

Wstęp

Polityka zagraniczna Polski po 1989 roku stawała i staje nadal wobec licznych szans i zagrożeń, będących w dużej mierze konsekwencjami przemian geopolitycznych w pozimnowojennej Europie Środkowo-Wschodniej, ale także wynikających z trendów globalnych, jakie dały o sobie znać wraz z upadkiem ładu dwubiegunowego. Polska jako największe państwo regionu Europy Środkowo-Wschodniej, obok Ukrainy, zaliczanej często do obszaru postradzieckiego, niesie na sobie ciężar odpowiedzialności nie tylko za własny los, za los narodu i państwa polskiego, ale do pewnego stopnia także za region jako całość. A jest to, należy przyznać, obszar wyjątkowo niespokojny, z jednej strony targany wewnętrznymi konfliktami i nieprzewidywalnymi animozjami, z drugiej – będący od wieków przedmiotem politycznej i ekonomicznej infiltracji i imperialnych roszczeń tak ze wschodu, jak i z zachodu. Mając tę świadomość, Polska na progu lat 90. ub. wieku odważnie zainicjowała bądź brała udział w powstaniu szeregu instytucji międzynarodowych, mających na celu wzmocnienie integracji wewnątrzregionalnej z jednej strony, a z drugiej – służących integracji regionu Europy Środkowo-Wschodniej ze strukturami euroatlantyckimi. Mimo wielu ewidentnych sukcesów na tych polach, nie ustrzeżono się od poważnych błędów, na czele których od wielu lat, żeby nie powiedzieć – wieków, widnieje pokusa bezalternatywnych planów w zakresie polityki zagranicznej połączonej zazwyczaj z nadmiernym zaufaniem do swoich sojuszników.

Nie o tym jednak jest ta książka. Jej celem jest bowiem ubogacenie w sumie już dość obszernej literatury przedmiotu na temat polskiej polityki zagranicznej po 1989 roku. Wielu znakomitych analityków zdążyło na ten temat wypowiedzieć swoje zdanie. Niniejsza publikacja nie ma ambicji dołączenia do tego zbioru publikacji ani tym bardziej nie ma ambicji polemicznych. Naszym celem było uporządkowanie wiedzy na temat u w a r u n k o w a ń polskiej polityki zagranicznej. Zdaliśmy sobie bowiem sprawę z pewnego deficytu przejawiającego się w niezwykle skromnych i nielicznych

opracowaniach dotyczących wewnętrznych i zewnętrznych, bezpośrednich i pośrednich uwarunkowań oraz okoliczności polskiej polityki zagranicznej. Autorzy zazwyczaj podejmują rozważania na ten temat w ramach krótkich wprowadzeń lub szkiców kontekstualnych będących zapowiedzią właściwej części analiz. My zaś postawiliśmy sobie za cel wyłącznie analizę samych uwarunkowań, chcąc przedstawić jej wyniki w sposób możliwie przystępny i atrakcyjny dydaktycznie. Niniejsza publikacja nie odpowiada na pytania dotyczące treści polskiej polityki zagranicznej, ale poprzez zrozumienie jej uwarunkowań służy refleksji na temat przyczyn jej sukcesów i porażek oraz zmusza do myślenia o tych obszarach i kapitałach, które pozostają (niedostatecznie) (nie)wykorzystane przy realizacji polskiego interesu narodowego w relacjach międzynarodowych.

Książka składa się z trzech części. Pierwsza ma charakter krótkiego teoretycznego wprowadzenia do zagadnień i pojęć związanych z polityką zagraniczną jako taką. Część druga omawia wewnątrz krajowe determinanty polityki zagranicznej, natomiast część trzecia – uwarunkowania zewnątrz krajowe. Ostatnie dwie części mają rozbudowaną strukturę wewnętrzną, mającą ułatwić czytelnikowi „nawigację” po zawartości książki. W wielu przypadkach, prezentując określone dane, świadomie zrezygnowaliśmy z komentarzy lub ograniczyliśmy się do kilku zaledwie zdań analizy – przedstawienia w tabeli lub na rysunku danych statystycznych.

