

# DYLEMATY STRATEGICZNE XXI WIEKU

Księga Jubileuszowa  
dedykowana Profesorowi  
Michałowi Chorośnickiemu  
z okazji czterdziestolecia  
pracy naukowej



Pod redakcją  
naukową

Roberta Kłosowicza  
Bogdana Szlachty  
Janusza Józefa Węca

# Dylematy strategiczne XXI wieku



# Dylematy strategiczne XXI wieku

Księga Jubileuszowa dedykowana  
Profesorowi Michałowi Chorośnickiemu  
z okazji czterdziestolecia pracy naukowej

*Pod redakcją naukową  
Roberta Kłosowicza  
Bogdana Szlachty  
Janusza Józefa Węca*



Kraków 2013

Copyright by Wydział Studiów Międzynarodowych i Politycznych  
Uniwersytetu Jagiellońskiego and individual authors, 2013

Recenzent: prof. dr hab. Andrzej Zięba

Opracowanie redakcyjne: Dagmara Małysza, Justyna Wójcik

Korekta: Mateusz Kijewski

Projekt okładki: Igor Stanisławski

Skład i łamanie: Małgorzata Manterys-Rachwał

Publikacja dofinansowana  
przez  
Wydział Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego

ISBN 978-83-7638-375-0

**KSIĘGARNIA AKADEMICKA**  
ul. św. Anny 6, 31-008 Kraków  
tel./faks: 012 431-27-43, 012 421-13-87  
e-mail: [akademicka@akademicka.pl](mailto:akademicka@akademicka.pl)

Księgarnia internetowa:  
[www.akademicka.pl](http://www.akademicka.pl)

## Spis treści

|                                                  |      |
|--------------------------------------------------|------|
| Tabula Gratulatoria .....                        | VII  |
| Słowo o Jubilacie.....                           | IX   |
| Promotorstwo zakończonych prac doktorskich ..... | XIII |
| Dorobek naukowy – najważniejsze prace .....      | XV   |

### CZĘŚĆ PIERWSZA. HISTORIA – PAŃSTWO – PRAWO

|                                                                                                                                                                     |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Marek Bankowicz, <i>Instytucja prezydenta a siły zbrojne i bezpieczeństwo narodowe: wybrane przypadki</i> .....                                                     | 1   |
| Włodzimierz Bernacki, <i>Prawo i państwo w myśli politycznej Karola Libelta</i> .....                                                                               | 9   |
| Agnieszka Czubik, <i>Przesłanka „znaczącego uszczerbku” – nowy warunek dopuszczalności skargi indywidualnej w systemie ochrony praw człowieka Rady Europy</i> ..... | 23  |
| Paweł Czubik, <i>Nowe strefy wolnego handlu USA – od prostej wymiany handlowej do celów „wyższych”</i> .....                                                        | 37  |
| Antoni Dudek, <i>Główne czynniki dynamizujące rozkład systemu realnego socjalizmu w Polsce lat 80. XX wieku</i> .....                                               | 49  |
| Dominika Dziwisz, <i>„Tallinn Manual” – próba interpretacji prawa międzynarodowego dla cyberprzestrzeni</i> .....                                                   | 65  |
| Barbara Krauz-Mozer, <i>W poszukiwaniu „ducha” naszych czasów</i> .....                                                                                             | 75  |
| Kazimierz Lankosz, <i>Rozstrzyganie sporów w ramach WTO w świetle współczesnego prawa międzynarodowego – wybrane zagadnienia</i> .....                              | 85  |
| Jacek M. Majchrowski, <i>Kilka uwag o Sejmie Ustawodawczym</i> .....                                                                                                | 111 |
| Andrzej Mania, <i>Wywiad i politycy. Rywalizacja i współdziałanie w procesie formowania polityki bezpieczeństwa w USA</i> .....                                     | 119 |
| Grzegorz Mazur, <i>Dwóch kurierów ZWZ do Lwowa – sprawa Stanisława i Józefa Żymierskich</i> .....                                                                   | 135 |
| Sylwia Rasson, <i>The Human Right to Health Versus Intellectual Property Rights in the Context of Developing Countries</i> .....                                    | 143 |
| Arkady Rzegocki, <i>Soft power – niedoceniana siła</i> .....                                                                                                        | 155 |
| Barbara Stoczewska, <i>Ruchy narodowe w Europie Środkowo-Wschodniej – główne elementy charakterystyki</i> .....                                                     | 161 |
| Bogdan Szlachta, <i>Publicystyka propapieska w trakcie sporu o inwestyturę. Uwagi o pracy Manegolda z Lautenbach</i> .....                                          | 171 |

