

BEZPIECZEŃSTWO NARODOWE

Artykuł stanowi fragment kwartalnika Bezpieczeństwo Narodowe.

Stosunki z Rosją po pięciu latach polskiej polityki normalizacji

BARTOSZ CICHOCKI

W 2013 r. minęło pięć lat od inauguracji przez rząd Donalda Tuska polityki normalizacji w stosunkach z Rosją. Okrągła rocznica sprzyja podsumowaniu tej polityki oraz wyciągnięciu wniosków na przyszłość. Polityka normalizacji stosunków polsko-rosyjskich bez wątpienia sprzyjała promowaniu przez Polskę inicjatyw dyplomatycznych na forum UE i NATO. W relacjach dwustronnych podniosła poziom przejrzystości intencji towarzyszących decyzjom w sferze polityki bezpieczeństwa. Stworzyła także warunki do podjęcia rozmów m.in. o rozwiązaniu spornych kwestii wynikających ze wspólnej historii i zacieśnieniu współpracy gospodarczej. Gotowość do wzajemnych ustępstw w tych rozmowach zależeć będzie od postępu w procesie budowy właściwego poziomu zaufania.

Korzenie polityki normalizacji

Polska polityka normalizacji relacji z Rosją lat 2008–2013 jest efektem zderzenia dwóch sposobów myślenia o strategii wobec tego państwa – reaktywnego, wynikającego z braku zaufania, z inicjatywnym, opartym na dążeniu do budowy zaufania. Te dwie postawy naprzemiennie determinowały strategię wschodnie kolejnych polskich rządów po 1989 r. Kwestia zaufania była centralna w programie polityki wschodniej sformułowanym jeszcze przez polską emigrację w Paryżu na początku lat 70. W „Kulturze” ukazał się wówczas artykuł Juliusza Mieroszewskiego „Polska Ostpolitik”¹. Publicysta ten wezwał Polaków, Rosjan, Białorusinów, Litwinów i Ukraińców do budowy wzajemnego zaufania opartego na uznaniu powojennej granicy wschodniej Polski i prawa byłych republik radzieckich do niepodległości w przypadku rozpadu ZSRR. Zrazu polskie środowiska niepodległościowe (antykomunistyczne) w kraju i na emigracji uznały tę propozycję za zdradę stanu. Jednak w momencie upadku komunizmu w 1989 r. koncepcja J. Mieroszewskiego (zwana

¹ J. Mieroszewski, *Polska Ostpolitik*, „Kultura” 1973, nr 6, s. 68–79. Przedruk m.in.: *Nie jesteśmy ukrainofilami*, pod red. P. Kowal, J. Ołdakowski, M. Zuchniak, Kolegium Europy Wschodniej, Wrocław 2008, s. 297–309.

„doktryną Mieroszewskiego-Giedroycia” od nazwisk autora i redaktora naczelnego „Kultury”) należała już w Polsce do głównego nurtu debaty. Żadna licząca się siła polityczna młodej demokracji nie wystąpiła (i nie występuje do dziś) z postulatem rewizji granicy z 1945 r., choć wszystkie zdają sobie sprawę, że granica wschodnia RP jest wynikiem agresji ZSRR, dokonanej w skrajnie trudnym dla Polski momencie i następnie zaakceptowanej w Jałcie przez wielkie mocarstwa. Wszystkie polskie siły polityczne uznały niepodległość Litwy, Białorusi i Ukrainy za fundament suwerenności Polski.

Doktryna Mieroszewskiego-Giedroycia w pozimnowojennych warunkach pozwoliła uniknąć m.in. odrodzenia się wielowiekowego konfliktu polsko-ukraińskiego, który był źródłem słabości I i II Rzeczypospolitej. Pozwoliła ona także III Rzeczypospolitej nawiązać dobrosąsiedzkie relacje z Litwą i Białorusią. Program paryskiej „Kultury” sprzyjał procesowi pokojowego rozpadu ZSRR i uniknięciu scenariusza jugosłowiańskiego.

Wraz z postępem procesu integracji euroatlantyckiej stosunki polsko-rosyjskie wzbogaciły się o dodatkowe dwa wymiary strategiczne: unijny i natowski. Stan relacji dwustronnych wpływa na pozycję Polski w Unii Europejskiej i NATO. Z kolei atmosfera stosunków UE- i NATO-Rosja znajduje odbicie w poziomie skuteczności instytucji dialogu dwustronnego. Polityka integracji z NATO i UE skutecznie umożliwiła Polsce w latach 90. wyjście z szarej strefy między Zachodem a Rosją. Jednak polityka wschodnia III Rzeczypospolitej nie poradziła sobie z rozwiązaniem strategicznego problemu: jak pogodzić ze sobą działania mające umocnić niepodległość byłych republik radzieckich i proces polsko-rosyjskiego pojednania. Dylemat ten stał się dramatycznie aktualny, gdy Rosja sięgnęła po siłowe instrumenty w relacjach z Białorusią, Ukrainą, Mołdawią czy Gruzją².

W odpowiedzi na taki rozwój wydarzeń największe partie polityczne w Polsce: rządzące po sobie Prawo i Sprawiedliwość oraz Platforma Obywatelska, sformułowały odmienne programy działania³. Różnica między nimi polegała przede wszystkim na tym, że rząd Jarosława Kaczyńskiego i prezydent Lech Kaczyński – odmiennie niż Donald Tusk – traktowali politykę wschodnią jako fundament podmiotowości Polski na arenie międzynarodowej⁴. Konserwatyści skoncentrowali uwagę na procesie budowy przez

² J. Sherr, *Russia and the West: a Reassessment*, „The Shrivenham Papers”, nr 6, styczeń 2008 r.

³ Szerzej: B. Cichocki, *Wilson i Popescu jak zbiorowy Chrobry* [w:] *Polityka Unii Europejskiej i Rosji wobec wspólnych sąsiadów*, Fundacja Batorego, Warszawa 2010, s. 3–6.

⁴ M. A. Cichocki, *Szkice z polskiej podmiotowości*, „Teologia polityczna”, nr 5 (lato 2009–jesień 2010), s. 55–71.

Władimira Putina autorytarnego modelu rządzenia w kraju oraz odbudowie wyłącznych wpływów na obszarze byłego ZSRR i strefy buforowej w Europie Środkowej. W zdecydowany sposób reagowali na łamanie praw człowieka w Rosji oraz negowanie bądź relatywizowanie zbrodni ZSRR⁵.

W latach 2005–2007 stosunki polsko-rosyjskie znalazły się w kryzysie w wyniku zderzenia koncepcji IV RP i konserwatywnej konsolidacji władzy w Rosji. Niebagatelną rolę odegrał także odziedziczony po rządzie Sojuszu Lewicy Demokratycznej i prezydenturze Aleksandra Kwaśniewskiego spór o pomarańczową rewolucję na Ukrainie. Symbolem tego kryzysu stały się z jednej strony, rosyjskie dwuletnie embargo na polskie produkty mięsne i roślinne oraz przypadki pobic polskich dyplomatów i dziennikarza w Moskwie⁶. Z drugiej, zablokowanie przez Polskę przyjęcia mandatu negocjacyjnego Komisji Europejskiej na rozmowy z Rosją dotyczące nowej umowy o współpracy (tzw. PCA-2). Kontakty międzyrządowe we wspomnianym okresie utraciły dynamikę i regularność, a na najwyższym szczeblu – zamarły.

Nie może zatem dziwić, że polityka wobec Rosji była w okresie rządów Prawa i Sprawiedliwości jedną z osi podziału na polskiej scenie politycznej, a normalizacja relacji z Rosją stała się jednym z haseł zwycięskiej kampanii wyborczej Platformy Obywatelskiej w 2007 r.⁷.

Rywalizacja dwóch największych sił politycznych – Platformy Obywatelskiej oraz Prawa i Sprawiedliwości – uruchomiła w Polsce dyskusję⁸, której skutki mogą być porównane z debatą sprowokowaną przez Mieroszewskiego i Giedroycia. Dyskusja nie przebiega jednak wyłącznie wzdłuż linii partyjnych podziałów

⁵ Por. m.in. *Propaganda historyczna Rosji w latach 2004–2009*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2009.

⁶ G. Chazan, *Russia-Poland Feud Deepens with Beating*, „The Wall Street Journal”, 11 sierpnia 2005 r.