Jako autorzy niniejszej, skromnej i niemającej wielkich ambicji odkrywania „nowych łądów” publikacji, będziemy szczerze wdzięczni Czytelnikom za podzielenie się krytycznymi uwagami dotyczącymi treści książki, jak również za propozycje jej udoskonalenia, gdyby okazało się, że istnieć będzie w przyszłości zapotrzebowanie na nową, poszerzoną i udoskonaloną wersję. Uwagi prosimy kierować na adresy e-mailowe: r.zenderowski@uksw.edu.pl lub b.kozinski@uksw.edu.pl.

*Bartosz Kozinski
Radosław Zenderowski*



Kluczowe pojęcia i wyzwania związane z polityką zagraniczną

1. Czym jest polityka zagraniczna?

Definicja ramowa. Polityka zagraniczna „jest jedną z ważniejszych części polityki ogólnej każdego państwa” [Kuźniar 2012, s. 7]. Jest ona „niezbędna do jego istnienia i rozwoju” [Łoś-Nowak 2011a, s. 17]. Polityka zagraniczna jest przejawem aktywności państwa i tylko państwa (inne podmioty, z wyjątkiem Stolicy Apostolskiej, nie prowadzą polityki zagranicznej w ścisłym rozumieniu tego słowa) w stosunku do podmiotów niepodlegających suwerennej władzy tegoż państwa. Innymi słowy, jest to celowa i zorganizowana działalność odpowiednich organów państwa prowadząca do zmiany bądź utrwalenia pewnego stanu rzeczy (uznawanego za korzystny) poza granicami danego państwa – w środowisku międzynarodowym. To „proces formułowania i realizacji interesów narodo-państwowych w stosunku do innych państw i uczestników systemu międzynarodowego” [Cziomer 2002, s. 106]. Państwa poprzez politykę zagraniczną realizują mniej lub bardziej egoistycznie pojmowane cele w imię wyznawanych przez nie wartości i ideologii [Kuźniar 2012, s. 7].

„O ile (...) celem podstawowym w polityce wewnętrznej jest zdobycie i utrzymanie władzy, o tyle istotą polityki zagranicznej jest zapewnienie państwu bezpieczeństwa, dobrobytu, wysokiego prestiżu i możliwie jak największego wpływu na innych uczestników stosunków międzynarodowych” [Łoś-Nowak 2011b, s. 43-44]. Z drugiej strony, należy zasygnalizować, że z biegiem czasu granica między polityką wewnętrzną a zagraniczną się zaciera, czego jaskrawym przykładem są stosunki między państwami należącymi do Unii Europejskiej oraz do innych ugrupowań integracyjnych. Polityka

wewnętrzna w dużej mierze stanowi odpowiedź na przemiany dokonujące się w środowisku międzynarodowym, zaś polityka zagraniczna nie tyle stanowi „przedłużenie” polityki wewnętrznej, ile jest negocjowana w danym państwie z różnymi podmiotami wewnątrzpaństwowymi.

Naturalnie, poszczególne państwa, a jest ich na świecie ok. 200, różnią się od siebie pod względem zarówno skali (zasięgu) polityki zagranicznej (aspekt ilościowy), jak i celów oraz metod ich osiągania (aspekt jakościowy). Zupełnie różne są polityki zagraniczne San Marino, Andory, Liechtensteinu od polityk USA, Chin, Rosji, Francji czy Wielkiej Brytanii. Specyficzną kategorię tworzy Stolica Apostolska, która nie będąc państwem, lecz nim dysponując (Watykan), prowadzi politykę zagraniczną w skali globalnej. Jedne państwa pragną odgrywać główną, kluczową i decydującą rolę w skali globalnej lub regionalnej, inne chcą się korzystnie dopasować do zmieniającego się układu sił, jeszcze inne chcą jedynie przetrwać, poszukując dla siebie odpowiedniej geopolitycznej niszy lub stabilnego i silnego protektora.

