorza zostało utworzone *Auditorium Papae*, składające się z prałatów mniejszych, do których zadań należało rozpatrywanie spraw spornych i kryminalnych¹⁹. Za twórcę Kurii Rzymskiej w ścisłym sensie uważa się papieża Sykstusa V (1521–1590), który powołał ją do życia na sposób stały konstytucją apostolską *Immensa aeterni Dei* z 22 I 1588 r.²⁰, nadając jej określoną strukturę i kompetencje, aby dostosować strukturę Kościoła do wymogów Soboru Trydenckiego. Do 5 istniejących Kongregacji, papież ten dołączył 10 nowych.

Od czasów jej powstania, Kuria Rzymska przechodziła różnorodne modyfikacje i reformy w następujących po sobie pontyfikatach. Kompleksowej reformy tej instytucji dokonał papież Pius X, konstytucją apostolską *Sapienti Consilio*²¹ z 29 VI 1908 r. Następnej reformy, związanej z postulatami Soboru Watykańskiego II,

¹⁸ Por. J. Krukowski, *Kuria Rzymska*, [w:] *Komentarz do Kodeksu Prawa Kanonicznego*, t. I, Księga I. *Normy ogólne*, red. J. Krukowski, Poznań 2003, s. 197.

¹⁹ L. Ciapetta, *Il Codice di Diritto Canonico. Commento giuridico pastorale*, t. 1, Bologna 2011, s. 456–457.

²⁰ *Bullarium Romanum*, t. IV, Torino 1859, s. 708–714.

²¹ ASS 1 (1908), s. 7–19.

dokonał papież Paweł VI, konstytucją apostolską *Regimini Ecclesiae universae*²² z 15 VIII 1967 r. Obecny kształt Kurii Rzymskiej, nadał papież Jan Paweł II, konstytucją apostolską PB²³, z 28 VI 1988 r.

Według wspomnianej konstytucji PB, Kuria Rzymska ma potrójny charakter:

- a) kościelny, ponieważ jej istnienie oraz kompetencje pochodzą od papieża i ukierunkowane są dla służby Kościoła powszechnego oraz biskupów;
- b) służebny, dlatego że pełni rolę narzędzia w relacji do papieża, od którego czerpie swoją władzę i autorytet;
- c) zastępczy, ponieważ nie działa na mocy własnego prawa lub z własnej inicjatywy, ale w imieniu papieża, od którego woli zależy całe jej działanie²⁴.

Art. 37 PB, polecał dołączenie do niniejszej konstytucji *Ordo servandus* (Regulamin generalny), który miał określać dyscyplinę i sposób załatwiania spraw w Kurii, oczywiście przy zachowaniu przepisów samej konstytucji PB. Wspomniany regulamin został promulgowany na okres próbny dopiero 4 II 1992 r. Został on zastąpiony przez Regulamin generalny z 30 IV 1999 r, który wszedł w życie 1 VII tego samego roku. Art. 38 PB przewiduje, że każda dykasteria powinna mieć swój regulamin, jednakże do dnia dzisiejszego, żadna z nich go nie opublikowała²⁵.

Struktura Kurii Rzymskiej

Zarówno struktura jak i funkcjonowanie Kurii Rzymskiej opiera się na dwóch zasadach, na jedności i dekoncentracji władzy w Kościele²⁶. Jedność władzy oznacza, że jej pełnia skoncentrowana jest w urzędzie Biskupa Rzymu, który posiada władzę zwyczajną i własną. Natomiast dekoncentracja polega na tworzeniu organów posiadających władzę zwyczajną zastępczą, która opiera się na władzy organu podstawowego, czyli Biskupa Rzymu, określającego zakres kompetencji i uczestnictwa w jego władzy organu zastępczego. Organ podstawowy nie dokonuje dystrybucji swojej władzy pomiędzy organy zastępcze. Zachowuje cały czas pełną władzę, dopuszczając jedynie do uczestnictwa w swojej władzy wykonawczej i sądowniczej. Natomiast władzę ustawodawczą rezerwuje dla siebie.

²² AAS 59 (1967), s. 885–928.

²³ AAS 80 (1988), s. 841–934.

²⁴ Por. G. Ghirlanda, *Curia Romana*, [w:] *Nuovo Dizionario di Diritti Canonico*, red. C. Corral Salvador, V de Polis, G. Ghirlanda, Milano 1996, s. 326–327.

²⁵ Por. P. Majer (red.), *Kodeks Prawa Kanonicznego. Komentarz*, Kraków 2011, s. 326.

²⁶ Por. J. Krukowski, *Administracja w Kościele. Zarys kościelnego prawa administracyjnego*, Lublin 1985, s. 48–52.

Rozróżnienie pomiędzy dykasteriami, wprowadzone przez PB, powierzyło kongregacjom wykonywanie zastępczej władzy wykonawczej. Trybunały papieskie zajmują się wykonywaniem władzy sądowniczej oraz sprawami administracyjnymi, które są z nią związane. Papieskie rady w większości przypadków mają się zajmować promocją, koordynacją, informacją i studiami materii niezwiązanych bezpośrednio z władzą wykonawczą, które jednak w pewnym stopniu dotyczą zarządzania w sprawach duszpasterskich. Zaznaczyć jednak należy, że funkcja rządu powierzona kongregacjom nie wyczerpuje się jedynie w sprawowaniu przez nie władzy jurysdykcji oraz nie wszystkie papieskie rady są pozbawione wykonywania zwyczajnej władzy rządu, jak to się wydaje mieć miejsce w przypadku Papieskiej Rady ds. Świeckich (por. art. 134 PB) oraz Papieskiej Rady ds. Interpretacji Tekstów Prawnych (por. art. 155 PB)²⁷.

Sekretariat Stanu i jego kompetencje w relacji do papieskiej dyplomacji

Chociaż art. 2 PB zawiera normę, że wszystkie dykasterie Kurii Rzymskiej są sobie równe, to należy stwierdzić, że pośród tychże dykasterii szczególne miejsce przypada Sekretariatowi Stanu, którego zadaniem – według art. 39 PB – jest „bezpośrednie wspomaganie papieża w wykonywaniu jego najwyższego urzędu”. Ta dykasteria składa się z dwóch sekcji: pierwsza nosi nazwę *Sekcja do spraw ogólnych* druga zaś *Sekcja do spraw relacji z państwami*²⁸. Niejednokrotnie druga sekcja jest w sposób uproszczony przyrównywana jest do świeckiego ministerstwa spraw zagranicznych. I rzeczywiście, większa część jej działalności odpowiada tej charakterystyce. Jednak wspomnieć należy, że wiele urzędów i kompetencji, które zazwyczaj wchodzi w zakres działalności ministerstwa spraw zagranicznych, w przypadku Sekretariatu Stanu, zostały umieszczone w sekcji pierwszej,

²⁷ Por. J. I. Arieta, *Diritto...*, dz. cyt. s. 305.

²⁸ Pochodzenie tej Sekcji związane jest z utworzeniem przez papieża Piusa VI Kongregacji *Super negotiis ecclesiasticis regni Galliarum* (Kongregacja do spraw kościelnych królestwa Gali), na mocy konstytucji apostolskiej *Sollicitudo omnium ecclesiarum* z 28 V 1793 r. Kongregacja ta miała zajmować się problemami, które stworzyła Kościołowi rewolucja francuska. Papież Pius VII w 1814 r. rozciągnął kompetencje tej Kongregacji na cały świat katolicki, nadając jej nazwę *Congregatio extraordinaria praeposita negotiis ecclesiasticis orbis catholici* (Kongregacja nadzwyczajna przeznaczona do zajmowania się sprawami kościelnymi katolickiego świata). W niedługim czasie, papież Leon XII zmodyfikował jej nazwę na *Congregatio pro negotiis ecclesiasticis extraordinariis* (Kongregacja do spraw nadzwyczajnych Kościoła) i nazwa ta utrzymała się aż do 1967 r., kiedy to papież Paweł VI odróżnił tę dykasterię od Sekretariatu Stanu, nazywając ją Radą do spraw publicznych Kościoła. Nazwa ta została zastąpiona w kons. ap. *Pastor bonus* aktualnym określeniem Sekcja do spraw relacji z państwami.

jak chociażby urząd protokołu dyplomatycznego²⁹. Na czele Sekretariatu Stanu, stoi sekretarz Stanu, zazwyczaj obdarzony godnością kardynalską. Pierwszą sekcją kieruje substytut, czyli zastępca, wspomagany przez asesora, a sekcją drugą kieruje sekretarz do spraw relacji z państwami, wspomagany przez podsekretarza (por. art. 40 PB). Zarówno substytut i sekretarz do spraw relacji z państwami, są arcybiskupami i zasadniczo wywodzą się ze służby dyplomatycznej Stolicy Świętej.

Do głównych zadań pierwszej sekcji należy zajmowanie się sprawami, które związane są z codzienną posługą papieża, oraz koordynacja pracy pozostałych dykasterii Kurii Rzymskiej. Pośród zadań dotyczących bezpośrednio papieskiej dyplomacji, PB wymienia „kierowanie funkcją i działalnością legatów Stolicy Apostolskiej, zwłaszcza w tym, co odnosi się do Kościołów partykularnych. W jej gestii leży także wszystko, co odnosi się do przedstawicielstw dyplomatycznych państw przy Stolicy Apostolskiej”. Sekcja ta zajmuje się również sprawami dotyczącymi obecności Stolicy Apostolskiej w instytucjach międzynarodowych. Jednakże w tych działaniach zobowiązana jest do działania w porozumieniu z kompetentnymi dykasteriami, a przede wszystkim z drugą sekcją Sekretariatu Stanu (por. art. 41, § 1–2).

Odnosnie drugiej sekcji, PB jako jej pierwsze zadanie wskazuje, w sposób bardzo ogólny, zajmowanie się tym wszystkim co dotyczy relacji z władzą świecką (por. art. 45). Natomiast wyszczególnienie tychże kompetencji zostało zawarte w art. 46 i 47. Na podstawie tychże artykułów można wskazać następujące zadania tejże sekcji:

1. utrzymywanie stosunków dyplomatycznych z państwami i innymi podmiotami prawa publicznego;
2. zajmowanie się sprawami wspólnymi dla dobra Kościoła i społeczności cywilnej;
3. zawieranie konkordatów i innych umów międzynarodowych, uwzględniając przy tym zdanie zainteresowanych episkopatów;
4. przedstawianie Stolicy Apostolskiej w instytucjach międzynarodowych oraz zgromadzeniach poruszających kwestie natury publicznej, w porozumieniu z zainteresowanymi dykasteriami;
5. zajmowanie się tym wszystkim, co według własnych kompetencji dotyczy legatów papieskich;
6. na zlecenie papieża, w porozumieniu z kompetentnymi dykasteriami, zajmuje się kwestiami obsadzania Kościołów partykularnych, ustanawiania nowych Kościołów oraz dokonywania w nich zamian;

²⁹ Por. M. Mróz, *Watykańska polityka wschodnia wczoraj i dziś. Stolica Apostolska i dyplomacja watykańska wobec komunizmu i transformacji ustrojowej w Europie Środkowej i Wschodniej w latach 1958–2010*, Toruń 2011, s. 55–60.

7. zajmowanie się tym wszystkim, co dotyczy kontaktów z rządami, zwłaszcza tam gdzie obowiązują porozumienia konkordatowe;
8. w sprawach dotyczących ustanawiania i zmian Kościołów partykularnych oraz ich zespołów, jak również ich obsadzania, gdy wymagane są negocjacje z władzami państwowymi, Kongregacja do spraw Biskupów podejmuje działania wyłącznie w porozumieniu z drugą sekcją Sekretariatu Stanu.

Jak można wywnioskować z przedstawionych powyżej kompetencji, inne dykasterie Kurii Rzymskiej, korzystają z pomocy papieskiej dyplomacji w realizacji swoich zadań, jak również wpływają na jej kształt.

Reforma Kurii Rzymskiej i dyplomacja papieska

Dokładnie miesiąc po swoim wyborze, w dniu 13 IV 2013 r., papież Franciszek ogłosił ustanowienie grupy ośmiu kardynałów, mających służyć mu radą i pomocą w reformie Kurii Rzymskiej. Wydany z tej okazji komunikat Sekretariatu Stanu informował, że Ojciec św. przyjmując sugestię, która pojawiła się podczas Generalnych Kongregacji poprzedzających konklawe, ustanowił grupę kardynałów, którzy mają służyć mu radą w rządzeniu Kościołem powszechnym i studiować projekt rewizji konstytucji apostolskiej PB o Kurii Rzymskiej. Pierwsze wspólne zebranie zostało wyznaczone na 1–3 X 2013 r. W komunikacie zaznaczono, że papież pozostaje w kontakcie z kardynałami powołanymi do tej grupy. W tejże grupie znaleźli się: Kard. Giuseppe Bertello, przewodniczący Gubernatoratu Państwa Watykańskiego; Kard. Francisc Javier Errázuriz Ossa, emerytowany arcybiskup Santiago de Chile (Chile); Kard. Oswald Gracias, arcybiskup Bombaju (Indie); Kard. Reinhard Marx, arcybiskup Monachium i Fryzycji (Niemcy); Kard. Laurent Monsengwo Pasinya, arcybiskup Kinszasy (Demokratyczna Republika Konga); Kard. Sean Patrick O'Malley, O.F.M. Cap., arcybiskup Bostonu (U.S.A.); Kard. George Pella, arcybiskup Sydney (Australia); Kard. Oscar Andrés Rodríguez Maradiaga, S.D.B., arcybiskupa Tegucigalpa (Honduras), jako koordynator; Bp Marcello Semeraro, biskup Albano, jako sekretarz.

Komentując powołanie tej grupy doradców, Ks. Federico Lombardi, SI, rzecznik Stolicy Apostolskiej, podkreślił jego otwarty i doradczy charakter. Oznacza to, że należący doń kardynałowie nie stanowią jakiejś alternatywnej instytucji w relacji do tych już istniejących dykasterii Kurii Rzymskiej. Jest to raczej poszerzenie grona papieskich doradców o dość ściśle określonych kompetencjach. Grupa reprezentuje praktycznie wszystkie kontynenty. Formalnie to nowe ciało

doradcze zostało ustanowione odręcznym dokumentem papieskim (chirografem) 28 IX 2013 r.³⁰

W X 2013 r. Ks. Federico Lombardi, SJ, komentując obrady Rady kardynałów, stwierdził że były one zdominowane przez projekty reformy Kurii Rzymskiej. Stwierdził przy tym, że nie chodzi tutaj o modyfikację dotychczasowej konstytucji PB, ale o wypracowanie nowej konstytucji, z wieloma istotnymi nowościami. Zaznaczył on także, że w obradach Rady można było raźnie dostrzec zamiar podkreślenia służebnego charakteru posługi Kurii Rzymskiej wobec Kościoła powszechnego i Kościołów lokalnych, która nie może mieć charakteru organu wykonawczego centralnej władzy. Odnośnie Sekretariatu Stanu stwierdzono, że powinien przybrać charakter „sekretariatu papieża” w jego posłudze dla Kościoła powszechnego. Poruszano została także kwestia relacji między szefami dykasterii a papieżem oraz koordynacji między różnymi dykasteriami i biurami. W tym kontekście była mowa o możliwości ustanowienia „moderatora Kurii” i jego ewentualnych funkcjach.

Nowy sekretarz stanu, JE ks. Pietro Parolin, objął swoją funkcję 15 X 2013 r. Z racji tego, że jest on najbliższym współpracownikiem papieża, bardzo cenne wydają się jego uwagi, co do reformy Kurii Rzymskiej, a co za tym idzie miejsca papieskiej dyplomacji w niej, które wyraził w wywiadzie dla włoskiego katolickiego tygodnika „Avvenire”³¹. Według opinii Kard. P. Parolina Sekretariat Stanu, który wspomaga papieża w wypełnianiu jego najwyższej misji, musi dokonać duszpasterskiego nawrócenia w pełnej dyspozycyjności, które zaproponował papież Franciszek. W pewnym sensie zreformowany Sekretariat Stanu musi stać się modelem dla całego Kościoła. W osobach, które go tworzą oraz w ich działaniu, muszą być widoczne te cechy, o których Ojciec św. mówił już 21 XII 2013 r. Tymi cechami są: profesjonalność, służba i świętość życia.

Odnośnie papieskiej dyplomacji, Kard. P. Parolin powiedział, że nie można być ona przeciwstawiana wyznawanej wierze, tak jak nie można przeciwstawiać dialogującego realizmu wobec bezkompromisowej obrony zasad. Na przestrzeni historii Kościół uważał dyplomację za pewien instrument, który miał służyć w realizacji jego misji w odniesieniu do wolności, wolności religijnej i pokoju na świecie.

