

Józef M. Fiszer

**POLITYKA ZAGRANICZNA POLSKI
WOBEC MAŁYCH KRAJÓW
EUROPY ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ
(1989–2009)**

WSTĘP

Powojenny, tzw. jałtańsko-poczdamski, bipolarny albo jeszcze inaczej zimnowojenny ład międzynarodowy rozpadł się 20 lat temu wraz z upadkiem komunizmu w Europie Środkowo-Wschodniej, zjednoczeniem Niemiec i upadkiem Związku Sowieckiego, co miało miejsce w latach 1989–1991. W rezultacie tych historycznych procesów zakończyła się „zimna wojna” i zmieniła się mapa polityczna Europy i świata, pojawiły się bowiem nowe, demokratyczne i suwerenne państwa, a wśród nich Polska. Zmieniło się też otoczenie Polski, czyli nastąpiła zmiana w jej położeniu geopolitycznym, co wymagało opracowania nowej koncepcji polityki zagranicznej, dzięki której Polska mogłaby wzmocnić nie tylko swoje bezpieczeństwo i suwerenność polityczną, ale przede wszystkim umocnić swoją pozycję na arenie międzynarodowej i stać się aktywnym uczestnikiem stosunków międzynarodowych i nowego, tzw. postkomunistycznego ładu międzynarodowego. Budowa tego nowego systemu międzynarodowego rozpoczęła się wraz z upadkiem ładu jałtańsko-poczdamskiego i trwa do dnia dzisiejszego. Jednym z istotnych elementów tego procesu, a zarazem skutków stało się niebywałe przyspieszenie procesów integracyjnych na naszym kontynencie, które doprowadziły do utworzenia Unii Europejskiej. W procesie tym od samego początku aktywnie uczestniczy Polska jako suwerenny podmiot stosunków międzynarodowych.

Kształtujący się dziś w Europie i świecie nowy system międzynarodowy, jest heterogeniczny. W tym systemie występują różne grupy państw: demokratyczne i niedemokratyczne, nowoczesne, ponowoczesne i przednowoczesne; biedne i bogate; dobrze zorganizowane i upadające lub upadłe; słabe i silne

oraz małe, średnie i duże, mocarstwa i supermocarstwa. Nowe zasady międzynarodowego porządku proklamowane po załamaniu się „zimnej wojny” – państwo prawa, pluralizm, demokracja, wolny rynek – w istocie rzeczy nie są przez państwa kontestowane przynajmniej na płaszczyźnie werbalnej. Jednak zasady i wartości te torują sobie drogę z ogromnym trudem. Są bowiem różnie pojmowane i w sposób dowolny interpretowane. Żyjemy więc w czasie wielkich i dynamicznych zmian. Zacierają się granice między tym, co wewnętrzne a tym, co zewnętrzne. Dotyczy to także zmian ustrojowych, które oddziałują na międzynarodową sytuację. Pragmatyczna koncepcja transformacji ustrojowej, czyli zmiany reżimów jest *a limine* odrzucana przez państwa, które nie respektują rządów prawa i demokracji. Z kolei próby narzucenia demokracji z zewnątrz prowadzą ze swej istoty do skutków odwrotnych do zamierzonych. Co więcej, taki sposób promowania demokracji postrzegany jest jako ukryta forma powrotu do metod kolonialnych. Jest ona określana jako amerykanizacja czy też westernizacja różnych regionów Azji, Afryki, Ameryki Łacińskiej. Stare i nowe mocarstwa odwołują się często do wspólnych wartości i interesów społeczności międzynarodowej. Jednak w percepcji państw Azji, Afryki i Ameryki Łacińskiej są to próby narzucenia przez wielkie potęgi własnych egoistycznych mocarstwowych interesów. Odrzucana jest zwłaszcza koncepcja szczególnej roli Stanów Zjednoczonych. Kwestionowane jest ich przywództwo w świecie. Antyamerykanizm zyskał nie tylko na popularności, ale stał się swoistą nową ideologią czy też religią, przede wszystkim w niektórych krajach Ameryki Łacińskiej i Azji. Przy braku instytucjonalnych form bezpieczeństwa i struktur wielostronnych prowadzi to do zjawiska denacjonalizacji polityk zagranicznych, a szczególnie bezpieczeństwa narodowego.

Istotnym *novum* w kształtującym się dziś systemie międzynarodowym jest zwiększająca się liczba państw słabych, upadających i upadłych. Są one postrzegane jako jedno z głównych współczesnych zagrożeń. To słabość wewnętrzna, a nie zewnętrzna agresja, jest przyczyną większości współczesnych konfliktów od 1991 roku. W latach 1992–2008 wybuchło w świecie ponad siedemdziesiąt poważnych konfliktów zbrojnych¹.

Innego typu zjawiskiem we współczesnych stosunkach międzynarodowych jest też jakościowo nowa i pozytywna nieznana w przeszłości rola, jaką odgrywają ponadnarodowe instytucje. Bez precedensu w historii Europy i świata jest nowe miejsce i znaczenie Unii Europejskiej, która jest czymś innym i bardziej zintegrowanym niż organizacja międzynarodowa, ale nie jest państwem

¹ Patrz A.D. Rotfeld, *Polityka suwerennej Polski w niestabilnym świecie*, „Sprawy Międzynarodowe” 2008, nr 4, s. 10.

(mocarstwem) *sui generis*. Obok międzyrządowych organizacji, takich jak ONZ, NATO, OBWE, Rada Europy, głównymi instrumentami bezpieczeństwa państw średnich i małych stają się różne ponadnarodowe instytucje. Wielkie mocarstwa z reguły przywiązują wagę do tych instytucji wtedy, gdy są one instrumentami w realizacji ich polityki. Innymi słowy, wielkie mocarstwa traktują je instrumentalnie, ale nie chcą być instrumentami realizacji strategii ponad- i wielonarodowych wielostronnych instytucji i organizacji.

Wraz z utworzeniem Unii Europejskiej, czyli specyficznego związku suwerennych państw, który ma tylko te kompetencje, które jej owe państwa dobrowolnie nadały, wydawało się, że dotychczasowe wizje Europy ponadnarodowej, zjednoczonej gospodarczo, politycznie i ideowo, a tym samym żyjącej w pokoju, dobrobycie i bezpieczeństwie, zostaną wreszcie urzeczywistnione. Te marzenia Europejczyków i cele europejskiej integracji wciąż są *in statu nascendi*, a droga do zjednoczonej Europy jeszcze daleka. Nie ulega natomiast wątpliwości, że traktat z Maastricht i Unia Europejska otworzyły nowe możliwości przyspieszania procesów integracyjnych w Europie. Jednak przyszła Unia i zjednoczona Europa muszą być oparte na systemie wartości, który z jednej strony prowadzi do zmniejszenia tego, co dziś nazywamy deficytem demokracji, a z drugiej umożliwi państwom średnim i małym odgrywanie roli takiej, na jaką zasługują, a na pewno roli nieporównywalnie większej, niż gdyby pozostały one poza taką wspólnotą, jaką jest Unia Europejska. Dlatego też UE musi pozostać nadal otwarta na pozostałe kraje, które z różnych względów nie są jej członkami. Istniejącą wspólnotę gospodarczą w UE należy uzupełnić wspólnotą polityczną, wojskową, naukowo-techniczną i kulturową. Tylko wówczas stanie się możliwe zbudowanie europejskiego społeczeństwa obywatelskiego, które będzie gwarancją dalszego rozwoju UE i bezpiecznej, wolnej od konfliktów oraz wojen Europy.

Polska już od 1 maja 2004 roku jest członkiem Unii Europejskiej. Nie występuje więc w roli obserwatora czy kandydata, lecz ma bezpośredni wpływ na kształt i losy przyszłej Unii. Jednocześnie jednak ów kształt i losy będą miały zasadniczy wpływ na status i bezpieczeństwo Polski w kolejnych dziesięcioleciach. Od tego bowiem zależy, czy Polska będzie członkiem efektywnej, liczącej się w świecie organizacji, czy też ponownie znajdzie się gdzieś między klaustrofobiczną Europą Zachodnią a bliżej nieokreślonym Wschodem, czy będzie budować sprawną, innowacyjną i konkurencyjną gospodarkę czy będzie rozszarpywana przez grupy o różnych interesach i spychana do roli eksportera towarów nieprzetworzonych, czy stawi czoła przestępczości zorganizowanej i korupcji, a także czy będzie państwem z nowoczesnym rolnictwem i wykształconym społeczeństwem.

Warto więc uświadomić sobie, że debata nad przyszłością Unii Europejskiej jest jednocześnie debatą nad kierunkiem rozwoju Polski oraz jej miejscem na kontynencie europejskim. Dlatego Polska winna uczynić wszystko co w jej mocy, aby Unia przezwyciężyła kryzys polityczny i wróciła na drogę konsolidacji oraz pogłębiania i poszerzania. Jednocześnie Polska musi prowadzić realistyczną mądrą politykę międzynarodową, opartą na współpracy ze wszystkimi krajami, a szczególnie sąsiadami, tak małymi jak i dużymi. Ogromne znaczenie dla przyszłości naszego kraju, a także dla stabilności w skali całego kontynentu, mają procesy zachodzące w tych krajach, które położone są między wschodnią granicą UE a Rosją. Musimy uczynić wszystko, co w naszej mocy, aby był to obszar rosnącej nadziei i pomyślności, wraz z sukcesami demokracji, rządów prawa, wolnorynkowych reform gospodarczych. Od tego zależy geopolityczny i cywilizacyjny kształt naszego regionu, a także szanse dla dalszej europejskiej integracji².

Celem niniejszego opracowania jest właśnie próba ukazania stosunku Polski do małych państw Europy, zwłaszcza sąsiadów. Chciałbym pokazać przesłanki i cele polskiej polityki zagranicznej na tym odcinku, jej dotychczasowe efekty i perspektywy oraz odpowiedzieć na wiele pytań z tym związanych, m.in. dlatego nie należy lekceważyć małych sąsiadów zarówno tych, którzy należą do UE, jak i tych, którzy jeszcze nie ubiegają się o członkostwo w tym najważniejszym ugrupowaniu państw na naszym kontynencie? Ponadto, czy Polska powinna być mocarstwem regionalnym czy też tylko liderem wśród małych i średnich państw naszego regionu? Odpowiedzi na te i inne pytania nie są łatwe i wciąż – mimo minionych dwudziestu lat – niejednoznaczne, często bowiem są oderwane od międzynarodowych realiów.

PAŃSTWA MAŁE – ISTOTA I ICH ROLA NA ARENIE MIĘDZYNARODOWEJ

Państwa małe, często zwane karłowatymi, już od dawna cieszą się dużym zainteresowaniem wśród politologów i badaczy stosunków międzynarodowych. Na ich temat, zwłaszcza o roli na arenie międzynarodowej czy w różnych organizacjach międzynarodowych, napisano już wiele prac, a na świecie istnieje poważna literatura przedmiotu. Niestety, tego nie można powiedzieć

² Patrz J. Nowak-Jeziorański, *Rzeczpospolita atlantycka. Czym jest polska racja stanu?*, [w:] *Polska polityka wschodnia*, Kolegium Europy Wschodniej, Wrocław 2005, s. 9–11.

o Polsce, gdzie problematyka małych i średnich państw przez badaczy traktowana jest wręcz po macoszemu³.

Tymczasem dziś około 80% państw Europy i 70% wszystkich państw świata to właśnie państwa małe, choć szacunki te różnią się często, bowiem determinowane są przyjętymi kryteriami, wedle których państwa dzieli się na różne grupy czy kategorie. Poza tym w środowisku naukowym wciąż nie ma zgody co do tego, jak definiować państwa małe i jakie atrybuty pozwalają odróżnić tę kategorię od pozostałych państw, przede wszystkim mocarstw.