⁷ *Program wyborczy Platformy Obywatelskiej. Polska zasługuje na cud gospodarczy*, Warszawa 2007, s. 78–79.

⁸ Patrz m.in.: B. Sienkiewicz, *Wojna w Europie (czas przyszły)*, „Tygodnik Powszechny”, 4 sierpnia 2009 r.; R. Sikorski, *1 września – lekcja historii*, „Gazeta Wyborcza”, 28 sierpnia 2009 r.; M. Czech, *Duch Jagiellonów nie błądzi po Polsce*, „Gazeta Wyborcza”, 8 września 2009 r.; B. Komorowski, *Pamiętajmy o Ukrainie i Białorusi, razem tworzyliśmy II Rzeczpospolitą*, „Gazeta Wyborcza”, 22 września 2009 r.; *Patrzmy na siebie bez złudzeń* [z Radosławem Sikorskim rozmawiają Piotr Gabryel i Piotr Gillert], „Rzeczpospolita”, 23 września 2009 r.; R. Ziemkiewicz, *Polityka realna – czyli jaka*, „Rzeczpospolita”, 25–26 września 2009 r.; *Musimy czekać* [z Janem Rokitą rozmawia Igor Janke], „Rzeczpospolita”, 3–4 października 2009 r.; Ł. Warzecha, *Realizm nie na kolanach*, „Rzeczpospolita”, 10 października 2009 r.; M. A. Cichocki, *Szkice...*, *op.cit.*; D. Gawin, *Przekleństwo 1709 roku. Czy Polacy mogą wybić się na podmiotowość?*, „Teologia Polityczna”, nr 5/2009–2010; M. A. Cichocki, *W pułapce minimalizmu*, „Tygodnik Powszechny”, 11 października 2009 r.; O. Osica, *Pochwała siły*, „Tygodnik Powszechny”, 11 października 2009 r.; M. Wojciechowski, *Jagiellończycy kontra piastowszczyzy?*, „Gazeta Wyborcza”, 15 października 2009 r.; P. Kowal, *Cienie Piastów*, „Nowa Europa Wschodnia”, nr 6, 2009 r.; B. Sienkiewicz, *Boks i szachy*, „Tygodnik Powszechny”, 9 listopada 2009 r.

i nie przebiega wyłącznie w Polsce. Można wręcz stwierdzić, że w całej UE trwa debata nad rolą Rosji w systemie europejskiego bezpieczeństwa i współpracy⁹.

Międzynarodowy kontekst polskiego sporu tworzą co najmniej cztery uwarunkowania. Pierwsze, to fakt, że transformacja polityczna i gospodarcza w państwach Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego uległa spowolnieniu, a w niektórych przypadkach poniosła ostateczne fiasko. Drugim uwarunkowaniem jest zachodzące w obliczu kryzysu strefy euro przewartościowanie procesu integracji europejskiej. Krystalizują się dwa przeciwstawne obozy: zwolenników pogłębienia europejskiego projektu i zwolenników poluzowania więzów wspólnotowych. Cechą wspólną obu tych obozów jest niechęć do podejmowania dyskusji o rozszerzeniu. Trzecim elementem znajdującym odbicie w polskiej debacie o polityce wschodniej jest proces wycofywania się USA z Europy – administracja Baracka Obamy nie angażuje się w stymulowanie przemian na obszarze poradzieckim w stopniu charakterystycznym dla administracji Billa Clintona czy George’a W. Busha. Czwarte uwarunkowanie tworzy gotowość Rosji do użycia siły militarnej w celu realizacji interesów bezpieczeństwa, czego świadectwem była interwencja przeciwko Gruzji w sierpniu 2008 r.

W tych warunkach równocześnie w Polsce i w Rosji wyciągnięto wniosek o potrzebie dokonania zmiany w relacjach dwustronnych. Złe stosunki z Rosją osłabiały pozycję Polski w UE i NATO. Napięcia w relacjach z największym spośród nowych członków UE nie służyły także Rosji w dialogu z Unią i USA. Po przedterminowych wyborach do parlamentu w 2007 r. mógł się zatem rozpocząć proces politycznej normalizacji na linii Polska-Rosja po dwuletnim okresie ochłodzenia wzajemnych stosunków¹⁰. Rosja zniosła embargo na polskie mięso i produkty roślinne, Polska wycofała weto na unijno-rosyjskie negocjacje o nowym porozumieniu prawnym zastępującym Porozumienie o partnerstwie i współpracy. Strony wznowiły też regularny dialog polityczny na wysokim szczeblu (wzajemne wizyty głów państw, premierów, ministrów spraw zagranicznych, gospodarki, rolnictwa i innych).

Polityka normalizacji została oparta na pragmatyzmie i priorytetowym traktowaniu interesów gospodarczych. Premier Donald Tusk w *exposé* sejmowym w listopadzie 2007 r. zadeklarował chęć dialogu z Rosją „taką, jaka ona jest”. Stało się to tym łatwiejsze, że politykę wschodnią rząd PO-PSL

⁹ B. Judah, J. Kobzova, N. Popescu, *Dealing with a post-BRIC Russia*, European Council on Foreign Relations, listopad 2011, s. 49–51.

¹⁰ Szczegółowy opis przebiegu procesu normalizacji stosunków politycznych Polska-Rosja patrz: B. Cichocki, *Poland* [w:] M. David, J. Gower, H. Haukkala (red.), *National Perspectives on Russia. European Foreign Policy in the Making?*, Routledge, Londyn–Nowy Jork 2013, s. 89–94.

traktował jako funkcję polityki europejskiej i euroatlantyckiej, której nadrzędnym celem jest wejście do głównego nurtu (tzw. *mainstream*)¹¹.

Owoce polityki normalizacji

Polityka normalizacji relacji z Rosją przyniosła Polsce korzyści w stosunkach z zachodnimi sojusznikami i partnerami na świecie. Konstrukttywne podejście do Rosji ułatwiło Polsce promowanie zbliżenia z państwami Europy Wschodniej na forum UE i NATO. Dobrym przykładem tej tezy jest wspólny list ministrów spraw zagranicznych Polski i Niemiec Radosława Sikorskiego i Guido Westerwellego do wysokiej przedstawiciel UE ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Catherine Ashton z 8 listopada 2011 r. o rozwoju stosunków UE-Rosja. Szefowie polskiej i niemieckiej dyplomacji wystąpili z postulatami dotyczącymi instytucjonalnych podstaw współpracy, wzmocnienia rządów prawa, zwiększenia mobilności, wspólnego sąsiedztwa i szerokiego kręgu wyzwań dla bezpieczeństwa międzynarodowego. Podkreślili, że w relacjach z Rosją UE powinna się kierować dwiema naczelnymi i równoległymi zasadami: konstruktywnego zaangażowania (*constructive engagement*) i odpowiedzialności (*accountability*). Wspólne wystąpienia wysokich rangą przedstawicieli RP z ich odpowiednikami w UE stały się w okresie po 2008 r. regułą¹² i – wraz z takimi inicjatywami, jak ustanowienie stałego dialogu szefów dyplomacji Polski, Niemiec i Rosji (tzw. trójkąt królewiecki) – świadczą o wzroście potencjału koalicyjnego Polski na scenie międzynarodowej.

Polska zademonstrowała zdolność do dialogu z Rosją o najtrudniejszych nawet kwestiach (Grupa do spraw Trudnych), zwracając na siebie uwagę państw, z których niejedno bezskutecznie dotychczas poszukiwało wspólnego języka ze spadkobierczynią ZSRR¹³.

W stosunkach z samą Rosją nie można jednak mówić o pełnej normalizacji politycznej. Mimo regularnych spotkań w różnorodnych formatach

¹¹ J. Bratkiewicz, *Racja i szkoda stanu*, „Gazeta Wyborcza”, 5 października 2011 r.

¹² Patrz m.in. R. Sikorski, C. Bildt, *Next, the Tactical Nukes*, „New York Times”, 1 lutego 2010 r.; wspólny list ministrów spraw zagranicznych Polski, Francji, Hiszpanii, Niemiec i Włoch do WP Catherine Ashton z września 2011 r.; deklaracja ministrów spraw zagranicznych państw wyszehradzkich, *For a More Effective and Stronger Common Security and Defence Policy*, Bratysława 18 kwietnia 2013 r.