Z otwartej perspektywy papieża Franciszka, w świecie pluralistycznym, któremu zresztą grozi rozpad, dyplomacja papieska może i musi zbliżyć się do ludzi i do narodów, aby służyć im pomocą w zrozumieniu faktu, że różnice,

³⁰ *Chirografo del Santo Padre Francesco per l'istituzione di una Pontificia Commissione Referente sull'istituto per le Opere di Religione*, La Santa Sede, 24 XII 2013, www.vatican.va/holy_father/francesco/letters/2013/documents/papa-francesco_20130624_chirografo-commissione-ior_it.html (17 V 2014).

³¹ Por. S. Falasca, *La diplomazia del Vangelo. Parolin: in Segreteria di Stato con lo stile di Papa Francesco*, *Avvenire* 34 (2014), s. 5.

jakie między nimi istnieją są pewnym dobrem i bogactwem. Ma ona również pomóc w ukierunkowaniu tychże różnic, w sposób jak najbardziej charyzmatyczny, w celu zbudowania świata ludzkiego i braterskiego, w którym będzie miejsce dla wszystkich, a przede wszystkim dla najsłabszych. Według Kard. Sekretarza Stanu, ten apel papieża skierowany do polityków i do wszystkich ludzi dobrej woli, musi w szczególny sposób odbić się echem pośród tych, którzy w Kościele działają w środowisku ludzi odpowiedzialnych za kształtowanie polityki.

Odnosnie reformy Kurii Rzymskiej, a szczególnie sposobu jej przeprowadzenia oraz celów jej reformy, Kard. Parolin zaznaczył, że musi ona stać się szybkim i zręcznym narzędziem, mniej biurokratycznym a bardziej skutecznym w służbie jedności i misji Kościoła w dzisiejszym świecie, w którym dokonały się głębokie przemiany w stosunku do przeszłości. Musi stać narzędziem w służbie papieża, biskupów, Kościoła powszechnego i Kościołów partykularnych. W realizacji tego zadania, muszą znaleźć swoje coraz dokładniejsze zastosowanie wskazania ekumenologiczne Soboru Watykańskiego, kontynuując drogę wytyczoną przez konstytucję apostolską *Regimini Ecclesiae universae* papieża Pawła VI z 1967 r. i konstytucję PB Jana Pawła II z 1988 r. Zreformowana Kuria nie ma stać się ani centrum dowodzenia ani organem kontrolnym, ale instytucją, która służy. Kard. P. Parolin wskazał, że niebezpieczeństwo nadużycia władzy ma miejsce tam, gdzie ma się do czynienia z koncentracją władzy. Z tego też powodu może ono grozić również Kurii Rzymskiej. Dlatego, oprócz reformy samych struktur, jest czymś bardzo ważnym ciągle, osobiste nawrócenie ludzi, którzy ją tworzą.

Kardynał P. Parolin odniósł się także do ustanowionych 24 VI 2013 r. Papieskiej Komisji ds. Instytutu Dzieł Religijnych oraz 18 VII 2013 r., Papieskiej Komisji referującej o organizacji struktury ekonomiczno-administracyjnej Stolicy Apostolskiej. Sekretarz Stanu stwierdził, że mają one jednakże zadanie dość ograniczone, którego celem jest dostarczenie Ojcu św. oraz Radzie ośmiu kardynałów propozycji i sugestii w ramach ich kompetencji, które zostały nakreślone w ich dokumentach fundacyjnych. Jak wyjaśnia komunikat Sekretariatu Stanu Stolicy Apostolskiej, ustanowienie pierwszej Komisji wynika z pragnienia Ojca Świętego, by lepiej poznać sytuację prawną i działalności tzw. banku watykańskiego, co pozwoli na lepsze jego zharmonizowanie z misją Kościoła powszechnego i Stolicy Apostolskiej, szczególnie w kontekście reform, które mają być uczynione w instytucjach wspierających Stolicę Apostolską. Komisja ma na celu przede wszystkim zebranie informacji na temat Instytutu i przedstawienie wyników, wraz ze swoimi obserwacjami, Ojcu Świętemu. Podczas prac komisji Instytut Dzieł religijnych będzie nadal działał według zasad, jakie sformułował

w 1990 r. św. Jan Paweł II, za wyjątkiem innych rozporządzeń papieża Franciszka. Instytut Dzieł Religijnych nadal będzie nadzorowany przez Urząd Informacji Finansowej Państwa Watykańskiego, a prace Komisji nie kolidują z jego zadaniami. Natomiast druga Komisja, jak to zostało zapisane w dokumencie erekcyjnym, ma służyć specjalistyczną konsultacją. Jej zadaniem jest wypracowywanie strategicznych rozwiązań, które pozwolą na wykorzystanie bardziej efektywne środków, którymi dysponuje Stolica Apostolska, przy jednoczesnym zachowaniu przejrzystości w operacjach związanych z zakupem dóbr i zamawianiu usług, udoskonalenia administracji ruchomościami i nieruchomościami, coraz większej roztropności w sferze finansowej. Ma także zająć się kwestią opieki zdrowotnej i ubezpieczeń społecznych zatrudnionych pracowników Kurii Rzymskiej i Watykanu.

Kard. Sekretarz Stanu zaznaczył, że pierwszym działającym dyplomatą Stolicy Apostolskiej jest sam Ojciec św. Takim przykładem bezpośredniego zaangażowania stał się kryzys w Syrii. Na spotkaniu z ambasadorami akredytowanymi przy Stolicy Apostolskiej, w III 2013, papież Franciszek wskazał na zadania i cele papieskiej dyplomacji. Do tych zadań należy przede wszystkim budowanie mostów, w sensie popierania dialogu i negocjacji, jako środków w rozwiązywaniu konfliktów, rozszerzanie braterstwa, walka z ubóstwem, budowanie pokoju. Kard. P. Parolin podkreślił, że poza tymi zadaniami nie istnieją inne strategie ani interesy papieża i jego przedstawicieli, kiedy występują na arenie międzynarodowej.

Pierwszym, konkretnym owocem trwających prac nad reformą Kurii Rzymskiej, było ustanowienie nowej dykasterii 24 II br., w postaci Sekretariatu ds. Gospodarczych Stolicy Świętej. Ojciec Święty dokonał tego listem apostolskim w formie motu proprio *Fidelis dispensator et prudens*. Ustanowił tym samym nową strukturę koordynującą sprawy gospodarcze i administracyjne Stolicy Apostolskiej i Państwa Watykańskiego. Na czele tej instytucji stanął dotychczasowy arcybiskup Sydney Kard. George Pell. W komunikacie Biura Prasowego Stolicy Apostolskiej poinformowano, że krok ten jest wynikiem szczegółowej rewizji dokonanej przez Komisję ds. Struktury Ekonomiczno-Administracyjnej Stolicy Apostolskiej kierowanej przez prof. Joseph'e'a F.X. Zahre. Jej rezultaty i wnioski zaaprobowwała Rada Kardynałów oraz komisja 15 kardynałów, czyli Komisja ds. Studium Problemów Organizacyjnych i Ekonomicznych Stolicy Apostolskiej. Komisję ds. Struktury Ekonomiczno-Administracyjnej zaleciła zmiany, które mają doprowadzić do uproszczenia i konsolidacji istniejących struktur zarządzania oraz do poprawy koordynacji i nadzoru w całej Stolicy Apostolskiej i w Państwie Watykańskim.

Zakończenie

Atmosfera medialna, jaka towarzyszyła ostatniemu konklawe, jak też komentarze dotyczące zapowiedzi reform odnośnie Kurii Rzymskiej, sprawiają wrażenie jakby miał nastąpić jakiś kopernikański przewrót w kościelnych instytucjach. Dopóki nie ukarze się nowa konstytucja o reformie Kurii Rzymskiej, można tylko snuć przypuszczenia, co do zakresu tejże reformy oraz nowości, które z sobą przyniesie. Według słów Kard. P. Parolina w przygotowanej reformie należy oczekiwać kontynuacji drogi wytyczonej przez konst. ap. PB i Regimini Ecclesiae universae, co ma się dokonywać według wskazań Soboru Watykańskiego II.

Można śmiało stwierdzić, że ubiegły wiek upłynął pod znakiem reform w Kościele. Wystarczy wspomnieć, że przed wiekiem XX, konst. ap. która dokonała reformy Kurii Rzymskiej, a w zasadzie ją utworzyła, była wydana 22 I 1588 r. konst. ap. Immensa aeterna Dei. Oczywiście po tej dacie poszczególni papieże dodawali nowe dykasterie i znosili inne, zachowując jednak strukturę nakreśloną przez Sykstusa V (1585–1590). Całościowej reformy Kurii Rzymskiej dokonał dopiero 29 VI 1908 r., św. Pius X konst. ap. Sapienti consilio. Następną konst. ap. Regimini Ecclesiae universae, reformująca Kurię Rzymską ukazała się w 1967 r., a PB w 1988 r. Można przy tym jeszcze wspomnieć, że w XX w. ukazały się dwa łacińskie kodeksy prawa kanonicznego, w tym jeden dla Kościołów Wschodnich, oraz odbył się Sobór Watykański II, wydano nowy Katechizm i dokonano reformy liturgicznej.

Wśród przyczyn leżących u podstaw realizacji reform, wskazać należy przede wszystkim zmieniający się świat, w którym Kościół pragnie wypełnić jak najlepiej swoją misję. A w wypełnianiu tej misji dyplomacja papieska jest narzędziem, które również w zależności do potrzeb podlega zmianom. Mówiąc o dyplomacji papieskiej stwierdzić należy, że jednym z jej głównych zadań są działania zmierzające do osiągnięcia kościelnej jedności. Zadanie to wypływa z faktu, że należy ona do wspólnoty, jaką jest Kościół, która jest rozproszona po całym świecie. Centrum tej jedności jest „urząd piotrowy”, wykonywany przez papieża. Chcąc odpowiedzieć na pytanie o sens istnienia papieskiej dyplomacji, można wskazać, że pierwszą racją jej istnienia jest pomoc w wykonywaniu urzędu, który został powierzony św. Piotrowi i jego następcom. Takie też zadanie, służenie pomocą papieżowi, posiada również i Kuria Rzymska, której integralną część stanowi papieska dyplomacja.

SŁOWA KLUCZOWE

Kuria Rzymska, Watykan, Stolica Apostolska, dyplomacja, pontyfikat, reforma, pontyfikat

KEYWORDS

The Roman Curia, Vatican, the Holy See, diplomacy, pontificate, reform

S u m m a r y

The role of papal diplomacy in the structures of the Roman Curia

In his article the author refers to a little-known but extremely interesting issue of papal diplomacy operation, which reflects the historical process of formation, organisational structure, functions and activities of the Roman Curia. In addition to presenting a historical outline of the Roman Curia operation, laying down legal basis for its activities and scope of functions, the author analyses contemporary dimension of the Curia's operation, with particular emphasis on changes (being in process or the target ones) in its operation under the pontificate of Pope Francis.

PRZEMYSŁAW HANKUS
Uniwersytet Wrocławski

ROK 2014 CZASEM KATALOŃSKIEGO REFERENDUM

Problemy narodowościowe i etniczne, dążenia narodów do samostanowienia, czy też funkcjonowanie ruchów separatystycznych (zarówno w Europie, jak i na świecie), nierzadko podsycanych przez czynniki nacjonalistyczne, od wielu lat stanowią przedmiot intensywnych badań¹. Jednym z bardziej interesujących przypadków, wpisujących się w powyższą problematykę, jest niewątpliwie separatyzm kataloński, opisywany na wielu płaszczyznach: politologicznej i prawno-ustrojowej, kulturoznawczej, socjologicznej i zarazem antropologicznej (poruszającej nawet wątki sportowe, czy też aktywność na portalach społecznościowych), jak również w sposób bardziej przekrojowy, zawierający elementy prognostyczne². Jako że wspomniane zjawiska i procesy mają charakter dynamiczny, badania prowadzone w tej materii w znacznej mierze nie są w stanie za nimi nadążyć. W konsekwencji, głównym celem niniejszego artykułu jest wzbogacenie obecnego stanu badań nad separatyzmem katalońskim, w oparciu o prezentację, analizę oraz prognozę rozwoju sytuacji w tym regionie.

¹ Zob. chociażby *Współczesne nacjonalizmy*, red. M. Jeziński, Toruń 2008; *Problemy narodowościowe w Europie i ich wpływ na stosunki międzynarodowe na przełomie XX i XXI wieku*, red. H. Szczerbiński, Warszawa 2009; *Dylematy państwowości*, red. K. Trzciński, Warszawa 2006.

² Zob. odpowiednio: A. Sroka, *Hiszpańska droga do federalizmu*, Wrocław 2008; A. Sawicka, *Drogi i rozdroża kultury katalońskiej*, Kraków 2007, a także: A. Idzik, *Prace Antonia Gaudiego manifestem katalonizmu?*, „Sprawy narodowościowe” 2010, z. 37, s. 163 nn; A. Antczak, *Kształtowanie się tożsamości narodowej wspólnot autonomicznych w Hiszpanii*, Warszawa 2008, R. IV; *Idem*, *Nacjonalizm kataloński*, „Sprawy narodowościowe” 2009, z. 35, s. 113 nn; B. Prabucki, *Między tożsamością etniczną a marką globalną. Antropologiczna analiza klubu FC Barcelona jako katalońskiej marki etnicznej*, „Sprawy narodowościowe” 2012, z. 41, s. 167 nn; B. Rzewuska, *Współczesna katalońskość. Portal społecznościowy i społeczeństwo informacyjne*, [w:] *Problemy etniczne współczesnej Europy*, red. E. Nowicka, M. Kowalski, Kraków 2012, s. 47 nn; M. Myśliwiec, *Katalonia na drodze do niepodległości?*, Bytom 2006.

Narastające tendencje odśrodkowe w Hiszpanii

Przekonanie Lorda Actona, co do niezbędności zespolenia różnych narodów w obrębie jednego państwa na wzór organizowania się jednostek w społeczeństwie, w odniesieniu do państwa hiszpańskiego nie wytrzymały próby czasu. Projektowane przez niego wewnątrzpaństwowe zróżnicowanie, mające tamować państwową ingerencję w momencie, gdyby państwo zamierzało „wykroczyć poza wspólną wszystkim sferę polityki i wdrzeć się na obszar życia społecznego, które wymyka się ustawodawstwu, rządząc się samorzutnie skryształizowanymi prawami”³, funkcjonowało w pewnym zakresie przez trzy stulecia. Jednakże formuła wielonarodowego państwa hiszpańskiego zdaje się być obecnie na wyczerpaniu. Nie do pogodzenia stają się bowiem narastające sprzeczności na tle kulturowym (odmienne tożsamości narodowe), politycznym, czy też w coraz bardziej dającym o sobie znać aspekcie gospodarczym.

Trwający niemal od 2008 r. kryzys finansowy, wywołany nadmierną ekspansją kredytową, rozpoczętą po przyjęciu przez Hiszpanię waluty Euro (EUR)⁴, w wyniku której powstała bańka mieszkaniowa, w bardzo dotkliwy sposób ugodził w jeden z najzamożniejszych i najbogatszych regionów tego kraju – Katalonię. Dramatyczny obraz gospodarki, zarządzanej wedle wzorców Lorda Keynesa spowodował, iż bardzo silne tendencje separatystyczne występujące w Katalonii dodatkowo przybrały na sile. Region odpowiedzialny za wytwarzanie 20% hiszpańskiego Produktu Krajowego Brutto ustami swego przedstawiciela – Artura Masa – dał do zrozumienia, iż nie godzi się, by w dalszym ciągu jego pracowitość i gospodarność była wykorzystywana przez rząd w Madrycie do utrzymywania innych, bardziej zacofanych regionów Hiszpanii. Zdaniem Katalończyków, wpływy podatkowe, które rząd centralny uzyskuje ich kosztem są marnotrawione i wydawane w sposób nieproporcjonalny oraz niesprawiedliwy⁵. Twierdzą, że najlepszym sposobem do szybkiego wyjścia z kryzysu jest przekazanie Katalonii pełnej autonomii w kwestiach zarządzania wypracowanym na terytorium wspólnoty dochodem.

³ Lord Acton, *O narodzie*, [w:] *Historia wolności. Wybór esejów*, Kraków 1995, s. 121.

⁴ Szerzej zob. P. Bagus, *Tragedia euro*, Warszawa 2011; a także: J. Cholewiński, *Anatomia kryzysu z perspektywy austriackiej szkoły ekonomii*, „Athenaeum”, 2009, Vol. 21, s. 69 nn.

