

Sylwia Winiarska\*

# Współczesne wymiary bezpieczeństwa społeczno-kulturowego wybranych państw Europy Środkowej i Wschodniej w kontekście zagrożeń militarnych

**Modern dimensions of social and cultural security of selected Central and Eastern European countries in context of non-military threats**

**Streszczenie:** Era informacyjna napędzająca procesy globalizacji decyduje o coraz większym znaczeniu czynników społeczno-kulturowych dla bezpieczeństwa międzynarodowego, regionalnego i narodowego. Z uwagi na współzależności różnych sfer bezpieczeństwa, geopolitykę i pamięć historyczną społeczeństw regionu środkowoeuropejskiego oraz ekspansywną politykę rosyjską od początku XXI w., uwaga poświęcona jest wsparciu działań militarnych środkami miękkiej siły, w szczególności wysoce skutecznej polityce kulturalnej w państwach postradzieckich. Badania prowadzone w latach 2012-2017 wśród ekspertów ds. bezpieczeństwa umożliwiły pozyskanie informacji nt. kluczowych aspektów bezpieczeństwa niemilitarnego w Europie Środkowej oraz wypracowanie zaleceń dotyczących nowych zagrożeń społeczno-kulturowych dla państw środkowoeuropejskich po 2014 r. W toku pracy badawczej wykorzystano literaturę przedmiotu, materiały z badań Uniwersytetu Warszawskiego i CBOS oraz badania własne prowadzone w wybranych państwach Grupy Wyszehradzkiej, analizowane metodą SWOT.

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo społeczne, bezpieczeństwo kulturowe, inkluzja mniejszości narodowych i etnicznych, zagrożenia w sferze społeczno-kulturowej, napięcia i konflikty społeczne, miękka siła, rozwój cywilizacyjny społeczeństw środkowoeuropejskich

**Abstract:** The information age driving globalization processes determines the increasing importance of socio-cultural factors for international, regional and national security. Due to the interdependence of various security spheres, geopolitics and historical memory of the societies of the Central European region, and the expansionary Russian policy from the beginning of the 21st century, attention is paid to supporting military operations with soft power,

\* Sylwia Winiarska – dr, Akademia Finansów i Biznesu Vistula, Polska, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3309-5646>, e-mail: [s.winiarska@vistula.edu.pl](mailto:s.winiarska@vistula.edu.pl).

in particular, highly effective cultural policy in post-Soviet countries. Research conducted in the years 2012-2017 among security experts provided information on the key aspects of non-military security in Central Europe and to develop recommendations on new socio-cultural threats to Central European countries after 2014. In the course of the research work, literature on the subject, research materials from the University of Warsaw and CBOS (Research Center for Public Opinion, Warsaw) were used, as well as own research conducted in selected countries of the Visegrad Group, analyzed using the SWOT method.

**Keywords:** social security, cultural security, national and ethnic minorities inclusion, social and cultural threats, tensions and conflicts in social and cultural sphere, soft power, civilization development of Central European societies

## Wprowadzenie

Koncepcje strategiczne NATO z lat 1991 i 1999 skupiały się na redefinicji zagrożeń współczesnego świata, ich hybrydowości, lecz nie dostrzegały bezpośrednich ani politycznych, ani wojskowych zagrożeń ze strony Rosji. Tymczasem od początku XXI w. Rosja rozpoczęła konsekwentne i regularne prowadzenie działań zmierzających nie tylko do odbudowy strefy wpływów, ale także do przywrócenia rzeczywistej władzy nad utraconym w 1989 r. obszarem geostrategicznym.