Jeśli idzie o Europę, to obecnie liczy ona (wraz z Rosją i Turcją) 47 państw, które pod względem powierzchni dzieli się na kraje duże, średnie i małe, a do Unii Europejskiej należy 27 spośród nich. Zarówno badacze, jak politycy i dziennikarze analizujący europejską scenę polityczną bez większych problemów, choć w sposób całkowicie intuicyjny państwa członkowskie UE dzielą na duże, to tzw. wielka piątka czyli Niemcy, Francja, Wielka Brytania, Hiszpania i Włochy, do której w 2004 roku dołączyła Polska oraz małe, czyli pozostałe 21 państw. Oczywiście, obie te grupy są silnie zróżnicowane, a poszczególne państwa są niejednorodne pod względem geograficznym, historycznym, kulturowym, o różnych potencjałach ekonomicznych i strukturze gospodarczej, odmiennej polityce obronnej i zagranicznej. Trzon Unii Europejskiej albo inaczej „twarde jądro” stanowią owe państwa duże, mocno zaludnione i z dużymi potencjałami gospodarczymi, takie jak: Niemcy, Francja, Włochy, Wielka Brytania, Hiszpania czy Polska⁴.

Powyższy podział wydaje się być nie tylko „intuicyjnym”, co wręcz sztucznym, pozbawionym naukowego obiektywizmu. Przykładem może być Polska i próby zaliczenia jej do państw „dużych”, co nas Polaków może z jednej strony napawać dumą, a z drugiej strony wywołuje zdziwienie i budzi wątpliwości. Dlatego też uważam za niepozbawione racji pomysły, aby wyodrębnić spośród państw członkowskich UE kategorię państw średnich na czele: z Hiszpanią, Polską, Portugalią, Holandią, Szwecją, Rumunią i Grecją. Kto wie, czy taki podział i systematyzacja państw członkowskich nie miałyby nie tylko duże znaczenie naukowe, ale także wpływ na lepsze funkcjonowanie Unii Europejskiej.

Status państwa „małego”, np. ze względu na jego powierzchnię lub liczbę mieszkańców, nie przesądza dziś o jego aktywności jako podmiotu prawa

³ R. Żelichowski (red.), *Małe państwa Europy Zachodniej i terytoria o statusie specjalnym*, ISP PAN, Warszawa 2008, s. 7–9.

⁴ J. Łaptos, *Historia małych krajów Europy*, Ossolineum, Wrocław 2002; A. Kosowska, *Duża Unia małych krajów – państwa małe w Unii Europejskiej*, [w:] *Małe państwa Europy Zachodniej...*, op. cit., s. 13–32.

międzynarodowego i stosunków międzynarodowych oraz pozycji w środowisku międzynarodowym, czego przykładem może być Państwo Watykańskie o powierzchni zaledwie 44 hektarów (0,439 km²)⁵.

W świetle bowiem zasady „suwerennej równości państw”, ten najmniejszy na świecie kraj, czyli Watykan ma w stosunkach międzynarodowych takie same prawa i obowiązki, a więc możliwości prowadzenia aktywnej działalności, jak potężne Stany Zjednoczone czy dawny ZSRR, który mimo statusu supermocarstwa rozpadł się, a maleńki Watykan wciąż istnieje i odgrywa rolę na arenie międzynarodowej porównywalną do Stanów Zjednoczonych. Podobnie dużą rolę, zwłaszcza polityczną, mogą odgrywać inne małe państwa w środowisku międzynarodowym lub na forum różnych instytucji międzynarodowych, biorąc pod uwagę fakt, że jest ich zdecydowanie więcej aniżeli państw dużych i mogą wchodzić w różnego rodzaju koalicje. Widać to na przykładzie ONZ czy też Unii Europejskiej.

Małe państwa europejskie, w tym nasi sąsiedzi, przekonują także, że utożsamianie państwa małego z państwem słabym jest już anachronizmem. Niewielkie terytorium czy mała liczba ludności wcale nie muszą hamować rozwoju gospodarczego czy aktywności politycznej na forum międzynarodowym. Wręcz odwrotnie, dzięki strategii specjalizacji małe państwa są zdolne przewyczyć wadę swojej skali. Przykładem są małe państwa leżące w klimacie śródziemnomorskim (np. Cypr), uzyskujące realne korzyści gospodarcze z rozwoju turystyki lub małe państwa zasobne w surowce naturalne, jak np. Kuwejt czy Katar.

Katar, który w maju 2009 roku wygrał przetarg na stocznię w Szczecinie i Gdyni oraz będzie dostarczał do Świnoujścia skroplony gaz ziemny, to maleńki pustynny kraj nad Zatoką Perską o powierzchni 11 tys. kilometrów kwadratowych, a więc wielkości trzech polskich powiatów, gdzie żyje około 1,5 mln ludzi, ale tylko 200 tys. to obywatele tego emiratu. Reszta to emigranci zarobkowi, specjaliści od wydobycia gazu, prowadzenia hoteli i lokowania gazodolarów oraz masy robotników z Azji i Bliskiego Wschodu, którzy budują zakłady petrochemiczne i ośrodki wypoczynkowe. Katarczycy pod względem PKB na głowę mieszkańca (58 tys. USD) ustępują jedynie Luksemburczykom. Dla porównania, PKB na głowę mieszkańca Polski to tylko 17 tys. USD.

Swoje bogactwo i pozycję na rynkach światowych Katar zawdzięcza ropie naftowej, a także gazowi ziemnemu. Tzw. Pole Północne zawiera około 18 bln m sześć. gazu, co daje Katarowi trzecie co do wielkości zasoby tego surowca

⁵ Szerzej na ten temat patrz: K. Strzałka, *Szczególne formy państwa – Państwo Miasto Watykan*, [w:] *Małe państwa Europy Zachodniej...*, op. cit., s. 35–80.

po Rosji i Iranie. Zasoby trudne do spieniężenia, ale Katar stworzył światowy rynek skroplonego gazu (LNG), na którym dziś jest największym graczem. To dzięki LNG Katar odnotował w 2008 roku najwyższy wzrost gospodarczy na świecie – 14,3% PKB. Dziś katarski gaz importują m.in. Japonia, Wielka Brytania i USA, a niebawem także Polska.

Katarczycy umiejętnie wykorzystali swoje bogactwa naturalne i dzięki mądrej polityce gospodarczej ich maleńki kraj odgrywa dziś olbrzymią rolę na arenie międzynarodowej, także polityczną. Katar stał się Luksemburgiem Bliskiego Wschodu, a światowe koncerny i zachodnie rządy biją się dziś w dobie światowego kryzysu o katarskie pieniądze, także Polska, która powinna stać się dla Katarczyków pomostem do inwestycji w Europie Środkowej⁶.

Niewielkie terytorium nie jest również przeszkodą na drodze do tworzenia potężnych prywatnych korporacji: na przykład Holandia należy do czołówki państw o największej koncentracji przemysłu. Zatem małe państwo może wykorzystać swój rozmiar jako atut i źródło relatywnej siły. W rezultacie tego dziś nawet bardzo małe kraje mogą być wpływowe, gdyż o ich skuteczności przesądzają nie wielkość terytorialna czy potęga wojskowa, ale innowacyjność idei i działań⁷. Dlatego też Polska nie powinna lekceważyć małych sąsiadów i w ogóle swych sąsiadów, bo ze wszystkimi sąsiadami należy żyć w zgodzie. Małe państwa mogą też być znakomitymi partnerami czy sojusznikami tak w aspekcie politycznym, jak gospodarczym i wojskowym (obronnym). Trzeba tylko tego chcieć i odrzucać stereotypowy pogląd, że z małym sąsiadem, czyli słabym są tylko same problemy.

MAŁE PAŃSTWA W EUROPIE ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ – BEZPOŚREDNI SĄSIEDZI POLSKI

Nasi bezpośredni i dalsi sąsiedzi, czyli małe państwa Europy Środkowo-Wschodniej, które wraz z Polską stały się z dniem 1 maja 2004 roku członkami Unii Europejskiej, to w kolejności alfabetycznej: Czechy (10,3 mln ludności), Estonia (1,5 mln ludności), Litwa (3,7 mln ludności), Łotwa (2,4 mln ludności), Słowacja (5,4 mln ludności), Słowenia (2 mln ludności) i Węgry (10 mln ludności). W sumie 9 państw, których łączna liczba ludności wynosi 47,4 mln osób, a więc tylko o niecałe 10 mln więcej niż liczba ludności Polski – 38,7 mln. Państwa te tworzą klasyczny region usytuowany na obszarze

⁶ W. Smoczyński, *Emirat na gazie*, „Polityka”, nr 32, 8 VIII 2009, s. 34–35.

⁷ A. Kosowska, *Duża Unia...*, op. cit., s. 18–19.

Europy Środkowo-Wschodniej, oprócz Węgier, zamieszkały przez ludność pochodzenia słowiańskiego i z dominującą przewagą wyznawców religii chrześcijańskiej (katolików, protestantów i prawosławnych). Z państwami tymi łączy nas wspólna historia i burzliwe dzieje, z przewagą elementów przyjaźni i kooperacji nad elementami wrogości i antagonizmów o podłożu politycznym, etnicznym, religijnym, terytorialnym czy granicznym. Mamy tu więc do czynienia z pozytywnymi przesłankami do rozwoju wszechstronnej współpracy tak w wymiarze bilateralnym jak i multilateralnym, w ramach takich struktur międzynarodowych, jak Rada Europy, NATO czy Unia Europejska, a także na forum ONZ, do których to instytucji należą wszystkie powyższe państwa, wszyscy nasi bezpośredni i pośredni sąsiedzi. Polska, biorąc pod uwagę jej położenie geopolityczne oraz potencjały: demograficzny, gospodarczy, wojskowy i inne, z powodzeniem mogłaby pełnić rolę lidera tego regionu i funkcję tzw. mocarstwa regionalnego. Niestety, dotąd takiej funkcji nie udało się nam osiągnąć. Przyczyny tego są różne i nie zawsze leżą po naszej stronie. Z drugiej strony, często nie zdajemy sobie sprawy z tego, że jako szósty co do wielkości kraj członkowski w UE i największy w regionie mamy predyspozycje do pełnienia ważnych ról i funkcji. Nie traktujemy jednak takiej wizji poważnie. Podobnie nie traktujemy z wystarczającą powagą Polski na arenie europejskiej. Tymczasem – jak mówi Róża Thun, szefowa Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce – „Jeżdżąc często po Europie, widzę, jak wszyscy liczą się z głosem Polski. Jak czekają na ten głos np. małe kraje, które wstąpiły do UE równocześnie z nami. Cały czas patrzają, dokąd Polska ich zaprowadzi”⁸.

