

Wrocław 2016

Nr 1(4)/2016

ROBERT FOKS

Fundacja Forum Polityki Wschodniej

KLUCZOWE WYZWANIA I UWARUNKOWANIA DLA POLSKIEJ POLITYKI WSCHODNIEJ PO ZMIANIE WŁADZY W POLSCE W 2015 R.

Partia Prawo i Sprawiedliwość (PiS) obejmując władzę w połowie listopada 2015 r., na gruncie uzyskanej w wyborach parlamentarnych bezwzględnej większości w Sejmie i Senacie¹, osiągnęła możliwość realizacji programu politycznego określonego w dokumencie *Program Prawa i Sprawiedliwości 2014*. W rozdziale V Programu, zatytułowanym „Polska w Europie i świecie”, zaprezentowane zostały założenia polityki zagranicznej, jaką PiS zamierzał realizować po utworzeniu rządu. Z punktu widzenia tematyki niniejszego opracowania do kluczowych zapisów należą²:

- przywrócenie, a następnie umocnienie i zabezpieczenie podmiotowości państwa w polityce międzynarodowej i w dziedzinie bezpieczeństwa zewnętrznego – „zdecydowanie odrzuca się poglądy, które zakładają niezdolność Polski do samodzielnego działania na arenie międzynarodowej i wynikające stąd poszukiwania oparcia w stolicach innych krajów, bądź też sprowadzania polskiej polityki zagranicznej do roli elementu w polityce działań zewnętrznych Unii Europejskiej, co w istocie oznacza podporządkowanie jej (tj. polskiej polityki zagranicznej – przyp. aut.) interesom najsilniejszych państw unijnych”;
- za fundament bezpieczeństwa Polski uznano przynależność do Paktu Północnoatlantyckiego (NATO), zaś tworzenie w Unii Europejskiej (UE) „zrębów ambitnej polityki bezpieczeństwa” uznano za „działanie istotne”. W Programie przyjęto także, że takie działania nie mogą prowadzić do

¹ We współpracy z partiami Polska Razem i Solidarna Polska, których posłowie i senatorowie wchodzi w skład Klubu Parlamentarnego Prawa i Sprawiedliwości.

² Źródło: *Program Prawa i Sprawiedliwości 2014*, s. 149 i ss. 153–157, Prawo i Sprawiedliwość, www.pis.org.pl/dokumenty?page=1 (30 XII 2016).

- powstania „systemu konkurencyjnego wobec transatlantyckiej współpracy sojuszniczej”;
- koncepcję rozszerzenia NATO na kraje Europy Środkowo-Wschodniej i południowego Kaukazu uznano za wciąż aktualną;
 - przyjęto, że polityka zagraniczna Rzeczypospolitej Polskiej (RP) musi być współodpowiedzialna za „kondycję naszego najbliższego sąsiedztwa aż po Kaukaz, bo tu rozgrywa się przyszłość polskiej podmiotowości”;
 - za jeden z celów polskiej polityki zagranicznej przyjęto wejście całego obszaru Europy Wschodniej na ścieżkę członkostwa w UE – uznano jednocześnie, że „Partnerstwo Wschodnie jest w tym zakresie zbyt słabym instrumentem”;
 - przyjęto, że należy zabiegać, by relacje z Niemcami „opierały się na zasadzie równoprawnego partnerstwa realizującego interesy obu stron poprzez konsekwentny dialog. Dotyczy to (...) działań na forum europejskim i w naszym bezpośrednim sąsiedztwie (...)”;
 - uznano za niezbędny powrót do rzetelnych, realistycznych, partnerskich relacji z Rosją;
 - przyjęto, że kwestia wyjaśnienia katastrofy TU-154M z 10 IV 2010 r. jest „miarą wiarygodności i skuteczności polskiego państwa w stosunkach międzynarodowych”.

W dokumencie nie istnieją zapisy odnoszące się bezpośrednio do takich państw jak: Ukraina, Białoruś i Gruzja.

Wyzwania

Do kluczowych wyzwań dla polskiej polityki wschodniej po zmianie władzy w Polsce w końcu 2015 r., a jakie funkcjonowały w 2016 r., zaliczyć należy zagadnienia, poddane poniżej analizie:

Brak perspektyw rozwiązania konfliktu rosyjsko-ukraińskiego

Dla polskich interesów w zakresie bezpieczeństwa międzynarodowego jest to jedna z najważniejszych kwestii. Format normandzki z udziałem Niemiec, Francji, Rosji i Ukrainy, w oparciu o który podejmowane są próby ustabilizowania sytuacji w Donbasie, nie przynosi pożądanych efektów. Ostatnie spotkanie przywódców wspomnianych czterech państw, do jakiego doszło 19 X 2016 r. w Berlinie, potwierdziło jedynie niezmienność stanu rzeczy, która jest wygodna dla polityki rosyjskiej, stanowiąc istotny instrument kształtowania relacji w Europie

Środkowo-Wschodniej w zakresie systemu międzynarodowego bezpieczeństwa. Taktyka Rosji w tym względzie, najwyraźniej zmierzająca do ugruntowania na wschodniej Ukrainie obszaru nacechowanego syndromem konfliktu polityczno-militarnego będzie skutecznie destabilizować politykę wewnętrzną Ukrainy, co przyczyni się do utrudniania stosunków ukraińsko-unijnych, a tym samym polsko-ukraińskich.

Sposób rozwiązywania konfliktu w Donbasie wpłynął negatywnie na strategiczny wymiar partnerstwa z Polską, który stracił na znaczeniu – zostało to wyrażone akceptacją przez stronę ukraińską formatu normandzkiego bez uwzględnienia udziału w procesie rozwiązywania tegoż konfliktu innych państw regionu, w tym Polski³. Brak polskiego uczestnictwa sprawia, że Warszawa jest dla Kijowa *de facto* drugorzędnym graczem, zaś priorytetowym adresatem ukraińskiej polityki wobec UE jest Berlin.