Wywołany przez Rosję konflikt o Półwysep Krymski w 2014 r., dotyczący rozwiązania kwestii prawnomiędzynarodowego statusu tego obszaru w oparciu o dwustronną umowę z 1954 r., miał na celu odzyskanie bezwzględnej kontroli politycznej i militarnej nad rejonem strategicznym dla celów geopolitycznych. Spór, przerodziwszy się w konflikt zbrojny, był poparty dobrze sprawdzonym środkiem dyplomatycznym „miękkiej siły”, odnoszącym się do ochrony praw mniejszości rosyjskiej. Załączkiem konfliktu stał się spór o rzekome pogwałcanie praw mniejszości rosyjskiej, tj. utrudnienia w stosowaniu języka rosyjskiego w życiu publicznym, głównie w administracji lokalnej i edukacji, oraz podsycanie nienawiści wobec rosyjskojęzycznych obywateli Ukrainy.

Od początku pierwszego dwudziestolecia XXI w. Rosja zdaje się doskonalić wspomniane narzędzie miękkiej siły, które w swojej istocie jest niezwykle produktywne, efektywne i stanowi nieregularne, hybrydowe narzędzie nacisku na aktorów międzynarodowych, co pozwala osiągać długofalowe cele polityczne. Należy zauważyć, że ponoszone nakłady na ochronę polityki mniejszości rosyjskiej w Estonii, Gruzji, na Łotwie i Ukrainie oraz w państwach Azji Środkowej wydają się stosunkowo niewielkie w porównaniu z rzeczywistymi osiąganymi interesami narodowymi.

W związku z dwudziestoletnim trendem ewolucji miękkiej siły w polityce zagranicznej Federacji Rosyjskiej, tendencjami globalnymi związanymi z bezpieczeństwem, które uwypuklają znaczenie dynamiki, hybrydowości procesów, ich wielopoziomowych powiązań, to właśnie społeczno-kulturowe aspekty bezpieczeństwa Europy Środkowo-Wschodniej stale zyskują na znaczeniu.

Artykuł ten będzie stanowił próbę określenia zaleceń dla państw regionu środkowo-europejskiego odnośnie do ochrony obszaru kulturowego przed ingerencją rosyjskiej miękkiej polityki. Przedstawione zostaną kluczowe aspekty bezpieczeństwa kulturowego w Europie Środkowej po 2014 r., po czym omówione zostaną najważniejsze interesy państw Europy Środkowej w odniesieniu do bezpieczeństwa społeczno-kulturowego, w końcu w oparciu o badania własne zdefiniowane zostaną najważniejsze obszary polityki kulturowej i społecznej, które są zagrożone działaniami Federacji Rosyjskiej, oraz podjęta zostanie próba zdefiniowania potencjalnych środków obrony przed atakami „miękkiej siły” w przyszłości.

## 1. Istota bezpieczeństwa społeczno-kulturowego dla regionu środkowoeuropejskiego po 2014 r.

Geneza polityki wobec mniejszości narodowych i etnicznych w regionie Europy Środkowej i Wschodniej wynika z zaszłości historycznych, dynamicznych zmian geopolitycznych na przestrzeni dziejów między narodami regionu oraz ze sporów o wpływy w poszczególnych państwach między strategicznymi aktorami<sup>1</sup> w regionie: Prusami (późniejszą Rzeszą Niemiecką), Austrią i Rosją<sup>2</sup>. W okresie 1795-1918 wymienione zmiany miały znaczący wpływ na układ geopolityczny.

- 1 T. Kizwalter, *1795-1904*, [w:] *Polska na przestrzeni dziejów*, H. Samsonowicz i in., Warszawa 2006, s. 159-221.
- 2 R. Bäcker, *Typologie polityki Związku Sowieckiego wobec mniejszości narodowych*; A. Szczepańska, *Sytuacja Polaków w Czechosłowacji w latach 1958-1968*; P. Jašek, *Status mniejszości węgierskiej w Czechosłowacji w latach 1968-1989*; Ę. Petrás, *Mniejszości jako cel polityki narodowej Komunistycznej Partii Węgier po II wojnie światowej. Przypadek mniejszości niemieckiej i słowackiej*, [w:] *Między ideologią a socjotechniką. Kwestia mniejszości narodowych w działalności władz komunistycznych – doświadczenie polskie i środkowoeuropejskie*, red. M. Semczyszyn, J. Syrnyk, Warszawa 2014, s. 15-28, 66-85, 101-113; W. Paruch, *Region między Wschodem a Zachodem – ustanowienie, funkcjonowanie i upadek rządów autorytarnych w Europie Środkowo-Wschodniej*, [w:] *Wschód w globalnej i regionalnej polityce międzynarodowej*, red. A.R. Bartnicki, E. Kuzelewska, 2009, s. 201-215.