POLSKA MOCARSTWEM REGIONALNYM CZY LIDEREM WŚRÓD MAŁYCH PAŃSTW EUROPY ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ

Polska jest państwem regionalnym, którego interesy nie sięgają poza kontynent europejski. Po 1989 roku podpisaliśmy traktaty dobrego sąsiedztwa ze wszystkimi państwami ościennymi. Wydaje się, że po raz pierwszy w naszej trudnej historii jesteśmy krajem nie tylko wolnym i niepodległym, ale i bezpiecznym. Wyciąganie takiego wniosku jest jednak przedwczesne i będzie tak

⁸ Rozmowa z Różą Thun, „Gazeta Wyborcza”, 30 IV–1 V 2009, s. 17. Patrz także: S.E. Serwońska, *Współpraca regionalna Polski w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej*, [w:] *Polityka zagraniczna Polski w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej*, (red.) R. Podgórzyska, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009, s. 222–241.

długo, jak długo nie znikną tkwiące po obu stronach naszych granic wrogie stereotypy. W interesie polskiej racji stanu leży więc wspieranie wszelkich inicjatyw społecznych, których celem jest zbliżenie i wzajemne poznanie się ludzi, a zwłaszcza młodzieży ze wszystkich państw naszego regionu. Tylko bowiem na drodze bezpośredniego poznawania się Polaków i Niemców, Polaków i Rosjan, Ukraińców, Białorusinów, Litwinów, Czechów i Słowaków można zbudować trwałe fundamenty dla dalszej współpracy między tymi narodami i państwami.

Już w 1999 roku w polskim parlamencie papież Jan Paweł II mówił: „Polska ma pełne prawo, aby uczestniczyć w ogólnym procesie postępu i rozwoju świata, zwłaszcza Europy. (...) Doświadczenie dziejowe, jakie posiada Naród polski, jego bogactwo duchowe i kulturowe mogą skutecznie przyczynić się do ogólnego dobra całej rodziny ludzkiej, zwłaszcza do umocnienia pokoju i bezpieczeństwa w Europie”⁹.

Polska po akcesji do NATO w dniu 12 marca 1999 roku i do Unii Europejskiej 1 maja 2004 roku, podobnie jak inne kraje członkowskie tych ugrupowań nie straciła suwerenności, a wręcz odwrotnie, wzmocniła ją. Zyskała większe zaufanie, także sąsiadów i zaczęto ją postrzegać jako kraj demokratyczny, stabilny i przewidywalny. Polska stała się dzięki temu ważnym, aktywnym uczestnikiem stosunków międzynarodowych i dziś możemy skuteczniej wpływać na losy całej Europy i na rozwój całego świata. Dążyliśmy za wszelką cenę, aby w NATO i Unii Europejskiej znaleźli się też nasi sąsiedzi. Wysiłki te zostały uwieńczone sukcesem i Czesi, Słowacy, Litwini, owi mali, bezpośredni sąsiedzi są dziś naszymi tam sojusznikami i partnerami. Nadal zaś popieramy dążenia Białorusinów i Ukraińców do członkostwa w NATO i UE oraz szukamy porozumienia z Rosją.

Po przystąpieniu do NATO oraz Unii Europejskiej jednym z kluczowych zadań dla polskiej dyplomacji stało się sprostanie licznym wyzwaniom z dziedziny polityki wschodniej. Relacje z obszarem postradzieckim wciąż wymagały od polskich elit zdecydowanie „większej staranności” przy projektowaniu akcji dyplomatycznych w celu rozwiązania wielu problemów często powiązanych z polityką, gospodarką oraz historią regionu. Warto tu wspomnieć, iż od dłuższego czasu między Polską a Rosją istniała niemalże swoista gra o sumie zerowej, gdzie zwycięstwo jednej opcji oznaczać miało porażkę drugiej. Duży sprzeciw na Kremlu budziły zwłaszcza działania polskich władz, które skupiały się na proeuropejskich orientacjach Ukrainy w myśl zasady, że

⁹ Przemówienie Jana Pawła II w Parlamencie RP w dniu 11 czerwca 1999 roku, „Rzeczpospolita”, 12 VI 1999.

Rosja bez Kijowa nie będzie mogła liczyć na polityczną dominację w Europie Wschodniej¹⁰.

W latach 2005–2007 przejawem negatywnych dla Polski tendencji w polityce wschodniej stał się m.in. kryzys gazowy pomiędzy Rosją a Ukrainą. Problem ten, mimo zagrożeń, które rodził otworzył jednak drogę do szerszej akcji dyplomatycznej Warszawy w ramach Unii Europejskiej, polegającej na promocji własnych preferencji w relacjach ze Wschodem. Skutkiem ukraińsko-rosyjskiego sporu gazowego stało się bowiem narastające w Europie przeświadczenie o potrzebie zapewnienia dywersyfikacji źródeł energii oraz nowych dróg tranzytu, które uwalniałyby Unię Europejską od negatywnego działania monopolistów w tym sektorze. Warto tu dodać, iż wobec problematyki nośników energii w ramach UE nigdy nie było jednomyślności między krajami starej 15-ki a państwami z Europy Środkowo-Wschodniej. Dlatego też propozycje Polski na rzecz rozwiązania problemu bezpieczeństwa energetycznego napotykały na opór poszczególnych państw, także sąsiadów, obawiających się reakcji Moskwy. Tak było też z propozycją Warszawy w sprawie rozwiązania problemu bezpieczeństwa energetycznego poprzez stworzenie specjalnego paktu, zwanego potocznie „energetycznym NATO”. Projekt ten ostatecznie nie uzyskał aprobaty w ramach UE. Wydawał się on bowiem innym partnerom nieadekwatny do panującej na Starym Kontynencie sytuacji politycznej, ze względu na propozycję połączenia m.in. państw NATO, Unii Europejskiej oraz terytoriów „bliskiej zagranicy” dla Rosji w ramach jednej organizacji. Kraje członkowskie UE argumentowały, iż pomysł ten przypominał rodzaj kartelu, wymierzonego *stricto* w interesy Rosji, co nie mogło znaleźć zrozumienia. Twierdzono powszechnie, iż proponowane przez Polskę rozwiązania świadczyły o braku należytego rozeznania w polityce europejskiej. Priorytetowe miały być bowiem wskazania Komisji Europejskiej, opublikowane w ramach tzw. Zielonej Księgi¹¹.

W literaturze przedmiotu dosyć powszechne jest przekonanie, że po przystąpieniu do NATO i Unii Europejskiej Polska utraciła strategiczne cele swej polityki. Wyrażany jest pogląd, że Polska w istocie zajęła postawę reaktywną, a nie aktywną, że zabiega o utrzymanie się w głównym nurcie, którego

¹⁰ A. Niedźwiecki, *Polska polityka europejska w latach 2005–2007. Zarys problemu*, „ATHENAEUM. Political Science” 2008, Vol. 19, s. 44; P. Kowal, „Wymiar wschodni” UE – szansa czy *idée fixe* polskiej polityki, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2002.

¹¹ P. Świeboda, *Strategiczne wyzwanie dla Unii Europejskiej. Kształtowanie zewnętrznego wymiaru polityki energetycznej*. Raport demos Europa-Centrum Strategii Europejskiej, Warszawa 2006, s. 12–19.

kierunek określają inne mocarstwa – USA w NATO, a Niemcy i Francja w Unii Europejskiej. Dominuje też pogląd, że przed wejściem do NATO i UE państwa Europy Środkowej i Wschodniej prowadziły względnie solidarną politykę międzynarodową, a wraz z osiągnięciem podstawowego celu, czyli akcesji nastąpiła istotna zmiana charakteru interesów wiążących te kraje. Stawiana jest teza, że wszystkie te kraje opowiadają się jedynie za utrzymaniem unijnego budżetu na wysokim poziomie, w pozostałych zaś sprawach interesy tych państw są różne, niekiedy wręcz rozbieżne, a związki łączące te kraje cechują się niejednorodnością i fragmentarycznością, a wyjątkiem są interesy bezpieczeństwa sąsiadów Federacji Rosyjskiej, zwłaszcza Estonii, Łotwy, Litwy i Polski¹².

Nie wnikając w te oceny, które – moim zdaniem – są trafne, należy podkreślić, że starania o wejście do NATO i UE nie były traktowane jako cel sam w sobie albo panaceum na rozwiązanie wszystkich problemów, jakie stały przed nowymi demokracjami w Europie Środkowej i Wschodniej, ale obie te struktury są – i powinny być – uważane za ważne instrumenty realizacji założeń strategii rozwoju i bezpieczeństwa Polski oraz innych państw regionu, zwłaszcza małych sąsiadów.

W interesie Polski i jej sąsiadów leży, aby UE i w ogóle Europa były partnerami dla Stanów Zjednoczonych, a pojawiające się w niektórych krajach pomysły stawiające Europę w pozycji rywala czy konkurenta należy uznać za krótkowzroczne.

Co więcej, jak już wspominałem, polska polityka zagraniczna powinna konsekwentnie zmierzać do osiągnięcia przez Polskę pozycji przywódczej w Europie Środkowej i Wschodniej i znaczącej roli w strukturach euroatlantyckich. Polska w roli przywódcy regionalnego nie jest bowiem tylko mrzonką, reprezentującą wybujałe ambicje polityków. Status taki jest realny dla Polski, co pokazała m.in. tzw. pomarańczowa rewolucja na Ukrainie. Naszym atutem jest położenie geopolityczne, wielkość i potencjał kraju, a także dobre stosunki ze Stanami Zjednoczonymi. Przy czym Polska nie może myśleć o sobie z pozycji państwa zagrożonego, otoczonego przez źle nam życzących, a nawet wrogów. Dziś Polska – dzięki Bogu – nie ma wrogów ani wśród małych, ani wśród dużych sąsiadów, są tylko państwa, które realizują swoje interesy, czasem nie licząc się z naszymi, ale to nie znaczy, że są one naszymi wrogami. Musimy starać się harmonizować ich interesy z naszymi. Obrażanie się

¹² A.Z. Kamiński (red.), *Polska bez strategii. Bezpieczeństwo Europy Środkowo-Wschodniej i Polski w perspektywie ładu globalnego*, ISP PAN, Warszawa 2008, s. 119; A.D. Rotfeld, *Polityka suwerennej Polski w niestabilnym świecie...*, op. cit., s. 6–7.

i podkreślanie naszej szczególnej pozycji czy roli między Niemcami i Rosją tylko podtrzymuje syndrom Rappalo i pcha nas, zapewne podświadomie, w kierunku szarej strefy międzynarodowej, do czego nie możemy dopuścić.

Niestety, jak pisze profesor Roman Kuźniar: „W historii Polski zdarzają się okresy, w których nasz kraj ma trudności z prowadzeniem normalnej polityki zagranicznej. Normalność w polityce zagranicznej jest jakoś nie do przyjęcia. Pojawia się megalomania, utrata poczucia rzeczywistości, chciejstwo, zachowania w rodzaju „jeden przeciw wszystkim”, hasła i gesty „dumnego narodu”, który rzekomo jest bardziej „dumny” niż inne, a zatem inni muszą uznać jego pretensje do prestiżu, roli, akceptować jego wyobrażenia o tym, jak ma wyglądać Europa, etc. (...) Charakterystyczna dla Polski jest okresowa niezdolność do zwyczajnej, a zatem uważnej, przemyślanej, profesjonalnej, precyzyjnej, obliczalnej i konsekwentnej polityki zagranicznej, w której ważnym celem przyporządkowuje się odpowiednie środki, w której potrafią się odróżnić interesy od pustych gestów, a rzeczywisty wpływ na otoczenie od powierzchownych i nietrwałych oznak prestiżu. Ta normalność polityki zagranicznej bywa dla polskiej klasy politycznej nie do przyjęcia”¹³.

Jednak to nie specyfika polskich polityków i braki w przygotowaniu merytorycznym polskiej dyplomacji są głównymi przyczynami słabości polskiej polityki zagranicznej, ale przesłanki natury obiektywnej. Otóż zdaniem niektórych badaczy, Polska jest krajem zbyt dużym, aby pozostać w grupie małych państw europejskich, a jednocześnie zbyt małym, aby być traktowanym jak europejskie mocarstwo. Ten dylemat polscy politycy próbują rozwiązać prowadząc często politykę „na wyrost”, co w praktyce nie daje spodziewanych rezultatów i jest źródłem frustracji. Aby tego unikać, warto pamiętać rady Jana Nowaka-Jeziorańskiego, który często mówił, że „Rzeczpospolita nie jest mocarstwem i nie powinna prowadzić polityki „na wyrost”. Polska jest państwem regionalnym, którego interesy nie sięgają poza kontynent europejski”¹⁴.

