

## ROZDZIAŁ I

# UWARUNKOWANIA POLITYKI ZAGRANICZNEJ POLSKI W STREFIE EUROATLANTYCKIEJ

Uwarunkowania polityki zagranicznej państw można podzielić na wewnętrzne i zewnętrzne (międzynarodowe), a w ramach tych dwóch grup na obiektywne i subiektywne. Wewnętrzne uwarunkowania obiektywne polityki zagranicznej Polski obejmują w miarę stałe charakterystyki państwa polskiego jako podmiotu prowadzącego politykę zagraniczną, takie jak: położenie geograficzne i geopolityczne, potencjał demograficzny, gospodarczy, naukowo-techniczny i militarny oraz system polityczny. Natomiast w grupie uwarunkowań wewnętrznych subiektywnych należy uwzględnić percepcję środowiska międzynarodowego przez społeczeństwo, media i polityków, reprezentowane koncepcje polityki zagranicznej przez różne siły polityczne oraz jakość i aktywność własnej służby zagranicznej i dyplomacji. Jako uwarunkowania zewnętrzne o charakterze obiektywnym można będzie potraktować: trendy ewolucji sytuacji międzynarodowej wokół Polski, pozycję międzynarodową Polski oraz umowne powiązania z innymi państwami i obowiązujące prawo międzynarodowe. Ostatnią grupę stanowią uwarunkowania zewnętrzne (międzynarodowe) subiektywne, takie jak: postrzeganie Polski i Polaków przez otoczenie międzynarodowe, koncepcje polityki zagranicznej innych państw adresowane do lub dotyczące Polski, oraz jakość i aktywność służby zagranicznej i dyplomacji innych państw z którymi Polska utrzymuje stosunki<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Jest to model uwarunkowań zawarty w: R. Zięba, *Uwarunkowania polityki zagranicznej*, [w:] J. Kukułka, R. Zięba (red.), *Polityka zagraniczna państwa*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1992 (s. 35–51), a zamieszczony ponownie w moim zaktualizowanym tekście pt. *Uwarunkowania polityki zagranicznej państwa* w pracy: R. Zięba (red.), *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2004 (s. 17–35). Jego implementację do polityki zagranicznej Polski zob.: J. Zając, *Dynamika zmian uwarunkowań polityki zagranicznej Polski w latach 1918–2008*, [w:] R. Chwedoruk, D. Przastek (red.), *Dylematy historii i polityki. Księga dedykowana Profesor Annie Magierskiej*, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego–Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2008, s. 411–426.

# 1. Uwarunkowania wewnętrzne obiektywne

## 1.1. Środowisko geograficzne i położenie geopolityczne

Od połowy XVIII wieku, kiedy upowszechniło się dzieło Monteskiusza *O duchu praw* (z 1748 r.), badacze zwracają uwagę na znaczenie czynnika geograficznego dla polityki państw, w tym dla polityki zagranicznej<sup>2</sup>. Istotnymi dla Polski elementami środowiska geograficznego są: położenie w środku Europy, stosunkowo duża zasobność w surowce naturalne i w większości naturalny charakter granic państwowych.

**Położenie geograficzne jest atutem zwiększającym szanse odgrywania roli kraju tranzytowego**, pomostowego dla rozwijania transportu na linii Wschód–Zachód. Już na początku lat 90. XX wieku naukowcy (ekonomiści) i politycy przewidywali możliwości budowy przez nasz kraj linii transportu kolejowego i drogowego łączących Europę Zachodnią z Europą Wschodnią, a nawet Południową z Północno-Wschodnią. Polska powinna być zainteresowana realizacją takich projektów, gdyż przysporzyłoby to dużych korzyści ekonomicznych, przyspieszyłoby realizację programu budowy autostrad i szybkich połączeń kolejowych, a także zwiększałoby atrakcyjność Polski jako kraju pomostu, czy „korytarza transportowego”. Realizacja tego drugiego zadania umożliwiłaby przyspieszenie urzeczywistnienia postulatu „tiry na tory”, głoszonego w Polsce przez organizacje ekologiczne, zrzeszenia obywatelskie i drogowców, a realizowanego już w innych krajach (np. w Holandii, Austrii, Francji, Szwajcarii, Republice Czeskiej).