tyczny w tej części kontynentu. W tym okresie poszczególne państwa stosowały terror polityczny, wpływając w dużym stopniu na tożsamość narodową społeczeństw.

Polityka wobec mniejszości narodowych i etnicznych polegała na enkulturacji<sup>3</sup> podbitych narodów, w tym na wymuszeniu stosowania języka zaborcy w życiu tak prywatnym, jak i publicznym, fałszowaniu przekazów historycznych, propagandzie, drobiazgowej kontroli religijności (głównego nośnika tożsamości kulturowej w XIX-wiecznej Europie) oraz zakazie manifestowania uczuć patriotycznych wobec utraconych ojczyzn.

Nie sposób w szczegółach omawiać stosowane w okresie zaborów narzędzia polityczne ukierunkowane na asymilację społeczeństw środkowoeuropejskich. Wywołały one jednak długofalowe skutki w stosunkach między narodami regionu oraz w rozumieniu zjawiska bezpieczeństwa kulturowego i społecznego<sup>4</sup>. Nacisk należy położyć przede wszystkim na identyfikację narodową i etniczną, dobre sąsiedztwo, wrażliwy problem stosunków na obszarach przygranicznych oraz aktywność polityczną we władzach samorządowych, i w ogóle w społecznościach lokalnych.

Traktat poczdamski nakreślił w latach 1945-1989 kształtowanie się relacji między narodami omawianego regionu opierających się na komunistycznej doktrynie – *homosovieticus*<sup>5</sup>, konformizmie wobec władzy i zupełnym podporządkowaniu nowym wartościom. Zgodnie z nowym ładem społecznym większość cech etnicznych, narodowościowych stawała się drugorzędna w odniesieniu do wartości socreali-

- 3 Enkulturation – proces wrastania w kulturę danego społeczeństwa, podczas którego jednostka staje się integralnym jego członkiem i nosicielem kultury. Według M.J. Herskovitza, enkulturation jest zespołem „przejawów wyuczonego doświadczenia, które wyróżnia człowieka od innych istot i przy pomocy którego po urodzeniu i w późniejszym życiu nabywa on kompetencji swojej kultury”. Proces ten nie tylko pozwala na osiągnięcie osobistej satysfakcji, lecz również jest istotnym czynnikiem umożliwiającym socjalizację w danym społeczeństwie. Charakterystyczne cechy enkulturationi to: adaptacyjność, selektywność i stopniowa jej ewolucja. *Słownik etnologiczny – terminy ogólne*, red. Z. Staszczak, Warszawa–Poznań 1987, s. 75-77.
- 4 *Współczesne teorie socjologiczne*, red. A. Jasińska-Kania, J. Szacki, M. Ziółkowski, Warszawa 2008, s. 195-198; R. Brubaker, *Nacjonalizm inaczej – strategie narodowe i kwestie narodowe w nowej Europie*, Warszawa 1996.
- 5 K. Koc, *Dialog współczesności z tradycją. Europejskość edukacji polonistycznej*, [w:] *Dialog kultur w edukacji*, red. B. Myrdzik, M. Karwatowska, Lublin 2009, s. 119; *Post-Soviet Russian identity and its influence on European-Russian relations*, ed. A. Likhacheva, I. Makarov, E. Makarova, „European Journal of Futures Research” (2015) 3:4, s. 8.

zmu. W tym okresie również wiele wielowiekowych sporów etnicznych zostało sztucznie uśpionych, tak by mogła trwać przyjaźń między narodami należącymi do radzieckiej strefy wpływów.