Polska, leżąc w Europie, powinna swoje podstawowe interesy zaspokajać przy pomocy Unii Europejskiej. Dlatego też w naszym narodowym interesie leży takie kształtowanie dalszego procesu integracji europejskiej, który będzie czynił Unię bardziej spójną i sprawną oraz umacniał jej pozycję międzynarodową. Unia Europejska powinna być kamieniem węgielnym obecnej i przyszłej polityki zagranicznej Polski. W ramach zaś Unii szczególnie powinniśmy pielęgnować stosunki z sąsiadami, dużymi i małymi. W stosunkach z naszymi

¹³ R. Kuźniar, *Droga do wolności. Polityka zagraniczna III Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2008, s. 319.

¹⁴ J. Nowak-Jeziorański, *Rzeczpospolita atlantycka...*, op. cit., s. 12.

mniejszymi sąsiadami powinniśmy kierować się zasadą bezinteresownej życzliwości oraz uwzględniać i wspierać ich potrzeby i postulaty, dzięki czemu zdobędziemy silną pozycję w regionie, ów status mocarstwa regionalnego.

Natomiast Sojusz Atlantycki musi pozostać fundamentem polskiej polityki bezpieczeństwa. Nie tylko ze względu na jego siłę i wiarygodność w euroatlantyckim i globalnym środowisku bezpieczeństwa, lecz także dlatego, że stanowi platformę strategicznej jedności Zachodu, czyli ścisłych związków Europy z Ameryką i jej polityczno-wojskowej obecności na Starym Kontynencie. Dla Polski oba te względy mają niezastąpioną wartość. Polska powinna też kultywować i rozwijać bliskie, wszechstronne stosunki ze Stanami Zjednoczonymi, ale nie powinniśmy popierać tych aspektów polityki Waszyngtonu, które nie służą ani interesowi Zachodu, ani stabilności porządku międzynarodowego, podważają wiarygodność ONZ czy są obliczone na wywoływanie podziałów w Europie i na świecie. Trwały sojusz i bliskie, wzajemnie korzystnie stosunki z USA są dla Polski ważne, ale nie za każdą cenę. Polska nie może popierać militaryzacji polityki bezpieczeństwa i stale musi pamiętać maksymę Hammurabiego – „prawo jest po to, aby chronić słabych przed złymi uczynkami silnych”¹⁵.

Dla Waszyngtonu będziemy więcej znaczyć z mocną pozycją w UE, dobrymi relacjami z sąsiadami oraz bez szukania zbędnego „ratunku” przed Rosją, której retoryki nie wolno mylić z jej realnymi możliwościami. Oznaką słabej wyobraźni były podejmowane przez Warszawę w latach 2005–2007 próby „wojny na dwa fronty” determinowanej w znacznym stopniu przez rodzinną politykę historyczną¹⁶. Polityka zagraniczna zaś musi być prowadzona w interesie obywateli, a nie tylko w sposób zaspokajający ambicje czy oderwane od rzeczywistości wyobrażenia polityków. Lekceważenie roli narodu wpływa także negatywnie na międzynarodowy wizerunek kraju.

Refleksja na temat miejsca Polski na mapie politycznej Europy nie bez przyczyny stanowi jeden z kluczowych elementów dyskursu publicznego po 1989 roku. Dotyka ona bowiem tej dziedziny, która zasadnie jest postrzegana jako doniosłe zagadnienie dla przyszłości kraju. Faktem jest, iż uczestniczenie w procesie integracji europejskiej odciska piętno na wielu obszarach polskiej państwowości. Dlatego też rola polityki europejskiej jako istotnego narzędzia

¹⁵ R. Kuźniar, *Droga do wolności...*, op. cit., s. 323. Patrz także: R. Ciborowski (red.), *Rola Polski w polityce Unii Europejskiej wobec krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, Uniwersytet w Białymstoku. Wydział Ekonomii i Zarządzania, Białystok 2007.

¹⁶ A. Niedźwiecki, *Polska polityka europejska...*, op. cit., s. 39–53; M. Musiał-Karg, *Polska polityka europejska w latach 2005–2007*, [w:] *Polityka zagraniczna Polski...*, (red.) R. Podgórzyńska, op. cit., s. 200–221.

osiągania ważnych celów strategicznych jest niepodważalna, także jeśli idzie o współpracę Polski z małymi krajami, a szczególnie z sąsiadami. Ten niezwykle skomplikowany instrument składa się z dwóch nieodzownych aspektów, których harmonizacja pomaga zagwarantować państwu powodzenie w skali międzynarodowej. Jednym z nich są argumenty merytoryczne, które Polska prezentuje na arenie międzynarodowej, zabiegając o korzystne dla siebie rozwiązania. Jej aktywność w tym względzie winna być uzupełniona dodatkowo przez drugi czynnik o charakterze ściśle formalnym, a zatem różnorodne metody prezentacji własnych postulatów oraz sposoby przekonywania do nich zagranicznych partnerów. Niezbędne jest koherentne współdziałanie tych dwóch elementów, co napotyka jednak rozliczne przeszkody. Często bowiem czynienie z polityki zagranicznej pola wewnątrz politycznych sporów prowadzi do rozdzwieńków pomiędzy jej formą a treścią. Aktywność państwa w stosunkach międzynarodowych jest w zasadniczym stopniu refleksem wewnętrznych fluktuacji, które kształtują jego potencjał oraz zdolność do realizacji fundamentalnych celów politycznych¹⁷.

PRZESŁANKI, CELE, EFEKTY I PERSPEKTYWY POLSKIEJ POLITYKI ZAGRANICZNEJ WOBEC MAŁYCH SĄSIADÓW

U podstaw udziału Polski w międzynarodowych stosunkach politycznych oraz koncepcji jej polityki zagranicznej leżą dwa zasadnicze nurty polskiej myśli politycznej. Pierwszy z nich to nurt narodowościowy, którego przedstawicielem był Roman Dmowski. Narodowcy pojmowali naród jako wspólnotę etniczną, a za głównego wroga i zagrożenie dla jego przetrwania uważali imperializm niemiecki. Uważali oni, że Polska musi układać się z Rosją, a być może powinna nawet zostać jej sojusznikiem. Drugim opozycyjnym nurtem był nurt niepodległościowy. Niepodległościowcy z Józefem Piłsudskim na czele, traktowali naród jako wspólnotę polityczną, historyczną i kulturową, a za odwiecznego wroga Polski uważali imperium rosyjskie¹⁸. Dla Polski stosunki z Niemcami i Rosją zawsze były – i chyba będą nadal – najważniejszym elementem nie tylko polityki państwa, ale i tożsamości narodowej. Nie da się

¹⁷ R. Łoś, *Teoria stosunków międzynarodowych – wybrane zagadnienia*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2001, s. 32; R. Stęplowski, *Wprowadzenie do analizy polityki zagranicznej RP*, PISM, Warszawa 2007, s. 325.

¹⁸ J. Piłsudski, sojusznik Niemców z I wojny światowej, przed śmiercią ostrzegał przed nawiązaniem sojuszu z którymkolwiek z sąsiadów, co prowadziłoby do wasalizacji Rzeczypospolitej.

bowiem zmienić ani geografii, ani historii. Można natomiast zmieniać porządek międzynarodowy i politykę zagraniczną państwa, tak aby były kompatybilnymi oraz służyły wszystkim uczestnikom stosunków międzynarodowych.

Natomiast – jak twierdzi profesor Adam Daniel Rotfeld „największy wpływ na określenie celów i strategii polityki zagranicznej Polski suwerennej wywarły dwie postacie. Mam na myśli Juliusza Mieroszewskiego i Jerzego Giedroycia. Formułowali je w wyjątkowo trudnych warunkach, przy braku zrozumienia w swoim najbliższym emigracyjnym otoczeniu (...). (...) Publicystyka Mieroszewskiego i Giedroycia jest przykładem zwycięstwa ducha nad materią. Świadczy o tym, że myśl i trafne idee ułożenia dobrych i przyjaznych stosunków z sąsiadami na Wschodzie w istocie rzeczy torują sobie drogę i kształtują elity oraz wpływają na proces decyzyjny – nawet, jeśli niekiedy wyprzedzają swój czas o kilkadziesiąt lat”¹⁹.

Osobiście dodałbym do tych osobistości jeszcze dwie wielkie postacie, bez których trudno sobie wyobrazić i zrozumieć reorientację polskiej polityki zagranicznej po 1989 roku, tj. profesora Władysława Bartoszewskiego i Jana Nowaka-Jeziorańskiego.

Już od czasów Mieszka I Polska stanowiła granicę cywilizacji zachodniej i właśnie ten peryferyjny charakter ciągle implikował jej dążenia ku centrum tej cywilizacji. Najbliżsi zachodnim standardom byliśmy w połowie XVI wieku, jednak dalszy bieg historii zepchnął Polskę na drugi plan Europy. Po drugiej wojnie światowej Polska stała się państwem zależnym od ZSRR, przez blisko pół wieku pozbawionym prawa do suwerennego decydowania o swoich politycznych sojuszach. Aspiracje Polski do odgrywania aktywnej roli w kręgu cywilizacji zachodniej i do uczestniczenia w strukturach euroatlantyckich stały się możliwe dopiero po rozpadzie bloku sowieckiego. Komunizm próbował włączyć Polskę do kręgu obcej cywilizacji, dlatego też naturalnym odruchem po upadku PRL-u była próba wielopłaszczyznowej integracji naszego kraju z Zachodem. U podstaw polityki zagranicznej Polski wobec Zachodu leży przekonanie, że jest to kierunek bierny, polegający na pasywnej adaptacji do zachodnioeuropejskich wzorców. Taki pogląd panował wśród polskich polityków, aż do początku lat dziewięćdziesiątych. Jeszcze w PRL-u opozycja postulowała rozluźnienie związków z ZSRR i neutralność Polski. Jednak już po dojściu do władzy i formalnym rozwiązaniu Układu Warszawskiego, ówczesny minister spraw zagranicznych K. Skubiszewski stwierdził, iż „Polska jest zbyt duża i posiada zbyt centralne położenie geopolityczne, aby być państwem buforowym na styku interesów mocarstw”. Po rozpadzie ZSRR

¹⁹ Patrz A.D. Rotfeld, *Polityka suwerennej Polski...*, op. cit., s. 7.

największą popularnością cieszyła się opinia, iż optymalnym rozwiązaniem problemu bezpieczeństwa Polski będzie członkostwo w NATO. Największe polskie partie za cel strategiczny uznały dążenie do uzyskania przez Polskę członkostwa we Wspólnotach Europejskich. Jedność ta panowała do 2001 roku, kiedy to w Sejmie pojawiły się Liga Polskich Rodzin i Samoobrona. Wszyscy twierdzili zgodnie, iż akcesja pomoże Polsce w efektywnej modernizacji państwa i zdecydowanie zwiększy bezpieczeństwo kraju na arenie międzynarodowej. Twierdzono nawet, iż bez członkostwa w Unii Europejskiej Polsce groziłaby bowiem cywilizacyjna marginalizacja. Jednak jak już wcześniej wspominałem nie wszystkim podobała się idea zjednoczenia Europy. W 1994 roku, ówczesny prezes Młodzieży Wszechpolskiej Roman Giertych opowiedział się przeciwko „konceptjom zjednoczonej Europy pod przewodnictwem Niemców, socdemoliberalów i biurokratów z Brukseli, co może – według niego – doprowadzić do tego, iż „staniemy się wasalem Niemiec”. Stwierdził wręcz, iż „o rzeczywistym i trwałym sojuszu, który przeciwstawi się dominacji niemieckiej, możemy rozmawiać tylko z Rosją”. Pasywna adaptacja do Zachodu napotkała również sprzeciw Kościoła katolickiego oraz polityków o orientacji katolicko-narodowej, którzy chcieli uczynić z Polski moralny wzorzec dla zlaicowanego i zmateralizowanego Zachodu²⁰.