¹³ S. Roberts, *Russia as an international actor. The view from Europe and US*, FIIA Occasional Report 2, Helsinki 2013; Ch.A. Kupchan, *The West and Russia: Real Rapprochement on the Horizon?*, „Central Europe Digest”, 1 marca 2011 r., Center for European Policy Analysis.

oraz gotowości do dialogu, w kluczowych obszarach relacji (tzw. kwestie historyczne, wspólne sąsiedztwo, obronność czy bezpieczeństwo energetyczne) nie udało się zbliżyć do pożądanych przez Polskę rozwiązań.

Polska polityka normalizacji stosunków z Rosją sprzyjała włączeniu Polski do *EU Big Six* (Francja, Hiszpania, Niemcy, Polska, Włochy oraz Wielka Brytania)¹⁴ – nieformalnego grona dyskutującego o kierunkach rozwoju UE. Wymowne jest także to, że współprzewodniczący Polsko-Rosyjskiej Grupy do spraw Trudnych, Adam Daniel Rotfeld, został jednocześnie członkiem grupy ekspertów Madeleine Albright, której Sekretarz Generalny NATO Anders Fogh Rasmussen powierzył przygotowanie analizy i raportu w sprawie nowej Koncepcji Strategicznej¹⁵.

Rewitalizacja polsko-rosyjskiego dialogu o sprawach trudnych, wynikających ze wspólnej przeszłości, jest kolejnym realnym osiągnięciem polityki normalizacji. Regularne prace Grupy do spraw Trudnych odciążyły agendę dwustronnych spotkań politycznych, a nawet sprzyjały, jak się zdaje, nieznacznej liberalizacji stanowiska strony rosyjskiej chociażby w kwestii katyńskiej. Pełniąc funkcję prezydenta Federacji Rosyjskiej, Dmitrij Miedwiediew wydał kilka ważnych oświadczeń o odpowiedzialności przywództwa ZSRR za zbrodnie popełnione na obywatelach RP oraz podjął decyzję o odtajnieniu dokumentów śledztwa katyńskiego w latach 1991–2004 i przekazał stronie polskiej kopie części tego zbioru. Krótko przed grudniową wizytą w Polsce w 2010 r. D. Miedwiediewa Duma Państwowa przyjęła uchwałę uznającą mord katyński za zbrodnię stalinowskiego reżimu.

Trwałym rezultatem prac Grupy do spraw Trudnych są także wydawnictwa naukowe¹⁶ oraz powołanie do życia Centrów Dialogu i Porozumienia w Warszawie i w Moskwie. Szczególny wymiar miała inicjatywa współprzewodniczących Grupy Adama D. Rotfelda i Anatolija Torkunowa zaangażowania w dialog polsko-rosyjski Kościoła rzymsko-katolickiego w Polsce i Rosyjskiej Cerkwi Prawosławnej. Wizycie patriarchy Cyryła w Warszawie 16–19 sierpnia 2012 r. towarzyszył jego wspólny list z arcybiskupem Józefem Michalikiem dotyczący m.in. pojednania między Polakami a Rosjanami.

¹⁴ *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa*, MSZ RP, www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/europa/unia_europejska/wspolna_polityka_zagraniczna_i_bezpieczenstwa/wpzib_konsultacje_polityczne? (dostęp: 20 września 2013 r.).

¹⁵ Poland's Rotfeld Among NATO 'Wise Men', „The Warsaw Voice”, 2 września 2009 r.

¹⁶ S. Dębski, M. Narinski (red.), *Kryzys 1939 roku w interpretacjach polskich i rosyjskich historyków*, PISM, Warszawa 2009; A.D. Rotfeld, A. Torkunow (red.), *Białe plamy – czarne plamy. Sprawy trudne w polsko-rosyjskich stosunkach 1918–2008*, PISM, Warszawa 2010.

U schyłku piątego roku polityki normalizacji w omawianym obszarze daje się jednak dostrzec zastój. Wynika on z faktu, że istotą rzeczy nie jest ustalenie historycznych faktów, przyjęcie ustnych oświadczeń lub uchwał, lecz prawnie wiążące decyzje. Przede wszystkim, strona polska domaga się rehabilitacji ofiar zbrodni katyńskiej oraz uczciwego, przejrzystego procesu osób decyzyjnych i wykonawców masowych egzekucji w obozach NKWD w 1940 r. – bez względu na werdykt Wielkiej Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 21 października 2013 r.¹⁷. Tymczasem strona rosyjska w wymiarze formalno-prawnym traktuje wydarzenia sprzed 70 lat jako efekt ulegającego przedawnieniu nadużycia władzy na szczeblu administracyjnym, o czym świadczą wystąpienia przedstawiciela Federacji Rosyjskiej w procesie przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka¹⁸. Pod pretekstem ochrony tajemnicy państwowej zablokowany został nawet proces odtajniania akt śledztwa katyńskiego z lat 1991–2004.

Poważnym ciosem dla procesu budowy właściwego poziomu zaufania między Polską a Rosją były rezultaty badania przez Międzypaństwowy Komitet Lotniczy przyczyn katastrofy rządowego Tu-154M pod Smoleńskiem 10 kwietnia 2010 r. i raport Tatiany Anodiny z 12 stycznia 2011 r. Zawartość i forma prezentacji tego dokumentu nie pozostawiają wątpliwości, że celem autorów było przerzucenie odpowiedzialności za tragedię na stronę polską, a nie zbadanie wszystkich jej okoliczności.

Wymownym świadectwem zastoju w procesie normalizacji stosunków dwustronnych są przedłużające się rozmowy o zwrocie wraku rządowego Tu-154M i opóźnienia w budowie pomnika ku czci ofiar katastrofy pod Smoleńskiem. Wysocy przedstawiciele Polski publicznie, w tym na forum UE, oraz w kontaktach ze stroną rosyjską dawali wyraz niezadowoleniu z takiego obrotu spraw¹⁹.

¹⁷ *European Court of Human Rights. Grand Chamber. Case of Janowiec and others v. Russia (Applications nos. 55508/07 and 29520/09). Judgment, Strasbourg 21 October 2013*, <http://hudoc.echr.coe.int/webserVICES/content/pdf/001-127684?TID=bigapgflav> (dostęp: 22 października 2013 r.).

¹⁸ *Skargi katyńskie przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu*, Instytut Pamięci Narodowej, <http://katyn.ipn.gov.pl/kat/katyn-w-strasburgu/3658,Skargi-katynskie-przed-Europejskim-Trybunałem-Praw-Człowieka-w-Strasburgu.html> (dostęp: 20 września 2013 r.).

¹⁹ *Kalendarium działań podejmowanych przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych na rzecz zwrotu wraku samolotu TU-154M, MSZ RP*, www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/dla_mediow/sprostowania/kalendarium_dzialan_podejmowanych_przez_ministerstwo_spraw_zagranicznych_na_rzecz_zwrotu_wraku_samolotu_tu_154m;jsessionid=C03C45168C4DCAD4CB9A43316966B51E.cmsap1p? (dostęp: 23 września 2013 r.); J. Miziołek, *Katastrofa smoleńska: Pomnika na rocznicę nie będzie*, „Rosjanie opóźniają prace. Ale to rodziny...”, „Polska The Times”, 22 października 2012 r., www.wprost.pl/ar/353507/Pomnika-w-Smolensku-nie-bedzie-na-rocznice-Zdrojewski-Rosjanie-blokuja-dostep/ (dostęp: 23 września 2013 r.).

Wyrazem normalizacji stosunków polsko-rosyjskich jest intensywny kalendarz konsultacji w dziedzinie polityki bezpieczeństwa. Polska należy do nielicznych państw NATO, których podsekretarz stanu w MSZ – odpowiadający za tę tematykę – spotyka się ze swoim rosyjskim odpowiednikiem dwa razy do roku. Jednak rozmowy na kluczowy temat budowy środków zaufania i przejrzystości nie posunęły się do przodu, odkąd w grudniu 2008 r. Polska przedstawiła projekt dwustronnej umowy wychodzącej naprzeciw obustronnemu zaniepokojeniu rozwojem potencjału wojskowego w regionach przygranicznych (baza w Redzikowie-Obwód Kaliningradzki).