Sztuczna struktura społeczna nie była w stanie wykorzystać tożsamości etniczno-narodowych, przez co po 1989 r. większość państw Europy Środkowej i Wschodniej zdecydowała o zerwaniu więzi ze Związkiem Radzieckim i przystąpieniu do integracji ze społecznością transatlantycką. Prowadząc transformację ustrojową w latach 1989-1999, część państw regionu wschodnio- i środkowoeuropejskiego skupiła się na wielowymiarowych przemianach społecznych, politycznych, gospodarczych i militarnych. Wiele animozji, negatywnych przejawów pamięci historycznej, wcześniejszych sporów i niechęci odżyło i wielostronne relacje społeczne były wówczas nacechowane nieufnością i wrogością<sup>6</sup>.

Piętnastolecie 1989-2004 naznaczone było konkurencją o jak najlepsze warunki akcesji do NATO w 1999 r.<sup>7</sup>, a następnie do Unii Europejskiej w 2004 r. Rywalizacja owa wpływała negatywnie na współpracę subregionalną. Interesy narodowe państw środkowoeuropejskich decydowały o rozwoju bądź stagnacji relacji sąsiedzkich. W latach 1991-1993 sprzyjały efektywnej współpracy, w latach 1994-1997 współpraca ta została niemalże zamrożona, po czym w latach 1998-2004 widoczna była ostra konkurencja podczas wzmożonych negocjacji akcesyjnych. Dopiero po akcesji do Unii Europejskiej współpraca regionalna bardzo się ożywiła i prowadziła do rozwoju wielopoziomowej współpracy wielostronnej.

Od momentu akcesji do struktur euroatlantyckich, zasadniczo po 2004 r., państwa wschodnio- i środkowoeuropejskie stały się celem ataków cybernetycznych, polityki dezinformacyjnej w mediach elektronicznych i audiowizualnych dokonywanych przez Federację Rosyjską. Wówczas jeszcze ani NATO, ani Unia Europejska nie uznawały byłego aktora strategicznego za realne zagrożenie dla bezpieczeństwa

6 J. Czaputowicz, *Multilateralna dyplomacja państw środkowoeuropejskich przed i po 1989 roku*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia”, vol. 1, 2016, s. 10; A. Mazurkiewicz, *Relacje między Zgromadzeniem Europejskich Narodów Ujarzmionych a Komitetem Wolnej Europy na tle polityki amerykańskiej 1950-1960*, „Pamięć i Sprawiedliwość”, 2013, 12, 1 (21), s. 213-244.

7 Słowacja przystąpiła do NATO w 2004 r. z uwagi na kryzys polityczny spowodowany dojściem do władzy w 1997 r. nacjonalistycznej partii Roberta Fico, zagrażającej transformacji ustrojowej i demokratyzacji niedawno powstałego państwa (w 1993 r.).

świata zachodniego<sup>8</sup>. Jak się okazało dekadę później, tuż na początku XXI w., Federacja Rosyjska odbudowała się po kryzysie polityczno-gospodarczym, podjęła też wysiłek transformacji gospodarczej, postępu technologicznego, aktywnie włączyła się w budowanie ładu międzynarodowego w świecie wielobiegunowym – ponownie stała się potęgą.