Rozpad ZSRR i zjednoczenie Niemiec były symbolicznie związane z obradami Okrągłego Stołu, zwycięstwem Solidarności w wyborach parlamentarnych w czerwcu 1989 roku i utworzeniem pierwszego niekomunistycznego rządu Tadeusza Mazowieckiego. Rok 1989 był decydujący dla Polski i dla całej Europy. W Polsce rozpoczął się proces pokojowego odchodzenia od komunizmu, który w konsekwencji doprowadził do upadku muru berlińskiego i całkowitego zjednoczenia Europy. Sytuacja ta stworzyła w Polsce możliwość samodzielnego i niezależnego kształtowania zarówno polityki wewnętrznej, jak i zagranicznej. Ostatnia dekada XX wieku była okresem, kiedy Polska odzyskiwała należną jej podmiotowość międzynarodową nie tylko w sensie formalnym, ale również faktycznym. Na Zachodzie, zjednoczone, demokratyczne i zintegrowane z pozostałym i państwami Europy Zachodniej Niemcy, najsilniejsze państwo w Europie, nie stanowiły już dla Polski bezpośredniego zagrożenia, a w wielu sprawach ze względu na zbieżność interesów, stawały się naszym sojusznikiem. Na Wschodzie powstało wiele nowych niepodległych państw, które oddzielały Polskę od Rosji. Dodatkowo upadek komunistycz-

²⁰ Patrz M. Ziółkowski, *Polityka bezpieczeństwa Polski – inny punkt wyjścia*, „Sprawy Międzynarodowe” 2008, nr 4, s. 25–44.

nych reżimów dawał podstawy do nawiązania i rozwoju wszechstronnych stosunków na nowych korzystnych zasadach z tymi państwami.

Zaistniała sytuacja niosła jednak zarazem poważne zagrożenia. Polska znalazła się bowiem w specyficznej strefie, gdzie stare zasady i mechanizmy przestały działać, a nowe nie zostały jeszcze wprowadzone w życie. Przechodzenie byłych państw komunistycznych od dyktatury i gospodarki centralnie planowanej w kierunku demokracji i wolnego rynku w wielu przypadkach prowadziło do zakłóceń współpracy międzynarodowej, a nawet konfliktów zbrojnych. Polskie elity musiały więc podjąć decyzję odnośnie do wypracowania i przyjęcia strategicznych celów i kierunków polityki zagranicznej Polski. W pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku, po okresie pewnych sporów i wahań związanych z intensywności zmian zachodzących w stosunkach międzynarodowych, udało się je wypracować. Przyjęto, iż strategicznym kierunkiem polityki zagranicznej Polski będzie kierunek zachodni, a strategicznym celem pełna integracja z Zachodem w wymiarze instytucjonalnym, prawnym, ekonomicznym, militarnym i kulturowym, co powinno zapewnić Polsce bezpieczeństwo, stabilizację i dać możliwość trwałego rozwoju, pozwalającego z czasem wyrównać dysproporcje dzielące Polskę od najbardziej rozwiniętych państw świata.

Rozwój wydarzeń w kraju od 1989 powodował, że podstawą polityki zagranicznej stały się suwerenność i podmiotowość państwa oraz rzeczywista samodzielność jej kształtowania, uwzględniająca polską rację stanu. Do pełnego wcielenia tych fundamentalnych zasad i reorientacji polityki zagranicznej doszło po zmianach we wszystkich państwach graniczących z Polską i likwidacji wszelkich form dotychczasowego, sojuszniczego uzależnienia (przede wszystkim RWPG i Układu Warszawskiego). Instytucje i organy władzy państwowej, powołane do realizacji polityki zagranicznej mogły rozpocząć nieskrępowane wypełnianie swych konstytucyjnych funkcji, co wkrótce znalazło prawne potwierdzenie w odpowiednich postanowieniach tzw. Małej Konstytucji z 17 października 1992 roku. Na jej mocy najwyższym przedstawicielem państwa w stosunkach międzynarodowych stał się prezydent, który sprawuje ogólne kierownictwo w tej dziedzinie i powołuje na wniosek premiera rządu ministra spraw zagranicznych. Architektem nowej polityki zagranicznej suwerennej Polski stał się ówczesny minister spraw zagranicznych, profesor K. Skubiszewski. Podstawą jego koncepcji stało się uniezależnienie państwa od politycznej, gospodarczej i wojskowej dominacji ZSRR, przy jednoczesnym deklarowaniu chęci dobrosąsiedzko-partnerskich stosunków z Rosją i grupą państw powstałych na obszarze byłego ZSRR. Równocześnie rozpoczęto wielopłaszczyznową realizację długofalowego procesu integracji z demokra-

tycznymi państwami cywilizacji zachodniej, a zwłaszcza ze zrzeszonymi we Wspólnocie Europejskiej. Tak fundamentalny zwrot w polityce zagranicznej wymagał stworzenia na nowo bazy prawnotraktatowej z państwami o największym znaczeniu dla polskiej racji stanu, określenia roli i miejsca Polski w wyzwalającej się od mocarstwowej dominacji Europie Środkowo-Wschodniej, jak również wizji ewentualnego przemodelowania sojuszy polityczno-obronnych. Strategicznym celem geopolitycznym, co do którego osiągnięto consensus wszystkich liczących się partii i ugrupowań politycznych w kraju, stało się członkostwo w Sojuszu Północnoatlantyckim (NATO) i integracja Polski ze strukturami europejskimi. W grudniu 1991 roku przyjęto Polskę do Północnoatlantyckiej Rady Współpracy, organu konsultacyjnego NATO do spraw kontaktów z byłymi członkami Układu Warszawskiego. Państwa NATO tworzyły dla przyszłych, ewentualnych członków przejściową formułę „Partnerstwo dla Pokoju”, do której Polska przystąpiła w kwietniu 1994 roku. W maju 1994 roku Polska została członkiem stowarzyszonym Unii Zachodnioeuropejskiej, a od 1995 miały miejsce intensywne zabiegi polityczno-dyplomatyczne Polski związane z przyszłym członkostwem w NATO. Ostatecznie Polska stała się członkiem NATO w marcu 1999 roku. Ten prozachodni zwrot w polskiej polityce zagranicznej, odzwierciedlony został w ożywieniu współpracy dwu- i wielostronnej z państwami Europy Zachodniej. W 1991 roku przyjęto Polskę do Rady Europy. Natomiast w ramach kształtowania przyjaznych stosunków dwustronnych z przyszłymi partnerami w Unii Europejskiej i koordynacji współpracy w konkretnych dziedzinach Polska zawarła układ z: Niemcami „O dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy” (czerwiec 1991), z Francją „O przyjaźni i solidarności” (kwiecień 1991), z Włochami „O przyjaźni i współpracy” (październik 1991), z Hiszpanią „O przyjaźni i współpracy” (październik 1991). Podpisane zostały też dwustronne deklaracje „O przyjaznej współpracy”: z Wielką Brytanią (kwiecień 1991), z Belgią (czerwiec 1991) i Szwajcarią (wrzesień 1991). Ponadto z 10 państwami Unii Europejskiej Polska podpisała dodatkowe umowy o ochronie inwestycji, współpracy celnej i unikaniu wzajemnego opodatkowania. Sukcesem zakończyły się negocjacje z tzw. klubem londyńskim w sprawie redukcji o połowę zagranicznych długów Polski, gwarantowanych przez rządy państw wysoko uprzemysłowionych. Od 1991 Polska podjęła starania o przystąpienie do Wspólnot Europejskich, włączając się w proces integracji europejskiej. Pomoc udzielona Polsce przez Unię Europejską w okresie przedakcesyjnym, umożliwiła szybki rozwój gospodarczy i realizację programów mających na celu restrukturyzację nierentownych sektorów gospodarczych. Natomiast zupełnie nowym elementem w polskiej polityce zagranicznej były konsekwencje rozpadu ZSRR, powstanie

Rosji i wielu państw narodowych. Wiązała się z tym konieczność wypracowania od podstaw tzw. Polityki wschodniej, co wymagało rozważnego i delikatnego podejścia dyplomatycznego, wielowariantowych analiz rozwoju sytuacji w Rosji, a w konsekwencji gotowości do uznania suwerenności zyskujących niepodległość i demokratyzujących się tzw. państw proradzieckich i nawiązania z nimi pełni stosunków międzypaństwowych, przy jednoczesnym ustanowieniu partnerskich i nieantagonistycznych stosunków z Moskwą. Budowę stosunków Polski z państwami wyłaniającymi się z byłego ZSRR rozpoczęło formalne uznanie ich niepodległości. Polska była pierwszym państwem, które uczyniło to wobec Ukrainy (1991), w ślad za tym, oba państwa podpisały wkrótce (1992) dwustronny „Traktat o dobrym sąsiedztwie, przyjaznych stosunkach i współpracy”. Mimo bolesnych zaszłości historycznych, współpraca Polski z tym największym sąsiadem na Wschodzie przebiegała bez konfliktów i zadrażnień. Podobny „Traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy” podpisany został z Białorusią (1992). Podobnie postępowała budowa stosunków z republikami bałtyckimi: „Deklaracja o przyjaźni i współpracy” z Łotwą (1991) poprzedziła nawiązanie stosunków dyplomatycznych i późniejszy (1992) „Traktat o przyjaźni i współpracy”. Z Estonią najpierw podpisano kilka umów (1991), po czym „Traktat o przyjaznej współpracy i bałtyckim dobrosąsiedztwie” (1992). Najtrudniejszym zadaniem polityczno-dyplomatycznym w tym regionie okazała się normalizacja stosunków z Litwą. W 1992 roku podpisano z Litwą „Deklarację o dobrosąsiedzkich stosunkach i dobrosąsiedzkiej współpracy” oraz liczne umowy, jednak na „Układ o dobrosąsiedzkich stosunkach” z Litwą trzeba było 2 lat negocjacji. Zagwarantował on litewskim Polakom prawa należne mniejszości narodowych i ostatecznie w jego treści nie zamieszczono potępienia zajęcia Wilna przez Polskę w 1920 roku. Niepodległość innych państw powstałych po rozpadzie ZSRR (Armenia, Azerbejdżan, Kazachstan, Kirgistan, Mołdawia, Tadżykistan, Uzbekistan) uznana została jedną wspólną uchwałą Rady Ministrów w 1991 roku.