Ważnym atutem środowiska geograficznego Polski jest stosunkowo **duża zasobność w surowce energetyczne**. Ponieważ niektóre środowiska polityczne są wysoce zaniepokojone stanem bezpieczeństwa energetycznego, dlatego należałoby zintensyfikować wysiłki nie na poszukiwaniu alternatywnych dostawców ropy naftowej i gazu ziemnego (bo te nie przyniosły dotychczas żadnych wymiernych rezultatów), lecz na pozyskiwaniu energii z własnych zasobów. Takie możliwości istnieją w postaci gazyfikacji węgla kamiennego. Można byłoby powrócić do podejmowanej jeszcze w latach 70. poprzedniego stulecia idei gazyfikacji węgla. W tym celu potrzebne są nowoczesne technologie. Polityka zagraniczna państwa powinna pomóc w zainteresowaniu tym rozwiązaniem i w poszukiwaniu zagranicznych inwestorów.

Drugim atutem surowcowym – jak wynika ze wstępnych badań geologicznych – mogą okazać się zasoby gazu z łupków skalnych. Według różnych szacunków podawanych przez media, zasoby tego gazu mogą okazać się bardzo duże (od 1,36 bln m<sup>3</sup> do nawet 5,3 bln m<sup>3</sup>). Należy założyć, że te przewidywania są mocno przesadzone, podobnie jak opinie, że po ich potwierdzeniu

---

<sup>2</sup> J. Frankel, *The Making of Foreign Policy: An Analysis of Decision-Making*, Oxford University Press, London 1963, s. 57–61; M. Merle, *Sociologie des relations internationales*, Dalloz, Paris 1974, s. 149–158; H.J. Morgenthau, *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, brief edition, McGraw-Hill, Boston 1993, s. 124–133.

nastąpiłby wzrost całości zasobów gazu ziemnego w Europie o 47%, a rosyjski Gazprom zyskałby potężną konkurencję. Jednak należy poważnie zainteresować się szansą pozyskania nowych źródeł gazu, nawet jeśli jej prawdopodobieństwo jest 50 na 50%. Przemysłowe wydobywanie gazu łupkowego może okazać się istotnym uzupełnieniem dla gazu „klasycznego”. Mimo że perspektywa rozpoczęcia wydobywania gazu z łupków skalnych może zrealizować się za kilkanaście lat, już teraz widać duże zainteresowanie polskimi złożami ze strony wielkich międzynarodowych koncernów, a kilkanaście firm prowadzi prace poszukiwawcze. Obecnie dość dowolnie (Ministerstwo Środowiska wydało ponad 110 koncesji) i za bardzo niską cenę są przyznawane koncesje na poszukiwanie gazu łupkowego. Ze względu na szansę, choćby niewielką, poprawienia bezpieczeństwa energetycznego kraju, należy więc już teraz rozsądnie, kierując się rachunkiem ekonomicznym, zająć się poszukiwaniem strategicznych partnerów. A to jest jedno z naczelných zadań państwa polskiego, a więc i jego polityki zagranicznej.

Istotnym uwarunkowaniem polityki zagranicznej każdego państwa są jego granice. **W czasach współczesnych nie ma większego znaczenia geograficzny charakter granic, lecz bardzo ważny jest ich aspekt geopolityczny**<sup>3</sup>. Polska posiada uznane przez wszystkich sąsiadów granice. Po kilkunastu latach od początków transformacji stały się to w większości granicami z naszymi sojusznikami z NATO i Unii Europejskiej. Trzech naszych wschodnich sąsiadów, tj. Rosja, Ukraina i Białoruś, pozostaje poza tymi organizacjami. Ze względu na partnerski charakter relacji między NATO a tymi państwami europejskimi, granica wschodnia, choć oznacza rozdział geostrategiczny w Europie, nie stanowi utrudnienia dla utrzymywania konstruktywnej współpracy bilateralnej. Jednak granica ta stanowi zarazem granicę zewnętrzną UE, umocnioną regulacjami systemu Schengen. To powoduje określone komplikacje w jej przekraczaniu i utrudnia rozwijanie kontaktów między społeczeństwami. Dlatego też Rosja, Ukraina i Białoruś domagają się zniesienia obowiązku wizowego. Ponieważ Polska jest żywotnie zainteresowana otwartością na wschodnich sąsiadów, w tym realizacją programu Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej, powinna nadal używać perswazji wobec swoich partnerów z Unii, aby reżim wizowy wobec Ukraińców i Białorusinów, a także i Rosjan był zniesiony.

