

Polska polityka zagraniczna po wyborach

MOŻLIWE SCENARIUSZE



CENTRUM
STOSUNKÓW
MIĘDZYNARODOWYCH

komentarz

5/2015

www.csm.org.pl



Andrzej Turkowski

Analityk CSM oraz doktorant w ISS UW. Specjalizuje się w dziedzinie stosunków międzynarodowych ze szczególnym uwzględnieniem polityki zagranicznej Polski i Rosji, relacji UE – Rosja i USA – Rosja, a także globalnych procesów politycznych i geoeconomicznych oraz międzynarodowych negocjacji klimatycznych. Współpracował m.in. z Carnegie Moscow Center oraz Polskim Instytutem Spraw Międzynarodowych.

Zmiana na stanowisku Prezydenta RP i rychłe objęcie tej funkcji przez wywodzącego się z obozu Prawa i Sprawiedliwości Andrzeja Dudę każą postawić pytanie na temat ciągłości i zmiany w polskiej polityce zagranicznej. Logika dominującego sporu na scenie politycznej oraz dotychczasowe deklaracje prezydenta - elekta pozwalają zakładać co najmniej korektę aktywności zagranicznej Polski. Na głębokość i kierunek zmian wpłyną styl sprawowania władzy przez nowego prezydenta oraz jego polityczne ambicje, a także – przede wszystkim – wyniki jesiennych wyborów parlamentarnych.

POLSKA POLITYKA ZAGRANICZNA PO WYBORACH

MOŻLIWE SCENARIUSZE

| Andrzej Turkowski

2 ●

Niespodziewany wybór na urząd Prezydenta RP Andrzej Dudy skłania do refleksji na temat przyszłości głównych kierunków polityki zagranicznej Polski. Choć zgodnie z konstytucją organem odpowiedzialnym za jej prowadzenie jest rząd, to praktyka polityczna III RP pokazuje, że ośrodek prezydencki również ma niemały wpływ w tym zakresie. Tak było w przypadku Aleksandra Kwaśniewskiego, który aktywnie angażował się w politykę wschodnią, w tym w czasie pomarańczowej rewolucji na Ukrainie. Tak było także w przypadku Lecha Kaczyńskiego, którego prezydentura pamiętana jest głównie przez pryzmat zaangażowania we wspieranie prozachodniego wektora Gruzji oraz prób osłabiania rosyjskiej dominacji w przestrzeni poradzieckiej, przede wszystkim w sferze energetycznej.

To właśnie za czasów kohabitacji wywodzącego się z PiS Lecha Kaczyńskiego oraz lidera PO Donalda Tuska obserwowaliśmy szczyt sporu o rolę prezydenta w kreowaniu polityki zagranicznej, czego symbolem były słynne „kłótnie o krzesło” przy stole rokowań Rady Europejskiej. Nie był to zresztą pierwszy konflikt o to, kto ma reprezentować Polskę podczas ważnego wydarzenia międzynarodowego. Kilka lat wcześniej podobny spór o to, kto będzie przewodniczyć polskiej delegacji podczas ceremonii

podpisania traktatu akcesyjnego do UE, toczyli Aleksander Kwaśniewski i Leszek Miller.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego w 2009 r., zgodnie z którym prezydent ma wprawdzie prawo reprezentować kraj na spotkaniach międzynarodowych (np. w Radzie Europejskiej), ale musi przedstawiać tam stanowisko wypracowane przez rząd, oznaczał jedynie częściową zmianę dotychczasowej praktyki.

Choć w wyniku zmiany na stanowisku prezydenta, które objął wywodzący się z obozu PO Bronisław Komorowski, zakończyły się spory kompetencyjne, to w nowym układzie głowy państwa z pewnością nie cechowała bierność w sferze polityki zagranicznej. Prezydent Komorowski podczas 5 lat urzędowania odgrywał ważną rolę m.in. w sprawie podpisania umowy stowarzyszeniowej Ukrainy z UE, czy też w kwestiach związanych z członkostwem Polski w NATO.

Biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia, trudno więc założyć, że objęcie urzędu przez nowego prezydenta nie wpłynie na kształt polskiej polityki zagranicznej. Oczywiście głębokość zmian będzie zależać od wielu czynników, w tym przede wszystkim

POLSKA POLITYKA ZAGRANICZNA PO WYBORACH

MOŻLIWE SCENARIUSZE

| Andrzej Turkowski

3 ●

kim układu politycznego po jesiennych wyborach parlamentarnych, stylu prezydentury i zamierzeń politycznych Dudy, a także uwarunkowań zewnętrznych. Niepewność w odniesieniu do tych kwestii utrudnia dokładniejsze przewidzenie ewentualnych zmian. Jednak zarysowanie głównych ram sporu w zakresie polityki zagranicznej oraz zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych daje wyobrażenie o ich kształcie.