Najistotniejszym czynnikiem polskiej polityki wschodniej była ewolucja stosunków z Rosją, jako z państwem, które *de facto* i *de iure* przejęło zaszłości związane z polityką ZSRR wobec Polski. Proces normalizacji rozpoczęła wzajemna „Deklaracja o przyjaźni i dobrosąsiedzkiej współpracy” (1990), a po prawie 3-letnich negocjacjach podpisano w Moskwie „Traktat o przyjaźni i dobrosąsiedzkiej współpracy”, którego postanowienia oparły wzajemne stosunki na zasadzie przyjaźni, dobrosąsiedzkiego partnerstwa, równouprawnienia, zaufania i wzajemnego poszanowania. Przy tej samej okazji podpisano wiele innych umów, a wśród nich kluczowy dla nieskrępowanej suwerenności Polski układ dotyczący trybu i terminu wycofania wojsk Federacji Rosyjskiej

z Polski. Sprawa ta była przedmiotem trudnych negocjacji, oskarżeń i sporów z obu stron. Ostatecznie ostatnie oddziały wojsk rosyjskich opuściły Polskę we wrześniu 1993 roku, po prawie półwieczu ich stacjonowania. Pomimo to, pod koniec XX wieku stosunki wzajemne można było oceniać jako co najwyżej poprawne²¹.

Począwszy od 1989 roku w polityce zagranicznej krajów Europy Środkowej pojawiły się też koncepcje zbliżenia oparte na sąsiedztwie regionalnym, współpracy transgranicznej, wspólnocie licznych interesów w nowej sytuacji geopolitycznej i wzajemnym wspieraniu dążeń do integracji z Europą Zachodnią. Ich najistotniejszym owocem stała się Deklaracja Wyszehradzka, podpisana w 1991 roku przez Polskę, Czechosłowację i Węgry. Polska podpisała także „Układ o dobrosąsiedzkiej współpracy z Węgry” oraz Układy o dobrym sąsiedztwie, solidarności i przyjacielskiej współpracy z powstałymi w wyniku podziału Czechosłowacji obydwojoma republikami, niezależnie od umów dwustronnych. W 1992 roku w Krakowie 4 kraje tzw. Grupy Wyszehradzkiej podpisały Porozumienie o Wolnym Handlu (CEFTA). Aktywna polityka zagraniczna Polski realizowana była także w kontaktach z licznymi państwami na wszystkich kontynentach.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej 1 maja 2004 roku otworzyło nowy rozdział w polskiej polityce zagranicznej – pojawiła się więc konieczność wytyczenia nowych celów (w miejsce już zrealizowanych – członkostwa w NATO i Unii Europejskiej) oraz ich realizacji w nowej sytuacji politycznej. Polska uzyskała dużą szansę na kształtowanie unijnej polityki wschodniej, jednak nie potrafi jej wykorzystać. Ważnym momentem było udzielenie wsparcia wolnościowej „pomarańczowej rewolucji” na Ukrainie (listopad 2004 – styczeń 2005) – zaangażowanie prezydenta w mediację, a także przedstawiciele rządu i parlamentu pomogło pokojowemu rozwiązaniu konfliktu i doprowadziło do ustanowienia demokratycznych rządów w tym kraju.

Mimo tego, na początku XXI wieku, Polska wciąż nie posiada jasno wytyczonej linii polityki zagranicznej, czyli sprecyzowanych zadań o charakterze strategicznym. Osłabieniu uległy instytucjonalne kontakty z najbliższymi sąsiadami, w które tak chętnie angażowała się Polska w latach 90., a także współpraca w ramach Trójkąta Weimarskiego. Ciągłemu pogorszeniu ulegają stosunki polsko-rosyjskie, nierozwiązane pozostają kwestia katyńska, niechęć do uznania polskiej grupy narodowej w Rosji za ofiarę represji okresu

²¹ Patrz: P.J. Borkowski, *Polityka sąsiedztwa Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa 2009; B. Piskorska, *Wymiar wschodni polityki Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008; *Polityka zagraniczna Rosji*, (red.) S. Bieleń, M. Raś, Difin, Warszawa 2008.

stalinowskiego oraz nierozstrzygnięta kwestia prawa przepływu przez Cieśninę Pilawską dla statków państw trzecich. Wciąż fatalne stosunki Polska ma z Białorusią.

Ochłodzeniu uległy nasze stosunki z Pragę i Bratysławą, a także z Berlinem. Względnie poprawne relacje utrzymują się między Polską a Ukrainą, a najlepsze stosunki mamy z maleńką Litwą. Wszyscy nasi sąsiedzi, duzi i mali dziś borykają się z kryzysem gospodarczym i jego skutkami. Na tym tle najlepiej wygląda Polska, i to nie tylko na tle Europy, ale całego pogrążonego w kryzysie świata. Tak przynajmniej wynika z danych Międzynarodowego Funduszu Walutowego za drugi kwartał 2009 roku²².

Panuje przekonanie, że Polska nie do końca wykorzystała możliwości, które dała i daje nam Unia Europejska. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy był – i jest nadal – brak koordynacji polskiej polityki zagranicznej oraz niedocenywanie roli Unii Europejskiej jako ważnego podmiotu w stosunkach międzynarodowych. W Polsce istnieją aż cztery instytucje państwowe, kształtujące politykę zagraniczną, w tym także integracyjną, tj. prezydent, premier, Sejm i Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Ponadto polityką integracyjną zajmują się Senat i Urząd Komitetu Integracji Europejskiej. Poza tym prawo do prowadzenia tej polityki zawłaszczają sobie rządzące partie polityczne, podporządkowując ją partykularnym interesom partyjnym lub wyborczym, a przecież polityka zagraniczna musi być państwowa, ponadpartyjna, spójna i adekwatna do polskiej racji stanu. Powinna czerpać siły z polityki wewnętrznej obejmującej cały naród i mającej na celu jego dobro (interes). Jeśli zaś myli się ją z demagogią i uprawia w taki sposób, aby zdobywać głosy wyborców, to trzeba się liczyć z tym, że efektem takiego postępowania będzie pogorszenie stosunków zewnętrznych oraz marginalizacja pozycji Polski w Unii Europejskiej i Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego²³.

Miał też rację były minister spraw zagranicznych Stefan Meller, który przestrzegał, że jeśli Polsce nie uda się znaleźć równowagi między ślepym euroentuzjazmem a egoizmem narodowym, to stracimy historyczną szansę na cywilizacyjne i gospodarcze przekształcenie naszego kraju, którą uzyskaliśmy dzięki wejściu do Unii Europejskiej²⁴.

²² M. Kuk, *MFW chce podnieść prognozy dla Polski*, „Rzeczpospolita”, 3 VIII 2009.

²³ D. Milczarek, *Dylematy polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polski jako państwa członkowskiego Unii Europejskiej*, [w:] *Polska polityka integracyjna po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, (red.) J.M. Fiszer, ISP PAN, Warszawa 2006, s. 199–201.

²⁴ J.M. Fiszer, *Suwerenność Polski i tożsamość narodowa w świetle Konstytucji RP i Konstytucji Europejskiej*, „Politeja” 2005, nr 2, s. 45–66.

Członkostwo w Unii Europejskiej stawia istotne wyzwania dla całego systemu politycznego państwa oraz jego polityki wewnętrznej i zagranicznej. Państwo zaś jako idea musi się sprawdzać w praktyce. Obrona suwerenności to dziś nie tyle stanie ze zbrojnym orężem na granicach i gotowość odparcia najazdu wroga, ile zdolność instytucji państwa do zagwarantowania obywatelom właściwego poziomu wypełniania tych funkcji, do których państwo zobowiązuje się w swojej konstytucji. W Polsce katalog ten obejmuje wiele działań, od zapewnienia bezpieczeństwa po rozwój społecznej gospodarki rynkowej. Jeśli zaś państwo swych funkcji nie wypełnia, mamy do czynienia z jego stopniowo słabnącą suwerennością²⁵.

Polska polityka unijna (europejska), aby mogła być skuteczna, musi się opierać przede wszystkim na właściwym zdiagnozowaniu charakteru wspólnotowego środowiska politycznego, które zarówno w istotny sposób warunkuje rodzaj dostępnych instrumentów działania, jak i wskazuje na podstawowe areny decydujące o pozycji i wpływach danego państwa. Wstąpienie do Unii Europejskiej ma bowiem sens tylko wtedy, gdy będziemy zdolni do wykorzystania tego faktu dla wzmocnienia własnego potencjału politycznego i gospodarczego. Inaczej mówiąc – Unia Europejska powinna stanowić jeszcze jedno narzędzie w zestawie możliwości prowadzenia polityki przez Polskę, zgodnie z naszą racją stanu i interesem narodowym. Jest to ważne, gdyż integracja europejska, mimo iż tworzy nowe więzi między państwami na Starym Kontynencie, nie znosi do końca tradycyjnych pojęć stosunków międzynarodowych, takich jak na przykład hegemon, równowaga sił, przywództwo polityczne. Przekształca jedynie narzędzia konieczne do zdobycia dominującej pozycji w tym układzie. Głównym zaś elementem tej zmiany jest fakt, że pozycja międzynarodowa jest w zdecydowanie większym stopniu funkcją polityki wewnętrznej – spójności strategii rozwoju, rozwoju społeczno-gospodarczego, stabilności państwa i jego zdolności organizacyjno-administracyjnych.

Dobrze poprowadzona polska polityka europejska może być olbrzymim wsparciem dla naszego potencjału politycznego, jeśli tylko będziemy chcieli twórczo podejść do obecności naszego kraju w procesach wynikających z dynamiki systemu europejskiego. Tymczasem po roku 2004, czyli po zakończeniu realizacji głównego celu, jakim było wejście Polski do struktur euroatlantyckich, wciąż nie wypracowano nowej strategii dla polskiej polityki europejskiej, w tym unijnej i globalnej.

²⁵ K. Szczerski, *Dynamika systemu europejskiego. Rozważania o nowym kształcie polityki Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2008, s. 183.

Z drugiej zaś strony, pozornie na temat Unii Europejskiej, globalizacji i kształtowania się nowego ładu międzynarodowego, napisano już wiele książek, przeprowadzono niezliczoną ilość konferencji i seminariów naukowych zarówno w Polsce, jak i w całym świecie, mimo to wciąż nie ma odpowiedzi na wiele pytań, które nurtują nie tylko teoretyków (badaczy) i polityków, ale także obywateli poszczególnych państw zarówno należących już do UE, jak i tych, którzy o tym dopiero marzą. Wciąż nikt nie wie, w jakim kierunku powinny podążać zmiany, tak jeśli idzie o Unię Europejską, jak i o cały świat. Wciąż nie znamy przyszłego kształtu Europy i świata. Nie wiemy, jak będzie ostatecznie wyglądał nowy ład międzynarodowy, jakie będą w nim główne ośrodki siły, które będą ponosiły odpowiedzialność za porządek międzynarodowy, bezpieczeństwo i pokój światowy. Wciąż są otwarte pytania dotyczące roli UE w globalizującym się świecie, m.in. czy polityka europejska powinna mieć zasięg globalny, czy też regionalny? Czy i jak powinna być zarządzana europejska i światowa polityka UE oraz czy unijna polityka zagraniczna wymaga większej centralizacji procesów decyzyjnych? Jeśli tak, to czy należy ograniczyć suwerenne działania państw członkowskich w najbardziej życiowych dla niej sprawach²⁶.

Jednocześnie obserwujemy renesans nacjonalizmów i próby gloryfikacji państwa narodowego, które przeciwstawia się strukturom wspólnotowym i ponadnarodowym. Okazuje się, że ideały, które kiedyś jednoczyły Europę – pokój i dobrobyt – dziś już nie wystarczają. Zjednoczenie przez dalsze rozszerzanie o kraje Europy Środkowej i Wschodniej było wielkim politycznym projektem, do którego całą siłą mieli włączyć się obywatele. Obecna sytuacja wokół traktatu z Lizbony jest jednak dowodem, że projekt ten nie do końca był sukcesem. Z braku europejskiego ideału czy wielkich planów politycznych narodowy egoizm przeważa dziś nad interesem Europy i solidarnością Wspólnoty. Nasila się więc konflikt o przyszły kształt polityczny Unii Europejskiej, Europy i całego świata o wolny handel, ale również o tak delikatne sprawy, jak migracja siły roboczej, liberalizacja usług czy reforma systemu rent i ubezpieczeń społecznych. Spór tej jest po części o ideologię, ale głównie o pieniądze.