Dawna i współczesna polityka zagraniczna – różnice. Współczesna polityka zagraniczna różni się zasadniczo od polityki zagranicznej realizowanej do wieków XVIII i XIX (począwszy od początków ładu westfalskiego ustalonego w połowie XVII wieku). Do wspomnianego okresu „politykę zagraniczną utożsamiano z działalnością dyplomatyczną państwa”. Była ona bardziej sztuką komunikowania się państw, raczej instrumentem w ręku dyplomaty, przedsięwzięciem na poły artystycznym aniżeli niezwykle złożonym i ztechnokratyzowanym procesem dostarczającym wiedzy o potrzebach, interesach i celach państwa [Łoś-Nowak 2011b, s. 43]. Polityka zagraniczna współczesnych państw realizowana jest bowiem w środowisku zasadniczo różnym od tego sprzed kilkudziesięciu lat. Po pierwsze, dlatego że państwa nie są już jedynymi uczestnikami stosunków międzynarodowych (*vide*: organizacje międzynarodowe, wielkie korporacje wielonarodowe, międzynarodowe grupy terrorystyczne, wspólnoty religijne). Po drugie, dzięki globalizacji i postępowi technicznemu zmniejszył się dystans dzielący poszczególne państwa i choć państwa nadal przypisane są do konkretnej przestrzeni geograficznej, to niemal codziennie „spotykają się” ze sobą na różnych forach międzynarodowych. Po trzecie, decyzje dotyczące polityki zagranicznej nierzadko podejmowane są pod silną presją społeczną ze strony tzw. opinii międzynarodowej, ale także rodzimej opinii publicznej (np. decyzja o wycofaniu wojsk z danego obszaru objętego konfliktem po nagłośnionej przez media wiadomości o śmierci kilku lub kilkunastu żołnierzy). Po czwarte, obserwujemy malejącą rolę czynników ideologicznych (w rozumieniu nowoczesnych ideologii, takich jak liberalizm, komunizm, socjalizm, konserwatyzm), zaś wzrastającą rolę czynników cywilizacyjnych (tożsamość cywilizacyjna ufundowana na gruncie konkretnego systemu religijnego), co sprawia, że wielu obserwatorów życia międzynarodowego doszukuje się w tym procesie pewnych podobieństw do ery przednowożytnej.

Polityka zagraniczna w świetle głównych paradygmatów w teorii stosunków międzynarodowych. Należy podkreślić, że politykę zagraniczną odmiennie definiuje się na gruncie dwóch głównych paradygmatów i nurtów w teorii stosunków międzynarodowych: (neo)realistycznego i (neo)liberalnego. Obydwa bazują na zasadniczo różnych i rozbieżnych przesłankach.

I tak, w wielkim skrócie: realiści uważają, że stanem naturalnym stosunków międzynarodowych jest nieustanny konflikt i ścieranie się interesów poszczególnych państw, liberałowie zaś twierdzą, iż stanem naturalnym jest współpraca i kooperacja, dzięki której wszyscy uczestnicy stosunków międzynarodowych zwiększają swoje bezpieczeństwo oraz zasoby. Realisci wychodzą z założenia, że pokój jest wynikiem równowagi sił, liberałowie uważają, że stanowi on efekt zacieśniających się związków międzypaństwowych i kooperacji, zwłaszcza w wymiarze ekonomicznym. Realisci podkreślają, że bezpieczeństwo i pomyślność państwa zabezpiecza przede wszystkim siła militarna, liberałowie stoją na stanowisku, że zależą one od przestrzegania prawa międzynarodowego, zacieśniania współpracy w ramach organizacji międzynarodowych (jako miejsc negocjowania interesów) oraz współpracy ekonomicznej przynoszącej korzyści wszystkim kontrahentom.

Przyjrzyjmy się teraz różnicom w definiowaniu polityki zagranicznej.