W 2008 r. Federacja Rosyjska zaskoczyła świat zachodni ingerencją polityczną i wojskową w leżącej w Gruzji Osetii Południowej<sup>9</sup>, powołując się na pogwałcanie praw mniejszości rosyjskiej. Agresja ta była jedynie zwiastunem kolejnej operacji rosyjskiej miękkiej polityki w regionie byłych państw strefy radzieckiej. W 2014 r. doszło bowiem do interwencji na Półwyspie Krymskim<sup>10</sup> na podstawie podobnego dyskursu, tj. ochrony praw mniejszości rosyjskojęzycznej, gdzie Federacja Rosyjska zastosowała podobne środki dyplomatyczne (udoskonalone w oparciu o doświadczenia z Gruzji), poparte zakamuflowaną interwencją wojskową. Należy podkreślić, że ten konflikt stanowił dla Rosji eksperyment, którego narzędzia stosowane są obecnie w kolejnych działaniach wobec Zachodu.

Na forum organizacji międzynarodowych, głównie Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Rady Europejskiej oraz Komitetu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych ONZ, Federacja Rosyjska zdecydowanie oskarża, potępia i wprowadza w błąd społeczność międzynarodową na temat sytuacji mniejszości rosyjskiej w państwach zamieszkania. Społeczność zachodnioeuropejska jest zaskoczona, jak przebiegle, zręcznie i skutecznie Rosja, będąca państwem niedemokratycznym, stosuje demokratyczne środki ochrony społeczno-kulturowej na forum międzynarodowym.

- 8 Koncepcja Strategiczna NATO, [https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/koncepcja\\_strategiczna\\_nato\\_tlumaczenie.pdf](https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/koncepcja_strategiczna_nato_tlumaczenie.pdf) [20.04.2021]; K. Łastawski, *Nowa Koncepcja Strategiczna NATO*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe”, XI, 2014 (nr 4), s. 82.
- 9 B.J. Ellison, *Russian Grand Strategy in the South Ossetia War*, „Demokratizatsiya”, vol. 19, 2011, issue 4, s. 345-347; T. Hoch, E. Souleimanov, *Russia's Role in the Official Peace Process in South Ossetia*, „Bulletin of Geography. Socio-economic Series”, February 2014, s. 54-56.
- 10 *The Evolution of Russian Hybrid Warfare: Ukraine*, ed. K. Zarembo, S. Solodkyy, 29.01.2021, <https://cepa.org/the-evolution-of-russian-hybrid-warfare-ukraine/> [20.04.2021]; A. Rącz, *Russia's Hybrid War in Ukraine Breaking the Enemy's Ability to Resist*, „FIIA Report 43”, 2015, s. 47-57, <https://www.fiaa.fi/en/publication/russias-hybrid-war-in-ukraine> [20.04.2021].

## **2. Interesy państw Europy Środkowej i Wschodniej w zakresie bezpieczeństwa: kluczowe czynniki społeczne i kulturowe**

Tworzenie celów polityki bezpieczeństwa państwa zależy od wielu czynników wewnętrznych i zewnętrznych. Wynikają one nie tylko z relacji państwa z organizacjami międzynarodowymi i regionalnymi oraz państwami pochodzenia mniejszości, głównie ościennymi, ale również z międzynarodowego prawa publicznego oraz procesów międzynarodowych. Bezpieczeństwo społeczne kształtuje się w oparciu o tożsamość narodową, spuściznę kulturową oraz rozwój zasad funkcjonowania inkluzyjnych społeczności etniczno-narodowościowych.

Polityka wobec mniejszości kształtowana jest przez dwie strony procesu, państwo zamieszkania oraz mniejszości narodowe wspierane przez państwo pochodzenia. Z jednej strony, w oparciu o zobowiązania prawnomiędzynarodowe, władze państwowe profilują, monitorują, jak też wspierają najpilniejsze potrzeby i interesy poszczególnych grup mniejszościowych w danych przedmiotach ochrony i promocji rozwoju społecznego. Z drugiej strony, mniejszości narodowe występują do władz państwa zamieszkania o nadanie, rozwój, zmianę stosowanych środków prawnych i politycznych, często wspierane przez władze państw pochodzenia.