Co więcej, cała istota integracji jest dziś coraz głośniejsz kwestionowana przez wielu polityków, dziennikarzy i ludzi biznesu. M.in. prezydent Nicolas Sarkozy 11 lipca 2008 r. w Parlamencie Europejskim ostrzegł, że zwolennicy

²⁶ Patrz: J. Zielonka, *Europa jako imperium. Nowe spojrzenie na Unię Europejską*, PISM, Warszawa 2007; T.G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.

traktatu z Lizbony będą się integrowali dalej, nawet bez traktatu i sceptyków, takich jak Irlandia, Czechy czy Polska. To zapowiedź powrotu do koncepcji Europy dwóch prędkości, czyli budowaną z jednej strony przez państwa, które ściśle ze sobą współpracują oraz te, które pozostają poza integracją. Jeśli do tego dojdzie, to będzie to początek końca UE, a na pewno dojdzie na wiele lat do zahamowania procesów integracji Europy (Pinder, Usherwood, 2008)²⁷.

Bo nawet jeśli Irlandczycy w ponownym referendum – planowanym na jesień 2009 roku – powiedzą „tak” (choć mają pełne prawo powiedzieć „nie”) i nawet jeśli przyjmiemy najlepsze rozwiązania instytucjonalne i personalne, to i tak niemożliwa będzie „wspólna” europejska polityka zagraniczna, na którą nie zgodzą się przywódcy najważniejszych (niewiększych) państw. Wspomniany już prezydent N. Sarkozy, kierując francuską prezydencję dość dynamicznie i skutecznie, w przeciwieństwie do nieefektywnej i nieefektownej prezydencji czeskiej, naszego sąsiada, skłonny był, niestety, mylić Europę z Francją, a Francję ze sobą niczym król Ludwik XIV. Także Niemcy, stając się coraz normalniejszym krajem europejskim, forsują coraz głośniejsze własne interesy. Po 2010 roku brytyjską polityką zagraniczną kierować będą zapewne eurosceptycy pokroju Hague’a. Zaś premier Włoch Silvio Berlusconi to po prostu Silvio Berlusconi.

Zakładając, że jeśli nawet wyłoni się polityczna wola przywódców kluczowych państw, to i tak pozostanie otwarty problem tego, co nazywa się na gruncie politologii kulturą polityczną, a z którą duże kłopoty mają państwa postkomunistyczne. Narodowa jest nasza polityka, narodowe media, a w każdym razie ograniczone do własnego kręgu językowego. Trudno więc o prawdziwie proeuropejską debatę o polityce zagranicznej. Większość Europejczyków nie przywykła myśleć strategicznie o światowych interesach UE czy w ogóle Europy. Czy więc możliwa jest zagraniczna polityka bez polityczności i bez wsparcia opinii publicznej? ²⁸

W takiej niepewnej sytuacji, z jaką dziś mam do czynienia na arenie międzynarodowej, na którą w dodatku kładzie się cieniem obecny światowy kryzys finansowy i recesja gospodarcza, trudno prognozować i prowadzić efektywną politykę zagraniczną czy unijną. Dlatego też Polska musi jak najszybciej wypracować polityczną strategię, która określiłaby kilka zasadniczych punktów odniesienia dla działań w ramach Unii Europejskiej. Po pierwsze, chodzi o docelową pozycję naszego kraju w systemie państw europejskich

²⁷ Patrz: O. Domagała, *Integracja Polski z Unią Europejską*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008; A. Krzemiński, *Pogrzebu nie będzie*, „Polityka” 2008, nr 45; J. Kowalska-Iszkowska, *Europa to ja*, „Newsweek”, 14 XII 2008.

²⁸ T.G. Ash, *Unia i świat. Razem Europa*, „Gazeta Wyborcza”, 16–17 V 2009, s. 17.

– na przykład, czy chcemy znajdować się w najsilniej zintegrowanym rdzeniu UE, czy świadomie wybieramy model zróżnicowanej intensywności integracji zależnie od zdefiniowanych poza europejskim kontekstem elementów polskiej racji stanu. W pierwszym wypadku nasze działania będą się skupiać na przykład na jak najszybszym dojściu do członkostwa w strefie euro czy też uczestniczeniu w każdej inicjatywie pogłębionej strukturalnie współpracy w Unii i wzmacnianiu wymiaru wspólnego w unijnych politykach. W drugim wypadku można sobie wyobrazić na przykład decyzję o świadomym pozostawaniu poza strefą euro aż do czasu odpowiednio korzystnych dla Polski warunków ekonomicznych rezygnacji ze złotówki, czy też nieuczestniczenie w tworzeniu europejskiej armii, o ile ta nie miałaby być kompatybilna z systemem NATO wraz ze wzmacnianiem międzyrządowego charakteru procesu decyzyjnego w UE kosztem wspólnotowości, a także zagwarantowaniem możliwości wprowadzenia trwałych klauzul *opt-out*.

Po drugie, należy odpowiedzieć na pytanie, czy możliwy jest strategiczny sojusz w Unii Europejskiej z którymkolwiek z państw członkowskich (lub grupą państw), czy też zakładamy, że nasza polityka będzie miała charakter elastyczny, typu *à la carte*. Przy pozytywnym wskazaniu należy ukierunkować nasze działania w celu wypracowania trwałych podstaw takiego strategicznego sojuszu i opracować infrastrukturę współpracy umożliwiającą stałe i bieżące kontakty pomiędzy administracjami obu (wszystkich) krajów w ramach sojuszu, po to, by czynić go realnie funkcjonalnym. Przy decyzji o prowadzeniu polityki elastycznych sojuszy należy tak zreorganizować naszą dyplomację, przygotować media i opinię publiczną oraz administrację, aby rozumiały i były zdolne do prowadzenia gry jednocześnie w ramach różnych pasm polityki wspólnotowej.

Po trzecie, należy odpowiedzieć na pytanie, jakie zasoby oraz działania naszego państwa uważamy za strategicznie ważne dla polskiego bezpieczeństwa w jego wszystkich wymiarach oraz dla naszej aktywnej polityki między państwowej – inaczej mówiąc, co jest polską gwarancją samodzielności politycznej i podmiotowości w Unii Europejskiej – i podjąć świadome długofalowe inwestycje w tych obszarach, które będą wyłączone ze zmienności gry partyjnej i zmiany wyborczej.

Ponadto Polska jako kraj członkowski musi być aktywnym uczestnikiem, a także promotorem takich zmian, co oznacza konieczność równoległej aktywności zarówno w kraju, jak i na forach europejskich w zakresie wszystkich ważniejszych polityk, do tej pory uznawanych za domenę krajową²⁹.

²⁹ K. Szczerski, *Dynamika...*, op. cit., s. 162–163.

W strategii państwa polskiego należy uwzględnić współczesne trendy rozwojowe gospodarki, wpływające na warunki zatrudnienia, płac i zabezpieczenia społecznego. Rozwój nowoczesnych technologii (*high technology*) zmienia warunki pracy i wymaga ludzi coraz lepiej wykształconych. Tworzy też nowe formy zatrudnienia w usługach. Należy liczyć się z nowymi warunkami pracy i edukacji, zmianami demograficznymi i wyraźnymi zmianami w sferze instytucji społecznych. Priorytetem socjalnym w Polsce i w całej Unii musi być tworzenie nowych warunków pracy. Duże bezrobocie bowiem to nie tylko strata dla wyników gospodarczych, ale i ludzki dramat osobisty, niebezpieczeństwo wyobcowania społecznego i możliwość powstania destabilizacji politycznej. Zbyt duża grupa osób bezrobotnych ogranicza szanse rozwojowe kraju i ułatwia powstawanie patologii społecznych. Tworzy warunki sprzyjające dla szerzenia się ideologii skrajnie nacjonalistycznych i populizmu, zagrażających demokracji.

Demokratyczne państwo polskie musi zdobyć większe zaufanie własnych obywateli oraz silniejszą pozycję i prestiż wśród społeczeństw członkowskich UE. W tym celu władze polskie powinny w szerszym zakresie poszukiwać kompromisów w działaniach wewnętrznych i w stosunkach z państwami unijnymi. Priorytetem ich działań winno być zdobycie jak najsilniejszej pozycji w działalności wspólnotowej. Wymaga to formułowania ambitnych, ale racjonalnych wizji działania i konsekwentnej realizacji uzgodnionych wcześniej celów strategicznych. Konieczne jest zarazem mobilizowanie społeczeństwa wokół strategicznych zadań kraju i minimalizowanie podziałów politycznych oraz skłonności polityków do „odgrzewania” sporów historycznych. W działalności publicznej potrzeba bowiem więcej rozważli i tworzenia klimatu wzajemnego zaufania³⁰. Ważną rolę do odegrania w tym zakresie ma Urząd Prezydenta RP, który – zgodnie z regułami konstytucyjnymi – jest głównym wyrazicielem wartości polskiej racji stanu.

Ważnym elementem polskiej strategii integracyjnej powinna być dalsza modernizacja państwa oraz ograniczanie cywilizacyjnych barier oddzielających nasz kraj od głównych państw zachodnioeuropejskich. Dla realizacji polskiej racji stanu władze państwowe winny ułatwiać współpracę paneuropejską, a ograniczać utrudnienia tej współpracy, takie jak: nadmierne ambicje przywódców, bariery historyczne, zagrożenia ekologiczne, stereotypy narodowe czy wzajemne nieufności.

Polskie interesy w centrum Europy w dużej mierze zależą od charakteru i zakresu współpracy Niemiec, Polski, Ukrainy i Rosji. O jej skuteczności

³⁰ P. Sztompka, *Zaufanie fundamentem społeczeństwa*, Znak, Kraków 2007, s. 121–122.

zadecyduje sposób, w jaki kraje te uporają się ze spuścizną i w jakiej mierze będą potrafiły koordynować działania i rozwiązywać problemy związane z rozbieżnością interesów. Polska polityka europejska musi zdecydowanie zmierzać do integracji z Zachodem oraz rozwoju wielostronnych stosunków właśnie z Niemcami, Rosją i Ukrainą, które współkształtują zewnętrzną płaszczyznę polskiego interesu narodowego. Trafnie pisze profesor Kazimierz Łastawski, że: „Polska jako państwo członkowskie UE musi poszukiwać kompromisów i skutecznych koalicji w stosunkach z państwami unijnymi. Realną szansą dla jej przyszłości byłoby zdobycie silnej pozycji w procesie integracji kontynentu. W działaniach unijnych niezbędna jest konsekwentna realizacja uzgodnionych wcześniej celów strategicznych, inicjowanych przez władze państwowe. Głównym ich zadaniem w najbliższym czasie jest poszukiwanie solidarności unijnej w sprawach energetycznych i finansowych”³¹.

