

POLSKI PRZEGLĄD DYPLOMATYCZNY

kwiecień–czerwiec



NOWE ŻYCIE UNII

DE GAULLE
W POLSCE 1919

POBRZEŻNA
KASZTELANIA
I JEJ STRATEGIA



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

POLSKI PRZEGLĄD DYPLOMATYCZNY

nr 2 (77) 2019

Ukazuje się od 2001 r.

© Copyright by Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2019

REDAKCJA

Sławomir Dębski (redaktor naczelny)
Łukasz Jasina (sekretarz redakcji)
Łukasz Adamski
Adam Eberhardt
Jacek Foks
Mateusz Gniazdowski
Katarzyna Korzeniewska
Sebastian Płóciennik
Patrycja Sasnal
Rafał Tarnogórski
Bartosz Wiśniewski
Ernest Wyciszkiewicz

ZDJĘCIA NA OKŁADCE

Angel Boligán Corbo

ZDJĘCIA S. 30, 35, 39

Maciej Machcewicz

PROJEKT OKŁADKI

Dorota Dołęgowska

REDAKCJA TECHNICZNA

Dorota Dołęgowska

REDAKCJA TEKSTU

Marta Przyłuska-Brzostek
Katarzyna Staniewska

KOREKTA

Katarzyna Staniewska

WYDAWCA

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
ul. Warecka 1a
00-950 Warszawa
tel. 22 556 80 00
faks 22 556 80 99,
e-mail: ppd@pism.pl
ISSN 1642-4069
E-ISBN 2545-1979

DRUK

Centrum Poligrafii sp. z o.o.
ul. Łopuszańska 53
02-232 Warszawa

SPIS TREŚCI

- 7 Od redaktora naczelnego
Tętent historii i strategia pobrzejnej kasztelanii
- 30 Rozmowa z Michałem Kurtyką
Wielka polityka na rzecz klimatu

OPINIE

PRZYSZŁOŚĆ UNII PO WYBORACH DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

- 40 Jolanta Szymańska
- 54 Karolina Borońska-Hryniewiecka
- 69 Melchior Szczepanik
- 78 Marta Makowska

ESEJE I ARTYKUŁY

- 87 Transformacja energetyczna na obszarze Tróymorza
w latach 1988–2018
Bartosz Bielińczuk, Marek Wąsiński
- 99 W sprawie Nord Stream 2 Niemcy zachowują się jak Trump
Gustav Gressel
- 104 Wzmocnienie obecności wojskowej USA w Polsce:
perspektywa amerykańskich think tanków
Łukasz Kulesa
- 120 Przyczynek do dyskusji o rządach Petra Poroszenki
Daniel Szeligowski
- 127 Polski protokół dyplomatyczny w stulecie odzyskania
niepodległości
Tomasz Orłowski



ARTYKUŁ RECENZYJNY

- 158 Reakcja polityczna na kryzys ekonomiczny
 Ryszard Stemplowski

ARCHIWUM

- 167 Charles de Gaulle i sojusz polsko-francuski
 Andrzej Szeptycki

RECENZJE

- 188 Alexander Lukin: China and Russia. The New
 Rapprochement
 Marcin Przychodniak
- 191 Harold Hongju Koh: The Trump Administration and
 International Law
 Szymon Zaręba
- 196 Graham Allison: Destined for War: Can America and China
 Escape Thucydides's Trap?
 Graham Allison: Skazani na wojnę? Czy Ameryka i Chiny
 unikną pułapki Tukidydesa?
 Mateusz M. Piotrowski
- 200 O autorach

TĘTENT HISTORII I STRATEGIA POBRZEŻNEJ KASZTELANII

Przez ostatnie 30 lat koniunktura międzynarodowa sprzyjała Polsce w sposób nadzwyczajny. To czas pokoju, który państwu położonemu między Rosją i Niemcami zdarzał się nieczęsto, budowy dobrych relacji ze wszystkimi sąsiadami, z których żaden nie wysuwa roszczeń terytorialnych wobec Polski, i dynamicznego rozwoju oraz nadrabiania dystansu rozwojowego wobec najwyższej rozwiniętych państw świata. Dziś Polska zbliża się do grupy 20 najwyższej uprzemysłowionych państw świata i można przypuszczać, że w ciągu najbliższej dekady stanie się pełnoprawnym członkiem tego elitarnego klubu. Ten sukces był możliwy dzięki nieprzerwanemu od trzech dekad wzrostowi gospodarczemu, którego warunkiem była sprzyjająca Polsce koniunktura międzynarodowa. Dzięki niej możliwe stały się reintegracja Polski w systemie światowym, jej udział w integracji europejskiej, wolnym rynku i nieskrępowanym europejskim przepływie towarów, a także członkostwo w NATO, najpotężniejszym i najskuteczniejszym sojuszu polityczno-wojskowym w historii. Ta wyjątkowo sprzyjająca Polsce pogoda ukształtowała się wskutek zakończenia zimnej wojny i dezintegracji Związku Sowieckiego.