Równocześnie z obszaru bezpieczeństwa płyną obiecujące przykłady współpracy z Rosją w formacie wielostronnym. Unikatowym dorobkiem na tle ogólnego stanu stosunków NATO–Rosja może pochwalić się *Cooperative Airspace Initiative* (CAI). Zapoczątkowana w 2002 r. jako jeden z pierwszych projektów nowo utworzonej Rady NATO-Rosja ma zapewniać większą transparentność, umożliwić wczesne powiadamianie o podejrzanych zachowaniach w powietrzu oraz wspólną reakcję na incydenty związane z bezpieczeństwem europejskiej przestrzeni powietrznej, takie jak zagrożenie terrorystyczne. Obecnie na system CAI składają się cztery ośrodki w Rosji i cztery w krajach członkowskich NATO. Ośrodki usytuowane są od północnej części Europy – w Bodø (Norwegia) i Murmańsku (Rosja) poprzez Ankarę (Turcja) i Rostów nad Donem (Rosja) na południu. Centrum Koordynacyjne NATO znajduje się w Warszawie, a rosyjskie Centrum Koordynacyjne w Moskwie²⁰. 23–27 września 2013 r., w norweskim Bodø, Murmańsku, Warszawie, Kaliningradzie, Ankarze i w Rostowie nad Donem przeprowadzone zostały symulowane (zobrazowanie komputerowe) oraz realne (z użyciem w czasie rzeczywistym sił i środków) incydenty lotnicze w międzynarodowej przestrzeni powietrznej. To ćwiczenie, uwzględniające wnioski z poprzednich, miało na celu dalsze testowanie i konsolidację procesów, procedur i zdolności sieci CAI²¹.

Inny przykład inicjatywy wielostronnej, sprzyjającej zacieśnieniu współpracy polsko-rosyjskiej w dziedzinie bezpieczeństwa, to obchodząca w 2013 r.

²⁰ A. Loukianova, *Cooperative Airspace Security in the Euro-Atlantic Region*, CISSM Working Paper, maj 2011 r., www.cissm.umd.edu/papers/files/cooperative_airspace_security_in_the_euro__525.pdf (dostęp: 23 września 2013 r.).

²¹ VIGILANT SKIES 2013, <http://www.bbn.gov.pl/wydarzenia/4886,VIGILANT-SKIES-2013.html> (dostęp: 1 października 2013 r.).

dziesięciolecie *Proliferation Security Initiative* (PSI, Inicjatywa Krakowska)²². Jej celem jest uniemożliwienie nielegalnego obrotu bronią masowego rażenia (BMR), środkami jej przenoszenia oraz materiałami i technologiami do jej produkcji. Osiągnięciu tego celu służy rozwinięcie współpracy w zakresie operacji zatrzymywania nielegalnych ładunków transportowanych drogą morską, lotniczą lub lądową. Na stałe w pracach PSI uczestniczą przedstawiciele 20 państw (w tym Polska i Rosja). Biorą one udział w posiedzeniach grupy ekspertów operacyjnych, w czasie których omawiane są kwestie wywiadowcze, celne, prawne itp., związane z działaniami przechwytywania BMR. W trakcie tych spotkań analizowane i planowane są kolejne ćwiczenia, w których biorą udział służby państw uczestniczących i popierających PSI. Obecnie w pracach Inicjatywy Krakowskiej współuczestniczy lub popiera ją ponad 90 państw.

W stosunku do państw Europy Wschodniej Polska stoi na stanowisku ich podmiotowości, w tym swobody wyboru sojuszy. Na forum UE należy do państw zabiegających o rozwój Partnerstwa Wschodniego, a na forum NATO opowiada się za polityką „otwartych drzwi”. Obie inicjatywy są ważnym instrumentem budowy tożsamości tych organizacji, ale służyć mają przede wszystkim wsparciu procesu transformacji ustrojowej za Bugiem.

Niestety, w tym obszarze relacji z Rosją w trakcie ostatnich pięciu lat niewiele się zmieniło. Rosja nadal prowadzi miękkimi i twardymi metodami politykę podporządkowania sobie byłych republik radzieckich i niedopuszczenia do ich integracji z instytucjami świata zachodniego²³. Przykładem tego zjawiska jest kwestia trzeciego pakietu energetycznego UE. Nakazuje on m.in. oddzielenie działalności wydobywczej, przesyłowej i obrotowej (sprzedaż), zagwarantowanie dostępu strony trzeciej do magistrali i wzmacnia pozycję regulatora. Strona rosyjska uznaje te rozwiązania za zdecydowanie niekorzystne, w tym dla interesów Gazpromu, i wywiera presję na derogacje nie tylko w stosunku do Ukrainy i Mołdawii (które przyjmą trzeci pakiet energetyczny UE w ramach członkostwa we Wspólnocie Energetycznej), ale także w stosunku do państw unijnych (np. Litwy czy Bułgarii).

Miesiące poprzedzające III szczyt Partnerstwa Wschodniego w Wilnie 28–29 listopada 2013 r. dostarczyły kolejnych przykładów aktywności Rosji

²² www.psi.msz.gov.pl

²³ Spośród bogatej literatury tego przedmiotu warto polecić wydaną ostatnio pozycję autorstwa wybitnego brytyjskiego ukrainoznawcy: J. Sherr, *Hard Diplomacy and Soft Coercion. Russia's influence abroad*, Royal Institute of International Affairs 2013, w szczególności s. 59–64. Tam też aktualna bibliografia.

wymierzonej w proces zbliżenia Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdawii i Ukrainy z UE. 16 lipca 2013 r. Rosja anulowała kwoty na bezcłowe dostawy ukraińskich rur stalowych, stanowiących najważniejszą pozycję eksportu Ukrainy do Rosji. 29 lipca 2013 r. Rosja wprowadziła embargo na produkty koncernu cukierniczego Roshen, należącego do ukraińskiego oligarchy Petra Poroszenki. Na przełomie lipca i sierpnia 2013 r. strona rosyjska zaczęła stosować rygorystyczne kontrole celne wobec 40 firm ukraińskich (a następnie wobec wszystkich ukraińskich eksporterów), okresowo paraliżując handel dwustronny. 10 września 2013 r. Rosja wprowadziła całkowity zakaz importu mołdawskiego wina (z wyjątkiem marek naddniestrzańskich) pod pretekstem zagrożenia zdrowiu. 17 września 2013 r. środki masowego przekazu doniosły o wprowadzeniu w Rosji obostrzeń w stosunku do migrantów zarobkowych z Mołdawii. Wreszcie, w połowie września 2013 r. rosyjskie służby celne rozpoczęły szczegółowe kontrole tirów na granicy z Litwą, sprawującą w drugiej połowie roku unijną prezydencję²⁴. Polscy europosłowie (Jerzy Buzek, Jacek Saryusz-Wolski, Jacek Protasiewicz, Lena Kolarska-Bobińska, Krzysztof Lisek) aktywnie uczestniczyli w opracowaniu projektu rezolucji Parlamentu Europejskiego przyjętej 12 września 2013 r. i potępiającej naciski Rosji na państwa Partnerstwa Wschodniego w kontekście szczytu tej inicjatywy w Wilnie²⁵.

Polityka gospodarcza i polityka zagraniczna w przypadku Rosji idą zatem w parze. Warto w tym kontekście przeanalizować stan polsko-rosyjskiej współpracy gospodarczej po pięciu latach polityki normalizacji. Wartość dwustronnej wymiany towarowej w 2012 r. zbliżyła się do rekordowych 38 mld dolarów²⁶. W polskim eksporcie dominują produkty elektromaszynowe (41 proc.), chemiczne (19,5 proc.) i rolno-spożywcze (13 proc.). Rosja sprzedaje do Polski przede wszystkim produkty mineralne (73–74 proc.)²⁷.

²⁴ *Dalsze naciski Rosji*, Euractiv, 16 września 2013 r., www.euractiv.pl/polityka-zagraniczna/artukul/dalsze-naciski-rosji-005011 (dostęp: 23 września 2013 r.).

²⁵ Rezolucja nr 2013/2826(RSP), www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0383&language=PL&ring=P7-RC-2013-0389 (dostęp: 23 września 2013 r.).

²⁶ M. Ociepka, A. Madej, P. Masajło, *Ogólna charakterystyka poziomu i dynamiki rozwoju dwustronnych stosunków gospodarczych Polski z Rosją*, „Twój Rynek. Россия. Biuletyn Wydziału Promocji i Handlu Ambasady RP w Moskwie”, nr 5/2013, s. 16–18.