## 1.2. Potencjał ludnościowy

Obiektywny charakter ma kolejne uwarunkowanie wewnętrzne, jakim jest potencjał ludnościowy naszego państwa. Dla polityki zagranicznej każdego państwa istotne znaczenie mają takie cechy potencjału demograficz-

---

<sup>3</sup> Na temat rozumienia tego aspektu zob. C. Jean, *Geopolityka*, Ossolineum, Wrocław 2003, s. 60–97. Szerzej zob. L. Moczulski, *Geopolityka. Potęga w czasie i przestrzeni*, Wydawnictwo Bellona, Warszawa 1999; A. Chauprade, *Géopolitique: constantes et changements dans l'histoire*, Ellipses, Paris 2003.

nego, jak: liczba ludności kraju, gęstość zaludnienia, tempo przyrostu naturalnego, struktura wieku ludności, skład narodowościowy, wielkość emigracji i liczba imigrantów<sup>4</sup>.

W Polsce mieszka 38,1 mln ludzi, co sytuuje ją na 9 miejscu (przy uwzględnieniu ludności całej Rosji i Turcji) oraz na 6 miejscu w Unii Europejskiej. Już obecnie ma miejsce ujemny przyrost naturalny (-0,4 promil.), a według długookresowej prognozy demograficznej Głównego Urzędu Statystycznego (z 2008 r.) liczba ludności Polski będzie systematycznie zmniejszać się, przy czym tempo tego spadku będzie coraz wyższe wraz z upływem czasu. Przewiduje się, że w 2020 r. ludność Polski zmniejszy się do około 37,8 mln, zaś w 2030 r. do niecałych 36,8 mln<sup>5</sup>.

Ten niekorzystny trend demograficzny stanowi słabą stronę potencjału ludnościowego jako uwarunkowania polityki polskiej. Oznacza rozpoczęcie stopniowego starzenia się społeczeństwa polskiego, a także dalszy spadek wielkości ludności w wieku produkcyjnym. Ten drugi trend mierzony wskaźnikiem zatrudnienia i miernikiem aktywności zawodowej społeczeństwa i tak jest niekorzystny. Wynosi odpowiednio 57% i 62,2%, podczas gdy w całej UE dane te są wyższe (65,4% i 70,5%). Jak podaje *Strategia rozwoju kraju 2007–2015* niski przyrost naturalny, a właściwie utrzymujący się od połowy lat 90. XX stulecia niski poziom dzietności, spowoduje duży spadek liczby ludności w wieku produkcyjnym do 22,6 mln w 2020 r. i 20,8 mln w 2030 r.<sup>6</sup> Równocześnie, w wyniku starzenia się społeczeństwa polskiego, następować będzie zwiększanie się liczby osób w wieku poprodukcyjnym, do 8,5 mln w 2020 r. i 9,6 mln w 2030 r. Ta tendencja już teraz stawia przed polską gospodarką rosnące wyzwanie otwierania się na „import” siły roboczej. Polska stanie przed rosnącą potrzebą otwarcia swojego rynku pracy dla pracowników spoza Unii Europejskiej, a to będzie implikować potrzebę działań na rzecz liberalizacji reżimu wizowego.

### 1.3. Potencjał gospodarczy, naukowo-techniczny i militarny

Ponieważ jednym z podstawowych celów polityki każdego państwa jest stwarzanie warunków do zaspokajania rosnących potrzeb materialnych i ogólnocywilizacyjnych społeczeństwa, ważne znaczenie ma potencjał gospodarczy i naukowo-techniczny kraju. Zwłaszcza jest to istotne w kontekście zaprogramowanego przez Unię Europejską rozwoju opartego na wiedzy. Rosnące potrzeby ekonomiczne i cywilizacyjne stwarzają przesłanki do formowania celów i zadań odnoszonych również do polityki zagranicznej państwa. Jednocześnie, posiadany

<sup>4</sup> Zob.: M. Merle, op. cit., s. 190–197; D. Colard, *Les relations internationales*, Masson, Paris 1977, s. 38.