## CZĘŚĆ DRUGA. POLITYKA MIĘDZYNARODOWA

|                                                                                                                                                                                                  |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Bogusława Bednarczyk, <i>Europejska strategia antydyskryminacyjna w XXI wieku – regres czy postęp?</i> .....                                                                                     | 187 |
| Ewa Bojenko-Izdebska, <i>„Zintegrowane bezpieczeństwo” w strategii bezpieczeństwa RFN</i> .....                                                                                                  | 199 |
| Ewa Bujwid-Kurek, <i>Spór graniczny w relacjach słoweńsko-chorwackich na przykładzie Zatoki Pirańskiej</i> .....                                                                                 | 209 |
| Marek Czajkowski, <i>Obrona przeciwrakietowa Izraela</i> .....                                                                                                                                   | 221 |
| Ryszard M. Czarny, <i>Wzrost międzynarodowego zainteresowania Daleką Północą</i> .....                                                                                                           | 237 |
| Erhard Cziomer, <i>Dylematy niemieckiej strategii przewyciężenia kryzysu strefy euro Unii Europejskiej w XXI wieku</i> .....                                                                     | 249 |
| Aleksander Głogowski, <i>Chiny – Pakistan – Afganistan. Nowe mocarstwo wobec starych wyzwań</i> .....                                                                                            | 263 |
| Artur Gruszczak, <i>Centrum Analizy Wywiadowczej Unii Europejskiej i jego rola w strategii bezpieczeństwa UE</i> .....                                                                           | 273 |
| Edward Halizak, <i>Region Azji i Pacyfiku – logika geoeconomii i geopolityki</i> .....                                                                                                           | 285 |
| Robert Kłosowicz, <i>Upadek państwowości jako jedna z głównych przyczyn zagrożenia dla pokoju w Afryce Subsaharyjskiej po zakończeniu zimnej wojny</i> .....                                     | 299 |
| Iwona Krzyżanowska, <i>Ograniczenia w prognozowaniu stosunków międzynarodowych i ich znaczenie dla planowania strategicznego</i> .....                                                           | 315 |
| Rafał Kwieciński, <i>Smok wynurza się z Zachodniego Oceanu. Chińska strategia „sznura pereł”</i> .....                                                                                           | 329 |
| Marcin Lasoń, <i>Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012-2016 – strategiczną wizją na drugą dekadę XXI wieku?</i> .....                                                                   | 341 |
| Agnieszka Nitszke, <i>Polityka azylowa Unii Europejskiej. Między idealizmem a realizmem</i> .....                                                                                                | 353 |
| Małgorzata Pearson, <i>Polityka zagraniczna Unii Europejskiej w obszarze praw człowieka w zmieniającym się świecie</i> .....                                                                     | 367 |
| Mieczysław Stolarczyk, <i>Dylematy strategiczne polityki wschodniej Polski na początku drugiej dekady XXI wieku</i> .....                                                                        | 381 |
| Ewa Szczepankiewicz-Rudzka, <i>Dlaczego arabska wiosna nie zawitała do Algierii? Ograniczenia i perspektywy transformacji społeczno-politycznej</i> .....                                        | 405 |
| Marcin Tarnawski, <i>Dylematy rosyjskiej polityki bezpieczeństwa</i> .....                                                                                                                       | 417 |
| Janusz Józef Węc, <i>Debata w Niemczech na temat drugiej reformy ustrojowej Unii Europejskiej (2011-2012). Ewolucja programowa niemieckich partii politycznych w polityce europejskiej</i> ..... | 431 |
| Justyna Zajac, <i>Region MENA w polityce bezpieczeństwa Unii Europejskiej</i> .....                                                                                                              | 453 |
| Lubomir W. Zyblikiewicz, <i>Klub Rzymski – po 45 latach</i> .....                                                                                                                                | 465 |
| Noty o Autorach .....                                                                                                                                                                            | 477 |

## TABULA GRATULATORIA

Piotr Bajor  
Piotr Borowiec  
Krystyna Chojnicka  
Anna Citkowska-Kimla  
Zbigniew Czubiński  
Krystyna Daniel  
Agnieszka Dębska  
Andrzej Dudek  
Magdalena Geodecka  
Irena Głuszyńska  
Marcin Grabowski  
Łukasz Jakubiak  
Małgorzata Jasińska  
Agnieszka Kastory  
Piotr Kimla  
Małgorzata Kiwior-Filo  
Beata Kosowska-Gąstoł  
Grzegorz Kowalski  
Wiesław Kozub-Ciembroniewicz  
Renata Król-Mazur  
Małgorzata Kułakowska  
Roman Kuźniar  
Michał Matyasik

Maciej Miżejewski  
Tomasz Młynarski  
Ewa Myślak  
Agnieszka Nowakowska-Swół  
Dorota Pietrzyk-Reeves  
Agnieszka Podoba  
Marta Polaczek-Bigaj  
Błażej Sajduk  
Dominik Sieklucki  
Agnieszka Sikora  
Jacek Sokołowski  
Irena Stawowy-Kawka  
Krzysztof Szczerski  
Paweł Ścigaj  
Monika Ślufińska  
Damien Thiriet  
Adrian Tyszkiewicz  
Magdalena Ullman-Kulik  
Tomasz Wiecech  
Rafał Wordliczek  
Rafał Woźnica  
Andrzej Zięba  
Agnieszka Zyza



## Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012-2016 – strategiczną wizją na drugą dekadę XXI wieku?

Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012-2016 to dokument przyjęty przez Radę Ministrów w marcu 2012 r. Zgodnie z założeniami twórców zawiera on także „strategię w ramach Unii Europejskiej”, co jest związane z obowiązkiem opracowania strategii polskiej polityki w ramach Unii Europejskiej (UE). Spoczywa on na ministrze spraw zagranicznych, tak jak i ten związany z całościową strategią polskiej polityki zagranicznej. Mamy zatem do czynienia z próbą przedstawienia pewnej wizji polskiej polityki zagranicznej, ale nie tylko. Skoro ma być to strategia, to dokument powinien zawierać o wiele więcej.

Celem autora będzie dokonanie krótkiej analizy dokumentu pod kątem wymagań i oczekiwań, jakie stawiać należy przed każdą strategią. Także taką, która obejmuje okres czteroletni, a więc można stwierdzić, że jest krótkofalowa. Spróbujemy odpowiedzieć na pytania o zawarte w niej uwarunkowania polityki zagranicznej, cele i środki realizacji, a także dokonać pewnych ocen, nie unikając krytyki, jeśli będzie ona uzasadniona.

Minął rok od przyjęcia dokumentu. Można uznać, że jest to dobra okazja, by się nad nim pochylić i nie ograniczać jedynie do krótkich komentarzy i wstępnych analiz, jakie publikowano wkrótce po jego przyjęciu. Wydaje się także, że podjęty temat odpowiada założeniom tomu dotyczącego dylematów strategicznych w XXI w.