²⁷ *Informacja o współpracy gospodarczej z Federacją Rosyjską*, www.mg.gov.pl/files/upload/16597/NOTATKA%20O%20WSP%20C3%93%C5%81PRACY%20Z%20ROSJ%C4%84.rtf, s. 4 (dostęp: 26 sierpnia 2013 r.).

Zasadne wydaje się pytanie, czy lub na ile stan dwustronnej współpracy handlowo-inwestycyjnej związany jest z politycznym klimatem na linii Polska-Rosja? Prawdą jest, że wybrane sektory produkcji padały ofiarą politycznego ochłodzenia, jak w przypadku rosyjskiego embarga na polskie mięso i produkty pochodzenia roślinnego w latach 2005–2008²⁸. Łączna wartość polskiego eksportu do Rosji w latach 2000–2012 wzrosła z górami dziesięciokrotnie²⁹, mimo że klimat polityczny w tym okresie dynamicznie się zmieniał. Dobrym wynikiem dwustronnej wymiany w 2012 r. nie towarzyszył natomiast awans na liście handlowych partnerów Rosji w UE. Polska tradycyjnie zajmuje 5. lub 6. pozycję. Wiąże się to z tym, że wszystkie państwa UE notują wzrost wartości handlu z Rosją, bo stosunkowo dobrze poradziła sobie ona z kryzysem ekonomicznym i odbudowała popyt wewnętrzny na dobra przetworzone. W związku z powrotem wysokich cen na surowce energetyczne nie ulega także zmianie niekorzystny dla Polski bilans handlowy (wartość importu z Rosji blisko trzykrotnie przewyższa wartość naszego eksportu w związku z ilością sprowadzanej ropy i gazu).

Polska jest liczącym się odbiorcą rosyjskiego gazu ziemnego (9 mld m³ rocznie na 14 mld m³ zużywanego surowca) i ropy (ponad 90 proc. przetwarzanego w polskich rafineriach surowca pochodzi z Rosji). Rosja promuje w Polsce projekt zakupu energii elektrycznej z elektrowni atomowej, mającej powstać w obwodzie kaliningradzkim. Interesy obu stron nie zawsze są ze sobą zbieżne, co nie dziwi w stosunkach między dostawcą a odbiorcą. Kontrowersje dotyczą nie tylko wspomnianej elektrowni kaliningradzkiej, ale również omijającego Polskę gazociągu Nord Stream i ropociągu BTS-2³⁰.

Zasadnicze zmiany w delikatnym obszarze polsko-rosyjskich relacji, jakim jest bezpieczeństwo energetyczne, związane będą z procesem tworzenia polityki energetycznej UE. Odcięcie przez Rosję dostaw surowca przez terytorium Ukrainy w styczniu 2009 r. skłoniło unijne rządy do rozbudowy połączeń wewnętrznych, przyspieszenia prac nad przyjęciem kolejnych regula-

²⁸ B. Cichoński, *Polityka Polski wobec Rosji* [w:] *Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2009*, PISM, Warszawa 2009, s. 121–122.

²⁹ Dane za: *Broszura informacyjna eksportera po rynku Federacji Rosyjskiej*, Wydział Promocji Handlu i Inwestycji Ambasady RP w Moskwie, Moskwa 2011, s. 3–4; M. Ociepka, A. Madej, P. Masajło, *Ogólna charakterystyka...*, *op.cit.*, s. 16.

³⁰ T. Stępień, A. Zawisza, *Bezpieczeństwo energetyczne a suwerenność państwowa*, „New Direction” The Foundation for European Reform, czerwiec 2011, <http://omp.org.pl/pokazZalacznik.php?idZalaczniki=29> (dostęp: 26 sierpnia 2013 r.).

cji liberalizujących sferę energetyczną i dywersyfikacji dostaw³¹. Najogólniej rzecz ujmując, Polska opowiada się za stosowaniem wobec dostawców gazu spoza UE tych samych zasad, które obowiązują podmioty unijne. Dotyczy to także, wspomnianego już, przyjętego w 2009 r. trzeciego pakietu energetycznego UE (wszedł w życie w marcu 2011 r.).

Pięć lat polityki normalizacji nie przyniosło zmian w obszarze dwustronnych relacji inwestycyjnych. Rosyjscy inwestorzy są w Polsce praktycznie nieobecni. W 2012 r. rosyjskie inwestycje w Polsce w rachunku skumulowanym wyniosły zaledwie 60 mln dolarów, czyli na poziomie błędu statystycznego. Polskie inwestycje w Rosji w rachunku skumulowanym na koniec 2012 r. wyniosły przeszło dziesięciokrotnie więcej, ale obiektywnie i tak jest to niewiele, gdyż opiewały one na kwotę 702 mln dolarów. Dla porównania – czeskie inwestycje w Rosji w rachunku skumulowanym przekroczyły w 2012 r. 1,2 mld dolarów³² przy wartości obrotów handlowych ok. 10 mld dolarów w tym samym roku³³.

Co ciekawe, geografia polskich inwestycji uzależniona jest od dostępu do surowców z jednej strony i rynków zbytu z drugiej. Stąd w rankingu polskich inwestycji wysoką pozycję zajmują obwody nowogrodzki i moskiewski, a więc nie te położone najbliżej względem Polski. Warunki, które uzyskują tam polscy inwestorzy, okazują się bardziej atrakcyjne niż ulgi celne w starego typu specjalnych strefach ekonomicznych (obwód kaliningradzki).

Istotne znaczenie dla polsko-rosyjskich relacji gospodarczych ma rozwój Partnerstwa dla Modernizacji UE-Rosja³⁴. Inicjatywa została ogłoszona na unijno-rosyjskim szczycie w Rostowie nad Donem w 2010 r. Jej celem jest dynamizacja współpracy w czterech wspólnych przestrzeniach UE-Rosja:

- a) gospodarczej i środowiska;
- b) wolności, bezpieczeństwa wewnętrznego i sprawiedliwości;

³¹ P. Jakubowski, R. Miland, P. Woźniak, *Mechanizmy reagowania kryzysowego w przypadku zaburzeń dostaw energii*, "New Direction" The Foundation for European Reform, czerwiec 2011, s. 21–24, www.google.pl/url?sa=t&rc=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CCwQFjAA&url=http%3A%2F%2Ffomp.org.pl%2FpokazZalacznik.php%3FidZalaczniki%3D28&ei=2GYcUuflNs-GXtQajYHQBg&usq=AFQjCNF35bNcdaU4e5ANB96t2oodcAQLLg&bvm=bv.51156542,d.Yms (dostęp: 27 sierpnia 2013 r.).

³² Dane przedstawicielstwa handlowego FR w Czechach, www.rustrade.cz/invest-czech (dostęp: 24 września 2013 r.).

³³ *Nečas: Czechs see great potential for investments in Russia*, Prague Daily Monitor, 28 maja 2013 r., <http://praguemonitor.com/2013/05/28/ne%C4%8D-czechs-see-great-potential-investments-russia> (dostęp: 24 września 2013 r.).

³⁴ *Progress Report agreed by the Coordinators of the EU-Russia Partnership for Modernisation for Information to the EU-Russia Summit of 21 December 2012*, http://eeas.europa.eu/delegations/russia/documents/eu_russia/p4mdec2012_en.pdf (dostęp: 24 września 2013 r.).

- c) badań naukowych, edukacji i kultury;
- d) bezpieczeństwa zewnętrznego.

Partnerstwo dla Modernizacji promuje reformy wolnorynkowe i wzajemne inwestycje, innowacyjność, efektywność energetyczną, ujednoczenie norm i standardów technicznych, ochronę własności intelektualnej itp., ale jednocześnie zobowiązuje do usprawnienia systemu sądowego, walki z korupcją oraz wspierania kontaktów międzyludzkich i dialogu obywatelskiego.

Polska wsparła tę inicjatywę jako mechanizm kompleksowej modernizacji rosyjskiego życia społeczno-ekonomicznego, akcentując przy tym równoważność wymiarów inwestycyjno-technologicznego i społeczno-politycznego³⁵. Równocześnie Polska – wraz z unijnymi partnerami – podkreśla nadrzędność negocjowanej obecnie umowy PCA-2 nad Partnerstwem dla Modernizacji.