⁵ Katalończycy są rozgoryczeni faktem, iż do państwowej kasy wpłacają niemal najwięcej środków (wg różnych szacunków od 8 do 10% wypracowanych we wspólnocie dochodów, ok. 17–22 mld euro w skali roku), nie dostając wiele w zamian. Pod względem hojności Katalonia jest trzecią prowincją w Hiszpanii, ale pod względem wpływów z Madrytu, znajduje się zaledwie na 11. miejscu. Rząd w Madrycie z kolei wylicza, że Katalonia jest odpowiedzialna za wpływy budżetowe rządu 13–13,5 mld euro (EUR). E. Wysocka, *Dokąd zmierza Katalonia*, 29 XI 2010, „Rzeczpospolita” [dalej: „Rz”], www.rp.pl/artykul/305909,570868-Dokad-zmierza-Katalonia-.html (30 IX 2014); J. Giziński, *Między Barceloną a Madrytem*, „Rz”, 24–25 XI 2012, nr 275.

W zarysowanych powyżej okolicznościach doszło do bezprecedensowej, największej w historii Katalonii manifestacji zorganizowanej z okazji obchodów Narodowego Dnia Katalonii (*La Diada de Catalunya*) z inicjatywy powstałego w lipcu 2012 r. Katalońskiego Zgromadzenia Narodowego (Assemblea Nacional Catalana, ANC). W dniu 11 IX 2012 r., w 298. rocznicę zdobycia Barcelony przez wojska Filipa V, na głównych placach i arteriach komunikacyjnych w centrum Barcelony (w szczególności w okolicach Plaça Catalunya i Passeig de Gràcia) zebrało się wedle różnych szacunków od 600 tys. do 1,5 mln osób, które przybyły do stolicy regionu niemal z całej Katalonii. Demonstrowały one pod hasłem „Katalonia – nowe państwo w Europie” (*„Catalunya – nou estat d’Europa”*), manifestując tym samym poparcie dla idei niepodległościowych. „Ludzka rzeka” przemaszerowała pod budynek Parlamentu Katalonii, trzymając pasiaste, katalońskie flagi (*senyerami* oraz *esteladami*), skandując hasło „*independència*” („niepodległość”) i prezentując transparenty, m.in. z hasłem „*Catalonia is not Spain*” („Katalonia to nie Hiszpania”)⁶. Dla porównania, gdy miesiąc później, 12 X 2012 r. w Barcelonie odbyły się marsze, wiece i manifestacje z okazji obchodów hiszpańskiego święta narodowego (Dzień Hiszpańskości)⁷, zorganizowane pod hasłem „Wszyscy jesteśmy Katalończykami”, opowiadający się za zachowaniem jedności Hiszpanii (w tym czołowi przedstawiciele rządzącej w Hiszpanii Partii Ludowej) zebrali się na ulicach stolicy Katalonii w liczbie 65 tys. osób. W zestawieniu z ogromem manifestacji z 11 IX 2012 r. wielkość ta wygląda nader skromnie. Co więcej, 12 szkół w Katalonii zignorowało wolny dzień z okazji przypadającego na piątek święta narodowego⁸. Na fali entuzjazmu po bezprecedensowych wydarzeniach związanych z obchodami *La Diada de Catalunya* A. Mas stwierdził, iż „nadszedł czas, by dać Katalonii strukturę państwową”, co wywołało niemałe poruszenie władz centralnych w Madrycie⁹.

⁶ *Huczny Narodowy Dzień Katalonii*, 11 IX 2012, „Rz”, www.rp.pl/arttykul/9102,932388-Tysiace-ludzi-na-Narodowym-Dniu-Katalonii.html (1 IX 2014); *Wybory, które mogą przesądzić o secesji Katalonii*, 23 XI 2012, „Rz”, www.rp.pl/arttykul/305909,954617-Wybory--ktore-moga-przesadzic-o-secesji-Katalonii.html (13 IX 2014).

⁷ Obchody związane są z upamiętnieniem odkrycia Ameryki przez Krzysztofa Kolumba, co ma stanowić symbol „prymatu jedności Hiszpanii nad regionalnymi separatyzmami”; *Marsze w dniu hiszpańskiego święta narodowego*, 13 X 2012, „Rz”, www.rp.pl/arttykul/305909,941883-Marsze-w-dniu-hiszpańskiego-swieta-narodowego.html (13 IX 2014).

⁸ *Ibidem*; Zdaniem Republikańskiej Lewicy Katalonii (Esquerra Republicana de Catalunya, ERC) obchody Dnia Hiszpańskości to oddawanie hołdu ludobójstwu Indian, uroczystość „kompletnie anachroniczna, nie mówiąc o tym, że żaden kraj nie powinien świętować pamięci ludobójstwa”; Zob. M. Tryc-Ostrowska, *Nie wszyscy chcą świętować Dzień Hiszpańskości*, 12 X 2012, „Rz”, www.rp.pl/arttykul/305909,548430-Swietowanie-Dnia-Hiszpańskosci.html (2 IX 2014).

⁹ J. Olas, *Katalonia – nowe państwo w Europie?*, Portal Spraw Zagranicznych, www.psz.pl/tekst-42196/Katalonia-nowe-panstwo-w-Europie (26 IX 2012); Zob. także: *President Mas: „Encara estem mes a prop de la plenitud nacional, res sera facil pero tot es possible”*, 12 IX 2012, Generalitat

Przedterminowe wybory

Marian Rajoy i jego rząd odrzucił postulaty Katalończyków, by ustanowić dla regionu „autonomię fiskalną” (*pacte fiscal*), wzorowaną na rozwiązaniach funkcjonujących w Kraju Basków i Nawarze. Postulowana przez Katalonię „suwerenność podatkowa” miałyby polegać na tym, iż region otrzymałby uprawnienia do zbierania podatków przez lokalne władze i dopiero potem odprowadzania ich części do Madrytu. Fiasko wrześniowego „spotkania na szczycie” doprowadziło do zdecydowanej reakcji ze strony A. Masa. 25 IX 2012 r. zapowiedział on mianowicie, iż z uwagi na nieprzejednane stanowisko władz w Madrycie, podda on politykę swego autonomicznego rządu pod osąd Katalończyków. Na 25 XI 2012 r. wyznaczono wybory do nowego katalońskiego parlamentu (na dwa lata przed upływem kadencji dotychczas funkcjonującego), przypominające głosowanie nad uzyskaniem wotum zaufania dla działań egzekutywy, jak również *quasi*-referendum w kwestii niezawisłości od Hiszpanii¹⁰.

Zwycięstwo partii A. Masa *Convergència i Unió* (CiU)¹¹ w listopadowych, przedterminowych wyborach do Parlamentu Katalonii, z jednej strony potwierdziło dominację tegoż ugrupowania na katalońskiej scenie politycznej, z drugiej jednak stanowiło swego rodzaju porażkę. Przedwyborcze sondaże sugerowały bowiem, iż CiU może liczyć na zwycięstwo na tyle okazałe, że będzie w stanie uzyskać bezwzględną większość głosów w legislaturze i tym samym sprawować samodzielne rządy¹². Wyniki wyborów w sposób dotkliwy zweryfikowały nastroje panujące wewnątrz tej partii. Zmniejszenie stanu posiadania w lokalnym

de Catalunya, http://www.govern.cat/pres_gov/AppJava/govern/grans-reptes/transicio-nacional/nota-premsa-161106.html?mode=static (1 X 2014).

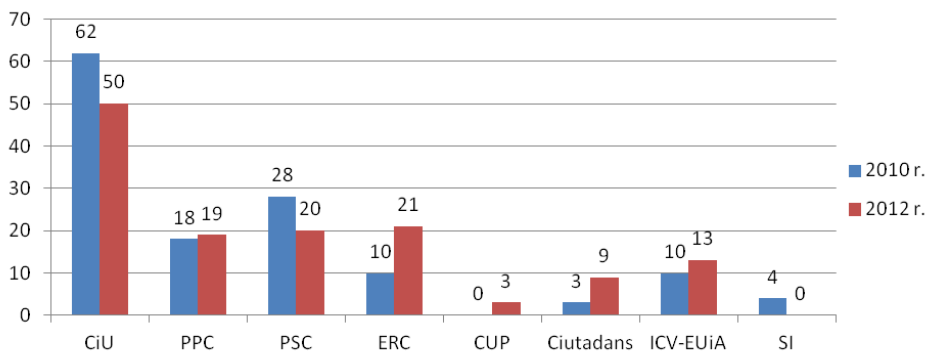
¹⁰ „Szczególnie czasy wymagają szczególnych decyzji. Głos ulicy musi znaleźć swoje odbicie na kartach wyborczych. Jeśli mamy rozpocząć ten niezwykle złożony proces, dążący do samostanowienia, niezbędne będzie poparcie w wyborach” – stwierdził lider *Convergència i Unió* (CiU); *Katalończycy zagłosują dwa lata wcześniej*, 26 IX 2012, „Rz”, www.rp.pl/arttykul/305909,936625-Katalończycy-zaglosuja-dwa-lata-wczesniej.html (26 IX 2014); J. Olas, *Przyspieszone wybory w Katalonii*, Portal Spraw Zagranicznych, www.psz.pl/tekst-42205/Przyspieszone-wybory-w-Katalonii (22 IX 2014).

¹¹ Jako że w polskim przekładzie można natrafić na wiele różnych tłumaczeń nazwy tego ugrupowania, jak chociażby *Konwergencja i Unia*, *Konwergencja i Związek*, *Konwergencja i Zbieżność* itd. w tekście stosowana będzie nazwa oryginalna bądź jedynie jej skrót.

¹² Sondaż przeprowadzony przez Rządowe Centrum Studiów Socjologicznych (CIS), na kilkanaście dni przez wyborami dawał CiU 63–64 mandaty, podczas gdy absolutna większość parlamentarna to 68 mandatów. Socjalistycznej Partii Katalonii (*Partit Socialista de Catalunya*, PSC) mogła liczyć na drugi wynik: 19 mandatów. Wynik Republikańskiej Lewicy Katalonii szacowano na 17 mandatów, a Partii Ludowej (*Partit Popular de Catalunya*, PPC) dawano 16–17 miejsc. Według sondażu CIS „Zieloni” (*Iniciativa de Catalunya*) zdobyłaby 11 miejsc w katalońskim parlamencie, antysecesjonistyczne ugrupowanie „Obywatele” (*Ciudadans*) – 7, a niezależni z partii *Solidarność Katalońska dla Niepodległości* (*Solidaritat Catalana per la Independència*, SI) zaledwie

parlamente o 12 deputowanych w porównaniu do poprzednich wyborów z 28 XI 2010 r. (wówczas 62 miejsca w ciele ustawodawczym) i aż 18 przedstawicieli mniej, niż wymagana liczba do osiągnięcia bezwzględnej większości w legislaturze, zmusiły lidera zwycięskiego ugrupowania do poszukiwania sojuszników, celem zagwarantowania stabilnej większości, która byłaby w stanie przeprowadzić zapowiadane w kampanii wyborczej referendum niepodległościowe, a w dalszej kolejności utworzyć suwerenne państwo katalońskie. Ostatecznie partia A. Masa uzyskała 50 mandatów w 135-osobowym katalońskim parlamencie, regionalny oddział rządzącej w Madrycie Partii Ludowej (Partit Popular de Catalunya, PPC) uzyskał 19 mandatów (o jeden więcej niż w 2010 r.), socjaliści z Socjalistycznej Partii Katalonii (Partit Socialista de Catalunya, PSC) zmniejszyli swój stan posiadania z 28 do 20 deputowanych, „Zieloni” (Iniciativa de Catalunya, ICV-EUiA) otrzymali 13, zaś „Obywatele” (Ciutadans) 9 miejsc w parlamencie. Po raz pierwszy w Parlament de Catalunya pojawiło się zrzeczenie radykalnie lewicowych ugrupowań pod nazwą Kandydaci Jedności Ludowej (Candidatura d’Unitat Popular, CUP), które uzyskało trzy mandaty. Zabrakło natomiast miejsca dla ugrupowania Solidarność Katalońska dla Niepodległości (Solidaritat Catalana per la Independència, SI). Warto ponadto odnotować wysoką frekwencję wyborczą, która była o 10 punktów procentowych wyższa niż w 2010 r. i wyniosła 68%¹³. Łącznie w wyborach do katalońskiego parlamentu wzięło udział 5,2 mln osób uprawnionych do głosowania¹⁴.

Wykres 1. Liczba mandatów uzyskanych przez katalońskie partie polityczne w wyborach do katalońskiego parlamentu w 2010 oraz w 2012 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: www.genocat.cat

jeden mandat; *Wybory, które mogą przesądzić o secesji Katalonii*, 23 IX 2012, „Rz”, www.rp.pl/artykul/305909,954617-Wybory--ktore-moga-przesadzic-o-secesji-Katalonii.html (23 IX 2014).

¹³ *Separatysty wygrali wybory w Katalonii*, 26 IX 2012, „Rz”, www.rp.pl/artykul/26,955401-Separatysty-wygrali-wybory-w-Katalonii.html (22 VIII 2014).

¹⁴ *Katalonia decyduje o losie państwa hiszpańskiego*, „Rz”, 26 XI 2012, nr 276.

Jak ukazuje powyższe zestawienie, ugrupowania, które w swoich programach pozytywnie ustosunkowywały się do idei suwerennego państwa katalońskiego w dalszym ciągu dysponują w katalońskim parlamencie większością absolutną, która wynosi 68 mandatów. Podczas gdy po wyborach z 2010 r. CiU, Republikańska Lewica Katalonii (Esquerra Republicana de Catalunya, ERC), SI oraz ICV dysponowały w sumie 86 głosami, to sytuacja, która ukształtowała się w 2012 r. daje wspomnianym ugrupowaniom (odnotowując, iż w miejsce SI pojawiło się CUP) 87 mandatów. Można zatem stwierdzić, iż bazując na obserwacji katalońskiej sceny politycznej w ciągu dwóch lat urzędowania gabinetu A. Masa poparcie dla idei niepodległościowych, lansowanych przez ugrupowania polityczne w Katalonii, nie uległo większym wahaniom, a nawet minimalnie wzrosło. Zmianie uległo jedynie rozłożenie akcentów, polegające na relatywnym osłabieniu CiU, a wzmocnieniu pozycji ERC.

Na drodze do suwerenności

Niejako naturalnym kandydatem na koalicyjnego partnera dla CiU wydawał się Oriol Junqueras i jego ERC, uważana za największego zwycięzcę przedterminowych wyborów. Partia ta podwoiła bowiem swój stan posiadania w stosunku do 2010 r., z 10 do 21 deputowanych. Po trwającym nadspodziewanie długo impasie 18 XII 2012 r. doszło ostatecznie do porozumienia między Masem i Junquerasem w kwestii utworzenia rządu koalicyjnego. Warunkiem podpisania umowy, stawianym przez Junquerasa było zapisanie w bilateralnym porozumieniu daty przeprowadzenia w Katalonii referendum ws. niepodległości regionu¹⁵. We wspomnianym dokumencie oba ugrupowania „manifestują wspólne porozumienie oraz determinację polityczną celem przeprowadzenia referendum w społeczeństwie Katalonii po to, aby mogło ono zadecydować w sposób wolny i demokratyczny o swojej przyszłości”. Co więcej, CiU oraz ERC postawiły przed sobą zadanie zrealizowania sześciu głównych założeń zawartych w umowie:

1. Sformułowanie Deklaracji suwerenności Katalonii (*Declaració de Sobirania del Poble de Catalunya*) podczas pierwszego posiedzenia zwyczajnego katalońskiego parlamentu X kadencji;
2. Przyjęcie ustawy o referendum (korzystając z prac zapoczątkowanych przez poprzednią legislaturę);

¹⁵ CiU i ERC *tanquen l'acord: consulta el 2014*, 18 XII 2012, www.vilaweb.cat/noticia/4066583/20121218/ciu-erc-tanquen-lacord-consulta-2014.html (18 II 2014).

3. Otwarcie procesu negocjacji i dialogu z państwem hiszpańskim, celem wdrożenia prawa o decydowaniu (*dret de decidir*), które zawierałoby możliwość ogłoszenia referendum;
4. Utworzenie Rady Katalońskiej dla Transformacji Narodowej (*Consell Català per a la Transició Nacional*) jako organu doradczego dla *Generalitat*;
5. Dołożenie wszelkich starań, by do 31 XII 2013 r. możliwym stało się ogłoszenie wiążącego prawnie referendum, mającego odbyć się w roku 2014, chyba że sytuacja społeczno-gospodarcza i polityczna wymagać będzie przedłużenia tego okresu prolongaty. Data rozpisania referendum będzie uzgodniona przez obie umawiające się strony;
6. Ogłoszenie referendum po to, by społeczeństwo Katalonii mogło wypowiedzieć się w kwestii możliwości stworzenia z Katalonii państwa w ramach struktur europejskich.

W ostatnim akapicie wspomnianego porozumienia CiU oraz ERC „zgadzają się, by dołożyć wszelkich starań celem uzyskania poparcia większości społeczeństwa, która gwarantowałaby sukces referendum oraz transformacji narodowej”¹⁶.