### 1. Kwestie strategiczne

W tytule dokumentu nie pojawia się słowo „strategia”. Jednak już w jego wstępie znajdujemy podkreślenia, że posiada on taki charakter, a ujmując rzecz innymi słowami – jego autorzy uznają, że jest on „wieloletnią strategią”<sup>1</sup> w zakresie

---

<sup>1</sup> Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012-2016, Warszawa, III 2012, s. 2.

spraw zagranicznych. Pomijając szereg rozważań dotyczących tego, co strategią jest, a co nie<sup>2</sup>, stwierdźmy tylko, że współcześnie przez pojęcie strategii rozumie się zwykle „teorię i praktykę działania ukierunkowanego na osiągnięcie założonych celów w danej dziedzinie, ujmowanych w skali ogólnej i mających charakter długofalowy” lub „teorię i praktykę określającą zasady i generalne sposoby działania przez kierownicze organa w danej dziedzinie, ujmowane w skali celów i ich urzeczywistniania o dużym horyzoncie czasowo-przestrzennym”<sup>3</sup>. W naszym wypadku chodzi o osiągnięcie celów związanych z polityką zagraniczną państwa. Sięgając po uznaną wśród polskich badaczy klasyfikację według kryterium treści, podajmy, że należą do nich cele: egzystencjalne, koegzystencjalne i funkcjonalne, a obejmują one zapewnienie bezpieczeństwa (przetrwanie, integralność terytorialna, niezależność polityczna, jakość życia), wzrost siły państwa i wzrost jego pozycji międzynarodowej<sup>4</sup>. Ryszard Zięba dodał do nich kształtowanie i optymalizację reguł funkcjonowania środowiska międzynarodowego<sup>5</sup>. Można stwierdzić, że jest to bezpośrednio związane ze wzrostem siły państwa i jego pozycji międzynarodowej, bo temu owa optymalizacja powinna służyć. Pamiętajmy także, że podziału celów dokonuje się zgodnie z kryterium horyzontu czasowego – na długo-, średnio- i krótkofalowe, oraz znaczenia – na podstawowe, główne i drugorzędne.

W związku z powyższym warto przeprowadzić analizę dokumentu pod kątem tych wymagań, przy czym już na wstępie zaznaczmy, że w podanych definicjach strategii podkreśla się jej charakter długofalowy (czy też duży horyzont czasowy), pozostaje ocenić, czy perspektywa czteroletnia spełnia to wymaganie. Bardziej odpowiada pewnemu krótkoterminowemu programowi działań zmierzającego do osiągnięcia określonych celów operacyjnych stanowiących dopiero podstawę do osiągania celów długoterminowych niż faktycznej wizji strategicznej. Zobaczmy jednak, czy zawartość tego dokumentu odpowiada tej hipotezie.

Już we wstępie znajdujemy stwierdzenie, że dokument będzie podstawą dla Ministerstwa Spraw Zagranicznych (MSZ) do opracowywania operacyjnych założeń polityki zagranicznej na kolejne lata. Oznacza to, że w tym przypadku autorzy uznają czteroletnią perspektywę za długofalową, która stanowi podstawę do rocznego planowania i działania. Mamy zatem do czynienia z sytuacją, w której wizja

<sup>2</sup> Zob. szerzej interesującą syntezę: J. Kręcikij, *Polish National Security and New NATO Strategic Concept – Progress or Stagnation?*, [w:] *National and International Security in Contemporary Changing Reality*, part 1, eds. M. Bieniek, S. Mazur, Kraków 2012, s. 103-117.

<sup>3</sup> *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, red. B. Balcerowicz, Warszawa 2002, s. 94.

<sup>4</sup> Zob. szerzej: J. Kukułka, *Problemy teorii stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1978, s. 264-265; W. Szyborski, *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Bydgoszcz 2006, s. 202; A. Banaszkiewicz, *Umowy międzynarodowe jako środek osiągania celów w polityce zagranicznej*, [w:] *Uwarunkowania i kierunki polskiej polityki zagranicznej w pierwszej dekadzie XXI wieku*, red. M.S. Wolański, Wrocław 2004, s. 23, 24.

<sup>5</sup> Zob. szerzej na ten temat: R. Zięba, *Cele polityki zagranicznej państwa*, [w:] *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, red. i dem, Toruń 2004, s. 55-58.

strategiczna koncentruje się w praktyce na jednej kadencji parlamentarnej, podczas gdy badacze stosunków międzynarodowych podkreślają, że polityka zagraniczna powinna mieć charakter długofalowy w tym sensie, że obejmuje kilka kadencji, a jej priorytetom winna towarzyszyć ponadpartyjna zgoda (przynajmniej głównych ugrupowań), bo to warunkuje jej skuteczną realizację. Trudno jest bowiem osiągnąć cele z jej zakresu w sytuacji, w której zmiana rządów prowadzi do rewolucji w tej dziedzinie. Praktyka polityczna Polski potwierdza tego typu sądy. Docenić natomiast należy, że autorzy podkreślają znaczenie koordynacji działań różnych instytucji państwowych posiadających kompetencje i możliwości działania w zakresie polityki zagranicznej. Jednak udana koordynacja pozostanie kwestią oceny, a negatywne przykłady np. współpracy prezydenta i rządu nie wpływają optymistycznie na ewentualne prognozy, niezależnie od tego, czy mamy do czynienia z kohabitacją, czy też nie.