W nawiązaniu do wymiaru społecznego należy wspomnieć o rezultatach polityki normalizacji w zakresie intensyfikacji kontaktów międzyludzkich. W szczególności, dyplomacja Polski i Rosji po kilkuletnich wysiłkach uzyskała w 2011 r. zgodę UE na wyjątkowe potraktowanie przypadku obwodu kaliningradzkiego. Dwustronna umowa o ruchu bezwizowym obejmuje cały rosyjski region z jednej strony i przygraniczny pas po stronie polskiej³⁶. Od momentu wprowadzenia w życie porozumienia centra handlowe w Trójmieście i Olsztynie odnotowują znaczący wzrost klientów³⁷. Większym zainteresowaniem cieszy się także oferta turystyczna i kulturalna polskich powiatów przygranicznych. Polsko-rosyjska umowa o przygranicznym ruchu bezwizowym zasługuje na szczególną uwagę w kontekście toczących się intensywnie od kilku lat rozmów UE-Rosja o liberalizacji reżimu wizowego. Wspomniana umowa ma jednak także konsekwencje negatywne. Ze względu na skalę nadużyć przy wwozie na terytorium RP tytoniu, alkoholu i paliwa z pominięciem opłaty akcyzowej Polska zmuszona została w połowie 2013 r. przyjąć ograniczenia administracyjne³⁸.

³⁵ Sikorski: *czas na całościową umowę UE-Rosja*, PAP, 11 marca 2013 r.

³⁶ Por. J. Rogoża, A. Wierzbowska-Miazga, I. Wiśniewska, *Wyspa na uwięzi. Kaliningrad między Moskwą a UE*, „Prace OSW”, nr 41, Warszawa, lipiec 2012, s. 48–50.

³⁷ *Mały ruch graniczny z obwodem kaliningradzkim bardzo popularny. Coraz więcej Rosjan kupuje w Polsce*, „Dziennik Bałtycki”, 30 lipca 2013 r., www.dziennikbaaltycki.pl/arttykul/957132,maly-ruch-graniczny-z-obwodem-kaliningradzkim-bardzo-popularny-coraz-wiecej-rosjan-kupuje-w-polsce,id,t.html?cookie=1 (dostęp: 24 września 2013 r.).

³⁸ Por. A. Ambroziak, *MEGAszmugiel*, „Nasz Dziennik” z 14 czerwca 2013 r.

Innym typem działań w obszarze rozwoju kontaktów międzyludzkich są programy wymiany młodzieży, uzgodnione przez ministerstwa edukacji i sportu Rzeczypospolitej i Federacji Rosyjskiej. Samo tylko Centrum Polsko-Rosyjskiego Dialogu i Porozumienia w 2012 r. objęło takimi programami ponad pół tysiąca osób³⁹. O randze wymiany młodzieży świadczy patronat, którym prezydenci obu państw objęli podpisanie stosownej umowy w grudniu 2010 r. w Warszawie.

Ku budowie właściwego poziomu zaufania w sferze bezpieczeństwa

Polityka bezpieczeństwa w relacjach polsko-rosyjskich prowokuje bodaj najwięcej kontrowersji i spekulacji. Wystarczy wspomnieć niektóre reakcje rosyjskich urzędników na decyzję o budowie amerykańskiej bazy rakiet przechwytyjących w Redzikowie⁴⁰ czy zaniepokojenie polskiej opinii publicznej ćwiczeniami wojskowymi Zapad w 2009 r. i w 2013 r.⁴¹. Z tego m.in. względu warto poświęcić rozwojowi stosunków w tej sferze osobny rozdział.

Na początku lat 90. XX w. w pokojowy sposób zdemontowane zostały elementy systemu jałtańskiego, zakończył żywot Układ Warszawski, a z państw Europy Środkowej wyprowadzono radzieckie wojska. Rozpoczął się proces konsolidacji Zachodu i integracji Rosji z paneuropejskim organizmem bezpieczeństwa kooperatywnego – Organizacją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Państwa Europy Środkowej stały się elementem instytucji zachodnich. Rosja znalazła się na uboczu, otrzymując jednak specjalny, partnerski status w stosunkach z NATO i UE. Wypracowany na początku lat 90. model współpracy przetrwał 20 lat.

Istniejący system bezpieczeństwa – w szczególności jego NATO-centriczny charakter i wyłączenie Rosji z procesu decyzyjnego na obszarze na Zachód od Bugu – był w pełni satysfakcjonujący z punktu widzenia państw zachodnich, w tym Europy Środkowej. Mimo wszystko, już wtedy jasne było, że bez ułożenia relacji z Rosją Europa nie będzie w stanie zrealizować swoich globalnych ambicji.

³⁹ Centrum Polsko-Rosyjskiego Dialogu i Pojednania. *Sprawozdanie z działalności w roku 2012*, s. 29-32, www.cprdip.pl/main/file.php?id=177&w=600&h=400&bgnews=0 (dostęp: 24 września 2013 r.).

⁴⁰ Макаров: Генштаб не исключает упреждающего удара по ЕвроПРО [Makarow: Sztab Generalny nie wyklucza uderzenia uprzedzającego w europejskie instalacje systemu obrony przeciwrakietowej], 3 maja 2012 r., www.rg.ru/2012/05/03/evropro-anons.html (dostęp: 25 września 2013 r.).

⁴¹ W. Głowacki, *Manewry Zapad 2013: Armie Putina i Łukaszenki trenują wojnę z Polską*, „Polska The Times”, 23 września 2013 r.

Tymczasem Rosja – dążąc do utrzymania globalnego statusu – zbudowała w latach 90. własny system bezpieczeństwa regionalnego oparty na Wspólnocie Niepodległych Państw i Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym. Ówczesne rosyjskie propozycje mechanizmu stosunków z Zachodem były jednak niezdecydowane, wewnętrznie sprzeczne lub wątpliwe pod względem wiarygodności. Np. w sierpniu 1993 r. prezydent Borys Jelcyń zaproponował przywódcom państw NATO współpracę z Rosją na zasadach nadrzędnych wobec relacji Sojuszu z państwami Europy Środkowej. Propozycja pozostała bez odpowiedzi. Jej adresaci nie mieli nic przeciwko podwyższeniu roli (i odpowiedzialności) Rosji w ramach europejskiego systemu bezpieczeństwa, ale nie byli gotowi przyznać jej prawa weta w stosunku do polityki NATO (w tym polityki rozszerzenia)⁴².

W ocenie rządu D. Tuska Polska nigdy nie była tak bezpieczna jak obecnie⁴³. Niemniej wyzwaniem pozostaje odmienne traktowanie Europy Środkowej przez Rosję na tle Zachodu. W 1997 r. NATO zobowiązało się (m.in. w „Akcje stanowiącym o podstawach wzajemnych stosunków, współpracy i bezpieczeństwa” z 1997 r.) nie rozmieszczać na terytorium nowych państw członkowskich „sił znaczących bojowo” (*substantial combat forces*). Rosja postuluje skonkretyzować to ogólne pojęcie, proponując bardzo niskie limity uzbrojenia, rozmieszczenie którego byłoby dopuszczalne w przypadku państw przyjętych do NATO od 1999 r.⁴⁴. Zgoda na te propozycje tworzyłaby jednak różne statusy bezpieczeństwa wewnątrz Sojuszu. Podobnie jest z propozycją Rosji dotyczącą sektorowego systemu obrony przeciwraкетowej NATO-Rosja, w ramach którego ta ostatnia miałaby odpowiadać za bezpieczeństwo państw położonych między Bałtykiem a Morzem Czarnym⁴⁵.

W dyskusji o przyszłości stosunków polsko-rosyjskich nie sposób także pominąć kwestię nieprzejrzystości związanej z procesem modernizacji organizacyjnej i technicznej rosyjskich sił zbrojnych i związanej z tym roli siły w polityce zagranicznej Rosji. Groźby rozmieszczenia w obwodzie kaliningradzkim rakiet Iskander-M (zdolnych do przenoszenia taktycznych głowic nuklearnych na odległość ok. 500 km), wypowiedź prezydenta Władimira

⁴² J. M. Nowak, *Od hegemonii do agonii. Upadek Układu Warszawskiego – polska perspektywa*, Warszawa 2011, s. 229–231.