Konsensus i spór

Przez większość ostatniej dekady XX w. oraz pierwszych lat nowego wieku, w polskiej polityce zagranicznej mieliśmy do czynienia z konsensusem dwóch dominujących obozów – postsolidarnościowego i postkomunistycznego – w odniesieniu do głównych założeń polityki zagranicznej. Integracja Polski ze strukturami europejskimi oraz sprzężona z nią zmiana kształtu wewnętrznej sceny politycznej oznaczały radykalną zmianę. Ostatecznie w drugiej połowie minionej dekady doszło do wykrystalizowania się dwóch głównych koncepcji polityki zagranicznej, które odzwierciedlały partyjny układ PO – PiS. Poza szerszym, niż często się go przedstawia obszarem ramowego konsensusu – obejmującym m.in. członkostwo Polski w UE i NATO, gotowość do zacieśniania współpracy ze

Stanami Zjednoczonymi, dążenie do "rozszerzania Zachodu na Wschód", ale też popierania wspólnotowego wymiaru integracji europejskiej – kryzys polityczny wywoływały kwestie stopnia integracji w UE, relacji z sąsiadami, czy też znaczenia i kształtu polityki historycznej.

Z jednej strony "proeuropejska" Platforma Obywatelska przekonywała, że w obliczu relatywnie niewielkiego potencjału Polski oraz malejącego zaangażowania USA na kontynencie, największe szanse na skuteczne realizowanie choćby części interesów stwarza głębsza integracja ze strukturami europejskimi oraz współdziałanie z jej czołowymi państwami – Niemcami i Francją. Innymi słowy, dążyła do wejścia w główny nurt polityki europejskiej. W tym kontekście należy postrzegać m.in.: próbę normalizacji relacji z Rosją (czy, jak to ujął ówczesny szef MSZ, „podniesienia relacji do europejskich standardów”), projekt Partnerstwa Wschodniego oraz Unii Energetycznej, ale też wycieszenie sporów z Berlinem.

Zwolennicy tej wizji polityki zagranicznej często nazywają ją „realistyczną”, podkreślając jednocześnie umiejętność negocjowania polskich interesów w UE (np. w sprawie unijnego budżetu) bez uszczerbku

POLSKA POLITYKA ZAGRANICZNA PO WYBORACH

MOŻLIWE SCENARIUSZE

| Andrzej Turkowski

4 ●

dla rosnącego prestiżu Warszawy. Konkurencyjną wizję przedstawiają zaś jako „wymachiwanie szabelką”, czy też „samotne błąkanie się po bezdrożach Europy Wschodniej”.

Z drugiej strony – obozu, z którego wywodzi się prezydent - elekt – padają oskarżenia o wyrzeczenie się „podmiotowości” w polityce zagranicznej, brak „odwagi” w artykułowaniu interesów narodowych, czy też zadowalanie się „poklepywaniem po plecach” przez zachodnioeuropejskich liderów. Według tej koncepcji, porażki w polityce zagranicznej nie wynikają z nikłego potencjału Polski, ale z nieumiejętności jego wykorzystania. Wśród najważniejszych źródeł potencjalnej silnej pozycji kraju wskazuje się zaś: specjalne relacje z USA (szczególnie za czasów prezydenta Busha), sojusz państw regionu Europy Środkowo-Wschodniej, czy też szerzej – obszaru między Niemcami a Rosją (czerpiąc intelektualne inspiracje z koncepcji Międzymorza), ale też historyczne dziedzictwo I Rzeczypospolitej. W odniesieniu do relacji z czołowymi krajami UE (Niemcami, Francją) zwolennicy obozu eurosceptycznego chętniej wysuwają różnice interesów, w tym porozumiewanie się z Moskwą za plecami Warszawy. W relacjach z Ukrainą nie uznają argumentu o degradacji tamtejszej klasy

politycznej, podkreślając, że zbliżenie wschodniego sąsiada z Zachodem leży w interesie Polski.

Jednocześnie ostatnia dekada przyniosła poważne zmiany międzynarodowych warunków polskiej polityki zagranicznej, które zmuszają oba obozy do weryfikacji części swoich tez. Rosyjska polityka wobec Ukrainy i reakcja Europy Zachodniej uwiarydociły specyfikę polskich interesów, a postawa części państw Grupy Wyszehradzkiej, z Węgrami na czele, podważyła prawdopodobieństwo powstania bloku państw aktywnie sprzeciwiających się obecnej polityce Rosji. Do tego dochodzą zmiany podkopujące założenia obu obozów – erozja systemu bezpieczeństwa w Europie, relatywnie mniejsze zaangażowanie USA na kontynencie, czy też renacjonalizacja polityki w UE (spowodowana zarówno kryzysem finansowym, jak i wyzwaniem w obszarze bezpieczeństwa).

W konsekwencji, polska polityka zagraniczna będzie podlegała presji zmiany zarówno na skutek przetasowań na szczytach władzy, jak też czynników zewnętrznych. Nie oznacza to bynajmniej unieważnienia przedstawionego wyżej fundamentalnego sporu o kształt tej polityki.