Polityczna sytuacja wewnętrzna i gospodarcza na Ukrainie

Brak stabilizacji politycznej oraz gospodarczej jest rezultatem ustawicznego funkcjonowania na Ukrainie systemu oligarchicznego. Rząd Wołodymyra Hrojsmana powstał (16 IV 2016) dzięki poufnemu porozumieniu, jakie zostało zawarte pomiędzy prezydentem Petro Poroszenką a oligarchami, którzy poprzez kontrolowane przez siebie frakcje zapewnili rządowi poparcie w parlamencie⁴. W związku z tym, nie należy spodziewać się przyspieszenia reform, które gwarantowałyby definitywne zbliżenie Ukrainy do systemu demokracji zachodnich poprzez „zakotwiczenie” jej w strefie europejskich wartości i sposobów funkcjonowania państwa. Każde, tego typu działanie, będzie naruszać interesy oligarchów, a także innych grup – politycznych, urzędniczych, wojskowych, aparatu bezpieczeństwa itd. Patrząc jednak na działania Kijowa pragmatycznie, należy się spodziewać, że sprawa „europeizacji” Ukrainy będzie w dalszym ciągu miała dla politycznych elit tego państwa znaczenie przede wszystkim instrumentalne, służące kształtowaniu wewnętrznych relacji politycznych i realizacji partykularnych celów różnych grup interesów. Faktyczna modernizacja kraju na wzór demokracji i gospodarek zachodnich będzie na dalszym planie.

³ Szerzej: R. Foks, *Konflikt rosyjsko-ukraiński: zasadnicze wyzwania dla polskiej polityki zagranicznej w procesie kształtowania polityki wschodniej Unii Europejskiej*, „Dyplomacja i bezpieczeństwo” 2015, nr 1(3).

⁴ T.A. Olszański, T. Iwański, *Ukraina: Nowy rząd rezultatem kompromisu prezydenta i oligarchów*, 20 IV 2016, Analiza OSW, Ośrodek Studiów Wschodnich, www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2016-04-20/ukraina-nowy-rzad-rezultatem-kompromisu-prezydenta-i-oligarchow (30 XII 2016).

Nowa koncepcja polityki zagranicznej Rosji

Zła sytuacja gospodarcza Rosji, wynikająca z niskich cen ropy naftowej, zachodnich sankcji oraz pośrednio z globalnych procesów gospodarczych spowodowała istotne pogorszenie poziomu życia przeciętnego mieszkańca Federacji, które i tak w znaczny sposób odbiegało od standardów istniejących np. w UE. Kreml, uwzględniając naczelne, wewnątrzpolityczne wyzwanie, jakim jest reelekcja prezydenta Władimira Putina w 2018 r., wzmacnił swoje zaangażowanie w sprawy międzynarodowe, by m.in. zademonstrować rosyjskim wyborcom wzrost mocarstwowej roli Rosji w świecie, obrazowanej efektywnym przełamywaniem globalnej dominacji Stanów Zjednoczonych (USA) oraz tworzeniem przeciwwagi dla wzrastającej potęgi Chin, by w ten sposób m.in. odwrócić uwagę społeczeństwa od coraz bardziej dotkliwszych problemów wewnętrznych⁵. Wyrazem tej polityki było zatwierdzenie 30 XI 2016 r. przez prezydenta W. Putina nowej *Koncepcji polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej*. Z punktu widzenia polskich interesów w regionie Europy Środkowo-Wschodniej, do najważniejszych wyznaczników obecnej i przyszłej polityki zagranicznej Rosji należą⁶:

- zwiększenie rosyjskiego zaangażowania w procesy kształtowania systemów bezpieczeństwa międzynarodowego (deklaracja istotna w kontekście rosyjskich dążeń do zdefiniowania nowego europejskiego systemu bezpieczeństwa – przyp. aut.);
- znormalizowanie stosunków i zdynamizowanie współpracy ze Stanami Zjednoczonymi (wykorzystanie faktu przejścia władzy w USA przez nową administrację – przyp. aut.);
- sprowadzenie relacji z UE przede wszystkim do wymiaru współpracy gospodarczej, ze szczególnym uwzględnieniem kooperacji w zakresie surowców energetycznych;
- potwierdzenie, że Moskwa negatywnie odnosi się do rozszerzania NATO i przenoszenia infrastruktury Sojuszu w pobliże granic Federacji Rosyjskiej (FR) oraz zwiększania aktywności wojskowej w graniczących z nią regionach;
- wskazanie państw UE, z którymi Rosja chce zaktywizować stosunki w wymiarze bilateralnym: Niemiec, Francji, Włoch, Hiszpanii;

⁵ Jednym z instrumentów utrzymywania wysokiego poparcia dla Władimira Putina oraz jego otoczenia polityczno-gospodarczego są np. rosyjskie działania militarne w Syrii, przedstawiane społeczeństwu rosyjskiemu jako dowód na wzrost potęgi i znaczenia Rosji w świecie oraz efektywne konkurowanie na arenie międzynarodowej ze Stanami Zjednoczonymi.

⁶ Na podstawie: *Koncepcja wnesznej polityki Rossijskoj Federacii (utwerzhdena Prezidentom Rossijskoj Federacii W. W. Putinyim 30 nojabrja 2016 g.)*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych Federacji Rosyjskiej, www.mid.ru/ru/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptICk6BZ29/content/id/2542248 (30 XII 2016).