⁴³ *Tusk: Polska nie była nigdy tak bezpieczna jak obecnie*, PAP, 18 listopada 2010 r.

⁴⁴ *Russia wants cap on NATO troops: report*, AFP, 27 października 2010 r.

⁴⁵ В. Литовкин, *Новейший этап диалога о противоракетном сотрудничестве* [Współczesny etap dialogu o współpracy w obszarze obrony przeciwraкетowej] [w:] *Противоракетная оборона: противостояние или сотрудничество?* [Obrona przeciwraкетowa: konflikt czy współpraca], pod red. A. Arbatowa i W. Dworkina, Moskiewski Ośrodek Carnegie, Moskwa 2012, s. 169.

Putina o sztucznym charakterze państwa ukraińskiego (Bukareszt, 4 kwietnia 2008 r.), inwazja na Gruzję w sierpniu 2008 r. czy ćwiczenia wojskowe z cyklu *Zapad* mogą mieć bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo Polski. Dokładnie rzecz ujmując, mają one prowadzić do ograniczenia swobody podejmowania decyzji przez władze Rzeczypospolitej na arenie międzynarodowej – przede wszystkim w sferze obronności⁴⁶.

W kontekście dążenia do ograniczenia swobody działania władzom RP należy postrzegać problem europejskich arsenałów taktycznej broni jądrowej (TBJ). Rosja posiada aż 2–3 tys. sztuk tej broni. Składają się na to bomby grawitacyjne, torpedy, bomby głębinowe, a także głowice używane w systemach defensywnych, np. S-300⁴⁷. Liczebność rosyjskiego arsenału TBJ nie została jednak nigdy oficjalnie potwierdzona. Z deklaracji przedstawicieli sił zbrojnych FR wynika jedynie, że zlikwidowano około 70 proc. głowic w porównaniu do pułapów zimnowojennych (brakuje jednak punktu odniesienia). Brak jest też danych na temat sposobów likwidacji broni. Użycie TBJ do powstrzymania reakcji państw zachodnich na konflikty lokalne z udziałem Rosji jest elementem rosyjskich (rosyjsko-białoruskich) ćwiczeń wojskowych.

Powyższe pozwala twierdzić, że Federacja Rosyjska kompensuje za pomocą TBJ przewagę USA i jej sojuszników w konwencjonalnych środkach uzbrojenia⁴⁸. Doktryna Rosji w sprawie TBJ może być także motywowana przeświadczeniem o rosnącym zagrożeniu ze strony państw azjatyckich, przede wszystkim Chin⁴⁹. Zdolność Rosji do przeciwdziałania nowym wyzwaniom na tym obszarze została znacznie osłabiona po podpisaniu w 1987 r. z USA „Układu o całkowitej likwidacji rakiet krótszego i pośredniego zasięgu” (INF)⁵⁰.

⁴⁶ Co ciekawe, w tradycyjnie spornej kwestii stosunków z Rosją w sferze polityki bezpieczeństwa w łonie UE oraz między UE a USA następuje zbliżenie poglądów od momentu rozpoczęcia trzeciej kadencji prezydenckiej przez W. Putina. Por. S.P. Roberts, *Russia as an international actor...*, *op.cit.*, m.in. s. 36–38.

⁴⁷ I. Sutyagin, *Atomic Accounting. New Estimate of Russia's Non-Strategic Nuclear Forces*, „Occasional Paper”, listopad 2012 r., Royal United Services Institute.

⁴⁸ A. Diakov, E. Miasnikov, T. Kadyshchev, *Nuclear Reductions After New START: Obstacles and Opportunities*, „Arms Control Today”, vol. 41, maj 2011 r.

⁴⁹ B. Gertz, *Number the Nukes. Ex-Russian strategic commander says new Chinese missiles threaten 1987 U.S.-Russia arms treaty*, „The Washington Free Beacon”, 14 grudnia 2012 r., <http://freebeacon.com/number-the-nukes> (dostęp: 27 września 2013 r.).

⁵⁰ Z. Lachowski, *Nuklearne rozbrojenie i nieprolifracja: geneza, stan i perspektywy*, „Bezpieczeństwo narodowe”, nr 22, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2012, s. 67–68.

Znaczna część wycofanych z użycia rosyjskich ładunków jest składowana w magazynach, oczekując na utylizację. Rosyjska przewaga w TBJ (w tym nierozmieszczonej) wynosi 10 do 1⁵¹. Rosja ma możliwość wykorzystania TBJ do wykonania ataku na wszystkie typy celów. Również ten rodzaj uzbrojenia poddany jest modernizacji, w tym środki jego przenoszenia: rakiety Iskander, myśliwiec bombardujący SU-34 oraz okręt podwodny klasy Jasien.

Dla porównania (według danych FAS⁵²) USA posiadają operacyjnie rozmieszczonych ok. 200 sztuk tej broni – w sześciu bazach w Europie w ramach sił NATO.

Strona rosyjska uzależnia rozpoczęcie rozmów o redukcji arsenałów TBJ m.in. od jednostronnego wycofania amerykańskiego uzbrojenia tego typu z Europy, zniszczenia instalacji pozwalających na jego stacjonowanie na kontynencie oraz od rezygnacji USA z budowy systemu obrony przeciw-rakietowej w Europie (*European Phased Adaptive Approach*)⁵³. Warunki te wskazują, że Rosja *de facto* nie jest gotowa do podjęcia omawianej kwestii.

Polska jest aktywna na arenie międzynarodowej w zakresie tematyki TBJ⁵⁴, m.in. w ramach *Non-Proliferation and Disarmament Initiative* (NPDI)⁵⁵. Próby angażowania Rosji w kwestii TBJ podejmowane są także w formacie NATO-Rosja. Podczas szczytu NATO w Chicago w 2012 r. przyjęto Przegląd Polityki Obrony i Odstraszania (DDPR). Zawiera on ocenę (art. 2), że siły nuklearne Sojuszu w obecnym kształcie, strukturze i liczebności w pełni zapewniają efektywność i skuteczność odstraszania⁵⁶. Jednocześnie, dostrzega się możliwość dalszej redukcji TBJ NATO na zasadzie wzajemności w odniesieniu do rosyjskiego potencjału TBJ (art. 21). Na takie sformułowania mogły wpłynąć postulaty zaprezentowane we wspólnej inicjatywie szefów dyplomacji Polski i Norwegii Radosława Sikorskiego i Jonasa Støre z kwiet-

⁵¹ *From Mutual Assured Destruction to Mutual Assured Stability*, National Resources Defense Council Report, marzec 2013 r., s. 6.

⁵² *Status of World Nuclear Forces*, Federation of American Scientists, www.fas.org/programs/ssp/nukes/nuclearweapons/nukestatus.html (dostęp: 27 sierpnia 2013 r.).

⁵³ В. Козин, *Деликатность Запада в вопросах сокращения вооружений* [Subtelność Zachodu w kwestii redukcji zbrojeń], „Независимое военное обозрение”, 1 marca 2013 r.

⁵⁴ A. Somerville, I. Kearns, M. Chalmers, *Poland, NATO and Non-Strategic Nuclear Weapons in Europe*, Occasional Paper, luty 2012, Royal United Services Institute, European Leadership Network.

⁵⁵ T. Ogilvie-White, *Australia and the Non-Proliferation and Disarmament Initiative: difficult times for disarmament diplomacy*, Policy Analysis 110, 27 maja 2013 r., Australian Strategic Policy Institute.

⁵⁶ Deterrence and Defence Posture Review, www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87597.htm?mode=pressrelease (dostęp: 27 września 2013 r.).

nia 2010 r.⁵⁷. Kładła ona nacisk na konieczność zwiększenia środków przejrzystości i budowy zaufania oraz na potrzebę włączenia TBJ w szerszy kontekst reżimu kontroli zbrojeń. Wskazywała, że postęp w wyżej wymienionej dziedzinie powinien być uwarunkowany wzajemnością działań ze strony rosyjskiej, która wciąż utrzymuje liczny arsenał tej kategorii uzbrojenia w pobliżu granic NATO. Polsko-norweskie propozycje w kwestii wzajemnej (NATO-Rosja) przejrzystości arsenałów i budowy zaufania zostały przywołane w formie drugiego dokumentu roboczego podczas spotkania ministrów spraw zagranicznych państw NATO w Berlinie 14–15 kwietnia 2011 r.