ZAKOŃCZENIE

Dziś, po 20 latach od rozpoczęcia transformacji ustrojowej w Polsce i pięciu latach od akcesji do Unii Europejskiej nie ulega wątpliwości, że nasze członkostwo w tym ugrupowaniu najsilniejszych państw Europy było konieczne i nieuniknione. Było to jedyne właściwe rozwiązanie dla Polski, które wynikało z jej położenia geopolitycznego, nakazującego poszukiwanie sojuszników na kontynencie europejskim. Odrzucenie członkostwa w Unii skutkowałoby redukcją naszych możliwości i szans na odgrywanie istotnej roli tak w polityce europejskiej, jak i światowej. Polska nadal znajdowałaby się w mało stabilnej strefie między UE a obszarem postradzieckim, a nasz rząd byłby osamotniony, gdyż większość państw Europy Środkowej i Wschodniej prędzej czy później weszłaby do Unii.

Nie ulega wątpliwości, że członkostwo w Unii Europejskiej wzmacnia także rolę międzynarodową Polski. Wpływa na jej potencjał gospodarczy, wewnętrzną stabilizację polityczną, korzystne relacje z sąsiadami i odpowiedni prestiż pośród innych państw³².

Oczywiście, pozycja państw w stosunkach międzynarodowych jest wypadkową rozmaitych wyznaczników – obiektywnych i subiektywnych, materialnych i kulturowych. W przypadku Polski czynnikiem determinującym położe-

³¹ K. Łastawski, *Polska racja stanu po wstąpieniu do Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009, s. 207–208.

³² Ibidem, s. 171–2004.

nie międzynarodowe państwa jest siła gospodarki. Racją stanu wszystkich kolejnych koalicji rządzących jest więc utrzymanie stabilnego tempa wzrostu gospodarczego, z jednoczesnym otwieraniem się na procesy integracyjne, dzięki którym Polska może osiągnąć więcej, niż gdyby stawiała na samowystarczalność. Pod względem obiektywnym – jak już pisałem – Polska jest liczącym się państwem „średniej rangi”, mającym liczne atuty materialne, jak i kulturowe³³.

Dlatego też polska polityka zagraniczna w najbliższych latach powinna zmierzać do osiągnięcia przez nasz kraj silnej pozycji przywódczej w Europie Środkowo-Wschodniej i znaczącej roli w strukturach europejskich, przy jednoczesnym pogłębieniu partnerstwa ze Stanami Zjednoczonymi. Polska w roli przywódcy regionalnego nie musi być mrzonką będącą przejawem wybujałych ambicji polityków. Dzięki swojej aktywności, racjonalnej polityce i współpracy, zwłaszcza z sąsiadami tak dużymi jak i małymi, Polska powinna wywalczyć sobie miejsce do jakiego aspiruje. Polska musi odnaleźć na nowo sojuszników w regionie – w krajach wyszehradzkich, skandynawskich i bałtyckich oraz w Rumunii i Bułgarii. To nasi naturalni partnerzy, z którymi już współdziałaliśmy w Unii w różnych konfiguracjach i to z całkiem niezłym rezultatem. Sprzyjającą okolicznością jest m.in. obecna polityka Szwecji, która także dąży do zwiększenia swojej roli w Europie.

Polska i Szwecja przy poparciu Finlandii, Czech oraz Słowacji, Litwy, Łotwy i Estonii mogłyby stworzyć nowy program liberalnej, otwartej na świat Unii, które chce się nie tylko wewnętrznie umacniać, ale też otwierać na nowych członków oraz pogłębiać stosunki ze swymi sąsiadami z południa i wschodu, w tym z Rosją. Mogłaby to być alternatywa dla tzw. Europy traktatów, którą forsują tzw. stare państwa UE, zwłaszcza Francja, Niemcy i Wielka Brytania. W tej wizji liczy się tylko przyjęcie traktatu z Lizbony i wewnętrzna konsolidacja Unii po wielkich rozszerzeniach z lat 2004–2007. To nie jest jednak perspektywiczne rozwiązanie dla Europy, a szczególnie dla państw naszego regionu.

³³ Patrz: S. Sierpowski (red.), *Polska na tle procesów rozwojowych Europy w XX wieku*, Poznań 2002; S. Bieleń (red.), *Polska w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2007; S. Bieleń, *Deficyt realizmu w polskiej polityce zagranicznej*, „Stosunki Międzynarodowe” 2008, nr 3–4, s. 9–29.

BIBLIOGRAFIA

- Ash T.G., *Unia i świat. Razem w Europie*, „Gazeta Wyborcza”, 16–17 V 2009.
- Bieleń S., Raś M. (red.), *Polityka zagraniczna Rosji*, Difin, Warszawa 2008.
- Bieleń S. (red.), *Polska w stosunkach międzynarodowych*, Oficyna Wydawnicza ASPRA – JR, Warszawa 2007.
- Bieleń S., *Deficyt realizmu w polskiej polityce zagranicznej*, „Stosunki Międzynarodowe” 2008, nr 3–4.
- Borkowski P.J., *Polityka sąsiedztwa Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa 2009.
- Ciborowski R. (red.), *Rola Polski w polityce Unii Europejskiej wobec krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Ekonomii i Zarządzania, Białystok 2007.
- Domagała O., *Integracja Polski z Unią Europejską*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.
- Fischer J.M., *Suwerenność Polski i tożsamość narodowa w świetle Konstytucji RP i Konstytucji Europejskiej*, „Politeja” 2005, nr 2.
- Grosse T.G., *Europa na rozdrożu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.
- Kamiński A.Z. (red.), *Polska bez strategii. Bezpieczeństwo Europy Środkowo-Wschodniej i Polski w perspektywie ładu globalnego*, ISP PAN, Warszawa 2008.
- Kowal P., *„Wymiar wschodni” UE – szansa czy id’ee fixe polskiej polityki*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2002.
- Krzemiński A., *Pogrzebu nie będzie*, „Polityka” 2008, nr 45.
- Kuk M., *MFW chce podnieść prognozy dla Polski*, „Rzeczpospolita”, 3 VIII 2009.
- Kuźniar R., *Droga do wolności. Polityka zagraniczna III Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2008.
- Łastawski K., *Polska racja stanu po wstąpieniu do Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009.
- Łaptos J., *Historia małych krajów Europy*, Ossolineum, Wrocław 2002.
- Łoś R., *Teoria stosunków międzynarodowych – wybrane zagadnienia*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2001.
- Milczarek D., *Dylematy polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polski jako państwa członkowskiego Unii Europejskiej*, [w:] *Polska polityka integracyjna po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, (red.) Józef M. Fischer, ISP PAN, Warszawa 2006.
- Niedźwiecki A., *Polska polityka europejska w latach 2005–2007. Zarys problemu*, „ATHENAEUM. Political Science” 2008, Vol. 19.

- Nowak-Jeziorański J., *Rzeczpospolita atlantycka. Czym jest polska racja stanu?*, [w:] *Polska polityka wschodnia*, Kolegium Europy Wschodniej, Wrocław 2005.
- Piekarska B., *Wymiar wschodni polityki Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008.
- Rotfeld A.D., *Polityka suwerennej Polski w niestabilnym świecie*, „Sprawy Międzynarodowe” 2008, nr 4.
- Sierpowski S. (red.), *Polska na tle procesów rozwojowych Europy w XX wieku*, Instytut Zachodni, Poznań 2002.
- Smoczyński W., *Emirat na gazie*, „Polityka” 2009, nr 32.
- Stęplowski R., *Wprowadzenie do analizy polityki zagranicznej RP*, PISM, Warszawa 2007.
- Świeboda P., *Strategiczne wyzwanie dla Unii Europejskiej. Kształtowanie zewnętrznego wymiaru polityki energetycznej. Raport Demos Europa-Centrum Strategii Europejskiej*, Warszawa 2006.
- Szczerski K., *Dynamika systemu europejskiego. Rozważania o nowym kształcie polityki Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2008.
- Sztompka P., *Zaufanie fundamentem społeczeństwa*, Znak, Kraków 2007.
- Zielonka J., *Europa jako imperium. Nowe spojrzenie na Unię Europejską*, PISM, Warszawa 2007.
- Ziółkowski M., *Polityka bezpieczeństwa Polski – inny punkt wyjścia*, „Sprawy Międzynarodowe” 2008, nr 4.
- Żelichowski R. (red.), *Małe państwa Europy Zachodniej i terytoria o statusie specjalnym*, ISP PAN, Warszawa 2008.

STRESZCZENIE

Niniejszy artykuł jest wnikliwą analizą politologiczną z zakresu współczesnych stosunków międzynarodowych. Jego celem jest prezentacja i próba oceny polityki zagranicznej Polski w latach 1989–2009 ze szczególnym uwzględnieniem polityki wobec małych krajów Europy Środkowo-Wschodniej, czyli bliższych i dalszych sąsiadów Polski. Ukazując sukcesy i porażki polskiej polityki zagranicznej w latach 1989–2009, autor jednocześnie próbuje odpowiedzieć na pytania dotyczące nowej strategii w polityce zagranicznej Polski po 2004 roku, czyli po jej przystąpieniu do Unii Europejskiej. Stawia wiele ciekawych tez, m.in., że Polska jako państwo średnie, biorąc pod uwagę jej potencjał demograficzny, gospodarczy, wojskowy i inne, z powodzeniem

mogłaby pełnić rolę lidera w Europie Środkowo-Wschodniej, a nawet funkcję mocarstwa regionalnego, skupiającego wokół siebie, takie kraje jak: Litwę, Łotwę, Estonię, Czechy, Słowację, a także Węgry, Słowenię, Rumunię i Bułgarię czy też państwa skandynawskie.

Uwzględniając zmieniające się układy sił na arenie międzynarodowej u progu XXI wieku i kształtujący się nowy, wielobiegunowy ład międzynarodowy, autor postuluje, aby obok współpracy z małymi krajami regionu fundamentami polskiej polityki zagranicznej stały się następujące założenia: po pierwsze, Unia Europejska musi być kamieniem węgielnym dla polityki zagranicznej Polski; po drugie, NATO musi pozostać fundamentem polskiej polityki bezpieczeństwa i po trzecie, Polska powinna rozwijać współpracę i wszechstronne stosunki ze Stanami Zjednoczonymi, ale nie powinna popierać tych aspektów amerykańskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, które nie służą interesom Zachodu, ani stabilności międzynarodowej, podważają wiarygodność ONZ oraz są obliczone na wywoływanie podziałów w Europie i na świecie.

Autor wykorzystał tu takie metody badawcze, jak analiza dokumentów i procesów międzynarodowych oraz metodę diagnostyczno-porównawczą.

SUMMARY

The present article is a thorough politological analysis of the contemporary international relations. It is aimed at presenting and attempting to assess Polish foreign policy in the years 1989–2009, giving special consideration to the policy towards small East-Central European countries, i.e. closer and further neighbors of Poland. Showing successes and failures of Polish foreign policy in the years 1989–2009, the author tries to answer the question about the new Polish foreign policy strategy after 2004, i.e. after its accession to the European Union. He proposes many interesting theses, including one that Poland, as a medium size country with its demographic, economic and military potential, could successfully play a role of a leader in East-Central Europe, or even function as a regional superpower gathering around it such countries as Lithuania, Latvia, Estonia, the Czech Republic, Slovakia and even Hungary, Slovenia, Romania and Bulgaria, as well as Scandinavian countries.

Taking into account the changing power order at the international arena at the beginning of the 21st century and the development of a new, multi-polarized international order, the author suggests that apart from the

co-operation with the small countries of the region, Polish foreign policy should be based on the following assumptions: firstly, the European Union must be a foundation stone of Polish foreign policy; secondly, NATO must be the foundation for Polish security policy; thirdly, Poland should develop co-operation and versatile relations with the United States but it should not support those aspects of American foreign and security policy which do not serve the interests of the West, nor international stability, and question UN's credibility and are aimed at creating divisions in Europe and the world.

The author used such research methods as an analysis of documents and international processes and a diagnostic comparative method.