Ostatecznie lider CiU został zaprzysiężony na stanowisko przewodniczącego *Generalitat*, katalońskiego rządu autonomicznego o charakterze władzy wykonawczej, w dniu 21 XII 2012 r. Za jego kandydaturą na stanowisko „katalońskiego prezydenta” opowiedziało się już w pierwszym głosowaniu 50 przedstawicieli CiU oraz 21 deputowanych ERC, *ipso facto* przeważając 63 głosy członków regionalnego zgromadzenia, przeciwne wspomnianej kandydaturze¹⁷.

Zgodnie z wcześniejszymi zapowiedziami A. Masa w dniu 23 I 2013 r. Parlament Katalonii podjął decyzję, zarówno o znaczeniu historycznym, jak i symbolicznym. Głosami ugrupowań separatystycznych, które opowiadają się za ideą niepodległej Katalonii: CiU, ERC, ICV-EUiA oraz CUP¹⁸, uchwalono bowiem „Deklarację suwerenności” (*Declaració de sobirania*), implikującą prawo do samostanowienia regionu według demokratycznych reguł¹⁹. Ostatecznie, pomimo

¹⁶ Zob. *Procés de Convocatòria de la Consulta Sobre el Futur Polític de Catalunya. L'acord entre CiU i ERC*, 18 XII 2013, maszynopis powielany.

¹⁷ *Zaprzysiężony prezydent Katalonii zapowiada referendum niepodległościowe*, 21 XII 2012, „Rz”, www.rp.pl/artykul/305909,963803-Zaprzysiezony-prezydent-Katalonii-zapowiada-referendum-niepodleglosciowe.html (21 XI 2013).

¹⁸ Spośród trojga deputowanych CUP głos za Deklaracją oddała jedynie Georgina Rieradevall, podczas gdy pozostali dwaj reprezentanci ugrupowania: David Fernández i Quim Ar Rufat wstrzymali się od głosu; *Catalunya es declara sobirana*, 23 I 2013, www.vilaweb.cat/noticia/4076787/20130123/catalunya-declara-sobirana.html (23 IX 2014).

¹⁹ *Parlament Katalonii uchwalił „deklarację suwerenności”*, 23 I 2013, „Rz”, www.rp.pl/artykul/305909,973366-Parlament-Katalonii-uchwalil--deklaracje-suwerennosci-.html (2 IX 2014).

opozycji ze strony PSC²⁰, PPC²¹ oraz Ciutadans, dysponujących jednak tylko 41 głosami, za przyjęciem dokumentu opowiedziało się 85 parlamentarzystów, w tym także sam A. Mas. Deklaracja, będąca pierwszym tak poważnym krokiem na drodze do przeprowadzenia referendum niepodległościowego w Katalonii już w 2014 r., stanowi, iż „Naród Katalonii jest suwerennym podmiotem z politycznego i prawnego punktu widzenia”. Ponadto, „zgodnie z wolą większości, wyrażoną demokratycznie przez społeczeństwo Katalonii, Parlament Katalonii zgadza się na rozpoczęcie procesu wdrażania prawa do decydowania po to, aby obywatele Katalonii mogli zdecydować o swojej wspólnej przyszłości politycznej”, zgodnie z takimi zasadami, jak: suwerenność (*sobirania*), legitymizacja demokratyczna (*legitimitat democràtica*), transparentność (*transparencia*), dialog (*diàleg*), spójność społeczna (*cohesió social*), europeizm (*europaisme*), praworządność (*legalitat*) oraz uczestnictwo (*participació*). W konsekwencji „Parlament Katalonii zachęca wszystkich obywateli do bycia aktywnymi uczestnikami demokratycznego procesu wdrażania prawa do decydowania społeczeństwa Katalonii”²².

Zdaniem tak PPC, jak i PSC Deklaracja jest dokumentem nielegalnym i sprzecznym z zapisami ustawy zasadniczej. Konstytucja Królestwa Hiszpanii nie dopuszcza bowiem możliwości secesji regionów, jak również przeprowadzenia prawnie wiążącego referendum przez władze Wspólnot Autonomicznych²³. Rząd w Madrycie zapowiedział skargę do Trybunału Konstytucyjnego celem zbadania powyższych kwestii²⁴. Zgodnie z przewidywaniami, TK stwierdził, że Deklaracja, mimo iż stanowi dokument o charakterze politycznym, pociąga za sobą niedopuszczalne skutki prawne, w związku z czym jest niekonstytucyjna, *ipso facto* nieważna²⁵.

²⁰ Warto odnotować, iż pięciu deputowanych z ramienia PSC nie wzięło udziału w głosowaniu w ramach protestu przeciw stanowisku partii. Byli to: Angel Ros, Rocío Martínez Sampere, Marina Geli, Joan Ignasi Elena i Núria Ventura; *Catalunya es declara sobirana*, 23 I 2013, www.vilaweb.cat/noticia/4076787/20130123/catalunya-declara-sobirana.html (23 III 2013).

²¹ Interesującym faktem jest, iż przedstawiciele „ludowców” opuścili salę plenarną parlamentu w momencie, gdy jego przewodnicząca – Núria Gispert, ogłaszała wynik głosowania; *El poble català és sobira*, www.directe.cat/noticia/273313/el-poble-catala-es-sobira (23 III 2013).

²² Zob. *Declaració de sobirania i el dret de decidir del poble de Catalunya. Resolució 5/X del Parlament de Catalunya*, *Tram. 250-00059/10 i 250-00060/10*, 23 I 2014, maszynopis powielany.

²³ Zgodnie z art. 149 ust. 1 Konstytucji Królestwa Hiszpanii z 27 XII 1978 r. „*upoważnienie do zarządzania konsultacji ludowych w drodze referendum należy do wyłącznej kompetencji państwa*”. W związku z tym postulowane w Deklaracji referendum, zarządzane przez Wspólnotę Autonomiczną, uznać należałoby za niewiążące; *Konstytucja Hiszpanii z 27 grudnia 1978 znowelizowana 27 sierpnia 1992*, red. A. Dembińska, Warszawa 2008; Zob. także J. Giziński, *Barcelońskie marzenia o niezależnym państwie katalońskim*, „Rz”, 17 X 2012, nr 243.

²⁴ *Nie martwią się*, „Najwyższy CZAS!” [dalej: „NCZAS!”], 2013, nr 6, s. XX.

²⁵ *El TC suspèn la sobirania catalana*, www.naciodigital.cat/noticia/54480/tc/suspen/sobirania/catalana (14 V 2013); Co ciekawe, dostrzegalna jest spora niekonsekwencja w orzecznictwie

Spełniając zawarty w punkcie 5. porozumienia CiU-ERC postulat ogłoszenia przed końcem 2013 r. plebiscytu ws. przyszłego statusu Katalonii, w dniu 12 XII 2013 r. A. Mas ogłosił, iż – dzięki szerokiemu porozumieniu katalońskich partii politycznych – 9 XI 2014 r. zostanie przeprowadzone referendum, w którym mieszkańcy regionu zadecydują, czy popierają ideę dążenia do niepodległości²⁶. Mają w nim odpowiedzieć na dwa pytania: 1) Czy chce Pan/Pani, by Katalonia stała się państwem?, 2) Czy chce Pan/Pani, aby to państwo było niepodległe?

Reakcja rządu w Madrycie była niemal natychmiastowa. Jeszcze tego samego dnia zarówno premier M. Rajoy, jak i minister sprawiedliwości Hiszpanii Albert Ruíz-Gallardón Jiménez zakomunikowali, iż rząd będzie dążył do powstrzymania referendum m.in. środkami prawnymi²⁷. Ponadto, hiszpański Trybunał Konstytucyjny orzekł, że „planowane w Katalonii referendum na temat niepodległości jest niezgodne z konstytucją”, ergo jego wynik nie będzie w żaden sposób prawnie wiążący. Zdaniem Trybunału sama idea decydowania Wspólnoty Autonomicznej o oderwaniu się od państwa jest bowiem niekonstytucyjna²⁸.

Możliwe konsekwencje powodzenia niepodległościowego referendum w Katalonii

Pozostawiając na moment poza obszarem rozważań kwestię legalności oraz prawomocności katalońskiego referendum niepodległościowego²⁹, należy przyrzec się możliwemu wynikowi plebiscytu przewidzianego na 2014 r.

Badania prowadzone przez Instytut Nauk Społecznych i Politycznych (Institut de Ciències Polítiques i Socials, ICPS) wskazują, iż za ideą Katalonii, jako niepodległego

hiszpańskiego Trybunału Konstytucyjnego. Otóż w podobnej kwestii, a mianowicie ws. zgodności tzw. Planu Ibarretxe (zgłoszonego przez Wspólnotę Autonomiczną Kraju Basków) Trybunał stwierdził, iż owy tekst o charakterze politycznym nie ma konkretnych i namacalnych skutków prawnych.

²⁶ *Będzie secesja?*, „NCZAS!”, 2013, nr 52–53, s. XXVI; *El referèndum serà el 9 de novembre i es preguntarà sobre la independència*, 12 XII 2013, www.vilaweb.cat/noticia/4161534/20131212/referendum-9-novembre-preguntara-independencia.html (14 X 2013).

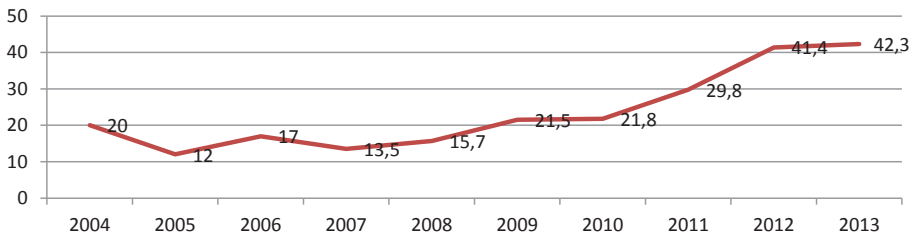
²⁷ *Hiszpania nie pozwoli Katalonii głosić nad niepodległością*, 13 XII 2013, „Rz”, www.rp.pl/artykul/305909,1072056-Hiszpania-nie-pozwoli-Katalonii-glosowac-nad-niepodlegloscia.html (3 XII 2013).

²⁸ *Konstytucyjne „nie” dla katalońskiej niepodległości*”, 9 IV 2014, „Rz”, www.rp.pl/artykul/305909,1097111-Konstytucyjne-nie-dla-katalonskiej-niepodleglosci.html (9 IX 2014).

²⁹ Tym bardziej, iż sam wiceprzewodniczący CiU – Oriol Pujol, syn Jordiego Pujola, wieloletniego prezydenta Katalonii, oświadczył, iż w przypadku, gdy większość Katalończyków opowie się w referendum za niepodległością swojego kraju, a mimo to rezultat ten będzie traktowany przez władze w Madrycie jako nielegalny oraz niewiążący, w takiej sytuacji lokalny rząd w Barcelonie „poszuka opcji międzynarodowej”; J. Giziński, *Między Barceloną...*, op. cit.

państwa do 2011 r. opowiadał się odsetek Katalończyków nieprzekraczający 1/3 respondentów (choć o zauważalnej tendencji wzrostowej począwszy od 2008 r., zdynamizowanej po 2010 r.). Jednak w 2012 r. odnotowany został najwyższy wynik w historii tych badań: ponad 40% ankietowanych uznało, iż Katalonia powinna być niepodległym państwem³⁰. Najnowsze badania ukazują kontynuację trendu, albowiem sprawozdanie z 2013 r. sygnalizuje, iż już 42,3% biorących udział w badaniu respondentów z Katalonii popiera ideę suwerennego państwa katalońskiego.

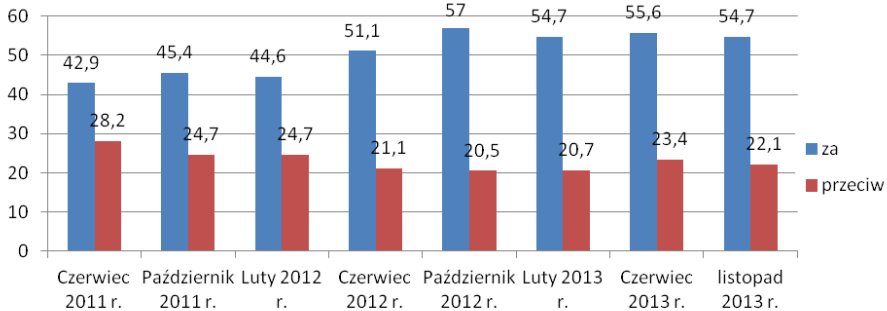
Wykres 2. Odsetek osób popierających ideę niepodległej Katalonii w latach 2004–2013



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Institut de Ciències Polítiques i Socials, *Sondeig d'Opinió 2004–2013*.

Ankiety prowadzone pod auspicjami Centrum Badania Opinii (Centre d'Estudis d'Opinió, CEO) dostarczają z kolei odpowiedzi na równie interesujące, ale jeszcze bardziej skonkretyzowane pytanie, a mianowicie: „Jeśli jutro miałyby odbyć się referendum, decydujące o niepodległości Katalonii, jak by Pan/Pani postąpił/a”? Wyniki ankiet wskazują na utrzymywanie się od czerwca 2012 r. trendu, zgodnie z którym za niepodległością Katalonii, uzyskaną w drodze referendum, opowiada się ponad 50% respondentów.

Wyk. 3: Odsetek respondentów opowiadających się za lub przeciw niepodległości Katalonii, gdyby miało o tym zdecydować referendum.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Centre d'Estudis d'Opinió, *Baròmetre d'Opinió Política 2011–2013*.

³⁰ Institut de Ciències Polítiques i Socials, *Sondeig d'Opinió 2004–2013*.

Mając powyższe na uwadze najbardziej prawdopodobnym wydaje się, iż większość z tych, którzy ostatecznie wezmą udział w referendum opowie się za suwerennością Katalonii. Jak wskazują bowiem zasygnalizowane badania CEO, począwszy od 2011 r. stale rośnie odsetek osób pragnących zagłosować za ideą niepodległej Katalonii w momencie przeprowadzenia referendum niepodległościowego. Już blisko 6 na 10 ankietowanych Katalończyków jest za oderwaniem się od Madrytu i utworzeniem własnego państwa, co jest wynikiem jak do tej pory niespotykanym, albowiem jeszcze do czerwca 2012 r. liczba zwolenników oderwania się Katalonii od Hiszpanii nie przekraczała bariery 50%³¹. Znamienne, iż grono przeciwników głosowania za secesją regionu w przeważającej mierze zasilają imigranci (oraz ich potomkowie), przybyli zarówno z pozostałych hiszpańskich Wspólnot Autonomicznych (głównie południowych), a także innych krajów Europy, Ameryki Łacińskiej, czy też Azji. Nie utożsamiają się oni z ideami niepodległościowymi i hasłami secesjonistycznymi, odczuwając w dalszym ciągu silną więź z miejscem swego pochodzenia³².

Rozpatrując możliwość powstania niepodległej Katalonii z ekonomicznego punktu widzenia należy zasygnalizować kilka kwestii. Po pierwsze, państwo katalońskie od samego początku swego istnienia musiałoby zmierzyć się z problemem wysokiego zadłużenia. Spłata zadłużenia katalońskich banków względem Europejskiego Banku Centralnego wiąże się z operacją na kwotę rzędu 60 mld EUR³³. Same banki z kolei będą się musiały liczyć z reakcjami swoich klientów z innych hiszpańskich prowincji, którzy (choćby z pobudek emocjonalnych, osobistych czy też *quasi-nacjonalistycznych*) mogą zacząć wycofywać z nich depozyty. Drugi istotny aspekt gospodarczy to system walutowy, jaki miałyby obowiązywać w Katalonii. Pojawiły się już pierwsze, rozsądne postulaty, aby zrezygnować z euro i stworzyć własną walutę (czego obrazem jest np. dyskusja w *Catalunya Ràdio* 10 IX 2012 r., w przeddzień Święta Narodowego). Jednym z problemów towarzyszących temu rozwiązaniu jest wybór nazwy nowej jednostki pieniężnej, albowiem nie do przyjęcia byłaby „peseta”, jako były symbol Hiszpanii³⁴. Po trzecie, pojawia się pytanie o międzynarodowy *rating*, jaki mogłaby uzyskać Katalonia ze strony agencji ratingowych

³¹ Centre d'Estudis d'Opinió, *Baròmetre d'Opinió Política 2011–2013*.

³² M. Kaniewska, *Niech żyje Barca, Niech żyje Katalonia!*, Portal Spraw Zagranicznych, www.psz.pl/tekst-43222/Monika-Kaniewska-Niech-zyje-Barca-Niech-zyje-Katalonia (8 V 2014).