Zgodnie z ustaleniami na forum NATO, 7–8 lutego 2013 r. w Warszawie odbyło się seminarium o TBJ, współorganizowane przez Polskę i Norwegię. Seminarium sprzyjało rozwinięciu otwartego dialogu na temat przejrzystości arsenałów TBJ w Europie poprzez wkład do dyskusji *think-tanków*, ekspertów oraz przedstawicieli świata nauki i ośrodków akademickich⁵⁸.

Zagadnienie TBJ jest dobrym przykładem konsekwentnego działania Polski wobec Rosji opartego na zasadzie konstruktywnego zaangażowania i odpowiedzialności. Przyświecają one także kontaktom Biura Bezpieczeństwa Narodowego z Aparatem Rady Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej.

W listopadzie 2012 r. minęła piętnasta rocznica podpisania Protokołu o współpracy między tymi instytucjami, który do dziś jest formalną podstawą kooperacji. W praktyce relacje wypełniały regularne spotkania szefów i ich zastępców, co w okresie bezpośrednio po przyjęciu Polski do NATO (i operacji Sojuszu w Jugosławii) odegrało istotną rolę stabilizującą w stosunkach polsko-rosyjskich. W tym kontekście na uwagę zasługują także spotkania sekretarzy rad bezpieczeństwa Polski, Białorusi, Rosji i Ukrainy w latach 2002–2004 („słowiańska czwórka”). Sprzyjały one budowie zaufania i przejrzystości wokół drażliwych kwestii „wspólnego sąsiedztwa” Polski i Rosji. W zmienionych po pomarańczowej rewolucji, rosyjsko-białoruskich konfliktach surowcowych i wojnie rosyjsko-gruzyńskiej warunkach, strona ukraińska wystąpiła z inicjatywą spotkań sekretarzy rad bezpieczeństwa Polski, Białorusi i Ukrainy. Do spotkania trójstronnego na najwyższym szczeblu (Aleksander Szczygło, Jurij Żadobin oraz Raisa Bohatyrjowa) doszło raz, w Kijowie 23 czerwca 2009 r. W październiku 2009 r. w Warszawie

⁵⁷ Minister Radosław Sikorski z wizytą w Oslo, MSZ, 9 kwietnia 2010 r., www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/aktualnosc_34833?printMode=true (dostęp: 27 września 2013 r.).

⁵⁸ P. Schulte et al., *The Warsaw Workshop: Prospects for Information Sharing and Confidence Building on Non-Strategic Nuclear Weapons in Europe*, PISM, Warszawa, kwiecień 2013.

odbyło się kolejne posiedzenie, ale na szczęblu roboczym. Ustanowiony przez BBN kanał komunikacji umożliwił kontynuowanie rozmów dwustronnych również w okresach przestojów w kontaktach na szczęblu prezydenckim i rządowym, czego przykładem były konsultacje Władysława Stasiaka i Igora Iwanowa w czerwcu 2007 r. w Moskwie z udziałem licznych przedstawicieli rządowych resortów. Rewizyta sekretarza RB Federacji Rosyjskiej w Warszawie jesienią 2007 r. została odwołana po ogłoszeniu przedterminowych wyborów do Sejmu.

Kontakty BBN-Aparat Rady Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej (ARB FR) nabrały dynamiki po spotkaniu sekretarzy rad bezpieczeństwa Polski i Rosji Stanisława Kozieja i Nikołaja Patruszewa 9 maja 2010 r. w Moskwie – na marginesie międzynarodowych obchodów 65. rocznicy zwycięstwa w II wojnie światowej. N. Patruszew (obok wysokich przedstawicieli Niemiec i Ukrainy) wziął udział w obchodach 20-lecia BBN w Warszawie 31 stycznia 2011 r., a następnego dnia po rozmowach dwustronnych w Biurze podpisano dwuletni plan współpracy. Obok spotkań na szczęblu sekretarzy i konsultacji ich zastępców przewiduje on raz do roku organizację polsko-rosyjskich „okrągłych stołów” eksperckich. Ponadto, od 2011 r. włącznie szef BBN jest co roku zapraszany na międzynarodowe konferencje sekretarzy rad bezpieczeństwa organizowane przez ARB FR (uczestniczy średnio 50 delegacji narodowych⁵⁹). Dla BBN jest to okazja do przedstawienia interesów bezpieczeństwa RP na szerokim forum i podejmowania współpracy dwustronnej z partnerami z całego świata.

Seria spotkań dwu- i wielostronnych BBN-ARB FR w latach 2010–2012 sprzyjała potwierdzeniu konstruktywnej postawy Polski wobec rosyjskiego partnera, podniesieniu poziomu przejrzystości i utrzymaniu regularności dialogu dwustronnego w okresie nasilenia się antyzachodniej retoryki Rosji

⁵⁹ *О первой международной встрече высоких представителей, курирующих вопросы безопасности* [O pierwszym międzynarodowym spotkaniu wysokich przedstawicieli, odpowiedzialnych za kwestie bezpieczeństwa], 29 września 2010 r., www.scrf.gov.ru/news/20/610.html (dostęp: 27 września 2013 r.); *О второй международной встрече высоких представителей, курирующих вопросы безопасности* [O drugim międzynarodowym spotkaniu wysokich przedstawicieli, odpowiedzialnych za kwestie bezpieczeństwa], 23 września 2011 r., www.scrf.gov.ru/news/19/674.html (dostęp: 27 września 2013 r.); *О третьей международной встрече высоких представителей, курирующих вопросы безопасности* [O trzecim międzynarodowym spotkaniu wysokich przedstawicieli, odpowiedzialnych za kwestie bezpieczeństwa], 8 czerwca 2012 r., www.scrf.gov.ru/news/720.html (dostęp: 27 września 2013 r.); *Заявление председателя «О четвертой международной встрече высоких представителей, курирующих вопросы безопасности», Н. П. Патрушева* [Oświadczenie przewodniczącego „O czwartym międzynarodowym spotkaniu wysokich przedstawicieli, odpowiedzialnych za kwestie bezpieczeństwa”, N. P. Patruszewa], 4 lipca 2013 r., www.scrf.gov.ru/news/794.html (dostęp: 27 września 2013 r.).

w związku z postępowaniem budowy natowskiego systemu obrony przeciwrakietowej w Europie, operacją Sojuszu w Libii czy kryzysem syryjskim.

Po 1997 r. kontakty BBN-ARB FR nie raz odegrały rolę mechanizmu antykryzysowego w stosunkach polsko-rosyjskich. W ostatnich latach sprzyjały zaś zwiększeniu przejrzystości intencji stojących za decyzjami obu stron w sferze polityki bezpieczeństwa. Obecnie, w związku z niedostatecznym poziomem przewidywalności rozwoju sytuacji wewnętrznej w Rosji po powrocie W. Putina na Kreml, relacji Rosji z byłymi republikami radzieckimi czy dialogu NATO-Rosja kontakty BBN z ARB FR mogą w dalszym ciągu być korzystne z punktu widzenia interesów bezpieczeństwa RP.

Zakończenie

Stosunki międzypaństwowe są procesem, którym można zarządzać z lepszym lub gorszym skutkiem, ale nie stanem, który daje się raz na zawsze zadekretować. Bez względu na to, czy po pięciu latach polityki normalizacji w stosunkach z Rosją uznamy, że szklanka jest do połowy pełna, czy do połowy pusta – konieczne jest kontynuowanie wysiłków na rzecz realizacji interesów Polski w odniesieniu do jej największego sąsiada. W przeciwnym wypadku w stosunkach polsko-rosyjskich nastąpi regres.

Zasadne wydaje się pytanie, czy strategia normalizacji jest w stanie utrzymać dynamikę współpracy dwustronnej. Przedstawiona powyżej analiza skłania ku wnioskowi, że pożądana jest nowa inicjatywa polityczna. Powinna ona być zrozumiała dla opinii publicznych w Polsce i Rosji, a więc dotyczyć kwestii pierwszoplanowych. Powinna ponownie wyzwolić pozytywną energię społeczną, która wypaliła się w wyniku rozczarowania towarzyszącego rosyjskiemu śledztwu w sprawie katastrofy smoleńskiej, niewypełnieniu zobowiązań odnośnie do akt katyńskich i kolejnym rosyjsko-białoruskim ćwiczeniom wojskowym w pobliżu granic NATO.