Pierwszą część dokumentu stanowią „uwarunkowania” polityki zagranicznej Polski w XXI w. Nawiązuje zatem do klasycznego (nie zawsze uznawanego za właściwy w XXI w.) podejścia do kreślenia dokumentów, które autorzy nazywają strategią. Ujmując rzecz syntetycznie, autorzy dokumentu wskazują na<sup>6</sup>:

- 1) gospodarkę, a w jej ramach:
  - a) zmianę roli „Zachodu” w drugiej dekadzie XXI w., w tym dylemat stojący przed członkami UE dotyczący pogłębiania integracji lub pogodzenia się z obniżeniem jej znaczenia na arenie międzynarodowej (a w tym i Europy generalnie),
  - b) znaczenie trwającego kryzysu gospodarczego i jego konsekwencje oraz wynikające z tego skutki polityczne i społeczne, a także znaczny wpływ interesów ekonomicznych z tym związanych na politykę zagraniczną państwa,
  - c) wzrost znaczenia Azji, zwłaszcza Chin i Indii, zarówno w wymiarze gospodarczym, co ma swoje odzwierciedlenie w światowych rankingach, jak i politycznym, w szczególności ekspansji na inne kontynenty (np. Afrykę), oraz wzrost nakładów na zbrojenia (w czym Azja prześcignęła europejskich członków NATO),
- 2) świat wielobiegunowy:
  - a) spadek pozycji USA i Europy kosztem wzrostu znaczenia Chin, Indii, Rosji i innych krajów rozwijających się; przekłada się to na możliwości militarne oraz koncepcje bezpieczeństwa,
  - b) wzrost znaczenia konfliktów regionalnych i ich możliwych konsekwencji dla pokoju światowego, szczególnie w sytuacji, gdy kolejne kraje będą wchodziły w posiadanie broni jądrowej,
  - c) zdefiniowanie roli UE w kształtującym się ładzie międzynarodowym, z podkreśleniem, że żadne z państw członkowskich nie jest w stanie samodzielnie osiągnąć takiej w nim pozycji, jaką może cała Unia,
- 3) słabości instytucjonalne ładu światowego:

---

<sup>6</sup> Priorytety polskiej polityki..., s. 3-5.

- a) zmniejszenie reprezentatywności organizacji międzynarodowych, a w związku z tym domaganie się adekwatnego w nich udziału, jak i możliwości realnego wpływu na podejmowane przez nie decyzje przez państwa rozwijające się o rosnącym potencjale gospodarczym i demograficznym,
- b) konieczność reform Organizacji Narodów Zjednoczonych, Banku Światowego, Międzynarodowego Funduszu Walutowego i innych instytucji kluczowych dla globalnego zarządzania,
- c) ryzyko dla procesu integracji europejskiej związane z możliwością stworzenia Unii wielu prędkości oraz dominacji interesów narodowych ponad wspólnotowymi,
- 4) nowe uwarunkowania rozwoju cywilizacyjnego Polski.

Pomimo wzrostu gospodarczego Polska posiada nadal wiele ograniczeń i opóźnień w rozwoju cywilizacyjnym, w szczególności w stosunku do rozwiniętych państw Unii Europejskiej, z czego wynika konieczność ciągłej modernizacji i budowy gospodarki opartej na wiedzy (jako właściwego środka do zmian tego stanu rzeczy). W tym miejscu autorzy podają, że polska polityka zagraniczna będzie aktywniej angażowała się w realizację celów modernizacyjnych pozwalających nadrobić dystans w stosunku do zachodu i północy Europy. Zatem wykraczamy tutaj poza uwarunkowania i wkraczamy do celów polityki zagranicznej państwa!

Być może jest to celowy zabieg autorów wynikający z tego, że kolejnym punktem rozważań są właśnie cele polityki zagranicznej. Jednak nie jest on uzasadniony merytorycznie. Co więcej, wskazuje na to, że pominięto szereg innych uwarunkowań, jakie powinny zostać przynajmniej zasygnalizowane. Cały ich katalog prezentuje np. Ryszard Zięba<sup>7</sup>. Sięgając po ten spis, można wyciągnąć wniosek, że autorzy Priorytetów... skoncentrowali się na uwarunkowaniach zewnętrznych, w szczególności ewolucji środowiska międzynarodowego, pomijając inne, zwłaszcza wewnętrzne. Zamknięto je w „nowych uwarunkowaniach rozwoju cywilizacyjnego Polski”, które w żadnej mierze nie wyczerpują stawianych im wymogów. Mimo wskazywanej wcześniej dużej ogólności każdej strategii wydaje się, że autorzy podeszli do uwarunkowań w sposób zbyt uproszczony, co nie oznacza, że w opisanych przypadkach nie można zgodzić się z postawioną diagnozą.

## 2. Cele polskiej polityki zagranicznej

Cele polskiej polityki zagranicznej zostały przedstawione w sposób zgodny z ogólnymi oczekiwaniami stawianymi przed polityką zagraniczną państwa. Należy do nich zapewnienie bezpieczeństwa narodowego, a w ramach niego niepodle-

<sup>7</sup> R. Zięba, *Uwarunkowania polityki zagranicznej Polski na początku drugiej dekady XXI wieku*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations” vol. 43, 2011, no. 1-2, s. 9-38.

głości i integralności terytorialnej, zachowanie dziedzictwa kulturalnego, ochrona środowiska naturalnego, rozwój gospodarczy i cywilizacyjny. Zauważmy jednak, że nie wymieniono suwerenności państwowej, która przy okazji wartości chronionych w ramach bezpieczeństwa narodowego zajmuje zwykle ważne miejsce. Może to świadczyć o tym, że nie jest ona traktowana priorytetowo i autorzy strategii godzą się z tendencją do ograniczania suwerenności państwowej w czasach globalizacji. Hipotezę tą potwierdzają wymieniane priorytety polskiej polityki zagranicznej, których realizacja ma zapewnić osiągnięcie podanych celów.