Pod koniec XX w. sukces gospodarczy i technologiczny demokratycznego Zachodu, opartego o wolność jednostki, zepchnął do defensywy sowiecki komunizm, ograniczający tę wolność w imię interesów klasowych. Ostatecznie doprowadził do jego ideologicznego, moralnego, a w końcu gospodarczego bankructwa. Klęska ideologiczna Związku Sowieckiego w starciu z Zachodem zakończyła zimną wojnę i uruchomiła proces rozpadu ostatniego europejskiego imperium – Rosji. Tryumf demokracji, praw człowieka i wolności jednostki zakończył jałtański podział Europy i – jak ujął to Józef Piłsudski – „rozpruł Rosję po szwach narodowych”. Doświadczenie historyczne wskazywało zaś, że imperializm stanowi dla Polski zagrożenie egzystencjalne. To natężenie trendów imperialnych

w europejskiej polityce w XVIII w. doprowadziło najpierw do utraty przez państwo polskie zdolności do stanowienia o sobie, a pod koniec tego stulecia skończyło się wymazaniem Polski z mapy Europy przez sąsiadujące imperia: Rosję, Austrię i Prusy.

Na przełomie XIX i XX w. polska myśl polityczna postawiła trafną diagnozę, że to problem narodowościowy jest piętą achillesową europejskich imperiów, zwłaszcza Rosji. Młode państwo polskie, odbudowane w latach 1918–1921, nie było jednak dość silne, aby skutecznie tę słabość wykorzystać i powstrzymać rosyjski imperialny rewizjonizm. Próba wsparcia aspiracji narodowowyzwoleńczych narodów Europy Wschodniej, podjęta przez Józefa Piłsudskiego tuż po odzyskaniu przez Polskę niepodległości, zakończyła się ostatecznie niepowodzeniem. Aspiracje Białorusinów, Ukraińców oraz Gruzinów i innych mieszkańców Kaukazu okazały się zbyt słabe i politycznie niedojrzałe, aby mogli oni udźwignąć ciężar obrony własnej niepodległości przed sowiecką Rosją. Druga wojna światowa umożliwiła rosyjskiemu imperium rekonkwistę, ponownie wrzuciła Polskę i całą Europę Środkową pod jego jarzmo. Ideologiczna klęska sowieckiego komunizmu w starciu z wolnym, demokratycznym światem zakończyła epokę lodowcową w historii Polski, trwającą w sumie prawie 250 lat, z dwudziestoletnią przerwą w okresie międzywojennym. Ale „Europa Wschodnia to są przysłowiowe quick sands – ruchome piaski” – pisał w 1970 r. Juliusz Mieroszewski – my „wiemy, że na ruchomych piaskach mieszkają nie tylko «inni ludzie» [Polacy, Rumunii, Bułgarzy, narody bałtyckie] lecz również Anglicy, Francuzi i Niemcy. Cała Europa to ruchome piaski. Ludzie z pobrzeżnych kasztelanii słyszeli tylokrotnie galop Historii, że siłą nawyku... nasłuchują”¹.

Korzystna dla Polski koniunktura międzynarodowa zaczyna się zmieniać. Zwracałem już uwagę na niektóre aspekty tej zmiany wynikające z odwrotu od liberalnego porządku świata i jego instytucji, redefinicji stosunków transatlantyckich i załamywania się paralelnej integracji najbogatszych państw świata w Unii Europejskiej i NATO. W rezultacie ład międzynarodowy staje się coraz bardziej autorytarny², a globalną sytuację polityczną zaczynają kształtować trzy megatrendy – wszystkie dla Polski niekorzystne: nasilająca się rywalizacja Stanów Zjednoczonych i Chin, rewizjonistyczna polityka Rosji, powracającej do doktryny wojny

¹ J. Mieroszewski, *Wstęp*, w: *Modele i praktyka*, Paryż 1970, s. 8.

² S. Dębski, *Polska w epoce szalonego króla*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2018, nr 3 (74).

ograniczonej, wreszcie zatrzymanie się procesu integracji europejskiej w związku z brexitem i uzależnieniem zmian traktatowych, koniecznych dla jej postępu, od wyników plebiscytów ratyfikacyjnych w państwach członkowskich. Warto tym trzem trendom przyjrzeć się bliżej.

RYWALIZACJA AMERYKAŃSKO-CHIŃSKA

Wzrost napięcia między Stanami Zjednoczonymi i Chinami, które w ostatnich dwóch dekadach znacznie zwiększyły swój potencjał gospodarczy, polityczny i militarny, a także z większą asertywnością realizują swoje interesy w świecie, sprawia, że nasila się konkurencja o pozycję globalnego hegemonu. Przez ponad sto lat Ameryka była najpotężniejszą gospodarką świata. Dziś wciąż nią pozostaje, nie tylko nominalnie (wg wskaźnika PKB), ale także na przykład pod względem nakładów na badania i rozwój (przeznacza na ten cel więcej niż pozostałe państwa G7 razem wzięte), wskaźników innowacyjności czy atrakcyjności dla zagranicznych inwestycji bezpośrednich. Jednak już pod względem PKB skorygowanego o parytet siły nabywczej (PPP) w 2014 r. Stany Zjednoczone ustąpiły pierwszeństwa Chinom. Zmniejsza się także przewaga Ameryki pod względem konwencjonalnej potęgi militarnej, a także w badaniach nad rozwojem zaawansowanych technologicznie typów uzbrojenia, broni antydostępowych, systemów supersonicznych i autonomicznych. W istocie rzeczy Chiny realizują wskazówki wielkiego amerykańskiego stratega Alfreda Mahana, który na początku XIX w., u progu amerykańskiej drogi do globalnej hegemonii, sformułował doktrynę, zgodnie z którą receptą na osiągnięcie statusu mocarstwa są: silna flota wojenna, rozwój floty handlowej, nadwyżka w handlu zagranicznym, uzyskanie kolonii oraz baz morskich poza własnym terytorium³. Zdaniem niektórych obserwatorów możliwość utraty przez Stany Zjednoczone pozycji globalnego hegemonu na rzecz Chin może wzbudzić wśród Amerykanów „strach”, który zdaniem Tukidydesa skłonił już przed naszą erą Spartan do wojny z Atenami (tzw. pułapka Tukidydesa)⁴.