³³ CaixaBank ma do uregulowania zobowiązania w wysokości 20 mld, Banco Sabadell 27 mld, a Catalunya Banc 19 mld EUR. Łączne aktywa wymienionych banków wynoszą 590 mld EUR, czyli są blisko trzykrotnie większe niż gospodarka Katalonii, która jest tego rzędu co grecka, czy austriacka; *Katalonia na bankowym hamulcu*, 30 IX 2012, www.ekonomia24.pl/arttykul/955211-Katalonia-na-bankowym-hamulcu.html (30 I 2014).

³⁴ M. Magierowski, *Najdłuższa głódówka nowoczesnej Europy*, „Uważam Rze” [dalej: „URze”], 2012, nr 38, s. 18.

(Moody's³⁵, Fitch, S&P), który warunkowałby w znacznej mierze rentowność obligacji emitowanych przez kataloński rząd. Jednak w świetle opinii byłego członka Międzynarodowego Funduszu Walutowego, prof. ekonomii Uniwersytetu Harvarda – Keneta Rogoffa, który stwierdził, iż niepodległa Katalonia należałaby do grona najbogatszych krajów na świecie³⁶ można założyć, iż wspomniany *rating* nie należałby do najniższych. Po czwarte, problematycznym wydaje się pomysł A. Masa, by do czasu przeprowadzenia katalońskiego referendum stworzyć publiczny bank kataloński, kataloński urząd podatkowy oraz by wprowadzić nowe podatki³⁷. Propozycja lidera CiU jest o tyle zdumiewająca, iż w czasach kryzysu gospodarczego należy prowadzić politykę liberalizacji gospodarki na wszystkich poziomach: niwelować obciążenia podatkowe, ograniczać zbędne zatrudnienie w administracji i urzędach publicznych, zmniejszać wydatki publiczne, zamiast prowadzić działania zmierzające w przeciwnym kierunku³⁸.

Sytuacja, jaka ma miejsce w Katalonii jest zarówno skomplikowana, jak i swego rodzaju tragikomiczna. Z jednej bowiem strony mamy do czynienia z ciekawym paradoksem: prowincja najbogatsza jest równocześnie najbardziej zadłużona. Władze w Barcelonie są oskarżane przez rząd w Madrycie o „egoizm”, gdyż z jednej strony mocno protestują przeciwko dalszemu zwiększaniu swoich danin na rzecz budżetu państwa, a z drugiej domagają się od rządu w Madrycie wsparcia finansowego³⁹. Tragifarsa opisanej sytuacji polega na tym, iż rząd M. Rajoya, uzależniony od zewnętrznej „kroplówki” z powodu

³⁵ Co ciekawe, 17 V 2012 r. Moody's obniżył *rating* czterech hiszpańskich regionów, w tym także Katalonii, z uwagi na wątpliwości, czy zostaną zrealizowane cele zakładane w 2012 r., a dotyczące utrzymania pułapu deficytu; *Moody's obniżył rating 16 hiszpańskich banków*, 5 VI 2012, www.ekonomia24.pl/arttykul/877509-Moody-s-obnizyl-rating-16-hiszpanskich-bankow.html (5 VI 2014).

³⁶ Zob. *Catalunya seria un dels països més rics del món*, www.cronica.cat/noticia/Catalunya_seria_un_dels_paisos_mes_rics_del_mon (4 IV 2011).

³⁷ *Zaprzyśięzony prezydent Katalonii zapowiada referendum niepodległościowe*, 21 XII 2012, „Rz”, www.rp.pl/arttykul/305909,963803-Zaprzyieszony-prezydent-Katalonii-zapowiada-referendum-niepodleglosciowe.html (1 II 2014).

³⁸ J. Huerta de Soto, *Pieniądz, kredyt bankowy i cykle koniunkturalne*, Warszawa 2009, s. XIX.

³⁹ T. Mysłek, *Skorumpowani*, „NCZAS!”, 2012, nr 41, s. XXIX; Po tym, jak we wtorek 28 VIII 2012 r. rzecznik *Generalitat* – Francesc Homs, poinformował, iż Katalonia zwróci się z prośbą o wsparcie w wysokości 5 mld EUR ze środków Regionalnego Funduszu Płynności Finansowej (FLA), powołanego w lipcu 2012 r. przez hiszpańskie władze celem wsparcia najbardziej zadłużonych regionów. Z początkiem 2013 r. poprosiła o dodatkowe 9 mld EUR na spłatę swoich zobowiązań oraz redukcję deficytu budżetowego; *9 mld euro ekstra dla Katalonii*, 25 II 2013, www.ekonomia24.pl/arttykul/975525-9-mld-euro-ekstra-dla-Katalonii.html (25 II 2013); J. Olas, *Katalonia poprosi Madryt o 5 miliardów euro*, Portal Spraw Zagranicznych, www.psz.pl/tekst-42119/Katalonia-ubiega-sie-o-5-miliardow-euro-pomocy-finansowej (1 VIII 2014).

krachu systemu bankowego, który zamierza ratować, musi sam znaleźć sposób na to, by „wysupłać” pieniądze celem zaspokojenia roszczeniowych postaw regionów⁴⁰.

Kolejnym z aspektów związanych z możliwością secesji Katalonii jest jej ewentualne członkostwo w Unii Europejskiej (UE). Jako że jednym z punktów programowych CiU jest utworzenie państwa katalońskiego, wchodzącego w skład Unii, na zasadzie samodzielnego państwa członkowskiego, należałoby oczekiwać, iż najwyższe władze nowego podmiotu na politycznej mapie Europy będą dokładać wszelkich starań, aby wspomniany akces uzyskać⁴¹. Jednak w tym miejscu mogą pojawić się poważne problemy, zarówno natury prawnej, jak i politycznej. Po pierwsze, oddzielając się od Hiszpanii niepodległa Katalonia nie stałaby się automatycznie nowym członkiem UE, a musiałaby starać się o członkostwo w niej na takich samych zasadach, jakie obowiązywały każde z uprzednio aspirujących do Unii państw⁴², co potwierdziła w piśmie wystosowanym do rządu M. Rajoja unijna komisarz ds. sprawiedliwości Viviane Reding. Potwierdził to także w jednym z oficjalnych oświadczeń stały przewodniczący Rady Europejskiej Herman Van Rompuy⁴³. W związku z tym wyłania się druga niezwykle istotna kwestia, a mianowicie stanowisko Madrytu względem ewentualnego przystąpienia Katalonii do UE. Zdaniem hiszpańskiego rządu, Unia nie mogłaby uznać jednostronnej deklaracji niepodległości Katalonii, ponieważ naruszałaby ona konstytucję Hiszpanii. W związku z tym, nawet w przypadku zmiany hiszpańskiej konstytucji, niepodległe państwo katalońskie nie mogłoby automatycznie pozostać w Unii. Co więcej, UE nie ma kompetencji prawnej uznania jednostronnej deklaracji secesji regionów, co znajduje odzwierciedlenie w art. 4 pkt 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE)⁴⁴. Konieczność wystosowania formalnego wniosku o przystąpienie do UE przez niepodległą Katalonię implikuje dosyć poważne zagrożenie zawetowania przez

⁴⁰ M. Magierowski, *op. cit.*, s. 19.

⁴¹ Jak w swych licznych wypowiedziach zaznacza A. Mas „parasolem [Katalonii] jest Europa, a nie państwo (hiszpańskie) (...) Hiszpania nie wypromuje nas w świecie, Europa – tak”; *Wybory, które mogą przesądzić o secesji Katalonii*, www.rp.pl/artykul/305909,954617-Wybory--ktore-moga-przesadzić-o-secesji-Katalonii.html (3 XII 2013).

⁴² W przemówieniu *O stanie Unii*, wygłoszonym w Parlamencie Europejskim przewodniczący Komisji Europejskiej, Józef (José) Manuel Barosso stwierdził, iż „nowe państwo, gdyby chciało przystąpić do UE, musi aplikować o członkostwo w niej, tak samo jak każde inne państwo”. J. Keating, *Separatism in the eurocrisis era*, www.blog.foreignpolicy.com/posts/2012/09/21/separatism_in_the_eurocrisis_era (6 XII 2012); Zob. także *Durao Barroso: Si Catalunya saliese de Espana, estaria fuera de la UE*, www.lavanguardia.com/politica/20121117/54354580753/durao-barroso-si-catalunya-saliese-de-espana-estaria-fuera-ue.html (8 I 2014).

⁴³ *Może Ślężacy nie chcą UE?*, „NCZAS!” 2013, nr 52–53, s. XXVI.

⁴⁴ M. Kaniewska, *op. cit.*

Hiszpanię owej inicjatywy, albowiem rząd w Madrycie mógłby skorzystać z możliwości, jaką dają mu zapisy art. 49 TUE⁴⁵. Znajduje to odzwierciedlenie w słowach Rajoya, który dosyć autorytatywnie zawyrokował, iż „w Europie nie ma miejsca dla niepodległej Katalonii”, a niezależna Katalonia „znajdzie się poza Hiszpanią i Unią Europejską, czyli nigdzie”⁴⁶.

W tym kontekście warto nadmienić, iż Ministerstwo Spraw Zagranicznych (MSZ) Rzeczypospolitej Polskiej (RP) nie wypracowało do tej pory jasnego, sprecyzowanego stanowiska w kwestii ew. niepodległości Katalonii. Stwierdzono bowiem, iż „na tym etapie, jest jednak zbyt wcześnie, by rozważać kwestię uznania (...) Katalonii jako niepodległego państwa, a tym samym formułować stanowisko MSZ w tej sprawie. W sprawie niepodległości Katalonii (...) RP wypowie się we właściwym czasie i trybie, jeśli zajdzie taka konieczność, w koordynacji z pozostałymi państwami członkowskimi UE”⁴⁷.

Podsumowując, przybierające na sile nastroje niepodległościowe w Katalonii nie stanowią w skali Europy odosobnionego przypadku. Podobnie bowiem jak Katalończycy, także Szkoci domagają się własnego, niepodległego państwa, *ipso facto* zerwania przeszło 300-letniej unii łączącej ich z Anglią. W październiku 2012 r. Aleksander Salmond zawarł z Dawidem Cameronem porozumienie, na mocy którego 18 IX 2014 r. przeprowadzono referendum ws. niepodległości Szkocji.⁴⁸ W przypadku zwycięstwa, ogłoszenie niepodległości miało nastąpić zgodnie z założeniami szkockiego rządu już w marcu 2016 r.⁴⁹ Co więcej, nierozwiązanym pozostaje konflikt narodowościowy w Belgii, między Flamandami a Walonami⁵⁰, który ostatecznie może doprowadzić do rozpadu państwa belgijskiego. Również

⁴⁵ „Członkostwo Katalonii w UE byłoby blokowane przez Madryt i trudne do zaakceptowania dla kilku innych państw” – twierdzi Franciszek (Francesc) Badia, dyrektor barcelońskiego *think tanku* CIDOB. „Nieuznanie woli zdecydowanej większości Katalończyków byłoby jednak wstydem dla Europy, która często występuje jako obrończyni demokracji” – podkreśla analityk. J. Giziński, *Barcelońskie marzenia...; Niezależna Katalonia poza Unią*, www.rp.pl/artykul/305909,947446-Niezalezna-Katalonia-pozza-Unia.html (3 XI 2013).

⁴⁶ Rajoy: *W Europie nie ma miejsca dla niepodległej Katalonii*, www.rp.pl/artykul/305909,942234-W-Europie-nie-ma-miejsca-dla-niepodleglej-Katalonii.html (14 IX 2014).

⁴⁷ *Stanowisko MSZ ws. niepodległości Szkocji i Katalonii*. Biuro Rzecznika Prasowego, Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Zapis w posiadaniu autora.

⁴⁸ Ostatecznie za secesję Szkocji opowiedziało się tylko 44,65% (około 1,617 mln osób). Przeciwnie niepodległości głosowało 55,25% uczestników referendum (2 mln osób); *Results*, 24 IX 2014, *Scottish Independence Referendum*, www.scotlandreferendum.info/ (29 IX 2014).

⁴⁹ J. Giziński, *Edynburg szykuje rozwód z Londynem*, „Rz”, 7 II 2013, nr 32; por. także: T. Pichór, *Wiosna Ludów*, *Uważam Rze*, 2013, nr 3, s. 70 n; P. Łepkowski, *Koniec Wielkiej Brytanii?*, „NCZAS!”, 2012, nr 44–45, s. XLVIII n.

⁵⁰ Szerzej zob.: W. Stankiewicz, *Konflikt narodowościowy w Belgii*, [w:] *Problemy narodowościowe w Europie i ich wpływ na stosunki międzynarodowe na przełomie XX i XXI wieku*, red. H. Szczerbiński, Warszawa 2009, s. 364 nn.

we Włoszech, które podobnie jak Hiszpania przeżywają poważne problemy gospodarcze, wzrastają dążenia separatystyczne. Postulaty najbogatszych regionów – włoskiej Północy („Padanii”), odzwierciedlają wynikające z historii Półwyspu Apenińskiego wielowiekowe podziały⁵¹. Separatyzm przybiera na sile w szczególności w Wenecji, a także Tyrolu i Lombardii. Jego polityczną emanację stanowi Liga Północna – prawicowa partia polityczna, opowiadająca się za przekształceniem Włoch w luźną federację⁵².

Bazując na stanowisku F.A. von Hayeka, iż zdecydowanie łatwiej jest o porozumienie i solidarność w mniejszych grupach, małych społecznościach, niż w dużej społeczności, gdzie poszczególni jej członkowie nie znają się nawzajem, a zasady, którymi w swym postępowaniu oraz w swoich działaniach kierowały się małe grupy ludzi są nieprzystające dla grup większych (są tam „nie do zaaplikowania”)⁵³, wypada przyjąć, iż społeczność niepodległej Katalonii byłaby w stanie lepiej zarządzać swoim własnym, suwerennym państwem. Stąd też, pozostając na gruncie liberalizmu⁵⁴ należałoby oczekiwać, iż w rezultacie ewentualnego referendum niepodległościowego Katalończykom uda się po wielu wiekach walki o niepodległość ostatecznie ją uzyskać, wcielając w życie misesowską ideę społeczeństwa opartego na zasadzie zgodnego współdziałania i współpracy. Coraz bardziej prawdopodobnym scenariuszem wydarzeń⁵⁵ staje się odłączenie się od Hiszpanii tzw. regionów historycznych, gdzie partie o zasięgu regionalnym (w przypadku Katalonii CiU oraz ERC, zaś Baskonii Partido Nacionalista Vasco – PNV) postulują prawo do samostanowienia zamieszkujących je narodów (jak Katalończycy, Baskowie czy Galijczycy) oraz utworzenie z Hiszpanią konfederacji czy też wolnego związku państw.

SŁOWA KLUCZOWE

Katalonia, referendum, niepodległość, secesjonizm, separatyzm

KEYWORDS

Catalonia, referendum, independence, secessionism, separatism

⁵¹ Por. M. Dobroczyński, *Włochy: posegmentowane mocarstwo europejskiego południa*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 2002, nr 2–3, s. 37 nn.

⁵² J. Wozinski, *Zmartwychwstanie Wenecji?*, „NCZAS!”, 2012, nr 42, s. XXXVIII n.

⁵³ F.A. von Hayek, *Moralny nakaz rynku*, Fundacja Instytut Ludwiga von Misesa, www.mises.pl/blog/2011/08/21/hayek-moralny-nakaz-rynku (2 VIII 2013).

⁵⁴ L. von Mises, *Ludzkie działanie. Traktat o ekonomii*, Warszawa 2011, s. 123.

⁵⁵ Por. A. Sroka, *op.cit.*, s. 303.

S u m m a r y

2014 – a year of the Catalanian referendum

The article analyses independence and secessionist aspirations in Europe, with a special focus on the case of Catalonia and the independence referendum that is scheduled to be held by the end of 2014, which according to the Catalanian politicians would become a milestone on the way to Catalonia's sovereignty, provided the majority will vote for the idea of the Catalanian independent state. Moreover, the author presents and analyses events which led to the passage of the Declaration of Catalonia's Sovereignty by the Catalanian parliament. Provisions of the Declaration provide for holding an independence referendum in 2014.

OPINIE I RECENZJE

Ulrich Beck, *Niemiecka Europa. Nowe krajobrazy władzy pod znakiem kryzysu*, przełożyła Ryszarda Formuszewicz, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2013, str. 112.

Ulrich Beck jest znanym niemieckim socjologiem, a zarazem ideologiem niemieckiej lewicy, członkiem Spinelli Group (obok m. in. Jacquesa Delorsa, Mario Monti'ego, Guya Verhofstdta, Joschki Fischera, Daniela Cohn-Bendita, Elmara Broka; polscy członkowie grupy to Danuta Hübner, Róża Maria Gräfin Thun und Hohenstein, Paweł Świeboda), promującej federalizację Europy. Ideologiczny, a nie naukowy charakter ma opublikowany w Polsce w serii „Punkt widzenia” esej pt.: „Niemiecka Europa”.