Zdaniem **(neo)realistów**, polityka zagraniczna stanowi „działanie celowe «zorientowane przede wszystkim na poszerzanie skali autonomii i wpływów państwa w środowisku międzynarodowym» lub «proces, którego istotą jest ścieranie się narodowych interesów państw»” [Morgenthau 2010, za: Łoś-Nowak 2011b, s. 45]. Kategorią naczelną jest tutaj interes narodowy, który zawsze ma pierwszeństwo przed interesem innych uczestników, a nawet interesem grupy państw. Państwo w relacjach z innymi podmiotami jest swego rodzaju „racjonalnym egoistą”. Zachowanie państwa w środowisku międzynarodowym wynika przede wszystkim z miejsca, jakie zajmuje ono w strukturze systemu międzynarodowego (centrum, peryferie, półperyferie) oraz wewnątrz krajowego systemu podejmowania decyzji politycznych.

(Neo)liberałowie, z kolei, postrzegają politykę zagraniczną jako „funkcję narodowych atrybutów i orientacji państwa” oraz „oczekiwań innych uczestników stosunków międzynarodowych” [Smith 1981, s. 121, za: Łoś-Nowak 2011b, s. 45]. Kategorią naczelną jest w omawianym przypadku solidarność międzynarodowa i wartości uniwersalne. Podkreśla się koordynacyjny i koncyliacyjny, nie zaś konfrontacyjny wymiar polityki zagranicznej państwa. Zachowanie państwa w środowisku międzynarodowym zdeterminowane jest przede wszystkim interesem społeczności międzynarodowej, grupy państw lub innych zorganizowanych zbiorowości.

W ostatnich latach na gruncie teorii stosunków międzynarodowych coraz większą rolę odgrywa **paradygmat konstruktywistyczny**, głoszący, że „większość lub nawet wszystkie istotne elementy w polityce międzynarodowej są wynikiem szczególnych uwarunkowań społecznych i procesów historycznych, a nie nieuchronnych

konsekwencji, wynikających z natury człowieka czy społeczeństwa” [Skolimowska 2013, s. 172]. Paradygmat ten w warstwie ontologicznej stoi w opozycji do paradygmatów racjonalistycznych (w tym do realizmu i liberalizmu). Przedstawiciele tego nurtu uważają, że – po pierwsze – dana polityka zagraniczna (tj. zachowanie aktorów politycznych na scenie międzynarodowej) jest zdeterminowana nie tylko poprzez struktury materialne, ale także, a może nawet głównie, przez struktury normatywne i ideowe. „Podczas gdy neorealiści kładli nacisk na materialną strukturę równowagi sił, a marksiści podkreślali materialną strukturę kapitalistycznej gospodarki światowej, konstruktywiści uważają, że systemy wspólnych idei, przekonań i wartości także mają charakter strukturalny i wywierają ogromny wpływ na aktorów społecznych i politycznych” [Reus-Smit 2006, s. 279]. Po drugie, konstruktywiści stoją na stanowisku, że tożsamości aktorów politycznych i społecznych kształtują interesy, a co za tym idzie – działania, które są podstawą do formułowania interesów w polityce zagranicznej. Po trzecie, „konstruktywiści uważają, że czynniki i struktury wzajemnie na siebie oddziałują. Struktury normatywne i ideowe mogą warunkować tożsamości i interesy aktorów, ale struktury te nie mogą istnieć, jeśli aktorzy wiedzą niewiele o tych praktykach” [Reus-Smit 2006, s. 280-281].

Warto wspomnieć jeszcze o **paradygmacie globalistycznym** (neomarksistowskim), który w omawianym względzie jest interesujący w tym sensie, że w odróżnieniu od wcześniej przedstawionych paradygmatów kwestionuje realność politycznego podziału świata na względnie suwerenne państwa, postrzegając je w kategoriach globalnego podziału na centrum (zarządzane przez kapitalistów) oraz peryferie (zamieszkałe przez współczesny prekariat i wyalienowane masy ludzkie). Relacje między państwami centrum a państwami peryferii są przy tym z zasady napięte i konfliktowe [Czaputowicz 2007, s. 151].