POLSKA POLITYKA ZAGRANICZNA PO WYBORACH

MOŻLIWE SCENARIUSZE

| Andrzej Turkowski

5

Możliwe scenariusze

Kampanijne wypowiedzi nowego prezydenta (oprócz jego politycznego rodowodu, prawdopodobnych nominacji w zakresie doradców, czy też powoływania się na spuściznę Lecha Kaczyńskiego) potwierdzają zasadność identyfikacji Dudy z "obozem eurosceptycznym". Za nieobecność polskiego przedstawiciela w tzw. formacie normandzkim nowy prezydent obwinia politykę „płynięcia w głównym nurcie”, zwracając przy tym uwagę na brak unijnego mandatu dla tego formatu negocjacji. W czasie kampanii wyborczej podkreślał także różnice interesów między Polską i czołowymi państwami UE, mówiąc jednocześnie o słabości unijnych sankcji wobec Rosji.

Niepewność co do kształtu układu rządzącego po wyborach mocno ogranicza możliwość przewidzenia głębokości zmian w polityce zagranicznej, skłaniając do zarysowania dwóch scenariuszy: kohabitacji oraz przejęcia (relatywnie) pełni władzy nad kształtowaniem polityki zagranicznej przez obóz PiS.

W pierwszym scenariuszu najbardziej prawdopodobne jest utrzymanie obecnego kursu polityki zagranicznej. Nie wydaje się bowiem, żeby nowy prezydent podjął po-

nową próbę (a tym bardziej skuteczną) kształtowania polityki zagranicznej stojącej w sprzeczności z założeniami ośrodka rządowego. Jednocześnie, niezależnie od formalnych kompetencji, funkcjonowanie ośrodka władzy przedstawiającego alternatywną wizję polityki zagranicznej będzie czynnikiem na nią oddziałującym. Prawdopodobne zarzuty niedostatecznej determinacji w realizacji polskich interesów mogą skłaniać ośrodek rządowy co najmniej do zaostrzenia retoryki, znacząco ograniczając pole manewru. Bez względu na wyniki jesiennych wyborów, należy spodziewać się też większej aktywności państwa w dziedzinie polityki historycznej, być może także jej „konfliktowego” wariantu.

Natomiast utworzenie rządu z udziałem PiS oznaczać będzie znacznie poważniejszą korektę, choć z pewnością nie rewolucję. W takiej sytuacji spodziewać się można większej asertywności w relacjach z niektórymi sąsiadami, w tym przede wszystkim Niemcami (np. w kwestii sytuacji polskiej mniejszości, czy też płacy minimalnej) i Rosją. W odniesieniu do UE rząd i prezydent prezentować będą charakterystyczną dla ich obozu powściągliwość – zwłaszcza biorąc pod uwagę kierunek rozwoju Unii – co może przejawiać się np. w sprzeciwie wobec obligatoryjnego systemu przyjmowania

POLSKA POLITYKA ZAGRANICZNA PO WYBORACH

MOŻLIWE SCENARIUSZE

| Andrzej Turkowski

6 ●

uchodźców przez kraje członkowskie. Legitymacją dla tej polityki będą zapewne dążenie do „skuteczniejszej realizacji interesów narodowych” oraz „obrona przed rosyjskim imperializmem”. Możliwe jest również podjęcie inicjatywy wzmocnienia wspólnotowego wymiaru UE, czy też „zdywersyfikowanie” polskiej polityki zagranicznej, w tym w wymiarze śródkoeuropejskim (np. poprzez ocieplenie stosunków z Litwą oraz próbę zacieśnienia relacji z Rumunią). Rzeczywisty model polityki zagranicznej pozostaje jednak kwestią otwartą. Przynajmniej do jesieni.

Andrzej Turkowski

CSM jest niezależnym, pozarządowym ośrodkiem analitycznym zajmującym się polską polityką zagraniczną i najważniejszymi problemami polityki międzynarodowej. Fundacja została zarejestrowana w 1996 r. CSM prowadzi działalność badawczą i edukacyjną, wydaje publikacje, organizuje konferencje i spotkania, uczestniczy w międzynarodowych projektach we współpracy z podobnymi instytucjami w wielu krajach. Tworzy forum debaty i wymiany idei w sprawach polityki zagranicznej, relacji między państwami oraz wyzwań globalnego świata. Działalność CSM jest adresowana przede wszystkim do samorządowców i przedsiębiorców, a także administracji centralnej, polityków, dyplomatów, politologów i mediów. W 2009 r. CSM został uznany za jeden z najlepszych think tanków Europy Środkowo-Wschodniej w badaniu „The Leading Public Policy Research Organizations In The World” przeprowadzonym przez Uniwersytet Pensylwanii.

Centrum Stosunków Międzynarodowych ul. Mińska 25, 03-808 Warszawa t: +48 22 646 52 67

 www.twitter.com/CIR_CSM

 www.facebook.com/CIR.CSM



CENTRUM
STOSUNKÓW
MIĘDZYNARODOWYCH