Na pierwszym miejscu stoi „silna Polska w silnej unii politycznej”<sup>8</sup>. Zauważmy także, że pierwsze miejsce nie jest przypadkowe, wskazuje bowiem na dominujący kierunek polityki zagranicznej – europejski, oraz to, za czym opowiada się Polska – unię polityczną i wszystkie konsekwencje z tym związane. Na drugim miejscu postawiono kwestię sojusznictwa i stabilny ład euroatlantycki, podkreślając udział w NATO, budowę zdolności obronnych UE, rozwój stosunków Zachodu z Rosją, współpracę z Ukrainą, państwami Europy Wschodniej i Kaukazu oraz zwalczanie terroryzmu i proliferacji broni masowego rażenia. Mamy zatem aspekt bezpieczeństwa zarówno twardego, jak i miękkiego. Trzecie miejsce zajęła współpraca regionalna we wszystkich kierunkach geograficznych, z podkreśleniem współdziałania państw Grupy Wyszehradzkiej, co nadaje jej pewną symboliczną rangę. Czwarte miejsce przypadło zaangażowaniu w pomoc rozwojową oraz promocję demokracji i praw człowieka, co ma przyczyniać się do zapobiegania konfliktom i kształtowania przyjaznego środowiska międzynarodowego. W kolejnym punkcie wskazano na znaczenie promocji Polski za granicą. Akcent położono tutaj na przełożenie się jej na rozwój gospodarki np. przez promocję eksportu. Przedostatni punkt dotyczy potrzeby wypracowania nowej jakości relacji z Polonią i Polakami za granicą, co pozwoli im rozumieć polską rację stanu i wspierać jej realizację. Na koniec wskazano na konieczność starań o skuteczną służbę zagraniczną, zatem działania na rzecz dalszej modernizacji MSZ. Można to traktować jako priorytet operacyjny, którego realizacja pozwoli na skuteczne zabieganie o pozostałe, a to przełoży się na realizację nakreślonych ogólnie celów. Następnie autorzy dokumentu starają się sprecyzować nakreślone ogólnie priorytety, pokazać, co przez nie rozumieją, jaka jest polska wizja integracji europejskiej czy funkcjonowania NATO. W każdym wypadku podają także zadania do wykonania, jakie stoją przed polską służbą dyplomatyczną, które pozwolą na ich realizację. Przedstawmy zatem rzecz w sposób syntetyczny<sup>9</sup>:

1) „Polska polityka europejska” ma dążyć do głębszej integracji, zarówno w wymiarze gospodarczym, jak i politycznym, z czego wynika także wzmacnianie instytucji europejskich. Docelowo ma być to unia polityczna, ale nie „superpaństwo” nieuwzględniające interesów gospodarczych czy tożsamości narodowej poszczególnych członków. Cechować ma ją konkurencyjność (ważna w dobie

---

<sup>8</sup> Priorytety polskiej polityki..., s. 6.

<sup>9</sup> Zob. szerzej: *ibidem*, s. 8-28.

kryzysu, jego skutków, czasu naprawy strefy euro, do której Polska będzie chciała przystąpić po zmianach w jej funkcjonowaniu i przygotowaniu się do członkostwa, podkreślono także znaczenie nakładów na badania i rozwój, które nie są satysfakcjonujące), solidarność (konieczna do niwelowania różnic w poziomie rozwoju pomiędzy krajami UE, tutaj także podkreślono znaczenie wspólnej polityki rolnej, co jest zrozumiałe w wypadku interesów Polski, tak jak nawiązanie to trudności demograficznych związanych ze starzejącymi się społeczeństwami Unii, nie zapomniano także o powtarzającym się ciągle postulacie solidarności energetycznej oraz różnicach w kwestii tempa wdrażania działań na rzecz powstrzymania zmian klimatycznych) i otwartość (przemyślana polityka migracyjna, kontynuowanie procesu rozszerzenia Unii, w szczególności wspieranie przez Polskę dążeń Ukrainy, Mołdawii, państw Bałkanów Zachodnich, Kaukazu Południowego oraz Turcji, modernizacja i wspieranie zmian na Białorusi oraz w krajach Partnerstwa Wschodniego, rozwój Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, z proporcjonalnym udziałem w nim państw w stosunku do liczby ludności, co wskazuje jednoznacznie na niezadowolenie Polski z obecnej sytuacji, rozwój Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, szczególnych relacji UE–USA, stosunków ze wschodzącymi potęgami oraz Rosją celem modernizacji tego kraju). Wymieniane zadania polityki zagranicznej w tym zakresie są często dość ogólne, np. „adekwatny do rozwoju sytuacji postęp w drodze do członkostwa w strefie euro”. Może to nie dziwić ze względu na wcześniejsze zapowiedzi w tym zakresie i ich niezrealizowanie. Podano także np. „wzmocnienie wpływu na realizację polityki wschodniej oraz przyszłości EPS”, ale w jaki sposób? Widać tutaj braki tego dokumentu, którego autorzy nie wskazali na środki realizacji celów i zadań.