³ A.T. Mahan, *The Influence of Sea Power Upon History, 1660-1783*, (Dover Military History, Weapons, Armor), 1987. Wydana po raz pierwszy w 1890 r.

⁴ G. Allison, *Destined for War. Can America and China Escape Thucydides' s Trap*, Houghton Mifflin Harcourt, 2017. Zob. też znakomity artykuł recenzyjny: R. Stemplowski, *Czy wojna między Chinami i USA jest nieunikniona?*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2019, nr 1 (76), s. 150–162.

Chinom w krótkim czasie udało się nadrobić zapóźnienie rozwojowe. Przyczyniła się do tego również polityka Zachodu, który wraz ze zwycięstwem w konkurencji ideologicznej z sowiecką Rosją „zakończył historię”, obwieszczając globalne zwycięstwo wolnego świata. Ameryka siłą rozpędu wycofała się z rywalizacji z komunistycznymi Chinami, które zresztą już od lat 70. XX w. starała się wyciągnąć z bloku zdominowanego przez Związek Sowiecki. Po zakończeniu zimnej wojny Chiny pozostały komunistyczne. Wciąż były wrogo nastawione do wolności jednostki, praw człowieka i demokracji. Tymczasem wolny świat ogłosił ideologiczną demobilizację. Wraz z powrotem Hongkongu pod zwierzchnictwo Chin został skuszony perspektywami otwarcia wielkiego chińskiego rynku, zaczął się dzielić technologiami i zaakceptował oficjalną chińską doktrynę „jedno państwo, dwa systemy”. Tyle, że jeden z nich wciąż pozostał wrogiem wolności.

Wycofanie się Zachodu z ideologicznej konkurencji z Chinami przyniosło nieoczekiwane konsekwencje. Sukces gospodarczy komunistycznych Chin podważył – fundamentalne dla zwycięstwa wolnego świata w rywalizacji ze Związkiem Sowieckim – przekonanie, że demokracja, rządy prawne, prawa człowieka i gospodarka rynkowa stanowią warunek sine qua non rozwoju i postępu gospodarczego. Korzystając z demobilizacji Zachodu, komunistyczne Chiny stworzyły własny model rozwoju, umożliwiły masowe pomnażanie dobrobytu, ale w zamian za rezygnację z wolności. Na tle kryzysów Zachodu sukces gospodarczy Chin zaczął tworzyć w Azji i Afryce atrakcyjną alternatywę dla modelu zachodnich demokracji, do tego stopnia, że kusił nawet mniejsze państwa europejskie.

Paradoksalnie z tego właśnie powodu chińsko-amerykańska konkurencja gospodarcza zaczyna nabierać wymiaru ideologicznego. Taktykę rozszerzania wpływów stosowaną przez Chiny można określić jako „taktykę kung-fu” – przejmij siłę przeciwnika i skieruj ją przeciwko niemu. Pekin wprawdzie nie dysponuje porównywalnymi ze Stanami Zjednoczonymi zasobami, ideologiczną atrakcyjnością i siłą oddziaływania – którą Joseph Nye określił mianem „soft-power”⁵ – dlatego rozszerza swoje wpływy, wykorzystując siłę... wolnego świata, odwracając jej kierunek i przekształcając w instrument rywalizacji z Ameryką. W przeciwieństwie do Zachodu Chiny nie formułują bowiem oczekiwań ustrojowych wobec swoich

⁵ J.S. Nye: *Soft power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, 2007.

partnerów, nie wytykają im odstępstw od standardów demokracji, rządów prawa i poszanowania praw człowieka. W ten sposób budują swą konkurencyjną przewagę nad Waszyngtonem, który tradycyjnie, wcześniej czy później, zaczyna uzależniać swoje zaangażowanie od spełnienia postulatów ideologicznych. Co więcej, w wielu miejscach na świecie Chiny zaczęły korzystać z warunków kształtowanych i finansowanych przez Stany Zjednoczone. Tak było w Afganistanie, a nawet na Karaibach, gdzie Ameryka gwarantowała bezpieczeństwo... chińskim inwestycjom.