- wskazanie Białorusi jako jednego z najważniejszych partnerów Rosji na obszarze postsowieckim. W dokumencie stwierdza się że „Rosja będzie rozszerzać strategiczne współdziałanie z Republiką Białoruś w ramach Państwa Związkowego w celu rozwoju procesów integracyjnych we wszystkich sferach”⁷;
- potwierdzenie konieczności rozwijania relacji z Ukrainą. W Koncepcji stwierdza się, że „Federacja Rosyjska jest zainteresowana w rozwijaniu wszystkich odmian politycznych, ekonomicznych, kulturalnych i duchowych związków z Ukrainą w oparciu o wzajemne poszanowanie i budowanie partnerskich stosunków z uwzględnieniem interesów narodowych każdej ze stron. Przy współdziałaniu ze wszystkimi zainteresowanymi państwami i strukturami międzynarodowymi Rosja podejmie niezbędne wysiłki na rzecz polityczno-dyplomatycznego uregulowania wewnątrzukraińskiego konfliktu”⁸;
- konieczność aktywnego udziału Rosji w rozwiązywaniu drogą polityczną i dyplomatyczną „problemu naddniestrzańskiego” na rzecz określenia szczególnego statusu Naddniestrza przy uwzględnianiu suwerenności, integralności terytorialnej oraz neutralności Mołdawii⁹;
- stwierdzenie, że „Rosja jest zainteresowana normalizacją stosunków z Gruzją w tych obszarach, w których do takiego procesu jest gotowa strona gruzińska, przy uwzględnieniu realiów politycznych ukształtowanych na Zakaukaziu”¹⁰.

Zwiększanie potencjału ofensywnego Sił Zbrojnych FR w Zachodnim Okręgu Wojskowym, ze szczególnym uwzględnieniem Obwodu Kaliningradzkiego

Na początku października 2016 r., jako odpowiedź Rosji na budowaną w Polsce (Redzikowo) bazę systemu amerykańskiej tarczy antyrakietowej, na terytorium Obwodu Kaliningradzkiego została przetransportowana bateria kompleksu rakietowego Iskander-M. Rakiety te są zdolne do zaatakowania np. wszystkich baz lotniczych w Polsce, na Litwie, Łotwie i Estonii, a także celów we wschodnich Niemczech oraz w Czechach i na Słowacji¹¹. Oprócz tego, w drugiej połowie listopada 2016 r. do opinii publicznej przedostała się informacja,

⁷ *Ibidem*, pkt 50.

⁸ *Ibidem*, pkt 56.

⁹ *Ibidem*, pkt 58.

¹⁰ *Ibidem*, pkt 59.

¹¹ J. Sabak, *Iskandery z Kaliningradu celują w Redzikowo*, portal Defence24, www.defence24.pl/472956,iskandery-z-kaliningradu-celuja-w-redzikowo (30 XII 2016).

że w Obwodzie Kaliningradzkim, a konkretnie w strukturze Floty Bałtyckiej ulokowano dywizjon systemów przeciwokrętowych „Bastion”, które posiadają zdolności taktyczno-bojowe porównywalne z systemem Iskander-M¹². Rozlokowanie ofensywnych systemów raketowych na terytorium obwodu zmienia diametralnie sytuację polityczno-militarną w regionie i stanowi istotne wyzwanie dla polskiej polityki obronnej.

Ofensywny charakter zmian w organizacji rosyjskiej armii przejawiał się także w postaci ćwiczeń i sprawdzeń gotowości bojowej przeprowadzonych w Zachodnim Okręgu Wojskowym w 2016 r. I tak, na jego terytorium, przeprowadzono ponad 170 niezapowiedzianych sprawdzeń gotowości bojowej różnorodnych rodzajów sił zbrojnych w warunkach maksymalnie zbliżonych do bojowych na terenach nieznanych ćwiczącym wojskom¹³. We wspomnianych ćwiczeniach wzięło udział ok. 40 tys. oficerów i żołnierzy, ok. 200 śmigłowców i samolotów, ponad 3000 pojazdów kołowych i gąsienicowych. Przeprowadzono także ponad 100 taktycznych ćwiczeń, w których wzięły udział pododdziały artyleryjskie wojsk powietrzno-desantowych, doskonaląc strzelanie amunicją bojową – ponad 60% z uczestniczących pododdziałów ćwiczyło na nieznanych sobie poligonach, co można oceniać jako rozwijanie zdolności rosyjskich wojsk do prowadzenia działań bojowych na obcych terytoriach.

Stanowisko Niemiec wobec Rosji oraz wschodniej flanki NATO

Polityka wobec Rosji realizowana przez Niemcy opiera się na dwóch instrumentach – dialogu oraz odstraszeniu. Pozwala to Berlinowi na zachowaniu stosownego dystansu do Moskwy w sprawach formalnie jednoznacznie krytykowanych do tej pory przez Zachód (Krym, Donbas, Syria) oraz utrzymywaniu odpowiednich relacji z Kremlm w zakresie m.in. bilateralnej współpracy gospodarczej, ze szczególnym uwzględnieniem handlu nośnikami energetycznymi i budową infrastruktury potrzebnej do ich transportu z Rosji do Republiki Federalnej Niemiec (RFN). Z punktu widzenia polskich interesów polityka ministra spraw zagranicznych Franka-Waltera Steinmeiera odnośnie Rosji prowadzona w 2016 r., a kontynuowana obecnie przez nowego ministra Sigmara Gabriela (obaj reprezentują niemiecką socjaldemokrację), winna być rozpatrywana w trzech kontekstach: wzmacniania przez NATO wschodniej flanki Sojuszu,

¹² A. Wilk, *Systemy raketowe „Bastion” w obwodzie kaliningradzkim – zmiana sytuacji militarnej w Europie Środkowo-Wschodniej*, 22 XI 2016, Analiza OSW, Ośrodek Studiów Wschodnich, www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2016-11-22/systemy-raketowe-bastion-w-obwodzie-kaliningradzkim-zmiana-sytuacji (30 XII 2016).

¹³ Źródło: *Rossija gotovitsja k vtorzheniju v Polshu i strany Pribaltyki*, Bramaby, www.bramaby.com/ls/blog/bel/5810.html (20 I 2017).

wyborów do Bundestagu, które odbędą się w RFN jesienią 2017 r. oraz realizacji rosyjsko-niemieckich projektów energetycznych.