Ewolucja stosowanych środków ochrony praw mniejszości narodowych i etnicznych jest uzależniona od bieżących wydarzeń w relacjach regionalnych i ponadregionalnych, transformacji prawnej, kierunków polityki społecznej, ekonomicznej, zagranicznej, technologicznej, bezpieczeństwa i obrony. Zrównoważenie interesów państwa z interesami mniejszości narodowych i etnicznych stanowi najważniejsze wyzwanie dla społecznej polityki wobec tych grup.

Postępujące od lat 1970. upodmiotowienie mniejszości narodowych i etnicznych w systemie prawa międzynarodowego i krajowego nadaje mniejszościom większe przywileje i uprawnienia w społeczeństwach, do których przynależą i wśród których żyją. Ich podmiotowość uprawnia je zatem do zwiększonego udziału w życiu publicznym, w społecznych relacjach oraz w lokalnym i regionalnym rozwoju ekonomicznym. Zwiększone uczestnictwo grup mniejszościowych w różnych sferach społecznych wymaga inkluzyjności społecznej w administracji państwowej, sektorze prywatnym oraz w pozostałych formach relacji społecznych, w tym w edukacji, prasie, kulturze.

**Tabela 1. System ochrony praw człowieka a interesy państwa w zakresie bezpieczeństwa narodowego w państwach Europy Środkowej i Wschodniej po 2014 r.**

Lp.	Przedmiot systemu ochrony praw człowieka, w tym mniejszości narodowych i etnicznych	Cele systemu ochrony praw człowieka	Interesy państwa w zakresie bezpieczeństwa narodowego	Cele polityki państwa
1.	Podstawowe prawa chroniące godność ludzką	Ochrona jednostki, bezpieczeństwo osobiste, bezpieczeństwo grup narażonych na różne formy dyskryminacji	Spójność społeczna	Rozwój społeczeństwa obywatelskiego, zwalczanie napięć społecznych
2.	Ochrona przed dyskryminacją	Ochrona równych praw wszystkich grup społecznych	Inkluzja społeczna	
3.	Prawo do zatrudnienia	Rozwój rynku pracy	Bogacenie się ludności, podnoszenie poziomu życia społeczeństwa	Wzrost dobrobytu
4.	Prawo do zabezpieczenia społecznego	Zabezpieczenie społeczeństwa przed ubóstwem, zabezpieczenie zdrowotne	Podnoszenie jakości życia społeczeństwa	
5.	Prawo do edukacji	Rozwój wiedzy, umiejętności niezbędnych do bogacenia się społeczeństwa	Postęp cywilizacyjny społeczeństwa	Rozwój światopoglądów, umiejętności współżycia w społeczeństwie postmodernistycznym
6.	Prawo do kultywowania kultury narodowej i etnicznej	Rozwój tożsamości, uduchowienie społeczeństwa, rozwój tolerancji wobec kultur wewnątrz danego narodu	Spójność kulturowa i społeczna, inkluzyjność grup narodowościowych i etnicznych	Rozwój społeczeństwa obywatelskiego, zwalczanie napięć społecznych
7.	Prawo do ochrony języka mniejszości	Umożliwienie równoprawnego funkcjonowania w społeczeństwie		

Źródło: opracowanie własne na podstawie wybranych aktów prawnych oraz Strategii Bezpieczeństwa Narodowego, BBN, Warszawa 2020.

Zestawienie przedmiotów ochrony praw człowieka odnoszących się do mniejszości narodowych i etnicznych z interesami państwa w obszarze bezpieczeństwa narodowego umożliwia zrozumienie wyzwań i zagrożeń, z jakimi państwo się boryka podczas kształtowania polityki wobec tych grup społecznych. Tabela 1. przedstawia katalog siedmiu przedmiotów ochrony praw człowieka, stanowiących najważniejsze



aspekty prawnomiędzynarodowe. Wymienione przedmioty ochrony praw człowieka wykorzystywane są przez rosyjską dyplomację w kreowaniu „miękkiej siły” i wpływaniu na pozycję międzynarodową państw w regionie środkowoeuropejskim, głównie Estonii, Łotwy, Ukrainy, oraz pozycjonowaniu Federacji Rosyjskiej w regionie Azji Centralnej.