Rosnąca potęga i asertywność Chin zaczęła wywoływać zaniepokojenie w amerykańskich środowiskach politycznych i eksperckich już dwie dekady temu. Mało kto dziś pamięta, że George W. Bush po wyborze na prezydenta USA zapowiadał, że jego administracja będzie zwiększać zainteresowanie Ameryki sprawami Pacyfiku i konkurencją ze strony Chin. Zwrot Stanów Zjednoczonych w stronę Azji miał już wtedy przynieść spadek ich zaangażowania w sprawy europejskie. Ataki na World Trade Center i Pentagon 11 września 2001 r. pokrzyżowały te plany. Ameryka ponownie interweniowała na Bliskim Wschodzie i w Azji Środkowej. Dzięki temu Chiny zyskały dwie dekady na zmniejszanie dystansu rozwojowego do Stanów Zjednoczonych, nie wzbudzając przy tym szczególnej ekscytacji. Dziś rywalizacja z Chinami jest głównym, a czasami wręcz jedynym, tematem przykuwającym uwagę Amerykanów w debatach o polityce zagranicznej i bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych. Członkowie Kongresu także mają świadomość, że ich wyborcy uważają Chiny za zagrożenie dla swojego dobrobytu i poziomu życia.

W swoich ogłaszanych publicznie strategiach administracja Trumpa przygotowuje Amerykanów na nadejście nowej epoki rywalizacji mocarstw, w której kluczowe znaczenie ma mieć przyszły konflikt z Chinami⁶. W ogłoszonej w grudniu 2017 r. Strategii bezpieczeństwa narodowego Stanów Zjednoczonych stwierdzono: „W następstwie wspaniałego zwycięstwa wolnych narodów w zimnej wojnie Ameryka stała się samotnym supermocarstwem z ogromną przewagą i inicjatywą w świecie. Jednak sukces zrodził samozadowolenie. Wielu uwierzyło, że amerykańska potęga pozostanie niepodważalna i samowystarczalna. Tymczasem Stany Zjednoczone zaczęły dryfować. Doświadczaliśmy kryzysu wiary we własne

⁶ Zob. m.in. *Remarks by A/S Wess Mitchell: Anchoring the Western Alliance, U.S. Mission to the European Union*, 5 czerwca 2018 r., <https://useu.usmission.gov>.

siły i straciliśmy przewagę w kluczowych obszarach. W czasie gdy uważaliśmy naszą przewagę polityczną, gospodarczą i militarną za pewnik, inni aktorzy stopniowo wdrazali swoje długookresowe plany rzucenia Ameryce wyzwania i rozszerzenia wpływów sprzecznych z interesami Stanów Zjednoczonych, naszych sojuszników i partnerów [...] Chiny i Rosja podważają amerykańską potęgę, wpływy i interesy, próbując osłabić amerykańskie bezpieczeństwo i dobrobyt. Z determinacją dążą do uczynienia gospodarki mniej wolną i mniej uczciwą, rozbudowy swoich sił zbrojnych i kontroli informacji i danych, aby gnębić własne społeczeństwa i rozszerzać własne wpływy. [...] Stany Zjednoczone odpowiedzą na rosnącą polityczną, gospodarczą i militarną rywalizację, z jaką stykamy się na całym świecie”⁷.

Coraz wyraźniej widać także, że Stany Zjednoczone stopniowo rezygnują z kształtowania swojego potencjału obronnego w taki sposób, aby posiadać zdolności umożliwiające zaangażowanie zbrojne w dwa wielkie konflikty jednocześnie. W przyszłości ich potencjał ma im pozwalać na udział już tylko w jednym tego rodzaju konflikcie. To skutek zmniejszania się przewagi technologicznej Stanów Zjednoczonych nad potencjalnymi rywalami, a także ich coraz bardziej ograniczonych zasobów. To właśnie ten deficyt wzmacnia amerykańską presję na sojuszników na zwiększanie wydatków na obronność i ponoszenie większych kosztów amerykańskiej obecności wojskowej.

Coraz częściej pojawiają się także opinie, że w związku z antycypowaniem możliwego zderzenia z Chinami – w Waszyngtonie ocenia się, że może do niego dojść w perspektywie 10 do 15 lat – Stany Zjednoczone nie będą w stanie realizować wszystkich dotychczasowych form zaangażowania w utrzymywanie globalnego bezpieczeństwa⁸. Dlatego już dziś sygnalizują, że będą się stopniowo wycofywać z zaangażowania w tych regionach świata, które w kontekście rywalizacji z Chinami nie będą miały kluczowego znaczenia – na przykład z Bliskiego Wschodu, być może także z Europy. Takie wycofanie się Ameryki, lub też przegrupowanie na wypadek zderzenia z Chinami, może stworzyć nowe miejsca próżni strategicznej na świecie.

⁷ *National Security Strategy of the United States*, 18 grudnia 2017 r., www.whitehouse.gov.

⁸ “The United States does not have the capacity to do everything it has to do in Europe and in the Pacific to deal with the Chinese threat” – V. Gera, *Retired general warns of U.S.-China war in 15 years*, “The Washington Times” z 24 października 2018 r.,

Z punktu widzenia interesów Polski nasilająca się rywalizacja amerykańsko-chińska niesie konsekwencje o fundamentalnym strategicznym znaczeniu: amerykańskie zaangażowanie w relacje transatlantyckie w perspektywie 10–15 lat może słabnąć zarówno ze względu na skracanie frontu przez Amerykanów w związku z antycypowanymi kłopotami w relacjach z Chinami, jak i z powodu prawdopodobnych napięć między Ameryką i Europą wokół ponoszenia kosztów wspólnej obrony. Nawet jeśli w tym czasie, z innych powodów, amerykańska obecność wojskowa na wschodniej flance NATO, w tym w Polsce, będzie się zwiększać i przybierze bardziej stały charakter, polscy decydenci nie mogą wykluczać, że w razie rosyjskiej agresji sił amerykańskich nie będzie nigdzie w pobliżu w dostatecznej liczbie i konfiguracji. Nawet jeśli konflikt w Azji nie będzie zderzeniem mas żelaza, to Stany Zjednoczone będą musiały uwzględniać scenariusz jego eskalacji do takiego, a może nawet jeszcze większego poziomu.