W kwestii wzmacniania wschodniej flanki NATO Berlin dąży do zrównoważenia tego procesu poprzez intensyfikację dialogu z Rosją na rzecz zwiększania do niej zaufania, jako politycznego partnera, co w rzeczywistości sprzyja rosyjskiej polityce militarnej w Europie Środkowej i w regionie Morza Bałtyckiego¹⁴. W opinii autora, niemieckie elity polityczne uznają obecnie za mało prawdopodobną realizację przez FR scenariusza agresji na któreś z państw członkowskich NATO – dotyczy to szczególnie rosyjskiego zagrożenia identyfikowanego jednoznacznie przez takie państwa jak Litwa, Łotwa i Estonia.

Polityka F.-W. Steinmeiera, a obecnie S. Gabriela, posiada także wymiar wewnętrzzpolityczny, a konkretnie nakierowana jest na najbliższe wybory parlamentarne w Niemczech – w retoryce wyborczej niemieckiej socjaldemokracji ma być partią kojarzoną z procesem pokojowym i dialogiem dyplomatyczno-politycznym, by w ten sposób odróżnić się od „konfrontacyjnej” na polu międzynarodowym CDU (Christlich Demokratische Union Deutschlands)¹⁵. Z dużym prawdopodobieństwem można stwierdzić, że ewentualna wygrana SPD (Sozialdemokratische Partei Deutschlands) spowoduje, że realizacja celów polskiej polityki wschodniej może okazać się bardzo problematyczna.

Rosyjsko-niemieckie projekty energetyczne posiadają dla Moskwy w dalszym ciągu walor strategicznych instrumentów politycznych, za pomocą których Rosja zamierza wywierać skuteczny wpływ na Ukrainę i Białoruś (oraz inne państwa obszaru postradzieckiego) – państwa sąsiedzkie Polski, pozostające niezmiennie adresatem polskiej polityki wschodniej.

Status międzynarodowy Białorusi

Niemal całkowite zniesienie w lutym 2016 r. przez Radę UE sankcji wobec Białorusi nie było podyktowane spełnieniem przez Mińsk żądań liberalizacji systemu społeczno-politycznego tego państwa, a tym samym jego demokracji (rozwiązanie kwestii więźniów politycznych oraz respektowanie praw opozycji i organizacji społeczeństwa obywatelskiego), lecz swoistą „nagrodą” za bardzo zdystansowaną politykę wobec rosyjskiej agresji na Ukrainę. Zniesienie sankcji ma także w zamyśle Brukseli utrzymać stabilność wewnętrzzpolityczną na Białorusi, która posiada obecnie olbrzymią wartość dla zapewnienia bezpieczeństwa w regionie Europy Środkowej. Wydaje się, że nowa sytuacja wpłynie

¹⁴ Szerzej: J. Gotkowska, *Niemiecka inicjatywa kontroli zbrojeń: czas na dialog z Rosją*, 7 IX 2016, Analiza OSW, Ośrodek Studiów Wschodnich, www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2016-09-07/niemiecka-inicjatywa-kontroli-zbrojen-czas-na-dialog-z-rosja (30 XII 2016).

¹⁵ *Ibidem*.

także pozytywnie na relacje gospodarcze pomiędzy państwami UE a Białorusią, co pozostaje w szczególnym zainteresowaniu Niemiec i Polski. Współpraca gospodarcza z Zachodem będzie miała w najbliższej przyszłości istotne znaczenie dla Mińska – gospodarka Białorusi znajduje się bowiem w długotrwałym kryzysie gospodarczym, zaś reżim prezydenta Aleksandra Łukaszenki jest daleki od przeprowadzenia zasadniczych reform, które musiałyby się wiązać z liberalizacją systemu gospodarczego kraju, a to z kolei skutkowałoby utratą części kontroli nad społeczeństwem, czyli w konsekwencji znaczną redukcją posiadanej obecnie realnej władzy.

Zbliżenie z Zachodem jest także swoistą polityczną demonstracją Mińska, realizowaną na użytek stosunków z Rosją. To wypróbowana, i jak dotąd skuteczna, metoda utrzymywania przez białoruskie władze politycznej niezależności od Moskwy i uzyskiwania przywilejów gospodarczych (korzystne ceny gazu i ropy, dostęp do rosyjskiego rynku zbytu i rynku pracy). Rosyjskie władze są jednak zdeterminowane utrzymać, a nawet zwiększyć swoje wpływy na Białorusi. Ich utrata, byłaby wyraźną klęską polityczną prezydenta W. Putina i jego otoczenia, co w przededniu wyborów prezydenckich w Rosji jest nie do zaakceptowania przez Kreml. Oznaczałoby to bowiem geopolityczne odepchnięcie mocarstwa na wschód i pozbawienie go części strategicznego potencjału w stosunkach z Zachodem, a przede wszystkim z NATO. Stąd też należy przytoczyć następujące fakty, które w 2017 r. będą miały wpływ na status międzynarodowy Białorusi oraz poziom bezpieczeństwa w regionie:

- kontrolowany przez Moskwę Euroazjatycki Fundusz Stabilizacji i Rozwoju przyznał Białorusi w marcu 2016 r. kredyt stabilizacyjny w wysokości 2 mld USD, który będzie jej wypłacany w siedmiu ratach w okresie do końca 2018 r.¹⁶ Warunki przyznania kredytu zostały jednak tak sformułowane, że ich spełnienie skutkowałoby dość poważnym niezadowoleniem społecznym na Białorusi, dlatego nie należy oczekiwać, że zostaną one spełnione przez stronę białoruską¹⁷, co może zostać politycznie wykorzystane przez Rosję, jako instrument wywierania nacisku na Mińsk. Trzeba także stwierdzić, że kredyt ów nie jest wystarczający i nie gwarantuje

¹⁶ *EFSD Council approves financial credit to the Republic of Belarus*, portal internetowy EFSD, www.efsd.eabr.org/e/projects_acf_e/belarus_project_eng/index.php?id_4=49314 (30 XII 2016).