Książka składa się z trzech rozdziałów. Dwa pierwsze mają charakter diagnozy, trzeci zawiera propozycję sposobu wyjścia z kryzysu jaki dotyka współczesną Unię Europejską. Punktem wyjścia i najważniejszą diagnozą są słowa autora: „Každy to wie, lecz wypowiedzenie głośno tego stwierdzenia oznacza złamanie tabu: Europa stała się niemiecka” (s. 7). Potem dodaje on tezę zdecydowanie wątpliwą: „nikt nie miał takiego zamiaru, (...) Niemcy, jako gospodarcza potęga *wślizgnęły się* na pozycję rozstrzygającego politycznie mocarstwa europejskiego” (s. 7, teza powtórzona na s. 63). Wbrew temu, chociażby angielscy badacze¹ od dawna wskazywali, że niemiecka polityka realizuje scenariusz, który prowadzi do skutku jaki faktycznie zaistniał (polityka Niemiec w UE jako powtórzenie schematu polityki Prus w Niemczech). Raczej trudno uwierzyć, by U. Beck nie znał tej argumentacji, a nie odniesienie się do niej i gołosłowne zapewnienie, iż „przyrost władzy Niemiec jest modelowym przykładem prawa niezamierzonych skutków ubocznych” (s. 63), nie budzi zaufania do rzetelności autora. Powoduje to także nieufność do jego zapewnień (znowu gołosłownych), iż: „wyobrażenie, że Niemcy i inne państwa kontrybujące mogłyby przy pomocy paktu fiskalnego kontrolować politykę budżetową innych krajów strefy euro, jest nacechowane narodową perspektywą” (s. 28). Ta zaś, zapewnia Beck, jest anachroniczna. Zapewne te

¹ J. Laughland, *The Tainted Source. The Undemocratic Origins of the European Idea*, London 1998.

obawy są nacechowane „narodową perspektywą”, ale polityka Niemiec uprawnia do stwierdzenia, że trafnie odczytuje ona procesy zachodzące w Europie.

Beck co prawda krytykuje rząd niemiecki (z Angelą Merkel na czele) za narzucanie państwom europejskim polityki dyscypliny finansowej: „Zasadniczy błąd niemieckiej polityki oszczędności nie tkwi tylko w tym, że europejskie dobro powszechne jest definiowane unilateralnie i narodowo, ale przede wszystkim w arogancji definiowania narodowych interesów innych europejskich demokracji. Nie tylko w odniesieniu do kryzysu finansowego i euro, ale także w innych dziedzinach (od ekologii aż do energii atomowej), Niemcy czują się zobowiązani do odpowiedzialności. Mają wrażenie okrażenia przez niedbałe narody. Hiszpanie i Włosi, Grecy i Portugalczycy mogą nad nimi górować, jeśli chodzi o radość życia. Ale ta ich lekkomyślność! Ta ich bezmyślność! Muszą się wreszcie nauczyć, co oznacza dyscyplina budżetowa, moralność podatkowa, poszanowanie środowiska naturalnego. Muszą zrozumieć, że w zglobalizowanym świecie czyste bilanse i czyste środowisko są priorytetem” (s. 80–81). Popełniłby błąd czytelnik, gdyby uwierzył, że Beck nie akceptuje tej metody niemieckiego postępowania wobec innych państw europejskich. Nie akceptuje on jedynie celów wypływających z neoliberalnej ideologii. Gdy zastanawia się on bowiem w jaki sposób doprowadzić do przyjęcia w Europie proponowanej przez niego socjalistycznej utopii, stwierdza: „Jaką dźwignią władzy można by się posłużyć do wdrożenia nowej umowy społecznej? W zasadzie trzeba by w tym celu zmodyfikować merkiawelistyczną² kalkulację władzy niemieckiej Europy: udzielanie kredytów dotąd powiązane z dyscypliną budżetową i neoliberalnymi reformami zostałyby w przyszłości powiązane ze wsparciem umowy społecznej, przekazaniem praw suwerennych, jak i autonomii budżetowej na rzecz autonomii europejskiej, i tak krok po kroku tworzeniem unii politycznej” (s. 102–103). Wynika z tego, że narzucanie przez Niemcy polityki innym państwom europejskim jest złe nie samo w sobie, lecz tylko wtedy, gdy nie służy realizacji wymyślonej przez Becka utopii. W konsekwencji, narzucanie przez Berlin innym krajom zasad wymyślonych przez autora eseju byłoby w pełni akceptowalne. Niezależnie co naprawdę myśli o tym niemiecki ideolog, metoda tworzenia takiej unii politycznej jeszcze bardziej umocniłaby niemiecką dominację nad Europą.

Zdumienie musi budzić jaką odporność na doświadczenie historyczne wykazuje niemiecki lewicowy ideolog. Niemieckie doświadczenie narodowego socjalizmu i bezwzględного podporządkowania prawa arbitralnej woli *führera* powinna jak się wydaje rodzić przywiązanie do zasad państwa prawa. Beck jednak niemal powtarza argumentację Carla Schmitta z haniebnego artykułu „Führer

² Takim neologizmem określa Beck makiawelistyczną jego zdaniem politykę Angeli Merkel.

jest obrońcą prawa”³, gdy lansuje tezę, iż w „stanie wyjątkowym” nie trzeba przestrzegać reguł prawa konstytucyjnego: „jeśli trzymać się starych reguł, jak domagają się tego ci, którzy wnieśli skargi w Karlsruhe przeciwko utworzeniu stałego funduszu ratunkowego ESM i przeciwko paktowi fiskalnemu, ponieważ ich zdaniem naruszały zagwarantowane w konstytucji władztwo budżetowe Bundstagu, to można szybko dostrzec, że stare przepisy i procedury w odniesieniu do obecnych wyzwań są właściwie zbyt ociążałe i powolne. Inaczej mówiąc: są czasy polityki małej, zachowującej reguły, i jest czas na politykę wielką, która te reguły zmienia. Adekwatna odpowiedź na kryzys euro – czy na zagrożenia związane ze zmianą klimatu lub nieokiełznanym kapitalizmem finansowym – wymaga wielkiej polityki” (s. 28–29). Beck przyznaje: „Grożąca katastrofa upoważnia, wręcz zmusza architektów Europy do stosowania prawniczego kręactwa, by uczynić możliwym to, co właściwie wykluczone (przez narodowe konstytucje bądź europejskie traktaty)” (s. 50). Określa takie działania jako „nielegalne, ale legitymowane”. Legitymizacja miałaby (znowu gołosłownie zapewnia Beck) wynikać „z niecierpiącego zwłoki zapobieżenia niebezpieczeństwu” (s. 50). Wątpliwe jednak, czy postulowane przez Becka działania rzeczywiście przyniosłyby pozytywne skutki, skoro nie ukrywa on, że nie przejmuje się osiągnięciami nauk ekonomicznych i zamierza je lekceważyć (s. 24–25). Jest to dość dziwny sposób radzenia sobie z kryzysem euro, a zarazem nie wyciągnięcia wniosku z doświadczenia negatywnych skutków politycznego woluntaryzmu, lekceważącego prawa ekonomii realizowanych zarówno przez komunistów, jak i eurokratów podejmujących pochopną decyzję o tworzeniu strefy euro. Lekceważenie nauk ekonomicznych prowadzi Becka do przypisania odpowiedzialności za kryzys euro... przedsiębiorcom, których należy za to ukarać wprowadzeniem nowych podatków (s. 100).

Nie przywiązuje zbytnej wagi Beck także do demokracji. Samo podważanie suwerenności państw członkowskich UE oznacza w istocie podważenie władzy realnie istniejących instytucji demokratycznych instytucjami, które dopiero mają zacząć funkcjonować w sposób demokratyczny w przestrzeni europejskiej. Czy ich charakter będzie faktycznie ludowładczy. Można mieć wątpliwość, gdyż postulowana przez Becka utopia nawiązuje wprost do koncepcji umowy społecznej Jana Jakuba Rousseau. Nie przypadkowo została uznana przez politologów za przykład „demokracji totalitarnej”. I nic dziwnego, bowiem zawarte w niej kategorii „woli powszechnej” nie mającej nic wspólnego z wolą wszystkich, czy chociażby z wolą większości. Definiowane przez „poprawne” zrozumienie interesów ludu jest niczym innym jak legitymizacją dyktatury jednostki, sprawowanej

³ C. Schmitt, *Führer jest obrońcą prawa*, „Kronos. Metafizyka. Kultura. Religia”, 2010, nr 2, s. 63–67.

w imieniu ludu (i jego rzekomo prawdziwych interesów, których jednak ów lud nie jest w stanie zrozumieć).

Trudno określić na ile koncepcja postulowana przez Becka ma szanse realizacji. Z jednej strony ma ona wsparcie dość silnej grupy politycznej w Parlamencie Europejskim, z drugiej jednak strony społeczeństwa europejskie wykazują wobec nich coraz większą wrogość. Rodzi to pokusy coraz bardziej otwartego kwestionowania zasad demokracji, co rodzi obawy, że federaliści będą coraz bardziej skłonni do siłowego narzucania swych koncepcji Europejczykom. To jednak doprowadzi raczej do zaprzepaszczenia dotychczasowych osiągnięć, a nie do pogłębienia europejskiej integracji.

MIROŚLAW HABOWSKI
Uniwersytet Wrocławski

Małgorzata Łakota-Micker, Czarnogóra. *Studia nad bezpieczeństwem*, Oficyna Wydawnicza ATUT – Wrocławskie Wydawnictwo Oświatowe, Wrocław 2013, str. 298.

Wydarzenia na Półwyspie Bałkańskim w XIX i XX w. zawsze cieszyły się dużym zainteresowaniem świata naukowego, zarówno polskiego, jak i obcego. Wynikało ono z ważnej roli tego regionu w polityce międzynarodowej oraz jego kontekstu geopolitycznego. U schyłku XIX w. Bałkany były miejscem powstawania nowych państw. W XX w. tamtejsze kraje często były przyczyną konfliktów między mocarstwami, zaś krótki okres pokoju, jaki nastąpił po II wojnie światowej, zakończył się rozpadem Jugosławii i związanymi z tym konfliktami zbrojnymi.

Na temat historii tego regionu po 1989 r. powstał szereg interesujących pozycji. Wpisuje się w nie publikacja Małgorzaty Łakoty-Micker pt.: „Czarnogóra. Studia nad bezpieczeństwem”. W tym kontekście zauważyć należy, że w polskim środowisku przeważały (co zresztą wydaje się być zrozumiałe) badania nad konfliktami w tym regionie, w konsekwencji czego znaleźć można sporo publikacji dotyczących Chorwacji, Serbii czy Macedonii. Czarnogóra nie cieszyła się podobnym zainteresowaniem.

Omawiana publikacja składa się z pięciu rozdziałów. Rozdział I, zatytułowany „Bezpieczeństwo współczesnego świata”, ma charakter wstępny. Autorka starała się w nim uporządkować kwestie definicyjne związane z kategorią bezpieczeństwa. Z jednej strony ukazuje, jak polscy naukowcy i politycy rozumieją to pojęcie (Adam Rotfeld, Kazimierz Łastawski, Witold Pokruszyński, Bolesław Balcerowicz), z drugiej zaś podkreśla różne interpretacje bezpieczeństwa, biorąc pod uwagę przyjętą teorię stosunków międzynarodowych (realistyczna i liberalna).

Słuszna jest typologia zagrożeń. Autorka wymienia takie, jak: militarne, polityczne, ekonomiczne, społeczne, ekologiczne i techniczne, terroryzm i międzynarodowa przestępczość zorganizowana. Wydaje się, że brak jednak jeszcze jednego zagrożenia, które bardzo często pojawia się w literaturze, jest nim zagrożenie kulturowe.

W rozdziale II, „Czarnogóra we współczesnych stosunkach międzynarodowych”, opisano historię tego kraju od połowy XIX w. do czasów współczesnych, ze szczególnym uwzględnieniem kształtowania się życia politycznego i społecznego tego kraju, od ogłoszenia niepodległości w 2006 r. do 2012 r. Scharakteryzowano w nim również procesy gospodarcze w tym państwie (kredyty – głównie chińskie i rosyjskie; poziom bezrobocia – w 2008 r. około 18%; prywatyzację – głównie bankowość i telekomunikacja) oraz relacje z głównymi zagranicznymi partnerami (Serbia, Węgry, Chorwacja). W tym samym rozdziale przedstawione zostały główne założenia polityki bezpieczeństwa Czarnogóry, zawarte przede wszystkim w Konstytucji tego państwa, Strategii bezpieczeństwa narodowego, Strategii obrony oraz w Narodowej strategii na wypadek sytuacji nadzwyczajnych. Ważną częścią tego rozdziału jest opis niebezpieczeństw, jakie zagrażają Czarnogórze. W poszczególnych podrozdziałach w sposób dokładny Autorka je przeanalizowała. W kontekście zagrożenia militarnego, wymieniony został przede wszystkim handel bronią; zaś odnośnie społeczno-politycznego wspomnieć należy o niesnaskach religijnych między czarnogórskim a serbskim kościołem prawosławnym. Pamiętać należy o tym, iż ludność tego państwa stanowi mieszankę narodowościową (61% – Czarnogórcy, 9,3% – Serbowie, 6,5% – Albańczycy, Muzułmanie stanowią 14,5%). Niestety, Autorka bardzo enigmatycznie ujęła problemy związane z zagrożeniami o charakterze społeczno-politycznym (poświęcając im dokładnie dwa zdania), chyba że potraktowała kolejne podrozdziały (problematyka wielokulturowości, korupcja i przestępczość zorganizowana, wolność mediów) jako części wchodzące w skład zagrożeń społeczno-politycznych. Jeśli tak, to nie należało z nich tworzyć odrębnych bytów. Powinny natomiast być częścią składową podrozdziału nt.: „Niebezpieczeństwa społeczno-polityczne”.

Szczególnie ciekawe są rozważania Autorki na temat panującej w Czarnogórze korupcji, szczególnie tej w mediach. Podkreśla istnienie zjawiska nazwanego „korupcją przyjacielską”, która polega na tym, że w gazetach nie publikuje się artykułów o zaprzysiężonych politykach, którzy są zamieszani w przestępstwa czy skandale. Pluralizm mediów jest ograniczony poprzez fakt podziałów politycznych, jakie istnieją w środowisku dziennikarskim. Co ciekawe, Autorka konstatuje, że mimo tego, iż wśród tamtejszej elity politycznej panuje wysoki poziom korupcji, nie przeszkadza to jej członkom głosić potrzeby wejścia Czarnogóry w strukturę UE.

Równie ciekawym wątkiem, umieszczonym w podrozdziale „Zagrożenia ekonomiczne” jest sprawa obecności w Czarnogórze kapitału rosyjskiego, pojawia się

pytanie, czy aktywność ekonomiczna Federacji Rosyjskiej w tym bałkańskim kraju należy rozumieć jako zagrożenie. Czy w tym samym kontekście można byłoby mówić, gdyby w Czarnogórze uaktywnił się kapitał niemiecki czy amerykański?

W kolejnym, III rozdziale, noszącym tytuł „Współpraca międzynarodowa jako czynnik wzmacniający bezpieczeństwo Czarnogóry” skupiono się na porozumieniach, jakie omawiany kraj zawarł z państwami sąsiednimi, a które odnoszą się do sfery bezpieczeństwa. Z Albanią podpisano Memorandum o porozumieniu (VIII 2008 r.), Porozumienie o współpracy i wzajemnej pomocy na wypadek katastrof naturalnych i katastrof innego typu (2012). W listopadzie 2007 r. Ministerstwo Obrony Czarnogóry i jego odpowiednik w Bośni i Hercegowinie uzgodniło Memorandum o porozumieniu. Memorandum o porozumieniu w zakresie współpracy w dziedzinie obrony z Chorwacją zawarto w październiku 2007 r. Z Macedonią odpowiednie Memorandum o porozumieniu w zakresie współpracy obronnej podpisano w lutym 2007 r. Z Serbią zaś zdecydowano się na Porozumienie o współpracy w zakresie obrony (XI 2008 r.), a także podpisało Porozumienie o Współpracy wojskowo-technicznej. W rozdziale tym scharakteryzowano także współpracę w dziedzinie bezpieczeństwa z Grecją (m.in. Porozumienie o współpracy wojskowej – XI 2007 r.), Niemcami (Porozumienie o współpracy wojskowej, Porozumienie o możliwości angażowania niemieckich ekspertów wojskowych do czarnogórskiego Ministerstwa Obrony – obydwie w 2007 r.) i USA. W ramach rozwijania współpracy wielostronnej Czarnogóra aktywnie działa m.in. w Inicjatywie Środkowoeuropejskiej, Regionalnej Radzie Współpracy, Inicjatywie Adriatycko-Jońskiej, Unii Śródziemnomorskiej, w Regionalnym Centrum ds. Kontroli Uzbrojenia, Regionalnej Inicjatywie Antykorupcyjnej, Regionalnym Centrum Zwalczenia Przemocności Transgranicznej oraz w Regionalnym Centrum Współpracy na rzecz Bezpieczeństwa.