2) „Bezpieczeństwo”, w ramach którego kluczowy jest rozwój własnych zdolności obronnych, także jako komponentu struktur NATO (równoważącego obronę i zaangażowanie poza obszarem traktatowym, otwartego – także na dialog z Rosją – oraz rozwijającego obronę przeciwrakietową) i UE (rozwój wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, w szczególności struktur dowodzenia i operacyjnych oraz zaangażowanie w operacje zarządzania kryzysowego), zachowanie bliskich stosunków z USA (obecnych militarnie w Europie, realizujących zobowiązania o współpracy strategicznej z Polską z 2008 r.) oraz utrzymywanie dobrych relacji z sąsiadami (a szerzej – zaangażowanie w proces rozbrojenia i stabilizacji na świecie). Nie ma tu zatem nowego akcentu, chociaż warto zauważyć silne podkreślenie wkładu w bezpieczeństwo Unii. Powtórzono także diagnozę o niegrożącym Polsce w najbliższym czasie konflikcie zbrojnym, nie wykluczając go w dalszej perspektywie. Warte podkreślenia jest to, że konieczne jest posiadanie własnego potencjału obronnego i liczenie na wsparcie sojuszników, a nie opieranie swego bezpieczeństwa tylko na nim. To wyraźne stwierdzenie powinno mieć przełożenie na sytuację sił zbrojnych jako narzędzia polityki zagranicznej i bezpieczeństwa państwa. Ma na pewno na treść stawianych postulatów, gdzie kluczowe miejsce zajmuje odpowiednio wysokie



nakłady na zbrojenia w państwach NATO i UE, także w czasie kryzysu, i przeciwdziałanie tendencjom do ich uszczuplania. Co ważne: NATO i UE wymieniane są jednocześnie. To wskazuje na znaczenie potencjału tej drugiej, a przede wszystkim jej rozwoju w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Był to kiedyś niedostatek polskiej polityki zagranicznej, który obecnie rządzący przynajmniej w ramach deklaracji i planów starają się nadrobić (dowodem na to jest np. zaangażowanie w tworzenie Grup Bojowych UE). Pośród innych zagrożeń dla bezpieczeństwa wskazywane są te wszechobecne współcześnie. Warto dodać, że wspomniano także o zjawisku upadku państwa i, jak można domniemywać, konsekwencjach z tym związanych. W części zadań można odnaleźć elementy dość konkretne, np. udział w misjach NATO i UE, co musi mieć bezpośredni wpływ na decyzje w zakresie zaangażowania w operacje wojskowe i cywilne poza granicami państwa.

3) „Polska otwarta na różne kierunki i wymiary współpracy regionalnej”. Na wstępie wymieniono Grupę Wyszehradzką, Radę Państw Morza Bałtyckiego oraz Partnerstwo Wschodnie, co może sugerować priorytety w tym zakresie. Następnie nakreślono pewnego rodzaju oś geopolityczną biegnącą od zachodu (Niemcy i Francja jako najważniejsi partnerzy Polski, znaczenie Trójkąta Weimarskiego, znaczenie relacji z Wielką Brytanią jako ważnym sojusznikiem w NATO), przez wschód (pomoc w transformacji ustrojowej, znaczenie rozwoju Partnerstwa Wschodniego, strategiczne partnerstwo z Ukrainą, dobre i pragmatyczne stosunki z Rosją na zasadach wzajemności), północ (rozwój współpracy w ramach Rady Państw Morza Bałtyckiego, znaczenie relacji z państwami bałtyckimi, „strategiczny sojusz cywilizacyjny Polski ze Szwecją” – ale pozostaje pytanie, gdzie jest on realnie widoczny poza podkreślaniami, że Partnerstwo Wschodnie powstało z inicjatywy polsko-szwedzkiej) i południe (wraz z państwami Grupy Wyszehradzkiej nadrabianie zaległości rozwojowych wobec północy i zachodu Europy, intensywna współpraca gospodarcza, w szczególności energetyczna, oraz otwarcie na dialog z innymi krajami regionu w ramach formuły V4+, wypracowywanie stanowisk na spotkania unijne – ważny środek realizacji wspólnych interesów na forum Unii).

4) „Wykorzystanie położenia geograficznego Polski”, które ma opierać się na jego unikatowym znaczeniu dla transportu na liniach wschód–zachód i północ–południe, do czego przyczynić ma się aktywność polskiej dyplomacji – nie wskazano jednak, w jaki sposób. Można domniemywać, że chodzi o pozyskiwanie środków na rozbudowę infrastruktury i realizację projektu europejskiej sieci transportowo-komunikacyjnej, o której wspomina dokument.

5) „Aktywność globalna”, związana z selektywnymi ambicjami globalnymi kraju. Ma być realizowana przez obecność w kluczowych organizacjach międzynarodowych, aktywność na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej, współpracę z krajami Azji i Pacyfiku, w szczególności Chinami, Indiami, Japonią i Republiką Korei. W wypadku Ameryki Łacińskiej wspomniano natomiast o Brazylii, Argentynie, Meksyku, Chile oraz Peru. Pośród zadań stawianych polskiej dyplomacji

w zakresie relacji regionalnych i globalnych ambicji warto zauważyć chęć sięgnięcia po wzorce szwedzkie związane z modernizacją gospodarki. Kolejny raz podkreśla się znaczenie tego kraju i obserwacja przełożenia zapisów na realne działania i ich efekty będzie ciekawa.

6) „Współpraca rozwojowa, promocja demokracji i praw człowieka” – może nieco dziwić, że ten element wyłączono z części poświęconej ambicjom globalnym. Autorzy podkreślają, że Polska zaangażuje się w nią na znacznie większą skalę (co przy dotychczasowych małych środkach i w czasie kryzysu wydaje się bardzo ciekawym zapewnieniem, a opracowanie konsensusu co do tej kwestii ma nastąpić do 2015 r.). Zauważają także, że demokracja i prawa człowieka są gwarancją pokoju i stabilności w świecie. Pośród zadań znajdziemy m.in. wskazanie krajów i regionów, do których ma być kierowana pomoc, ale generalnie są tu przede wszystkim plany przygotowań koncepcji na następne lata.