¹⁷ W zamian za kredyt Białoruś zobowiązała się m.in. do wprowadzenia znacznych podwyżek opłat za usługi komunalne od osób fizycznych (w 2017 r.), uwolnienia części cen detalicznych (skutkowałoby to podwyżkami cen) oraz wycofania się ze wspierania finansowego części nierentownych przedsiębiorstw państwowych, czego rezultatem byłoby zwalnianie pracowników. Wydaje się jednak, że nie należy oczekiwać wprowadzenia wspomnianych zmian. Przytoczone wymagania mają prawdopodobnie niewiążący charakter, gdyż przyznany kredyt należy postrzegać jako rosyjski instrument polityczny wykorzystywany w celu utrzymania dotychczasowych wpływów na Białorusi.

- rozwiązania wszystkich bieżących problemów państwa, stąd też Mińsk będzie zmuszony do uzyskania wsparcia w Międzynarodowym Funduszu Walutowym¹⁸. W związku z powyższym należy oczekiwać, że strona białoruska będzie prawdopodobnie o wiele bardziej zainteresowana kooperacją gospodarczą z państwami Unii Europejskiej, w tym z Polską;
- w październiku 2016 r. Mińskowi udało się uregulować z Moskwą sporne kwestie w zakresie dostaw surowców energetycznych, co miało gwarantować białoruskiej gospodarce korzystne ceny tychże surowców co najmniej do końca 2017 r.¹⁹. Przyjęte postanowienia nie zostały jednak wdrożone i konflikt energetyczny pomiędzy obu państwami nie wygasa²⁰. Co więcej, należy spodziewać się eskalacji w 2017 r.;
 - pomiędzy Białorusią i Rosją istnieją jeszcze dwa, bardzo istotne konflikty, które dotyczą: a) ulokowania pod Bobrujskiem bazy rosyjskiego lotnictwa wojskowego, b) kształtu Kodeksu celnego Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej (EaUG). W ich rezultacie prezydent A. Łukaszenka zbojkotował szczyt dwóch, animowanych przez FR organizacji integracyjnych: wspomnianej EaUG oraz Organizacji Układu Bezpieczeństwa Zbiorowego, jaki odbył się w Petersburgu 26 XII 2016 r. Fakt ten można uznać za dowód na istnienie tendencji do pogarszania się stosunków rosyjsko-białoruskich;
 - Ministerstwo Obrony Rosji zapowiedziało, że w ramach przygotowań do manewrów wojskowych „Zapad-2017”, jakie mają odbyć się na Białorusi, wyśle do tego kraju bardzo duże ilości wojska i uzbrojenia: ponad 80-krotnie więcej w porównaniu do roku 2016 i ponad 30-krotnie w porównaniu do roku 2015. Będzie to skutkowało zapewne zwiększeniem napięcia i znacznym obniżeniem poziomu bezpieczeństwa w regionie. Białoruska opozycja obawia się nadto, że powstanie zagrożenie w postaci możliwości przejęcia przez Rosję militarnej kontroli nad Białorusią²¹. Możliwe jest także ulokowanie przez Moskwę w trakcie manewrów „Zapad-2017” strategicznego ugrupowania wojskowego na terenie Białorusi – potężnej bazy

¹⁸ K. Kłysiński, *Rosyjski kredyt dla Białorusi*, 6 IV 2016, Analiza OSW, Ośrodek Studiów Wschodnich, www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2016-04-06/rosyjski-kredyt-dla-bialorusi (20 XII 2016).

¹⁹ *Rosja ustępuje Białorusi w sporze gazowym*, portal internetowy cire.pl (Centrum Informacji o Rynku Energii), www.cire.pl/item,135569,1,0,0,0,0,0,rosja-ustepuje-bialorusi-w-sporze-gazowym.html (20 I 2017).

²⁰ *Zaognia się spór energetyczny Białoruś – Rosja*, portal internetowy BiznesAlert, www.biznesalert.pl/zaognia-sie-spor-energetyczny-bialorus-rosja/ (20 XII 2016).

²¹ J. Sabak, *Wielki przerzut rosyjskiego sprzętu do Białorusi w 2017 r. Manewry, agresja, czy nowa baza wojskowa?*, portal Defence24, www.defence24.pl/498941,wielki-przerzut-rosyjskiego-sprzetu-do-bialorusi-w-2017-roku-manewry-agresja-czy-nowa-baza-wojskowa (20 XII 2016).

dla niedawno utworzonej 1. Gwardyjskiej Armii Pancерnej Zachodniego Okręgu Wojskowego Sił Zbrojnych FR²².

Realizacja rosyjskich projektów gazociągów z Rosji do Europy Zachodniej

Najbardziej kontrowersyjnym, a zarazem naruszającym polskie interesy projektem, jest rosyjsko-niemieckie przedsięwzięcie *Nord Stream II*. Sfinalizowanie tego projektu wyposaży Rosję w niezwykle ważki instrument oddziaływania politycznego na kraje Europy Środkowo-Wschodniej. Obecnie należy stwierdzić, że realizacja *Nord Stream II* już rozbija tzw. unijną solidarność energetyczną, przez co stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa energetycznego Polski, państw bałtyckich, Ukrainy, a nawet Białorusi. Potencjał gazociągu może zostać wykorzystany w przyszłości do faktycznego politycznego podziału Europy wzdłuż umownej linii Odry, od Morza Bałtyckiego do Morza Czarnego. Taki scenariusz jest wysoce prawdopodobny jeśli uwzględni się jeszcze kwestie związane z dwoma innymi gazociągami: istniejącym o nazwie Opal oraz projektowanym o nazwie Eugal.