<sup>5</sup> *Prognoza ludności na lata 2008–2035*, GUS, Warszawa 2009, s. 188.

<sup>6</sup> *Strategia rozwoju kraju 2007–2015*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, listopad 2006 r., s. 123.

potencjał gospodarczy jest bardzo ważnym elementem siły państwa, co ułatwia oddziaływanie na środowisko międzynarodowe<sup>7</sup>.

Polska na progu transformacji ustrojowej w 1989 r. znajdowała się w stanie zapaści gospodarczej – od tego czasu PKB został podwojony w 2012 r. Według oficjalnych danych Eurostatu w 2012 r. wynosił, mierzony standardem siły nabywczej (PPS), około 635 mld euro, co sytuuje nas na 6 miejscu w UE, zaś PKB na jednego mieszkańca mierzony metodą PPS stawia Polskę (z 16,9 euro, co stanowi około 66% średniej unijnej) na 23 miejscu w Unii, jedynie przed Węgrami (minimalnie), Rumunią i Bułgarią. Jednak kryzys finansowy rozpoczęty jesienią 2008 r., chociaż stosunkowo najłagodniej dotknął polską gospodarkę, to wyhamował tempo wzrostu gospodarczego.

Słabością Polski jest niewielki **potencjał naukowo-techniczny**. Nakłady na działalność badawczą i rozwojową w relacji do PKB w Polsce od początku transformacji są niewystarczające; w 2011 r. wynosiły tylko 0,77% PKB, co sytuowało nas na 22 miejscu wśród państw UE<sup>8</sup>. Jest to zdecydowanie za mało, zwłaszcza w zestawieniu z zaniedbaniami z lat poprzednich. Ten stan źle rokuje długookresowemu rozwojowi kraju. Gospodarka polska, choć dość elastyczna i dobrze radzi sobie z globalnym kryzysem finansowym, jeśli nie będzie oparta na innowacyjności, to nie sprosta konkurencji w sytuacji, gdy kryzys zostanie przewyżniony. Ta sytuacja stwarza potrzebę wspierania przez naszą politykę zagraniczną starań o napływ do kraju środków z funduszy i programów UE oraz innych instytucji międzynarodowych, wspierania dążenia Unii do utworzenia wspólnej europejskiej przestrzeni badawczej, prowadzącej transfer wiedzy w ramach sieci zrzeszających europejskich naukowców światowej klasy.

Z potencjałem gospodarczym i naukowo-technicznym wiążą się możliwości państwa w zakresie dysponowania **potencjałem militarnym**. Posiadanie przez państwo potencjału militarnego, jak się ujmuje w teorii, dostarcza środków wojskowych do prowadzenia polityki zagranicznej, a zwłaszcza polityki bezpieczeństwa<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Por. M. Dobroczyński, J. Stefanowicz, *Polityka zagraniczna*, PWN, Warszawa 1984, s. 74–82; Ch. Zоргbibe, *Les relations internationales*, Presses universitaires de France, Paris 1975, s. 54–57; R. Bierzanek, *Współczesne stosunki międzynarodowe*, PIW, Warszawa 1980, s. 46–56. Szerzej zob. D. Baldwin, *Economic Statecraft*, Princeton University Press, Princeton (NJ) 1985.