Mówiąc o polityce zagranicznej mamy na uwadze pewien proces: **(a)** definiowania interesów oraz potrzeb i odpowiadających im celów politycznych danego państwa oraz **(b)** wyboru metod i środków realizacji tychże w środowisku międzynarodowym.

Potrzeby, interesy i cele polityki zagranicznej. Interes narodowy (interes państwa), którego realizacja jest nadrzędnym celem polityki zagranicznej, jest różnie pojmowany w ujęciu realistycznym i liberalnym. W tym pierwszym stanowi on imperatyw pierwszoplanowy, któremu podporządkowuje się wszelkie strategie w polityce międzynarodowej. Jego realizację w skrajnych przypadkach zabezpiecza się poprzez użycie lub groźbę użycia siły. W nurcie liberalnym interes narodowy jest „negocjowalny” z innymi uczestnikami stosunków międzynarodowych, w przekonaniu, że współpraca przynosi więcej korzyści niż twarde „obstawanie przy swoim”. Pod pojęciem interesu narodowego mogą się kryć przeróżne treści, począwszy od bezpieczeństwa narodowego, a skończywszy na wizerunku międzynarodowym państwa. Poszczególne

elementy mieszczące się w obrębie kategorii „interes narodowy” powinny być ściśle zhierarchizowane.

Cele polityki zagranicznej poszczególnych państw różnią się od siebie w zależności od wielkości geograficznej państwa, jego siły militarnej, potencjału demograficznego, potencjału ekonomicznego i wielu innych czynników. Teresa Łoś-Nowak zauważa, że „istnieje (...) wspólna dla wszystkich grupa potrzeb i interesów. Należy do niej: bezpieczeństwo militarne, dobrobyt, autonomia, wolność, status i prestiż międzynarodowy”. Autorka zaznacza jednocześnie, że „wymienione potrzeby i odpowiednio do nich formułowane cele w polityce zagranicznej nie mają sztywnej hierarchii ważności” [Łoś-Nowak 2011b, s. 51].

Istnieje wiele różnych typologii celów polityki zagranicznej. I tak, cele polityki zagranicznej mogą być jawne lub ukryte, krótkookresowe i długookresowe, zasadnicze i instrumentalne (służące realizacji celów zasadniczych). W literaturze spotkać się możemy także ze wskazaniem trzech kluczowych celów polityki zagranicznej: (a) zapewnienia bezpieczeństwa; (b) wzrostu siły państwa; (c) wzrostu pozycji międzynarodowej [Cziomer 2002, s. 114-115]. Ważne, by poszczególne cele były wewnętrznie spójne i by ich realizacji towarzyszył konsensus ogólnonarodowy.

Metody stosowane w polityce zagranicznej. Metody i środki realizacji polityki zagranicznej jeszcze do niedawna można było podzielić na pokojowe i na te z użyciem przemocy. Jednakże pod koniec lat 20. XX wieku (*Pakt Brianda-Kellogga*) rozpoczął się proces zmierzający w kierunku delegalizacji wojny jako narzędzia stosowanego w polityce zagranicznej. Wojna została ostatecznie zakazana w *Karcie Narodów Zjednoczonych*. Współcześnie wskazuje się na dwa rodzaje metod wspierających realizację polityki zagranicznej – *hard power* i *soft power*.

Hard power oznacza wszelkie materialne zasoby siły, którą dysponuje państwo. Są to przede wszystkim: potencjał militarny, potencjał ekonomiczny, potencjał naukowo-techniczny, ale także położenie geopolityczne, bogactwa naturalne oraz inne weryfikowalne i materialne parametry.

Soft power to z kolei wszelkie niematerialne zasoby siły państwa, czyli przede wszystkim dyplomacja i atrakcyjność kulturowa. Joseph S. Nye jr. definiuje interesującą nas „siłę” jako „zdolność uzyskiwania tego, czego się chce, raczej dzięki atrakcyjności niż przymusowi lub pieniądzu. Jest ona rezultatem atrakcyjności kultury, politycznych ideałów i konkretnej polityki danego kraju” [Nye 2007, s. 11].