Opal przebiega na terenie Niemiec, wzdłuż zachodniej granicy Polski, łącząc *Nord Stream I* z czeską siecią gazociągową. Zwiększenie ilości rosyjskiego gazu przesyłanego przez Opal (o co zabiega strona rosyjska, a czemu przeciwstawia się Polska oraz inne państwa Europy Środkowo-Wschodniej) będzie skutkowało zmniejszeniem ilości przesyłanego gazu tranzytem, np. przez Ukrainę, czyli narażaniem tego państwa na znaczne straty ekonomiczne²³.

Eugal to planowana odnoga gazociągu *Nord Stream II*, którego trasa będzie przebiegać dokładnie tak samo jak gazociągu Opal. Realizacja projektu Eugal najprawdopodobniej zmarginalizowałaby rolę tranzytową Ukrainy, podważyłaby sens projektów dywersyfikacyjnych realizowanych m.in. przez Polskę, zwiększyłaby uzależnienie państw Europy Środkowej od niemieckiego rynku gazowego (tamtejszych giełd gazowych), wzmocniłaby uzależnienie gospodarek UE od dostaw energetycznych z Rosji, a tym samym potencjał polityki rosyjskiej w Unii²⁴.

²² Manewry, czy agresja? Rosja ogłosiła wielki przerzut swoich wojsk na Białoruś, portal internetowy Kresy24.pl, www.kresy24.pl/manewry-czy-agresja-rosja-oglosila-wielki-przerzut-swoich-wojsk-na-bialorus/ (20 I 2017).

²³ Szerzej: *Gazowa kurtyna nad Europą*, Raport, portal internetowy BiznesAlert, www.biznesalert.pl/raport-gazowa-kurtyna-nad-europa/ (30 XII 2016).

²⁴ Szerzej: A. Łoskot-Strachota, K. Popławski, *Projekt EUGAL – niemiecka odnoga Nord Stream 2*, 15 VI 2016, Analiza OSW, Ośrodek Studiów Wschodnich, www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2016-06-15/projekt-eugal-niemiecka-odnoga-nord-stream-2 (20 XII 2016).

Kluczowe uwarunkowania

Realizacja przez PiS programu politycznego w zakresie polityki zagranicznej spowodowała definitywne wykluczenie Polski z tzw. głównego nurtu UE. Trzeba tu zaznaczyć, że rzeczywista pozycja i potencjał polskiej polityki zagranicznej (przede wszystkim w jej wschodnioeuropejskim wymiarze) zostały obniżone jeszcze za rządów Platforma Obywatelska (PO) – Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL) w okresie kształtowania się formatu normandzkiego w czerwcu 2014 r. oraz podczas IV Szczytu Partnerstwa Wschodniego, który odbył się w Rydze w maju 2015 r.²⁵. Zdystansowanie się Polski w 2016 r. wobec głównych graczy Unii, a przede wszystkim Niemiec – niekwestionowanego lidera polityki wschodniej UE²⁶ – nie wpływa pozytywnie na proces urzeczywistniania polskich interesów w odniesieniu do wschodnich sąsiadów (ze szczególnym uwzględnieniem Rosji). Polska jako podmiot stosunków międzynarodowych nie dysponuje jeszcze określonej wagi potencjałem (politycznym, gospodarczym, finansowym, militarnym), stąd też, dążenie PiS do tzw. odzyskania podmiotowości na arenie międzynarodowej skutkowało w 2016 r. „osamotnieniem”, a w kwestii regulowania konfliktu w Donbasie trwającą marginalizacją.

Polskie próby zbudowania potencjału w oparciu o współpracę państw Europy Środkowo-Wschodniej w formie Inicjatywy *Trójmorza* nie stworzyły w 2016 r., poza obiecującą wspólną deklaracją państw uczestniczących, żadnych wymiernych instrumentów – zresztą rozbieżności interesów w kwestiach wschodnich poszczególnych państw, uczestników Inicjatywy, są tak wyraźne²⁷, że prawdopodobnie nie będzie można, nawet w dalszej przyszłości, wykorzystać Inicjatywy *Trójmorza* do uprawiania polityki w odniesieniu do krajów Europy Wschodniej, ze szczególnym uwzględnieniem Rosji.

Budowanie bezpieczeństwa Polski w oparciu o Sojusz Północnoatlantycki należy wiązać z konsekwentną realizacją postanowień szczytu NATO w Warszawie (obecność pododdziałów brygady pancernej USA w Polsce oraz batalionowych grup bojowych NATO w naszym kraju i państwach bałtyckich). Niestety, kontrowersyjna krajowa polityka obronna prowadzona przez PiS (zmiana polityki inwestycyjnej w Siłach Zbrojnych, realizacja koncepcji Wojsk Obrony Terytorialnej, przetasowania kadrowe na najwyższych stanowiskach w armii, zmiany w koncepcji dowodzenia) negatywnie wpływa na zapewnienie bezpieczeństwa

²⁵ Szerzej: R. Foks, *Konflikt rosyjsko-ukraiński...*

²⁶ Szerzej: R. Foks, *Polska i Niemcy a polityka wschodnia Unii Europejskiej*, „Dyplomacja i bezpieczeństwo” 2014, nr 1(2).

²⁷ Ł. Kołtuniak, *Międzymorze, ale jakie?*, portal internetowy jagielloński24.pl, www.jagielloński24.pl/ 2016/08/27/międzymorze-ale-jakie/ (20 I 2017).

zewnątrznego, możliwości polskiej polityki zagranicznej oraz wizerunek Polski w otoczeniu międzynarodowym.

Zapisy programu politycznego PiS dotyczące prowadzenia polityki zagranicznej Polski na rzecz rozszerzenia NATO i UE o państwa Europy Wschodniej należy traktować jedynie jako moralne wsparcie dla środowisk społecznych aspirujących do tychże organizacji, a funkcjonujących w takich państwach. Realizacja tych postulatów będzie niemożliwa, co najmniej w perspektywie średniookresowej.