7) „Promocja Polski za granicą”, traktowana jako jedno z najważniejszych zadań dyplomacji, ma stworzyć pozytywny wizerunek Polski i dbać o jego umacnianie. Akurat w tym wypadku autorzy dokumentu podają wiele środków, które mają służyć jego osiągnięciu, np. kursy języka polskiego, działanie ośrodków kulturalnych itp. Większa część analizy poświęcona jest jednak wymiarowi gospodarczemu (także znaczeniu turystyki) tej promocji, jako niezwykle ważnemu dla rozwoju Polski. Tutaj jednak o realizacji jest już mniej, co widać także w zadaniach postawionych przed dyplomacją, np. „utworzenie efektywnego systemu promocji Polski za granicą” czy wszelkiego rodzaju „działania na rzecz...”.

8) „Polonia i Polacy za granicą” – są ważnym wyznacznikiem stosunków dwustronnych, a wykorzystanie Polonii na rzecz promocji i realizacji polskich interesów jest istotnym narzędziem polityki wobec państwa, w którym zamieszkuje. Zauważono, że przekaz w języku polskim nie dociera do większości Polaków mieszkających za granicą i ma się to zmienić. Wśród zadań, podkreślmy to, wynikających z problemów aktualnych jest zapewnienie przestrzegania praw przysługujących mniejszościom narodowym. Postulat słuszny, bowiem dotychczasowe efekty starań w tym zakresie nie są satysfakcjonujące i pozostaje nadal pytanie: jak tę sytuację zmienić? Z dokumentu się o tym nie dowiemy.

9) „Służba zagraniczna”. Trudno nie zgodzić się ze stwierdzeniem, że od jej jakości będzie zależała realizacja nakreślonych priorytetów. Wskazano na konieczność modernizacji służby dyplomatycznej, zwiększenie jej efektywności w organizacjach międzynarodowych oraz kontynuowania reorganizacji bazy materialnej. Podkreślono znaczenie trafnego doboru kadry. Wśród zadań podano m.in. racjonalizację zatrudnienia czy doskonalenie rozwiązań informatycznych. Są tutaj zatem pewne konkretne postulaty o charakterze technicznym.



## Wnioski i próba oceny

Zacznijmy od stwierdzenia, że w dokumencie trudno dopatrzeć się podania środków polityki zagranicznej, jakimi będą się posługiwali decydenci, by osiągnąć zakładane cele. Zamiast tego mamy wprowadzoną formułę „zadań” stawianych przed dyplomacją, które zazwyczaj sformułowane są bardzo ogólnie (zbyt ogólnie nawet jak na ujęcie strategiczne) i trudno jest ustalić, w jaki sposób mają być osiągnięte. Przypomnijmy, że cele polityki zagranicznej mogą być osiągnięte poprzez zastosowanie różnych środków. Justyna Zając do środków polityki zagranicznej i ich podstawowych instrumentów zalicza: polityczne (dyplomacja i środki pokojowego załatwiania sporów), ekonomiczne (sankcje, pomoc gospodarcza), wojskowe (zbrojenia i wojna, zagraniczna obecność wojskowa, pomoc wojskowa) i kulturowo-ideologiczne (psychospołeczne: kultura i dyplomacja kulturalna, ideologia) oraz inne (wywiad, udział państwa w wielostronnych operacjach pokojowych)<sup>10</sup>. Autorzy dokumentu nie przywołują ich nawet z nazwy, a tym samym stwarzają pole do krytyki. Jednak nie dotyczy ona tylko tego aspektu, dla przykładu zapytać można o następujące kwestie, które intrygują po lekturze dokumentu:

1) Jaki jest stosunek Polski do działalności Organizacji Narodów Zjednoczonych, a szerzej: jakie jest znaczenie tej organizacji dla realizacji celów polityki zagranicznej państwa? W dokumencie ONZ przywoływana jest sporadycznie. Na stronie czwartej w kontekście ogólnego stwierdzenia dotyczącego braku reformy Rady Bezpieczeństwa, jako jednej z trudności określenia znaczenia nowych potęg w systemie międzynarodowym. Dalej wskazuje w jednym akapicie na „ważną rolę” ONZ w rozwiązywaniu problemów globalnych. Następnie na stronie dwudziestej pierwszej, gdzie przywołano milenijne cele rozwoju i chęć zaangażowania Polski w ich realizację (w zadaniu z tym związanym na stronie dwudziestej drugiej mówi się o demokratyzacji i promocji praw człowieka przez aktywność w ONZ) i dalej na stronie dwudziestej ósmej w kontekście aktywności służby dyplomatycznej w reprezentowaniu Polski na forum organizacji międzynarodowych, gdzie ONZ określona jest mianem „kluczowej” obok OECD, NATO i innych (niewymienionych). Niezależnie od oceny działalności ONZ, czy nie jest to zbyt skromne podejście do najważniejszej światowej organizacji stojącej na straży pokoju i bezpieczeństwa światowego? Czy nie brak tu chociażby deklaracji Polski dotyczących zaangażowania w operacje pokojowe ONZ i sięgnięcia po odpowiedni środek polityki zagranicznej? A co ze stanowiskiem wobec ewentualnych reform, w tym Rady Bezpieczeństwa ONZ? Szereg zasadniczych kwestii wydaje się zupełnie pominiętych.

2) Podobny los spotkał OBWE, która przywoływana jest na stronie czwartej i szesnastej z podkreśleniem, że Polska zamierza wnieść swój wkład do dyskusji

---

<sup>10</sup> Zob. szerzej na ten temat: J. Zając, *Środki i metody polityki zagranicznej*, [w:] *Wstęp do teorii...*, s. 79-97.

dotyczącej umacniania bezpieczeństwa w Europie toczonej na forum tej organizacji. Jaki ma to być wkład, tego jednak nie wiemy. Natomiast na stronie dwudziestej drugiej pojawia się ważne stwierdzenie o działaniach stabilizacyjnych OBWE, w tym szczególnie dotyczących procesu wyborczego. Jest to dostrzeżenie roli tej organizacji w dziedzinie, w której ma pewne osiągnięcia.