ROSYJSKI REWIZJONIZM I WOJNA OGRANICZONA

Drugi negatywny megatrend wpływający na położenie Polski generuje Rosja. Niestety, wskutek załamania się procesu demokratyzacji nie powiodła się jej integracja z Europą, i szerzej z demokratycznym Zachodem. Tym samym nie udało się w pełni urzeczywistnić wizji zjednoczonej i wolnej Europy, w której wszystkie państwa respektują prawo narodów do suwerennego wyboru modelu rozwoju i sojuszy. Europie Środkowej udało się zintegrować z Europą. Ukrainie – mimo że próbowała – już nie. Rosja zaś nigdy takiej próby nie podjęła. Dla Polski sytuacją optymalną byłoby, aby graniczyła wyłącznie z sojusznikami, państwami demokratycznymi, zainteresowanymi dobrobytem i pomyślnością własnych obywateli. Niestety, po zakończeniu zimnej wojny Polska i inne państwa Europy Środkowej stały się państwami granicznymi między obszarami o różnych modelach rozwoju: wolnym światem, opartym na wolnym rynku, praworządności i swobodach obywatelskich, i światem autorytarnym zbudowanym na współzależnościach między polityką, biznesem, służbami specjalnymi i światem przestępczym. Demokratyzacja okazała się w Rosji jedynie instrumentem wewnętrznej walki politycznej. Za jej pomocą Borys Jelcyń toczył polityczną rywalizację z Michaiłem Gorbaczowem, który w Związku Sowieckim stanął na czele obozu reform, *glasnosti* i pierestrojki. Jelcyń starał się go politycznie przelicytować, żądając pełnej demokratyzacji. Z tego samego

powodu wykorzystywał hasła antykomunistyczne, domagał się rozliczenia z epoką komunizmu, w tym także ukarania winnych jego zbrodni przez specjalny trybunał – „Norymbergę dla komunistów”.

Taktyka polityczna Jelcyna miała swoje konsekwencje w polityce wobec sowieckich republik związkowych i w polityce zagranicznej. Poszukując sojuszników przeciwko Gorbaczowowi, Jelcyn popierał tendencje emancypacyjne republik ZSRS, a także opowiadał się za demokratyzowaniem relacji z byłymi sowieckimi satelitami w Europie Środkowej. Apogeum tej polityki była wizyta rosyjskiego prezydenta w Warszawie i podpisanie 25 sierpnia 1993 r. wspólnie z prezydentem Polski deklaracji informującej, że „prezydenci poruszyli kwestię zamiaru przystąpienia Polski do NATO. Prezydent Lech Wałęsa wyjaśnił znane stanowisko Polski w tej sprawie, co zostało przyjęte ze zrozumieniem przez prezydenta Borysa Jelcyna. W perspektywie taka decyzja suwerennej Polski, zmierzająca do integracji ogółośuropejskiej, nie jest sprzeczna z interesami innych państw, w tym również Rosji”⁹.

Jednak już trzy tygodnie później prezydent Rosji wystosował list do przywódców Stanów Zjednoczonych, Francji, Wielkiej Brytanii i Niemiec, w którym wycofał się ze stanowiska przyjętego w deklaracji warszawskiej i sygnalizował sprzeciw Rosji wobec rozszerzenia NATO na Wschód. Wskazywał, że jej celem jest ustanowienie w Europie Środkowej strefy buforowej między NATO i Rosją: „Ogólnie rzecz biorąc, preferujemy sytuację, w której stosunki między naszym państwem a NATO byłyby o kilka stopni cieplejsze od tych między Sojuszem a Europą Wschodnią”, i proponował objęcie państw regionu wspólnymi gwarancjami bezpieczeństwa NATO i Rosji, które miałyby im zastąpić członkostwo w Sojuszu¹⁰. List ten sygnalizował zwrot w rosyjskiej polityce, początek odchodzenia od demokratycznej aksjologii na rzecz imperialnej tradycji. Jelcyn proponował, ni mniej, ni więcej, aby demokratyczny Zachód zignorował wolnościowe aspiracje narodów Europy Środkowej i zgodził się wspólnie z Rosją ustanowić strefę buforową. Kilka tygodni później rosyjski prezydent użył czołgów jako argumentów w polityce wewnętrznej, a następnie podjął decyzję o interwencji zbrojnej w Czeczenii, aby zdławić jej separatystyczne ambicje.

⁹ *Wspólna deklaracja polsko-rosyjska, Warszawa, 25 sierpnia 1993 r.*, w: R. Kupiecki, M. Menkiszak (oprac.), *Stosunki NATO – Federacja Rosyjska w świetle dokumentów*, PISM, 2018, s. 127.

¹⁰ List prezydenta Rosji Borysa Jelcyna do prezydenta USA Billa Clintona, 15 września 1993 r., w: R. Kupiecki, M. Menkiszak (oprac.), *op. cit.*, s. 130.