<sup>8</sup> *Nauka i technika w 2011 r./Science and technology in 2011, Informacje i opracowania statystyczne*, Główny Urząd Statystyczny/Urząd Statystyczny w Szczecinie, Warszawa 2012, s. 49; A. Rozmus, K. Cyran, *Finansowanie działalności badawczo-rozwojowej w Polsce i innych krajach – diagnoza i próba oceny*, „E-Finanse”, finansowy kwartalnik internetowy, <http://www.e-finanse.com/artykuly/131.pdf> (dostęp marzec 2013). Autorzy tak komentują te dane: „Zbyt niskie finansowanie prac badawczo-rozwojowych w Polsce grozi pogłębieniem się dystansu, jaki dzieli nas przy przechodzeniu od gospodarki opartej na inwestycjach do gospodarki określanej mianem innowacyjnej. Niedoinwestowanie sfery nauki może spowodować, iż w przyszłości Polska nie będzie w stanie konkurować na rynkach wysokich technologii – rynkach *high-tech*, nie tylko z krajami wysoko rozwiniętymi, jak Finlandia czy Niemcy, lecz również z krajami, które posiadają zbliżony do naszego poziom rozwoju gospodarczego”.

<sup>9</sup> Zob. J. Zając, *Środki i metody polityki zagranicznej państwa*, [w:] R. Zięba (red.), *Wstęp do teorii...*, s. 88–90; eadem, *Środki polityki bezpieczeństwa państwa*, [w:] M. Ożóg-Radew, R. Rosa

Na początku lat 90. minionego wieku, zgodnie z układem CFE I, Polska posiadała siły zbrojne liczące 235 tys. żołnierzy. Szybko jednak, m.in. w wyniku niedofinansowania, limit ten był w coraz mniejszym stopniu wypełniany. W 2008 r. zrezygnowano z powszechnego poboru do wojska i rozpoczęto proces jego profesjonalizacji. Polska obecnie posiada armię zawodową w wielkości nieprzekraczającej 100 tys. żołnierzy, a zgodnie z realizowanym programem profesjonalizacji Sił Zbrojnych RP miały one w końcu 2011 r. docelowo osiągnąć wielkość 120 tys. żołnierzy, czego nie udało się dokonać. Siły zbrojne mają służyć do obrony terytorialnej kraju oraz do udziału w misjach reagowania na kryzysy, prowadzonych przez Unię Europejską i NATO poza ich obszarami traktatowymi oraz do wypełniania zobowiązań sojuszniczych.

W procesie tworzenia armii zawodowej bardzo istotne są zachęty finansowe stwarzane dla młodych ludzi. Ponieważ ze względu na ograniczenia budżetowe nie jest możliwe skuteczne zachęcanie kandydatów do wojska wysokimi pensjami, trzeba poszukiwać innych, niż finansowe, zachęt czyniących wojsko atrakcyjnym miejscem pracy i służby. Jedną z nich jest możliwość wysyłania żołnierzy do misji zagranicznych<sup>10</sup>.

Obok kwestii wyszkolenia wojska bardzo istotne znaczenie ma wyposażenie go w odpowiedni do wymogów przewidywanych działań (obronnych i reagowania kryzysowego) sprzęt i uzbrojenie. Polski przemysł zbrojeniowy znajduje się w fazie odbudowy po zapaści z początku lat 90. XX wieku i nie jest w stanie zapewnić zaopatrzenia wojska w potrzebny i nowoczesny sprzęt. Dlatego kluczowe znaczenie ma udział Polski w budowie europejskiego przemysłu zbrojeniowego i zintegrowanego rynku zaopatrzenia. Ten kierunek zaangażowania powinien być kontynuowany. Konieczne mogą być również dalsze zakupy niektórych rodzajów uzbrojenia poza UE, np. w USA.

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Obrony Narodowej z 13 grudnia 2007 r. (Dz.U. z dnia 27 grudnia 2007 r.), zakupy większości rodzajów uzbrojenia i sprzętu wojskowego są objęte obowiązkiem zawarcia umowy offsetowej. Oznacza to, z jednej strony – ułatwienie finansowe dla polskiej gospodarki (gdyż może częściowo rekompensować wydatki poniesione na zakupy uzbrojenia), a z drugiej – utrudnienie w zdobywaniu oferentów potrzebnego sprzętu wojskowego.

Zadania wyznaczone Siłom Zbrojnym RP będą wymuszać zwiększone zapotrzebowanie na nowoczesny sprzęt, uzbrojenie i technologie oparte na mikroelektronice i teleinformatyce, a także na osiągnięciach w zakresie nauk biologicznych, nanotechnologii i pozyskiwania nowych źródeł energii. To stwarza rosnące potrzeby dokonywania kosztownych zakupów i skłania do poszukiwania partnerów zagranicznych do wspólnej produkcji uzbrojenia.