3) W jakich obszarach widoczny jest „strategiczny sojusz cywilizacyjny Polski ze Szwecją”?<sup>11</sup> Wątek bliskich relacji ze Szwecją pojawia się nie tylko raz. Naturalnie kontekst nawiązuje do projektu Partnerstwa Wschodniego i tym samym szerszego spojrzenia na Europę Środkową, ale nie tylko. Dokument akcentuje także znaczenie Rady Państw Morza Bałtyckiego, co ma związek z relacjami polsko-szwedzkimi. Jednak pytaniem otwartym pozostaje, na ile wynika to ze wspólnych interesów polsko-szwedzkich, a na ile z innych czynników, np. ambicji i osobistych relacji ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego z jego odpowiednikiem w Szwecji Carlem Bildtem? Ten szwedzki wątek jest jednak realizacją wcześniejszy porozumień z 2008 r. dotyczących dialogu strukturalnego oraz z 2011 r., kiedy to podpisano w Warszawie Deklarację o współpracy politycznej między Polską a Szwecją w obszarach o znaczeniu strategicznym. To w tym ostatnim wymieniono jako wspólne cele rozwój regionu Morza Bałtyckiego, relacje z państwami sąsiednimi Unii, politykę ekologiczną i energetyczną oraz współdziałanie w sprawach globalnych na forum ONZ<sup>12</sup>. Pozostaje obserwować, czy wszelkie te deklaracje znajdą odzwierciedlenie w działaniach, które miałyby doprowadzić według twórców tego pomysłu do stworzenia pewnej przeciwwagi dla interesów rosyjskich w regionie.

4) Czy uprawnione jest stwierdzenie, że polityka zagraniczna Polski ma być i jest coraz bardziej europejska? Przesunięcie akcentu z obszaru transatlantyckiego i relacji ze Stanami Zjednoczonymi nie dziwi, widać tutaj echo licznych wystąpień Radosława Sikorskiego, jak i stwierdzeń Donalda Tuska. To samo dotyczy podkreślanego znaczenia stosunków z Niemcami i Francją. Warto też dodać, że NATO i Unia Europejska w omawianym dokumencie często występują wspólnie, szczególnie w kontekście wkładu Polski w potencjał obu organizacji, w tym militarny. Jeśli dodamy do tego, że dokument nie mówi o ewentualnym angażowaniu się Polski w koalicje *ad hoc*, a strategiczny charakter relacji z USA wspomniany jest tylko w kontekście tzw. dialogu strategicznego oraz wypełnienia deklaracji z 2008 r. i faktycznie zastąpiony często przywoływanym znaczeniem relacji UE-USA, to wydaje się, że kierunek europejski wyraźnie dominuje.

5) Podobnie z perspektywy unijnej wydaje się traktowana Rosja. W dokumencie przeważa odniesienie do relacji unijno-rosyjskich i roli Polski w ich kształtowaniu oraz do zaangażowania w modernizację tego kraju, przy podkreśleniu jako kluczowego stanowiska samych Rosjan w tej kwestii. Odnośnie zaś do stosunków

<sup>11</sup> Priorytety polskiej polityki..., s. 18.

<sup>12</sup> *Polska i Szwecja podpisały deklarację o współpracy*, serwis internetowy tygodnika „Newsweek”, 4 V 2011, [on-line] <http://www.newsweek.pl>, dostęp: 9 IV 2013.

bilateralnych, to – jak już wspomniano wcześniej – mają być dobre, pragmatyczne i oparte na zasadach wzajemności. Miałyby to oznaczać, że wzniosą się ponad zaszłości historyczne i oprą na interesach obu stron. Pytanie brzmi: czy tego typu stosunki są realne, szczególnie w dłuższej perspektywie czasowej? Jakimi środkami je osiągnąć, czy tutaj właśnie mają mieć znaczenie relacje unijno-rosyjskie i polski wpływ na nie?

6) Deklaracja dotycząca uczestnictwa w misjach NATO i UE pokazuje, że Polska musi być gotowa – zarówno finansowo, jak i materialnie – do brania na siebie odpowiedzialności za powodzenie operacji zarządzania kryzysowego przez obie te organizacje. Raz jeszcze widać tutaj akcentowanie kierunku europejskiego, a jednocześnie niebranie pod uwagę negatywnych opinii społeczeństwa odnośnie do tego typu zaangażowania. Przy okazji kolejnych kryzysów warto pamiętać o tej deklaracji i przypominać o niej rządzącym.

Te przykładowe pytania i wnioski, dotyczące jednak ważnych spraw i odnoszące się bezpośrednio do celów polskiej polityki zagranicznej, wskazują, że przyjęty dokument trudno określić jako strategiczną wizję polityki międzynarodowej Polski. Tym bardziej gdy weźmiemy pod uwagę, że dotyczy on tylko czterech lat. Nie jest to zatem wizja, jakiej oczekivaliby strategzy rozważający dylematy, z jakim przyszło się mierzyć światu w XXI w. Należałoby bowiem oczekiwać, że podanym celom będzie towarzyszyła pełna identyfikacja uwarunkowań, w jakich przychodzi i przyjdzie je osiągać, oraz środków do tego użytych. To minimum, w którym przydałoby się jeszcze określenie perspektywy czasowej krótko-, średnio- i długoterminowej. Niestety, autorzy tego dokumentu nie zdobyli się na ten wysiłek. Warto jednak docenić podjętą próbę stworzenia takiej „strategii sektorowej”. Powstawanie tego typu dokumentów przewidywane jest przez obowiązującą Strategię bezpieczeństwa narodowego RP, ale niezwykle rzadko przybiera nawet taką formę.



[www.akademicka.pl](http://www.akademicka.pl)

ISBN 978-83-7638-375-0