Wreszcie, aby wygrać w Rosji wybory i przedłużyć swoją władzę, sięgnął po pomoc oligarchów, służb specjalnych i świata przestępczego. W ten sposób wycofanie się z deklaracji warszawskiej było tylko symptomem załamywania się procesu demokratyzacji Rosji.

Rosja wciąż była słaba i pogrążona w kryzysie, ale jej zmiana politycznego kursu została natychmiast dostrzeżona w Warszawie. List Jelcyna do przywódców Zachodu natychmiast trafnie scharakteryzował Krzysztof Skubiszewski, polski minister spraw zagranicznych, który 4 października 1993 r. określił polską politykę wobec nowych rosyjskich aspiracji: „Dążenie Polski do przystąpienia do NATO jest częścią naszej polityki [...] Jest to polityka związania z zachodnimi organizacjami obronnymi i bezpieczeństwa, czynienia ich w szerszym stopniu europejskimi poprzez udział Polski zamiast – jak dotąd – utrzymywania ich tylko zachodniego charakteru. Inaczej trwać będzie podział Europy. Ta polityka odpowiada najżywotniejszym interesom Polski, odpowiada utrzymaniu jej z trudem uzyskanej niepodległości – z tej polityki nie zrezygnujemy. [...] Tak jak będziemy przeciwni izolowaniu Rosji, tak równie stanowczo odrzucamy lokowanie Polski w strefie buforowej lub szarej między Zachodem i Wschodem. Do takiej strefy, czyli prędzej czy później – do zależności, prowadzi pomysł gwarancji rosyjskich. Nie ma o nich mowy w deklaracji Wałęsy i Jelcyna. Mamy już złe doświadczenia z takimi gwarancjami – jeszcze w XVIII w., przed rozbiorami, a w XX w. w Teheranie i w Jałcie. Nasza polityka jest polityką niepodległości w ramach bezpieczeństwa euroatlantyckiego”¹¹.

Powrót Rosji do tradycji imperialnych przejawiał się następnie w próbach narzucenia Zachodowi własnej interpretacji Aktu stanowiącego o stosunkach dwustronnych, współpracy i bezpieczeństwa między NATO i Federacją Rosyjską, podpisanego w Paryżu 27 maja 1997 r. W dokumencie tym Sojusz potwierdził, że „w obecnych i dających się przewidzieć warunkach bezpieczeństwa [...] będzie realizował swe zadania w dziedzinie zbiorowej obrony oraz inne zadania przez zapewnianie niezbędnej interoperacyjności, integracji i zdolności do wsparcia, a nie przez dodatkowe

¹¹ Wypowiedź ministra spraw zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej Krzysztofa Skubiszewskiego dotycząca polityki Rzeczypospolitej Polskiej, zwłaszcza w związku z listem prezydenta Rosji Borysa Jelcyna z 15 września 1993 r. do przywódców Francji, Niemiec, USA i Wielkiej Brytanii, Warszawa, 4 października 1993 r., w: R. Kupiecki, M. Menkiszak (oprac.), *op. cit.*, s. 132–133.

stałe stacjonowanie znaczących sił bojowych”¹². Tymczasem Rosja zaczęła uznawać, że sformułowania te ustanawiają de facto nierównoprawny status członkowski państw Europy Środkowej w NATO, różniący się od statusu członków zachodnioeuropejskich uzgodnionymi z Rosją ograniczeniami w stałym stacjonowaniu wojsk Sojuszu.

Rosja jeszcze przed agresją na Gruzję w 2008 r. i Ukrainę w 2014 r. wielokrotnie próbowała sięgać po ten argument, dążąc do wymuszenia na Stanach Zjednoczonych i zachodnioeuropejskich członkach NATO zgody na swoją interpretację Aktu stanowiącego. W ten właśnie sposób próbowała blokować budowę amerykańskich instalacji antyrakietowych w Polsce i Czechach, co Wiliam J. Burns, były amerykański ambasador w Rosji w latach 2005–2008, skomentował w swoich niedawno wydanych pamiętnikach: „dla wielu w Rosji, zwłaszcza dla twardogłowych wokół Putina, z kręgów bezpieczeństwa i wywiadu, mógłbyś budować Disneyland w Polsce, a oni i tak uznają to za spore zagrożenie”¹³.

Rosja od końca lat 90. XX w. uznawała za średniookresowy cel swojej polityki nadanie swojemu najbliższemu sąsiedztwu nierównoprawnego statusu. Rosyjskie elity uważają bowiem, że trwająca od zakończenia zimnej wojny kolejna smuta w historii Rosji, podobnie jak wcześniejsze, będzie zjawiskiem tymczasowym. W czasie gdy Rosja jest zbyt słaba, aby kontrolować Europę Środkową i Wschodnią, musi powstrzymać proces integracji regionu z Zachodem i jego instytucjami, od czasu do czasu pozorować z nim dialog i współpracę, nigdy nie wyrzekając się własnych imperialnych instynktów¹⁴.