---

(red.), *Bezpieczeństwo i prawa człowieka: teoretyczne aspekty bezpieczeństwa i praw człowieka*, cz. I, Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, Siedlce 2004, s. 227–237. Por. B. Balcerowicz, *Siły zbrojne w stanie pokoju, kryzysu, wojny*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2010, s. 25–27.

<sup>10</sup> W tym kontekście zmiany wymaga decyzja rządu podjęta w grudniu 2008 r. o wycofaniu się Polski z misji pokojowych ONZ.

Z racji tego, że generalnie technika wojskowa jest droga, słusznym wydaje się prowadzenie badań nad nowymi rodzajami uzbrojenia i technikami informatycznymi, mogącymi znaleźć zastosowanie w wojsku. Zwłaszcza istotne są w tej drugiej grupie badania przy wykorzystaniu względnie dużego potencjału naukowego Polski oraz przy współpracy z Europejską Agencją Obrony. Polska jako kraj słabszy ekonomicznie od średniej państw członkowskich NATO i UE powinna zapewniać sobie dostęp do nowoczesnego uzbrojenia poprzez integrację polskiego przemysłu zbrojeniowego z przemysłem państw unijnych i sojuszniczych, umiędzynarodowienie badań, uczestnictwo w międzynarodowych programach badawczo-rozwojowych i produkcyjnych oraz w projektach wspólnych zakupów sprzętu wojskowego. To, łącznie z konsolidacją własnego przemysłu obronnego, będzie zapewniać interoperacyjność (jednolitość) uzbrojenia i sprzętu wojskowego<sup>11</sup>.

Bardzo istotne znaczenie dla budowy nowoczesnego potencjału obronnego naszego państwa ma zagwarantowanie ustawą z 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP relatywnie wysokich nakładów nie mniej niż 1,95% PKB roku przedplanowego. To sprawia, że przy ogólnym niedofinansowaniu wielu dziedzin życia społecznego (ochrony zdrowia, polityki społecznej), także o znaczeniu strategicznym (np. nauki), wydatki na obronność są wysokie, a w 2012 r. wyniosły 29,5 mld zł. Są to jedne z relatywnie najwyższych wydatków zbrojeniowych w Europie, m.in. wyższe niż Hiszpanii, kraju dwa razy bogatszego od Polski<sup>12</sup>.

Od 2011 r. coraz wyraźniej jest formułowana teza o tym, że nie można opierać bezpieczeństwa kraju tylko na sojusznikach, ale trzeba umacniać je (w wymiarze wojskowym) własnymi siłami. Minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski powiedział 20 marca 2013 r. w Sejmie, że na modernizację sił zbrojnych w najbliższej dekadzie Polska wyda prawie 140 mld zł, a na budowę sił odstraszania władze państwa postanowiły pozyskać rakiety, śmigłowce, wozy bojowe, okręty podwodne i samoloty bezzałogowe. Przypomniął, że Polska postanowiła zbudować własną tarczę – system obrony powietrznej, która wraz z tarczą amerykańską, której elementy znajdują się na naszym terytorium w 2018 r., wejdzie w skład systemu ogólnonатовskiego<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Zob. R. Zięba, J. Zając, *Budowa zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego Polski. Ekspertyza*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, październik 2010 r., s. 33–36.

<sup>12</sup> W 2013 r. wydatki te miały wynieść 31,4 mld zł. W wyniku nowelizacji budżetu państwa (dokonanej we wrześniu tego roku) doszło jednak do ich zmniejszenia do sumy 28,25 mld zł, a Sejm uchwalił ustawę zawieszającą na 2013 rok zasadę, zgodnie z którą na obronność przeznaczona jest nie mniej niż 1,95% PKB.