Sprawa statusu Ukrainy w przestrzeni euroazjatyckiej pozostaje otwarta, i taką pozostanie, co najmniej w perspektywie średniookresowej. Brak stabilności politycznej i gospodarczej na Ukrainie sprawia, że nie można tego państwa jeszcze określić jako stałego elementu europejskiego procesu integracyjnego. Zasadniczą dla polskiej polityki wschodniej kwestią jest postawa elit ukraińskich wobec tzw. procesu europeizacji kraju. Polska polityka zagraniczna (także polityka wschodnia UE) będzie w dalszym ciągu konfrontowana z ukraińską dwuznacznością w kwestii zdecydowanego, prozachodniego ukierunkowania państwa ukraińskiego.

W opinii autora określanie przez stronę ukraińską Polski mianem partnera strategicznego, przedstawia jedynie wartość dyplomatyczną oraz kurtuazyjną. Pożądanym dla Kijowa partnerem strategicznym w UE są Niemcy. Za sprawą polityk historycznych, realizowanych zarówno przez Kijów, jak i Warszawę, a dotyczących niezmiernie delikatnej i trudnej materii wspólnej historii, stosunki polsko-ukraińskie mogą w krótkiej perspektywie ulec znacznemu pogorszeniu, zwłaszcza, że nie istnieją bilateralne instytucje, których działalność mogłaby rozładowywać funkcjonujące napięcia i zapobiegać pojawiającym się kryzysom²⁸. Istnieje szansa, by polski rząd, a także ośrodek prezydencki, zmienili dotychczasowy deklaracyjny charakter prowadzenia polityki odnośnie Ukrainy²⁹ oraz zmienili jej akcenty za sprawą instrumentów finansowych³⁰, które mogą wygenerować istotną, bilateralną platformę interesów ekonomicznych, dających impuls do zdynamizowania współdziałania politycznego.

²⁸ Paweł Kowal: *relacje Warszawa–Kijów są najgorsze od 1991 roku*, „Rzeczpospolita” (wydanie internetowe), 21 I 2017, www.rp.pl/Dyplomacja/170129814-Pawel-Kowal-relacje-Warszawa-Kijow-sa-najgorsze-od-1991-roku.html (21 I 2017).

²⁹ Szerzej: R. Foks, *Polska polityka wschodnia, a Niemcy i Rosja: trójstronna kooperacja lub polityczne wykluczenie*, „Dyplomacja i bezpieczeństwo” 2013, nr 1(1).

³⁰ Chodzi o 100 mln Euro kredytu, jaki Rada Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej udzieliła w 2016 r. Ukrainie na sfinansowanie importu z Polski towarów i usług (za: www.pb.pl/rzad-udzieli-ukrainie-100-mln-eur-kredytu-na-sfinansowanie-eksportu-z-polski-804948) oraz deklarację w sprawie otwarcia dla Ukrainy linii kredytowej w wysokości 1 mld Euro (za: www.tvp.info/23174927/cztery-miliardy-zlotych-dla-ukrainy-polska-udzieli-kredytu).

Analiza zapisów nowej koncepcji polityki zagranicznej Rosji oraz programu politycznego PiS odnośnie polskiej polityki zagranicznej, w jej wymiarze wschodnioeuropejskim, jednoznacznie uprawniają do postawienia tezy, że interesy obu państw są bezwzględnie sprzeczne. Odmienne postawy wobec takich państw jak np. Ukraina i Białoruś, jakie prezentują Warszawa i Moskwa, będą główną przyczyną permanentnego, dwustronnego konfliktu politycznego. Taktyka polityczna Moskwy wobec Warszawy będzie w dalszym ciągu polegać na izolowaniu Polski od głównych procesów międzynarodowych dotyczących spraw wschodnioeuropejskich, a tym samym na jej marginalizowaniu, co z powodzeniem jest realizowane od 2014 r. Zaprezentowana w programie politycznym PiS teza, że kwestia wyjaśnienia katastrofy TU-154M z 10 IV 2010 r. jest „miarą wiarygodności i skuteczności polskiego państwa w stosunkach międzynarodowych” jeszcze bardziej zmniejsza możliwości manewru politycznego w stosunkach z Rosją – zapis ten dał stronie rosyjskiej dogodny instrument taktyczny do prowadzenia rozgrywki dyplomatycznej z Polską, zwłaszcza, że na terytorium Rosji w dalszym ciągu znajduje się wrak samolotu.

Izolowanie i marginalizowanie Polski na arenie europejskiej jest z punktu widzenia Moskwy niezbędne dla przeprowadzenia rosyjskich planów dotyczących budowy infrastruktury dla przesyłania surowców energetycznych do Europy Zachodniej, a tym samym realizacji przy ich pomocy własnej strategii politycznej. W opinii autora sprawa gazociągu *Nord Stream II* oraz jego odnogi Eugal będzie główną osią polsko-rosyjskiego konfliktu politycznego (oraz prawnego) w najbliższej przeszłości.

Z dużym prawdopodobieństwem Rosja będzie generować napięcia polityczno-militarne w regionie Europy Środkowo-Wschodniej ze względu na rosyjskie wybory prezydenckie, jakie mają się odbyć w 2018 r. (kreowanie poparcia dla W. Putina przy wykorzystaniu tzw. zagrożenia zewnętrznego oraz mocarstwowego wizerunku Rosji) oraz konsekwentną realizację postanowień warszawskiego szczytu NATO z 2016 r. Działania te należy traktować jako poważne wyzwania zarówno dla polskiej polityki zagranicznej, jak i polityki obronnej – polityki te będą musiały być ściślej skoordynowane, wręcz skorelowane.