Wątpliwości budzi jeden z podtytułów powyższego rozdziału, brzmi on „Współpraca z pozostałymi państwami europejskimi”. Autorka opisuje w nim relacje Czarnogóry z Austrią, Grecją czy Niemcami. W Europie jest dużo więcej państw, także tych, które odgrywają ważną rolę w polityce międzynarodowej. W tym kontekście wymienić można Wielką Brytanię, Francję czy Włochy. Dobrze byłoby, gdyby Autorka chociaż wspomniała o relacjach Czarnogóry z tymi państwami.

Rozdział IV, zatytułowany „NATO jako gwarant bezpieczeństwa” może być wprowadzeniem do kolejnego, V rozdziału. Autorka opisuje, jakie zmiany zaszły w tym pakcie wojskowym po upadku Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich oraz nowe cele, które stanęły przed jego członkami. W oddzielnym punkcie opisano, jakie znaczenie posiada NATO dla państw Półwyspu Bałkańskiego, przede wszystkim tych, które powstały w wyniku rozpadu Jugosławii. Scharakteryzowano aspiracje i działania poszczególnych krajów bałkańskich,

odnoszące się do Paktu, w tym kontekście wymienić należy: Chorwację, Słowenię, Albanię, Bośnię i Hercegowinę, Macedonię, Serbię i Kosowo.

Ostatni rozdział, piąty, dotyczy działań podejmowanych przez elity rządzące Czarnogórą, których celem jest wstąpienie w struktury Paktu Północnoatlantyckiego. Istotnym początkiem tego procesu było podpisanie przez prezydenta tego bałkańskiego państwa Dokumentu Ramowego Partnerstwo dla Pokoju (XII 2006 r.). Kolejnym krokiem było przyjęcie Dokumentu prezentacyjnego Czarnogóry (IV 2007 r.). W pięciu częściach napisano o potrzebie wejścia w struktury NATO, jakie należy podjąć działania, aby urzeczywistnić ten cel. Chcąc wśród obywateli państwa rozpowszechnić ideę integracji zdecydowano się ogłosić Strategię komunikacyjną o integracji euroatlantyckiej Czarnogóry (2007). Autorka wymienia poszczególne etapy drogi Czarnogóry do Paktu Północnoatlantyckiego, w tym kontekście wymienić należy: Indywidualny Program Partnerstwa, Proces Planowania i Oceny, Indywidualny Plan Działań Partnerstwa i Zintensyfikowany Dialog. Częścią składową tego rozdziału jest również opis udziału wojsk Czarnogóry w misjach pokojowych NATO (Afganistan), których podstawą prawną jest „Ustawa o udziale przedstawicieli sił zbrojnych Czarnogóry, służby cywilnej, policji i zatrudnionych w organach administracji publicznej w misjach pokojowych i innych działaniach poza granicami państwa”, przyjęta w październiku 2008 r.

Książkę kończy Aneks, w którym Autorka w sposób chronologiczny pokazała drogę Czarnogóry do Paktu Północnoatlantyckiego.

W kontekście omawianych wyżej rozdziałów zastanowić się należy, czy niektóre partie tekstu nie są zbędne, przede wszystkim te z rozdziału IV. Owszem, można przyjąć, że Autorka chciała ukazać, może chcąc ująć poszczególne zagadnienia w odpowiednim „postjugosłowiańskim” kontekście, relacje między NATO a innymi krajami bałkańskimi. Wydaje się jednak, iż praca byłaby bardziej zwięzła, gdyby ograniczała się w tym wymiarze do prezentacji tylko pewnego minimum faktograficznego.

Imponująca jest baza źródłowa, z której skorzystała Autorka. Szczególnie na uwagę zasługują dokumenty wytworzone przez władze Czarnogóry, a do których dotarła M. Łakota-Micker. Wykorzystała ona również opracowania wydane w Polsce, Wielkiej Brytanii, Chorwacji, Serbii, Słowenii, Bośni i Hercegowinie, Czarnogórze, Belgii czy Francji.

Niewątpliwie opisana powyżej praca zapoznaje polskiego czytelnika z nowymi faktami, dotyczącymi zarówno Czarnogóry, jak i innych państw regionu. Dodatkowym atutem książki jest umiejętność prowadzenia narracji przez Autorkę.

Pamięci Kennetha Waltza (1924–2013)

Dnia 21 V 2013 r. w Nowym Yorku zmarł jeden z najwybitniejszych teoretyków Stosunków Międzynarodowych, twórca neorealizmu strukturalnego, Kenneth Waltz. Wśród pośmiertnych wspomnień poświęconych jego osobie, warto zwrócić uwagę na napisane przez Stephena Walta – jego ucznia i jednego z najbardziej twórczych przedstawicieli stworzonego przez K. Waltza neorealizmu defensywnego (w opozycji do reprezentowanych przez Hansa Morgenthau'a i Johna Mearsheimera ofensywnych wariantów tej teorii). Walt przypomina, że to właśnie Waltz był jego promotorem i przyznaje, że dorobek zmarłego był inspiracją dla jego własnej pracy. Właśnie aktywności Waltza, jako nauczyciela i doradcy, poświęca S. Walt swój tekst.⁴ Warto przy tym przypomnieć, że uczniami Waltza byli m.in. Barry Posen, Stephen Van Evera, Bob Powell, Avery Goldstein, Christopher Layne, Benny Miller, Karen Adams, Shibley Telhami, Jim Fearon, William Rose, Robert Gallucci, Andrew Hanami.

S. Walt eksponuje fakt, iż chociaż K. Waltz był wykształcony w dziedzinie teorii stosunków międzynarodowych i właśnie jako teoretyk zdobył sławę, to był zarazem głęboko zainteresowany sprawami „realnego świata” i swym przykładem pokazywał uczniom jak teoria może być wykorzystana do wyjaśniania kluczowych kwestii bieżącej polityki. Oprócz rozwijania własnej teorii, Walt pisał o Wietnamie, strategii nuklearnej, współzależności gospodarczej i globalizacji, proliferacji broni nuklearnej, amerykańskim budżecie obronnym i siłach szybkiego reagowania. Dla uczniów zainteresowanych sprawami bezpieczeństwa międzynarodowego jego wzór był „cudownie wyzwalający”. „Ken pokazywał – wspomina S. Walt – że można być teoretykiem i badaczem społecznym bez przystania na „kult nieistotności” (*irrelevance*), który tak bardzo gnębi środowisko akademickie”. Walt wskazuje, że prace Waltza, poświęcone zagadnieniom praktycznym, podkreślały wagę teorii. Wiedza na temat wielu faktów nie pomaga bowiem w zrozumieniu rzeczywistości, jeśli myśli się o nich w błędny sposób. „W świecie, gdzie większość ludzi myśli, że teoria i praktyka mają niewiele wspólnego, Ken uczył nas, że są one nierozdzielnie ze sobą powiązane”. I w tym właśnie S. Walt dostrzega przyczynę dlaczego tak często Waltz miał rację, gdy inni się mylili (wojna wietnamska, przewaga USA w zimnej wojnie, podstawowe zasady nuklearnego odstraszenia, znaczenia polityki także w erze gospodarczej „globalizacji”).

Ponadto Waltz zachęcał swych studentów do zadawania poważnych pytań i co najważniejsze „(...) Ken stawał wysoko poprzeczkę i zachęcał swoich studentów do równie wysokich standardów. (...) Dał nam wolność uczenia się myślenia za

⁴ S. Walt, *Kenneth N. Waltz, 1924–2013*, 13 V 2013, www.walt.foreignpolicy.com (27 XI 2013).

siebie samego a nie uczenia się co myślą inni. Nigdy nie usiłował zmusić swych studentów do zgadzania się z jego poglądami”.

Idąc dalej S. Walt wskazuje, iż K. Waltz przywiązywał wielką wagę do poprawnego formułowania myśli na piśmie. Jego uczniowie stanowią zróżnicowaną grupę i żaden z nich nie jest klonem Waltza, ale wszyscy piszą bardzo jasno, bez względu na to jakie metody i podejścia wykorzystują. Walt wspomina, jak bardzo wymagającym promotorem był Waltz i jak bardzo mobilizował swych studentów do wytężonej pracy – sądząc z opisu w sposób faktycznie szorstki a nawet „okrutny”. W ten sposób pokazywał jednak, że w pracy badawczej nie można iść na skróty⁵.

W swym wspomnieniu o Waltzu S. Walt eksponuje także jego głęboką awersję do głupich wybryków wojennych – przywołując jego sprzeciw wobec wojny wietnamskiej i agresji na Irak w 2003 r. – co nie oznaczało przyjęcia stanowiska naiwnego pacyfizmu. Potwierdzenie trafności tej diagnozy znajdujemy chociażby w jednym z ostatnich tekstów K. Waltza pod prowokującym tytułem: „Dlaczego Iran powinien uzyskać bombę”⁶. Zabrał on w ten sposób głos w dyskusji nad najlepszym dla USA i Izraela sposobem odpowiedzi na aktywność Iranu w dziedzinie rozwijania zdolności nuklearnych, negatywnie odnosząc się do postulatu by Stany Zjednoczone „dokreśliły” już teraz silny reżim sankcji przeciwko Iranowi. „Większość amerykańskich, europejskich i izraelskich komentatorów i decydentów ostrzega, że uzbrojony w broń nuklearną Iran byłby najgorszym z możliwych rezultatem obecnego impasu. W rzeczywistości byłyby to prawdopodobnie najlepszy możliwy rezultat: najbardziej sprzyjający przywróceniu stabilności na Bliskim Wschodzie (*Middle East*)”⁷.

K. Waltz wskazywał, że kryzys w kwestii irańskiego programu nuklearnego może zakończyć się na trzy różne sposoby. Po pierwsze, dyplomacja w połączeniu z poważnymi sankcjami może przekonać Iran do porzucenia swego dążenia do uzyskania broni atomowej. Taki wynik Waltz uznaje za nieprawdopodobny. Odwołuje się do doświadczenia historycznego wskazującego, iż kraj nastawiony na uzyskanie broni jądrowej rzadko zdoła odwieść od osiągnięcia tego celu. Karanie państwa sankcjami gospodarczymi niekoniecznie jest w stanie uniemożliwić realizację przez nią swojego programu nuklearnego (vide Korea Północna). Jeśli Teheran ustali, że jego bezpieczeństwo zależy od posiadania broni jądrowej, sankcje prawdopodobnie nie są w stanie zmienić jego zdania. W istocie mogą nawet spowodować odwrotny skutek.

⁵ *Ibidem*.

⁶ K. Waltz, *Why Iran Should Get the Bomb. Nuclear Balancing Would Mean Stability*, “Foreign Affairs” 2012, nr 4.

⁷ *Ibidem*, s. 2.

Drugim możliwym wynikiem jest zatrzymanie się Iranu tuż przed etapem testowania broni atomowej, ale przy jednoczesnym rozwinięciu zdolności, które pozwalają na szybką budowę i przetestowanie takiej broni. W stadium takim znajduje się chociażby Japonia, która dysponuje rozległą cywilną infrastrukturą jądrową i zdaniem ekspertów w krótkim czasie mogłaby wyprodukować bombę atomową. W przypadku Iranu takie rozwiązanie mogłoby dać irańskiej elicie politycznej niemal takie same korzyści jak posiadanie broni jądrowej (większe bezpieczeństwo), jednak bez negatywnych konsekwencji wynikających z takiej sytuacji (międzynarodowa izolacja i potępienie). Problemem może być jednak brak pewności, czy osiągnięte zdolności dadzą w sytuacji kryzysowej takie efekty, jakie się oczekuje. Waltz wskazuje, że takie rozwiązanie może satysfakcjonować także USA i jego europejskich sojuszników. Inaczej może się stać w przypadku Izraela. Tel Awiw byłby mniej zastraszony przez wirtualną bombę irańską niż w przypadku gdyby była ona bombą rzeczywiście istniejącą. Jednocześnie prawdopodobnie kontynuowałby on swoje ryzykowne wysiłki zmierzające do obalenia irańskiego programu nuklearnego poprzez akty sabotażu i morderstwa. To z kolei skłoniłoby Iran do wniosku, iż sama zdolność do budowy bomby jest niewystarczającym środkiem odstrasżającym.

Trzecim możliwym wynikiem impasu jest kontynuacja przez Iran jego obecnego kursu i przetestowanie broni nuklearnej. Amerykańscy i izraelscy dostojnicy zadeklarowali, że taki rezultat jest nie do zaakceptowania, przekonując, że wyposażony w taką broń Iran jest jednoznacznie przerażającą perspektywą. Taki język – zauważał Waltz – jest typowy dla mocarstw zdenerwowanych, gdy jakiegokolwiek inne państwo zaczynało rozwijać broń jądrową. Jednak, jak dotąd, za każdym razem, gdy jakiemuś państwu udało się dostać do nuklearnego klubu, inni członkowie zawsze zmieniali kurs i godzili się z nową sytuacją. W rzeczywistości, poprzez zmniejszenie nierównowagi w sferze militarnej, nowe państwa nuklearne zazwyczaj wytwarzały więcej regionalnej i międzynarodowej stabilności, a nie mniej. Waltz wskazywał, że źródłem niestabilności na Bliskim Wschodzie nie jest irańskie pragnienie posiadania broni jądrowej, ale fakt, że broń taką posiada Izrael. Stwierdza on, iż „oczywiście, łatwo zrozumieć dlaczego Izrael pragnie pozostać jedyną potęgą nuklearną w regionie i dlaczego ma wolę użycia siły w celu zapewnienia utrzymania tego stanu. (...) Izraelska udowodniona zdolność do bezkarnego uderzenia w swych potencjalnych nuklearnych rywali, nieuchronnie skłania je do rozwijania środków, które uniemożliwią Izraelowi powtórzenie takich ataków. W ten sposób, na obecne napięcia najlepiej postrzegać nie jako wczesne stadia stosunkowo świeżej daty irańskiego kryzysu nuklearnego, ale raczej jako końcowe etapy kilkudziesięcioletniego bliskowschodniego

kryzysu nuklearnego, który zakończy się tylko wtedy kiedy równowaga militarnej potęgi zostanie przywrócona”⁸.

K. Waltz szczególną uwagę poświęcił uzasadnieniu tezy o zagrożeniu wynikającym z potencjalnego uzyskania przez Iran broni nuklearnej, odwołując się do twierdzenia o naturalnej irracjonalności teherańskich elit politycznych. Według amerykańskiego realisty irańska polityka nie jest jednak tworzona przez „szalonych mułłów”, ale przez zdrowych na umyśle ajatollahów, którzy pragną przetrwać dokładnie tak samo jak wszyscy inni przywódcy. I chociaż oddają się „nałogowi” stosowania podburzającej i nienawistnej retoryki, nie okazują jednak skłonności do stania się ofiarą samozagłady. A dokładnie to przypisują im liczni amerykańscy i izraelscy dostojnicy i analitycy. Przedstawianie Iranu jako państwa w swoich działaniach irracjonalnego pozwoliło im argumentować, że logika nuklearnego odstraszenia nie ma zastosowania w przypadku tego kraju. Ostrzegają oni, że jeśli Iran uzyska broń jądrową, nie będzie się wahał czy ją użyć (jako pierwszy) przeciwko Izraelowi, mimo że czyniąc tak narazi się na zmasowany odwet i zniszczenie wszystkiego co jest dla niego ważne. Tymczasem, według Waltza, choć nie można mieć pewności odnośnie intencji Iranu, to dalece bardziej prawdopodobne jest twierdzenie, że państwo to pożąda broni nuklearnej w celu zapewnienia własnego bezpieczeństwa, a nie poprawy swych zdolności ofensywnych (albo zniszczenia siebie samego – dodawał w nawiasie Waltz). Oznacza to, iż „Iran może być bezkompromisowy przy stole negocjacyjnym i wyzywający w obliczu nakładanych nań sankcji, ale jest to nadal działanie dla zapewnienia własnego przetrwania”⁹. Przykładowo władze irańskie, wbrew wydawanym tego ostrzeżeniom, że mogą tak uczynić, nie starają się zablokować cieśniny Ormuz. Najwyraźniej mają świadomość, że spowodowałoby to szybką i niszczącą odpowiedź USA.