<sup>13</sup> R. Zięba, *Analiza informacji ministra spraw zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2013 roku*, <http://oapuw.pl/analiza-informacji-ministra-spraw-zagranicznych-o-zadaniach-polskiej-polityki-zagranicznej-w-2013-roku>. Premier Donald Tusk, przemawiając w bazie lotniczej w Łasku 3 czerwca 2013 r. zapowiedział, że w najbliższej dekadzie na obronność kraju ma zostać przeznaczona 130 mld zł, a rząd chce inwestować m.in. w lotnictwo, rozbudować nabrzeźny dywizjon raketowy, aby te rakiety służyły do obrony nabrzeża, a także by były przydatne na lądzie, rozwijać wojska specjalne, które również mogą służyć strategii odstraszania, a także jak najszybciej wyposażać polską armię w bezzałogowe samoloty bojowe. PAP, 3 czerwca 2013 r.

Generalnie należy stwierdzić, że nowoczesny oparty na wiedzy potencjał gospodarczy, naukowo-techniczny oraz obronny państwa stwarzają instrumenty oddziaływania na zagranicę na płaszczyznach stosunków ekonomicznych, finansowych i naukowo-technicznych oraz wojskowych. Środki i metody tego oddziaływania są zależne również od postępu w dziedzinie komunikowania, przetwarzania danych oraz w zakresie naukowych metod rozpoznania i analizy procesów zachodzących w środowisku międzynarodowym.

#### 1.4. System społeczno-polityczny

Z racji tego, że państwo jest podmiotem prowadzącym politykę zagraniczną, ważne uwarunkowania dla tej polityki stwarza charakter i struktura szeroko rozumianego jego systemu społeczno-politycznego<sup>14</sup>.

Polska od około 25 lat jest państwem demokratycznym, w którym organy władzy są wyłaniane w wyborach powszechnych. Jest to bardzo ważna cecha polskiego systemu politycznego. Jednak system ten nie jest jeszcze w pełni dojrzały, co przejawia się w niskiej kulturze politycznej rządzących i dominujących na scenie politycznej partii politycznych. Prowadzi to do eliminowania z wpływu na decyzje w polityce zagranicznej partii opozycyjnych, zwłaszcza mających małą reprezentację w Sejmie i generalnie – do nieliczenia się ze stanowiskiem mniejszości. Po przystąpieniu Polski do NATO, a w końcówce rokowań akcesyjnych z Unią Europejską (2002 r.), doszło do wyraźnego złamania dotychczas istniejącego konsensusu w kluczowych sprawach polityki zagranicznej (stosunek do UE i polityka wobec Rosji). Przejawem kompletnego lekceważenia przez rządzących (różnych opcji politycznych) zdania opinii publicznej (a zarazem ich niskiej kultury politycznej) było podjęcie decyzji o przyłączeniu się Polski do amerykańskiej interwencji w Iraku wiosną 2003 r. oraz trwające następnie pięć lat zaangażowanie w stabilizowanie tego kraju. Ta i inne decyzje w polityce zagranicznej wielokrotnie były podejmowane, opierając się na wąskich bieżących interesach, a nie na rozumnej kalkulacji, uwzględniającej długofalowe interesy

<sup>14</sup> Ch. Zorgbibe, op. cit., s. 58–59; M. Dobroczyński, J. Stefanowicz, op. cit., s. 90–96. Na znaczenie charakteru systemu politycznego dla polityki zagranicznej państwa zwracają uwagę przede wszystkim przedstawiciele nurtu liberalnego w teorii stosunków międzynarodowych. Twierdzą oni, że demokratyczne systemy polityczne korzystnie wpływają na politykę zagraniczną, czyniąc ją przewidywalną i pokojową. Zob. B. Russett, *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World*, Princeton University Press, Princeton 1993; Ch. Layne, *Kant or Cant: The Myth of the Democratic Peace*, „International Security”, Vol. 19, No. 2, Fall 1994, s. 5–49; R.H. Ullman, *Enlarging the Zone of Peace*, „Foreign Policy”, No. 80, Fall 1990, s. 102–120. Odmienne poglądy na ten temat zaprezentował znany amerykański politolog Charles A. Kupchan, który twierdzi, że żaden typ reżimu politycznego (a więc także demokracja), kultury czy żaden region nie mają monopolu na budowanie trwałego pokoju, gdyż najważniejsza jest wola polityczna państw zainteresowanych wspólnym jego tworzeniem, zarówno państw demokratycznych jak i niedemokratycznych. Zob. idem, *How Enemies Become Friends: The Sources of Stable Peace*, Princeton University Press, Princeton–Oxford 2010.



narodowe, lecz w myśl strategii *bandwagoning* do polityki Stanów Zjednoczonych, zwłaszcza w czasie prezydentury George'a W. Busha<sup>15</sup>.