Powrót do rzetelnych, realistycznych, partnerskich relacji z Moskwą jest w przypadku rządów PiS mało prawdopodobny. W opinii autora, środowisko to postrzega FR jako wroga, zarówno w ujęciu historycznym, jak i kulturowym, i najważniejsze – militarnym, co zostało jeszcze wzmocnione faktem agresji Rosji na Ukrainę, stwarzaniem przez nią coraz większego zagrożenia w regionie oraz jej negatywną postawą w kwestii wyjaśniania katastrofy samolotu prezydenckiego TU-154M. Owa antyrosyjskość – zresztą na punkcie której Rosjanie

zawsze byli przeczuleni – jest z powagą konstatowana przez rosyjskie elity polityczne. Z drugiej strony, Polska nie posiada w oczach moskiewskich decydentów politycznych odpowiedniego potencjału międzynarodowego, który skłaniałby ich do traktowania Warszawy jako pożądanego partnera w realizacji wyzwań istotnych z punktu widzenia rosyjskich interesów narodowych. Postawa Warszawy, negująca politycznie, gospodarczo i prawnie rosyjskie dążenia do uzyskania supremacji energetycznej w Europie powoduje, że Polska w dalszym ciągu będzie traktowana przez Rosję jako przeciwnik, i to jedynie w sensie taktycznym, a nie strategicznym.

Po zniesieniu przez UE sankcji wobec Białorusi, Warszawa stoi wobec możliwości poprawy stosunków z tym państwem, których w zasadzie od ostrego konfliktu polityczno-dyplomatycznego w 2005 r.³¹ nie można było określić nawet mianem standardowych. Dla Mińska, pozostającego w konflikcie polityczno-gospodarczym z Moskwą, daje to szansę na uzyskanie, poprzez zdynamiczowanie współpracy z państwami UE, w tym z Polską, wsparcia ekonomicznego dla ogarniętej głębokim kryzysem białoruskiej gospodarki. Nie będzie to jednak okazją do zdobycia jakichkolwiek korzyści politycznych, czy też uruchomienia procesów demokratyzacyjnych w tym kraju. Wartością dodaną ocieplenia relacji polsko-białoruskich mogą być przede wszystkim korzyści gospodarcze, wygenerowane poprzez ożywienie wymiany handlowej.

Podsumowanie

Partia Prawo i Sprawiedliwość przejmując w Polsce władzę w końcu 2015 r. stanęła w obliczu skomplikowanej sytuacji międzynarodowej, w wielu aspektach niekorzystnej z punktu widzenia polskich interesów. W kwestiach polityki wschodniej nie odziedziczyła po ośmioletnich rządach PO–PSL efektywnych instrumentów jej realizacji – program Partnerstwo Wschodnie uległ zdewaluowaniu, Polska została zmarginalizowana jeśli chodzi o proces rozwiązywania konfliktu rosyjsko-ukraińskiego, stosunki polsko-ukraińskie utraciły *de facto* status strategicznych (w kontekście polityki wschodniej UE), stosunki polsko-białoruskie były pozbawione jakiegokolwiek dynamiki. Dodatkowo, sytuację wyjściową określał niezadowolający poziom bezpieczeństwa zewnętrznego Polski, pozostający w związku z polityką militarną Rosji w regionie.

³¹ Szerzej: R. Foks, *Konflikt białorusko-polski. 11 marca – 24 sierpnia 2005 r.*, [w:] *Polska–Białoruś. Wybrane aspekty polityczne i gospodarcze*, red. M. Wolański i G. Tokarz, Toruń 2007.

Należy stwierdzić, że rząd Beaty Szydło podjął działania w zakresie polityki zagranicznej zgodnie z duchem koncepcji zaprezentowanej w programie politycznym PiS. Próba „odzyskania podmiotowości” na arenie międzynarodowej skutkowało w 2016 r. „osamotnieniem”, przez co wpływ Polski na kształtowanie polityki wschodniej UE należy uznać za wysoce niezadowalający. Z drugiej strony, samodzielnie prowadzona polityka wschodnia nie posiada odpowiedniego potencjału, a mówiąc wprost: nie jest możliwe wykorzystanie odpowiednich aktywów finansowych i militarnych państwa, które takowych nie posiada na wymaganym poziomie. Próba budowania w 2016 r. potencjału polityczno-międzynarodowego w oparciu o Inicjatywę *Trójmorza* nie dała pożądanego rezultatu, a uwzględniając postawę niektórych państw, uczestników tej formuły, wobec Rosji, wydaje się, że konsolidacja krajów Europy Środkowo-Wschodniej na rzecz realizacji polityki wschodniej (zgodnej z polskimi interesami) będzie w najbliższej przyszłości niemożliwa.

Do pozytywnych zjawisk w polskiej polityce wschodniej należy zaliczyć:

- podejmowanie działań prawnych przeciwko rosyjskim projektom infrastrukturalnym, których celem jest zmiana architektury bezpieczeństwa energetycznego w Europie;
- zaktualizowanie polityki wobec Ukrainy i podjęcie prób wykorzystania w procesie kształtowania relacji polsko-ukraińskich poważnych instrumentów finansowych;
- podjęcie prób normalizacji stosunków z Białorusią, przede wszystkim w wymiarze gospodarczym;
- przeciwdziałanie rosyjskiej polityce militarnej w regionie w oparciu o konsekwentną realizację ustaleń warszawskiego szczytu NATO z 2016 r.

SŁOWA KLUCZOWE

Polska polityka zagraniczna, polska polityka wschodnia, Prawo i Sprawiedliwość, Białoruś, Rosja, Ukraina, konflikt rosyjsko-ukraiński, bezpieczeństwo międzynarodowe, bezpieczeństwo energetyczne, Unia Europejska, NATO

KEYWORDS

Polish foreign policy, Polish eastern policy, Law and Justice party, Belarus, Russia, Ukraine, Russian-Ukrainian conflict, international security, energy security, the European Union, NATO

S u m m a r y

Key issues of Polish eastern policy after the government change in Poland in 2015

The author of the article looks at the key challenges of the Polish eastern policy that the Law and Justice party faced in the first year of its government which began at the end of 2015. The paper presents the political manifesto of Law and Justice concerning foreign policy, the effects of its implementation and interests of such countries as Belarus, Russia and Ukraine which create specific conditions in which Poland is trying to fulfil the goals of its eastern policy.