Następnie Waltz przyjrzał się argumentacji tych, którzy przyznają, iż irański reżim jest racjonalny, ale mimo to uznają, że uzyskanie broni jądrowej pozwoli mu na prowadzenie bardziej agresywnej polityki i zwiększenie zakresu jego wsparcia dla terroryzmu. Niektórzy z nich obawiają się nawet, że Iran mógłby terrorystom dostarczyć broń nuklearną. Waltz wskazywał, że dotychczasowe doświadczenia historyczne nie potwierdzają takiej hipotezy, a wręcz przeciwnie: po uzyskaniu broni jądrowej państwa stają się mniej wojownicze (maoistowskie Chiny po 1964 r. oraz Indie i Pakistan). Odrzucił także założenie, że Iran mógłby dostarczyć broń atomową terrorystom. Po pierwsze, trudno byłoby taki transfer ukryć. Po drugie, państwa nigdy nie mogą całkowicie kontrolować, czy nawet przewidzieć zachowania grup terrorystycznych, które wspierają. Kiedy taki kraj

⁸ *Ibidem*, s. 3.

⁹ *Ibidem*, s. 4.

jak Iran nabędzie nuklearne zdolności, będzie miał wszelkie powody do utrzymania pełnej kontroli nad swym arsenałem. Ostatecznie, budowa bomby jest kosztowna i niebezpieczna. Nie ma zbyt wielkiego sensu transferowanie takiego produktu do strony, której nie można zaufać, ani nią kierować.

Zakwestionował wreszcie Waltz twierdzenie, że uzyskanie przez Iran bomby wywoła na Bliskim Wschodzie nuklearny wyścig zbrojeń. Wskazał, że era nuklearna ma już prawie 70 lat, i jak dotychczas obawy przed jej proliferacją okazały się bezpodstawne. Zaznacza, że poprawne rozumienie terminu „proliferaacja” oznacza błyskawiczne i niekontrolowane rozpowszechnianie – a nic takiego nie miało miejsca. Co więcej, od lat 70. zeszłego stulecia mamy znaczące zwolnienie tempa pojawiania się państw nuklearnych. Nie ma powodów oczekiwać, iż ten model zmieni się tym razem. Waltz przypomina, że Iran nie stałby się pierwszym państwem w regionie posiadającym taką broń: „Kiedy Izrael uzyskał bombę w latach 60. XX wieku, był w stanie wojny z wieloma swymi sąsiadami. Jego broń nuklearna była o wiele większym zagrożeniem dla świata arabskiego niż program irański jest obecnie. Jeśli atomowy potencjał Izraela (*atomic Izrael*) nie wywołał wyścigu zbrojeń wtedy, to nie ma powodów przypuszczać, że nuklearny potencjał Iranu (*nuclear Iran*) wywoła go obecnie”¹⁰.

Końcowy fragment wywodu Waltza ma charakter prognostyczny. Amerykański uczony przywołał przykład indyjsko-pakistańskiego układu dotyczącego zakazu ataku na obiekty i instalacje nuklearne drugiej strony z 1991 r. (w istocie podpisane 31 XII 1988 r., umowa weszła w życie 27 I 1991 r.). Według niego obie strony tamtego sporu „zrozumiały, że o wiele bardziej niepokojąca niż będące w posiadaniu ich przeciwnika zdolność nuklearnego odstraszenia (*their adversary's nuclear deterrent*) jest niestabilność wywołana próbami jej zakwestionowania. Od tej pory, nawet w obliczu silnych napięć i ryzykownych prowokacji, oba państwa zachowały pokój. Izrael i Iran powinny dobrze rozważyć ten precedens. Jeśli Iran stanie się państwem posiadającym broń jądrową, Izrael i Iran będą mogły nawzajem się odstraszać, jak to nuklearne mocarstwa zawsze czynią. Nigdy nie było pełnowymiarowej wojny pomiędzy dwoma uzbrojonymi w broń nuklearną państwami. Kiedy Iran przekroczy nuklearny próg, odstraszenie będzie miało zastosowanie, nawet jeśli irański arsenał będzie stosunkowo mały. Żadne inne państwo w regionie nie będzie miało bodźca do zdobycia własnego potencjału jądrowego i obecny kryzys w końcu zniknie, prowadząc do zwiększenia stabilności na Bliskim Wschodzie”¹¹. W konsekwencji K. Waltz proponował, by USA i jego sojusznicy zaprzestali dotychczasowej polityki powstrzymania irańskiego programu nuklearnego, zachowanie dyplomatycznych

¹⁰ *Ibidem*, s. 5.

¹¹ *Ibidem*.

kontaktów z tym krajem oraz rezygnację z sankcji (które szkodzą głównie zwykłym Irańczykom).

Takie stanowisko może zaskakiwać w Polsce¹², ale dla amerykańskiego realizmu jest dość typowe. Wystarczy przypomnieć, że szkoła ta w 2003 r. wskazywała, że nawet jeśli Irak ma broń masowej zagłady, to ani jej nie użyje przeciwko USA, bo spotkałoby się to ze zmasowanym odwetem, ani nie przekaże jej terrorystom¹³. Wcześniej radzili Ukraińcom aby nie rezygnowali oni z broni atomowej, bo tylko w ten sposób mogą sobie zagwarantować bezpieczeństwo w stosunkach z Rosją¹⁴. Podstawy dla takiego stanowiska dał zaś nie kto inny niż K. Waltz, właśnie swym artykułem pt.: „Rozprzestrzenianie broni nuklearnej: więcej może lepiej”¹⁵. A jednym z najbardziej znaczących kontynuatorów, świadczących, że K. Waltz „nie wszystkim umarł”, jest S. Walt¹⁶.

MIROSŁAW HABOWSKI
Uniwersytet Wrocławski

¹² Typowy sposób prezentacji irańskiego programu nuklearnego zob. Z. Lachowski, „Efekt Obamy” a kwestie nieprolifracji i rozbrojenia, [w:] „Rocznik Strategiczny 2009/10”, Warszawa 2010, s. 129–134.

¹³ J. Mearsheimer, S. Walt, *Keeping Saddam Hussein In a Box*, “The New York Times”, 2 II 2003, s. 15, www.mearsheimer.uchicago.edu (4 XII 2013).

¹⁴ J. Mearsheimer, *The Case for Ukrainian Nuclear Deterrent*, “Foreign Affairs” 2003, nr 3, s. 50–66, www.mearsheimer.uchicago.edu (4 XII 2013).

¹⁵ K. Waltz, *The Spread of Nuclear Weapons: More May Better*, „Adelphi Papers” 1981, nr 171, www.mtholyoke.edu (4 XII 2013).

¹⁶ Wystarczy wskazać artykuły S. Walta na temat Iranu, które znajdujące się na stronie internetowej: walt.foreignpolicy.com. Są to m. in.: *America’s Empty Gestures Toward Iran* (30 IX 2013), *The Talks with Iran: 3 Voices Whose Advice We Should Ignore* (15 X 2013), *What’s Really at Stake in the Iranian Nuclear Deal* (25 XI 2013).

INFORMACJA O AUTORACH

- Tomasz Dębowski doktor habilitowany, adiunkt w Zakładzie Polityki Zagranicznej RP, Instytut Studiów Międzynarodowych UWr.
- Artur Drzewicki doktor, adiunkt w Zakładzie Polityki Zagranicznej RP, Instytut Studiów Międzynarodowych UWr.; prezes fundacji Forum Polityki Wschodniej
- Robert Foks doktor, wiceprezes fundacji Forum Polityki Wschodniej
- Mirosław Habowski doktor, adiunkt w Zakładzie Polityki Zagranicznej RP, Instytut Studiów Międzynarodowych UWr.
- Przemysław Hankus magister, doktorant w Zakładzie Polityki Zagranicznej RP, Instytut Studiów Międzynarodowych UWr.
- Ks. Henryk M. Jagodziński sekretarz nuncjatury I klasy w sekcji drugiej ds. relacji z państwami Sekretariatu Stanu Stolicy Apostolskiej; dyplomata watykański, m.in. w nuncjaturach Stolicy Apostolskiej na Białorusi i w Chorwacji
- Andrij Kudrjaczenko profesor, Dyrektor Instytutu Ogólnoświatowej Historii Narodowej Akademii Nauk Ukrainy
- Maciej Mróz profesor, Kierownik Zakładu Polityki Zagranicznej RP, Instytut Studiów Międzynarodowych UWr.
- Tomasz Orłowski Ambasador Rzeczypospolitej Polskiej we Francji (2007–2014); Podsekretarz stanu ds. współpracy rozwojowej, Polonii, polityki wschodniej i azjatyckiej w Ministerstwie Spraw Zagranicznych RP
- Gregorij Perepelitsa profesor, dyrektor Instytutu Polityki Zagranicznej Akademii Dyplomatycznej przy Ministerstwie Spraw Zagranicznych Ukrainy; wykładowca w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Kijowskiego Narodowego Uniwersytetu im. Tarasa Szewczenki
- Adrian Szumski doktor, adiunkt w Zakładzie Polityki Zagranicznej RP, Instytut Studiów Międzynarodowych UWr.
- Marcin Szydzisz doktor, adiunkt w Zakładzie Polityki Zagranicznej RP, Instytut Studiów Międzynarodowych UWr.
- Grzegorz Tokarz adiunkt w Zakładzie Polityki Zagranicznej RP, Instytut Studiów Międzynarodowych UWr.
- Anna Woroniecka doktor, adiunkt w Zakładzie Studiów nad Geopolityką, Instytut Studiów Międzynarodowych UWr.

ZAKŁAD POLITYKI ZAGRANICZNEJ RP ISM UW.

Zakład działa od 2000 r. w ramach Instytutu Studiów Międzynarodowych UW. Do głównych obszarów badań prowadzonych przez jego kadre należą kwestie związane z szeroko rozumianą polityką zagraniczną i bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej oraz z jej wewnętrznymi i zewnętrznymi uwarunkowaniami. Aktywność naukowa i dydaktyczna jego pracowników koncentruje się wokół takich zagadnień, jak: główne kierunki polityki zagranicznej RP (Europa Środkowa i Wschodnia, Unia Europejska, stosunki bilateralne z Izraelem i RFN), jej koncepcje kształtowane przez poszczególne ośrodki myśli politycznej i ugrupowania parlamentarne oraz formy i sposoby jej wdrażania przez naczelne organy władzy państwowej i instytucje rządowe. W obszarze zainteresowań badawczych znajduje się również: polityka bezpieczeństwa Polski (uwarunkowania i mechanizmy jej realizacji), problematyka studiów strategicznych oraz szeroko pojęta polityka międzynarodowa, w tym kwestie związane z bezpieczeństwem i stosunkami narodowościowo-wyznaniowymi w Europie Środkowej i Wschodniej oraz na Bliskim Wschodzie.

Szczególny nacisk kładziony jest na badanie zagadnień związanych z funkcjonowaniem dyplomacji w wymiarze klasycznym (m.in. działalność polskiej służby dyplomatycznej i konsularnej) oraz społecznym (dyplomacja publiczna), jak również z aktywnością Polski w organizacjach międzynarodowych i międzyrządowych. Zakład odpowiedzialny jest również za przygotowanie oferty dydaktycznej i prowadzenie zajęć w ramach specjalności „dyplomatycznej”, realizowanej na kierunku „Stosunki Międzynarodowe”. W ich trakcie studenci uzyskują teoretyczną i praktyczną wiedzę z zakresu: prawa dyplomatycznego i konsularnego, organizacji i techniki służby zagranicznej, umów międzynarodowych, protokołu dyplomatycznego, prawa dyplomatycznego organizacji międzynarodowych, korespondencji dyplomatycznej oraz prawa rozstrzygania sporów międzynarodowych.

Zakład ściśle współpracuje z instytucjami i środowiskami naukowo-badawczym w takich krajach, jak: Białoruś, Chorwacja, Czechy, Federacja Rosyjska, Izrael, Litwa, Ukraina, Wielka Brytania i Włochy.

Kontakt:

ul. Koszarowa 3/21

51-149 Wrocław

www.zpz.uni.wroc.pl

INSTYTUT STUDIÓW MIĘDZYNARODOWYCH UWr. (ISM UWr.)

Od 1998 r. Instytut, początkowo jako Instytut Badań Niemcoznawczych i Europejskich UWr., prowadzi działalność naukową i dydaktyczną w zakresie szeroko rozumianych stosunków międzynarodowych oraz bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego. Do głównych obszarów badań prowadzonych w jego ramach należą: integracja europejska, stosunki międzynarodowe na obszarze Europy Wschodniej i Azji, polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej, problematyka państw niemieckiego obszaru językowego, komunikowanie międzynarodowe, dyplomacja publiczna, geopolityka oraz międzynarodowe stosunki gospodarcze i finansowe.

Kadra dydaktyczna Instytutu to zespół składający się z pracowników o ugruntowanej pozycji w środowisku badawczym oraz młodych, dynamicznych ludzi, stojących na początku swojej kariery naukowo-dydaktycznej. Uczestniczą oni w kilkudziesięciu międzynarodowych programach i projektach badawczych realizowanych na terenie Europy, Afryki, Azji i Ameryki Północnej, jak również ściśle współpracują zarówno z krajowymi, jak i zagranicznymi uczelniami, ośrodkami analityczno-badawczymi, instytucjami publicznymi i organizacjami pozarządowymi.

Instytut posiada ponad 50 umów o współpracy, podpisanych z uczelniami państw Unii Europejskiej w ramach programu Erasmus. Jednostka uczestniczy również w programie Erasmus Mundus oraz współpracuje z szeregiem uczelni partnerskich, między innymi z obszaru Białorusi, Chorwacji, Czech, Federacji Rosyjskiej, Gruzji oraz Ukrainy.

Obecnie Instytut Studiów Międzynarodowych UWr. kształci studentów na kierunkach: „stosunki międzynarodowe” (trzyletnie studia licencjackie i dwuletnie magisterskie) oraz „bezpieczeństwo narodowe” (trzyletnie studia licencjackie). Począwszy od roku akademickiego 2013/2014 planuje się otwarcie dwuletnich studiów magisterskich na kierunku „bezpieczeństwo międzynarodowe”. W Instytucie prowadzone są również anglojęzyczne studia magisterskie „Master Studies of International Relations”, których słuchaczami są między innymi studenci z Chin, Indii, Japonii, Peru, RPA, Tajwanu i Wielkiej Brytanii.

Kontakt:

ul. Koszarowa 3/21

51-149 Wrocław

Email: sekretariat.ism@uni.wroc.pl

www.ism.uni.wroc.pl

FUNDACJA FORUM POLITYKI WSCHODNIEJ (FPW)

Fundacja Forum Polityki Wschodniej (FPW) jest polską organizacją pozarządową, o charakterze ośrodka naukowo-badawczego typu *think – tank*, zajmującą się zagadnieniami bieżących stosunków politycznych na obszarze państw byłego Związku Radzieckiego, w Europie Środkowo-Wschodniej oraz na Bałkanach. Działa od 2009 roku we Wrocławiu, zgodnie z decyzją Sądu Rejonowego dla Wrocławia – Fabrycznej.

U podstaw jej powstania leży pragnienie zdobywania i upowszechniania wiedzy, która będzie mogła być wykorzystywana na rzecz lepszego zrozumienia sytuacji międzynarodowej na terenie Europy oraz pomoc animatorom polskiej polityki zagranicznej – politykom, liderom gospodarki, ludziom kultury, organizacjom pozarządowym, a także wszystkim innym zainteresowanym – w ich codziennej działalności.

Naczelnym celem działalności fundacji jest:

- Wspieranie i rozwijanie współpracy naukowej pomiędzy środowiskami naukowymi w Polsce oraz w innych krajach Europy Środkowej i Wschodniej;
- Kreowanie i realizowanie projektów naukowo – badawczych oraz edukacyjnych, dotyczących rozwoju społeczeństw państw Europy Środkowej i Wschodniej;
- Popularyzacja wiedzy na temat problematyki państw Europy Środkowej i Wschodniej;
- Prowadzenie działań na rzecz szeroko rozumianej integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami państw europejskich.

FPW realizuje je między innymi poprzez:

- Inicjowanie, wspieranie oraz prowadzenie badań, jak również wykonywanie prognoz i analiz z zakresu problematyki stosunków międzynarodowych, politologii, ekonomii, historii oraz socjologii;
- Tworzenie i koordynację pracy zespołów analitycznych i ekspercko – doradczych;
- Współpracę ze środowiskami, organizacjami, instytucjami naukowymi, gospodarczymi, politycznymi i kulturalnymi w kraju i za granicą;
- Organizowanie seminariów, konferencji, wykładów eksperckich, warsztatów i podróży studyjnych.

Kontakt:

Email: fpw@fpw.wroclaw.pl

www.fpw.wroclaw.pl