Znanym wyrazem „upartyjnienia” polityki zagranicznej państwa polskiego była prowadzona w latach 2005–2007 polityka budowania tzw. IV RP<sup>16</sup>. Ponieważ mechanizm artykulacji potrzeb i interesów nie został zmieniony, aby uniknąć pokusy prowadzenia działań w podobnym stylu, należałoby rozbudować organy doradcze prezydenta, rządu i ministra spraw zagranicznych. Pewne istotne kroki w tym kierunku już zrobiono, powołując nową, opartą na szerszej podstawie politycznej, Radę Bezpieczeństwa Narodowego i Komisję Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego (2010–2012). Należy iść dalej w tym kierunku, zasięgając opinii środowisk naukowych, biznesu, twórców kultury, działaczy samorządowych. Poważnej zmiany wymaga podejście ministra spraw zagranicznych do charakteru i kształtu instytucjonalnego sieci instytucji doradczych. Zwłaszcza wątpliwości wzbudza powierzenie Polskiemu Instytutowi Spraw Międzynarodowych prowadzenia badań naukowych (z zakresu spraw międzynarodowych) w sytuacji, gdy czołowi jego analitycy nie mają poważnego cenzusu naukowego<sup>17</sup> oraz opieranie się na opiniach organizacji pozarządowych, w których są zamawiane ekspertyzy na każdy temat. Rezultat jest taki, że do urzędników państwowych i polityków zbyt często trafiają opinie takie, jakie są przez nich oczekiwane.

Ważną rolę w systemie politycznym naszego kraju pełnią wolne media, aspirujące do reprezentowania całej opinii publicznej<sup>18</sup>. Tymczasem niektórzy dziennikarze, redakcje gazet czy stacje telewizyjnych prowadzą własną „politykę”, wolną od odpowiedzialności. Dziennikarska pogoń za sensacją, jeśli jest połączona z polityczną misyjnością przynosi często poważne szkody obrazowi Polski i Polaków w świecie oraz utrudnia prowadzenie rozumnej polityki zagranicznej. Często zdarzało się, że niektórzy dziennikarze swoimi bardzo subiektywnymi wypowiedziami psuli stosunki Polski z Unią Europejską, Niemcami, Rosją czy Białorusią.

Rolą mediów w demokratycznym państwie powinno być rzetelne informowanie i współuczestniczenie w społecznej kontroli, prowadzonej przez państwo polityki zagranicznej, a nie zastępowanie tegoż państwa. Polityka zagraniczna jest polityką publiczną państwa, a nie żadnych innych podmiotów. Powinna zatem być prowadzona wyłącznie przez konstytucyjnie upoważnione do tego organy państwa.

---

<sup>15</sup> Zob. J. Zając, *Bandwagoning w polskiej polityce zagranicznej*, „Przegląd Zachodni” 2009, nr 3, s. 168–178.

<sup>16</sup> P. Grudziński, *Państwo inteligentne. Polska w poszukiwaniu międzynarodowej roli*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008, s. 120–132. Szerzej zob. P.M. Kaczyński, *Polska polityka zagraniczna w latach 2005–2007: co po konsensusie?*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.

<sup>17</sup> Zob. *Regulamin organizacyjny Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych* (z 2 czerwca 2010 r.), §18, ust. 1.

<sup>18</sup> Na temat roli opinii publicznej i grup nacisku jako uwarunkowaniach procesu decyzyjnego w polityce zagranicznej państw zob.: J. Frankel, op. cit., s. 70–83; G.A. Craig, A.L. George, *Force and Statecraft: Diplomatic Problems of our Time*, wyd. 3, Oxford University Press, New York 1995, s. 52–61.