Do 2008 r. Rosja realizowała ten cel za pomocą instrumentów politycznych i ekonomicznych. Próbowła żądać rekompensaty za rozszerzenie Unii Europejskiej o państwa Europy Środkowej, wprowadzała embargo handlowe obejmujące tylko państwa UE z tego regionu, odmawiała udziału w politykach Unii Europejskiej adresowanych do jej wschodniego sąsiedztwa, domagając się specjalnego uprzywilejowanego statusu

¹² *Akt stanowiący o stosunkach dwustronnych, współpracy i bezpieczeństwie między NATO i Federacją Rosyjską, Paryż, 27 maja 1997 r.*, w: R. Kupiecki, M. Menkiszak (oprac.), *op. cit.*, s. 250.

¹³ W.J. Burns, *The Back Channel: A Memoir of American Diplomacy and the Case for Its Renewal*, Random House, 2019, s. 231.

¹⁴ Wydany w ubiegłym roku przez PISM zbiór dokumentów dotyczących relacji NATO–Rosja w ostatnich 30 latach pod redakcją Roberta Kupieckiego i Marka Menkiszaka dostarcza na tę tezę licznych i bardzo przekonujących dowodów: R. Kupiecki, M. Menkiszak (oprac.), *op. cit.*

w relacjach z UE, i dywersyfikowała status swoich sąsiadów, nawet w tak – wydawałoby się – drobnych i technicznych sprawach jak zwrot Polsce wraku prezydenckiego samolotu TU-154, który w 2010 r. rozbił się pod Smoleńskiem.

Jednak zasadnicza zmiana w sposobie dążenia do tego celu przez Rosję nastąpiła w 2008 i 2014 r., gdy Kreml zdecydował się na jednostronne użycie agresji zbrojnej jako instrumentu w swojej polityce zagranicznej. Fakt ten maskowała specyficzna, zinstrumentalizowana w celach uzasadnienia agresji interpretacja prawa międzynarodowego (*lawfare*)¹⁵. Rosja jest państwem autorytarnym, co sprawia, że wewnętrzne polityczne koszty decyzji o zbrojnej napaści na sąsiadów są o wiele niższe, niż byłyby w ustroju demokratycznym. Co więcej, ze względu na pełną kontrolę nad środkami masowego przekazu rosyjscy decydenci mogą zakładać, że decyzja o rozpętanu lokalnej, a więc ograniczonej wojny, zakończonej względnie, krótkoterminowym sukcesem, może im nawet przysporzyć popularności i stać się alternatywnym źródłem politycznej legitymizacji. Tym samym wojna może być politycznie zyskowną inwestycją, np. odwracającą uwagę społeczeństwa od problemów wewnętrznych. Oczywiście jednostronne użycie siły, wojna napastnicza, aneksja cudzego terytorium – to wszystko są działania zabronione na gruncie prawa międzynarodowego z Kartą Narodów Zjednoczonych na czele. Ale doświadczenia wynikające z rosyjskich agresji na Gruzję i Ukrainę wydają się potwierdzać, że międzynarodowa reputacja nie jest wartością szczególnie cenioną przez rosyjskie elity władzy. Ponadto należy mieć na uwadze ważną obserwację teoretyczną dotyczącą kosztów reputacyjnych w kontekście łamania prawa międzynarodowego: „złamanie przez nazistowskie Niemcy postanowień układu monachijskiego było z całą pewnością porażką prawa międzynarodowego, ale to nie powinno być dla nas niespodzianką. Jest oczywiste (przynajmniej z retrospektywnego punktu widzenia), że nazistowskie Niemcy nie miały żadnego powodu, aby szczególnie cenić dobrą reputację. Ambicje Hitlera wymagały lekceważenia międzynarodowych norm prawnych, w tym granic państwowych innych państw. [...] Innymi słowy, uszczerbek, jakiego reputacja Niemiec doznała na skutek pogwałcenia umowy monachijskiej,

¹⁵ Charles J. Dunlap zdefiniował termin *lawfare* jako: „the use of law as a weapon of war”, Ch. Dunlap, *Law and Military Interventions: Preserving Humanitarian Values in 21st Century Conflicts*, 29 listopada 2001 r., <https://people.duke.edu>.

był dla tego państwa kosztem umiarkowanym”¹⁶. Z punktu widzenia teorii to doświadczenie prowadzi do następującej konkluzji: „Po pierwsze, na siłę reputacji wpływa interes państwa polegający na rozwijaniu i utrzymywaniu dobrej reputacji. Państwa, które przewidują niewielki zwrot (lub nie przewidują żadnego) z inwestycji poczynionych we własną reputację, są mniej skłonne do przestrzegania prawa międzynarodowego. Po drugie, siła reputacji jest ograniczona. Nawet państwo dbające o swoją reputację będzie naruszać swoje prawne zobowiązania, jeśli pozareputacyjne korzyści [*nonreputational payoff* – S.D.] z takiego postępowania są wystarczająco duże. Dlatego jeśli stawka jest bardzo wysoka, prawdopodobieństwo, że reputacja będzie wpływać na wynik [procesu decyzyjnego – S.D.], maleje. Gdy państwa mają uzasadnione obawy, np. o swoje fundamentalne interesy bezpieczeństwa, prawo międzynarodowe raczej nie będzie miało większego wpływu na ich decyzje. Jeśli tak w istocie jest, to powinniśmy obserwować (i obserwujemy), że prawo międzynarodowe schodzi na dalszy plan w sytuacji ekstremalnych kryzysów międzypaństwowych. Coś takiego występuje także na gruncie prawa wewnętrznego, gdy jest przywoływana zasada *inter arma silent leges* [łac. „w czasie wojny milczą prawa” – S.D.]. Podczas kryzysu siły znacznie potężniejsze od prawa międzynarodowego spychają je na bok”¹⁷. Tymczasem Rosja w tym właśnie celu kryzysy wywołuje, a koszty reputacyjne, które dotąd zapłaciła, dokonując agresji na Gruzję i Ukrainę, sprawiają, że każdy następny rachunek jest już dla niej relatywnie tańszy. Z polskiego punktu widzenia oznacza to, że ryzyko rosyjskiej agresji się zwiększyło.