Metody i środki stosowane w polityce zagranicznej można także podzielić w inny sposób, wyróżniając, za E. Cziomerem: (a) **środki polityczne i prawne** (rozmowy, negocjacje, konsultacje, różne elementy pokojowego rozwiązywania sporów itp.); (b) **środki ekonomiczne** (pomoc gospodarcza, doradztwo, umorzenie lub przesunięcie terminu spłaty kredytów itp., ale także embargo, sankcje gospodarcze itp.); (c) **środki militarne** (przynależność do sojuszy wojskowych, posiadanie konkretnych rodzajów broni, w tym

broni nuklearnej itd.); **(d) środki psychospołeczne**, stanowiące „ogromny wachlarz działania państw, [począwszy] od zagranicznej polityki kulturalnej, współpracy naukowej, polityki informacyjnej itp.”. Mogą być one stosowane w sposób pozytywny i negatywny. „Środki pozytywne to traktowanie wymiany kulturalnej jako zbliżenie państw i narodów, dążenie do zacieśniania współpracy naukowej (...), szerzenie informacji zmierzających do kształtowania dobrego klimatu i zrozumienia wzajemnego (...)”. Do środków negatywnych zaliczyć można z kolei: dyskryminację, propagowanie nienawiści i negatywnego obrazu innych państw i narodów [Cziomer 2002, s. 122-123].

Czy państwo może zrezygnować z polityki zagranicznej? Państwa zasadniczo nie mogą nie prowadzić polityki zagranicznej, gdyż sam fakt bycia częścią społeczności międzynarodowej wymusza niejako określoną postawę wobec zagranicy. O ile jeszcze kilkadziesiąt lat temu w praktyce możliwa była samoizolacja państwa, o tyle we współczesnym, zglobalizowanym świecie jest ona niemożliwa. Państwo może natomiast nie doceniać znaczenia polityki zagranicznej i prowadzić ją w sposób chaotyczny, pozbawiony jasno wytyczonych celów oraz krytycznej refleksji nad efektywnością stosowanych metod. Polityka zagraniczna wielu państw na świecie jest nieracjonalna, przyjmując za kryterium racjonalności zarówno sam wybór celów, jak i dobór metod do ich realizacji (nieefektywność), co z reguły jest skrzętnie wykorzystywane przez oponentów.

2. Wyzwania dla państw jako podmiotów polityki zagranicznej

Współcześni twórcy i realizatorzy polityki zagranicznej stają przed wieloma ważnymi wyzwaniami o charakterze regionalnym lub globalnym, które nakazują redefiniowanie założeń i celów tejże polityki. W dalszej części pracy, w rozdziałach drugim i trzecim, skoncentrujemy się na szczegółowej analizie poszczególnych determinantów polityki zagranicznej (wewnętrznych i zewnętrznych). Zanim to się stanie, chcielibyśmy wskazać i krótko omówić wyzwania i uwarunkowania o nieco innym ciężarze gatunkowym, które należy brać pod uwagę w analizach poszczególnych polityk zagranicznych. Należy do nich zaliczyć: **(a)** stale dokonującą się ewolucję takich pojęć jak: granica, zagranica, pogranicze (jako przestrzeni ważnych dla tożsamości polityki zagranicznej); **(b)** kondycję współczesnych państw narodowych; **(c)** umacniającą się pozycję niepaństwowych aktorów sceny międzynarodowej; **(d)** mediatyzację (i tabloidyzację) spraw międzynarodowych i wzrastającą presję ze strony opinii publicznej; **(e)** zachodzące jednocześnie i równoległe procesy politycznej integracji i dezintegracji, powodujące z jednej strony – tworzenie organizacji ponadnarodowych o uprawnieniach z zakresu polityki zagranicznej, z drugiej – rozpad lub osłabienie państw