Politycznym celem rosyjskich agresji na Gruzję i Ukrainę było postawienie tamy aspiracjom tych państw do członkostwa w NATO i Unii Europejskiej. Na tej podstawie wiemy, że jednostronne użycie siły, w tym wojna napastnicza, ponownie stało się instrumentem rosyjskiej polityki. Doświadczenia agresji na Gruzję weszły do zarówno strategicznej, jak i taktycznej rosyjskiej doktryny użycia siły, a następnie zostały wykorzystane w agresji na Ukrainę¹⁸. Należy zakładać, że doświadczenia ukra-

¹⁶ A.T. Guzman, *How International Law Works: A Rational Choice Theory*, Oxford University Press, Oxford–New York 2008, s. 111.

¹⁷ *Ibidem*, s. 112–113.

¹⁸ L. Beehner i in., *Analyzing the Russian Way of War. Evidence from the 2008 Conflict with Georgia. Evidence from the 2008 Conflict with Georgia: A Contemporary Battlefield Assessment by the Modern War Institute*, 20 marca 2018 r., <https://mwi.usma.edu>.

ińskie, uzupełnione o elementy lekcji z interwencji w Syrii, wpłyną na konceptualizację rosyjskiej myśli i doktryny strategicznej, a to oznacza, że mogą w przyszłości zostać wykorzystane do agresji przeciwko państwom NATO, w tym Polsce. „Podstawą «naszej odpowiedzi» jest «strategia aktywnej obrony» – mówił w marcu 2019 r. w wykładzie w Akademii Nauk Wojskowych szef sztabu generalnego sił zbrojnych Federacji Rosyjskiej generał armii Walerij Gierasimow – która uwzględniając obronny charakter rosyjskiej doktryny wojennej zakłada kompleks działań mających na celu uprzedzającą neutralizację zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa”. W tym kontekście gen. Gierasimow omawiał następnie rosyjską „strategię działań ograniczonych”¹⁹. Wszystkie te koncepcje nawiązują do ofensywnych doktryn sowieckich. „Aktywna obrona” to eufemizm maskujący w przeszłości przygotowania „miłującej pokój” „ojczyzny proletariatu” do działań agresywnych, polegających na przeniesieniu „obrony” na terytorium nieprzyjaciela. Podobną tradycję i funkcję ma w rosyjskiej tradycji strategicznej termin „uprzedzającą neutralizacja zagrożeń”²⁰. To kolejny eufemizm kamuflujący aspiracje do posiadania przez Związek Sowiecki inicjatywy strategicznej od pierwszych godzin konfliktu, a więc planów agresji. Wreszcie, „działania ograniczone”, czyli konflikt zbrojny o ograniczonych celach politycznych. Podczas zimnej wojny celem tej sowieckiej strategii miało być m.in. spowodowanie podziałów w NATO na tle wojskowej reakcji na aneksję przez ZSRS Berlina Zachodniego²¹. Powrót rosyjskiej myśli strategicznej do pojęć znanych z sowieckiej doktryny wojennej może oznaczać, że rosyjscy stratedzy zaczynają dostrzegać możliwość ich ponownego zastosowania.

Rosyjska agresja na Gruzję i Ukrainę wskazuje, że celem rosyjskiej „wojny ograniczonej” jest dziś zajęcie terytorium sąsiada w celu osiągnięcia

¹⁹ *Wiektoży razwitiya wojennoj strategii*, Naczelnik Gienieralnogo sztaba Woorużionnych Sił RF gienierał armii Walerij Gierasimow wystąpił na obščem sobranii Akademii wojennych nauk, „Krasnaja zwiezda”, 4 marca 2019 r., <http://redstar.ru/vektory-razvitiya-voennoj-strategii>.

²⁰ Pojęcia „aktywna obronna” i „uprzedzająca neutralizacja zagrożeń” występowały obficie w sowieckich dokumentach planowania wojennego w okresie międzywojennym. Pisałem o tym szczegółowo w: S. Dębski, *Między Berlinem a Moskwą. Stosunki niemiecko-sowieckie 1939–1941*, PISM, 2007, s. 527–587.

²¹ Odpowiedzią NATO była m.in. strategia zmasowanego odwetu. Najlepsze omówienie problemów strategicznych NATO w: R. Kupiecki, *Sila i solidarność: strategia NATO 1949–1989*, PISM, 2009, s. 172 i n. Warto także sięgnąć do rozważań na temat wojny ograniczonej R.E. Osgood, *Limited War: The Challenge to American Strategy*, University of Chicago Press, 1957 oraz późniejszej pracy tego autora: *Limited War Revisited*, Westview Press, 1979.