Wymienionych siedem przedmiotów międzynarodowej ochrony praw człowieka dotyczy głównie praw pierwszej i drugiej generacji. Zawarte są one w międzynarodowych paktach, konwencjach, czyli twardych dokumentach juretycznych. Dyplomacja Federacji Rosyjskiej wykorzystuje zatem zapisy aktów prawa międzynarodowego do promocji i zabezpieczania interesów i potrzeb mniejszości rosyjskiej w wybranych państwach, co wydaje się skutecznym instrumentem wywierającym wpływ na ich bezpieczeństwo społeczne. Oparcie działań dyplomatycznych na twardych zapisach prawa międzynarodowego publicznego jest zamierzonym postępowaniem, które wymusza na organizacjach międzynarodowych wywoływanie presji na dane państwa członkowskie, by te wykonywały cele Rosji.

„Podstawowe prawa chroniące godność ludzką” oraz „ochrona przed dyskryminacją” zaliczane są do praw pierwszej generacji i są traktowane jako podstawa do podejmowania aktywnych kroków na korzyść mniejszości rosyjskiej, bez względu na państwo zamieszkania. Obszary zamieszkane przez co najmniej 20-30% populacji ogółem przez społeczności rosyjskojęzyczne, utożsamiające się z narodem rosyjskim, są zatem z definicji objęte opieką państwa zamieszkania. Państwo pochodzenia, w tym wypadku Rosja, również z najwyższą uwagą śledzi ewolucję praw człowieka dotyczącą mniejszości rosyjskiej. Praktyka ta jest zwyczajową praktyką międzynarodową, stosowaną przez wiele państw Europy Środkowej, jednak instrumenty rosyjskie są bardzo precyzyjnie określone i umiejętnie stosowane w środowisku międzynarodowym, czego państwa Europy Środkowej i Wschodniej nie wypracowały do końca drugiej dekady XXI w.

„Prawo do zatrudnienia”, „prawo do zabezpieczenia społecznego”, „prawo do edukacji”, „prawo do kultywowania kultury narodowej i etnicznej” oraz „prawo do ochrony języka mniejszości” należą do praw drugiej generacji i ściśle określają przedmioty dyskryminacji oraz naruszeń godności człowieka. Płacenie podatków od dochodów osobistych przez społeczność rosyjską jest argumentem popierającym ich

prawa do tychże środków ochrony i korzystania z pełnych praw politycznych państwa zamieszkania.

Interesy państw dotyczące bezpieczeństwa narodowego w zakresie polityki wobec mniejszości narodowych odnoszą się głównie do zachowania spójności terytorialnej, społecznej, tworzenia warunków do rozwoju i postępu cywilizacyjnego. Ingerencja rosyjska w te sfery polityczne prowadzi do naruszenia istotnych poziomów bezpieczeństwa państwa. Jeśli chodzi o destabilizację czynnika społecznego państw docelowych, miękka siła jest niesłychanie tanim i skutecznym środkiem dyplomatycznym, który ma długofalowe skutki dla tychże państw. Z jednej strony zakłócanie są czynniki stabilizacji i rozwoju państw środkowoeuropejskich i środkowoazjatyckich, z drugiej strony na forum międzynarodowym działania dyplomatyczne prowadzą do nadwyrężania wizerunku tych państw oraz do utrwalania stereotypu – państw stale nierespektujących praw człowieka, co negatywnie wpływa na inne sfery funkcjonowania w środowisku międzynarodowym.

### **3. Środki ochrony mniejszości a ochrona przed miękka polityką państw trzech po 2014 r.**

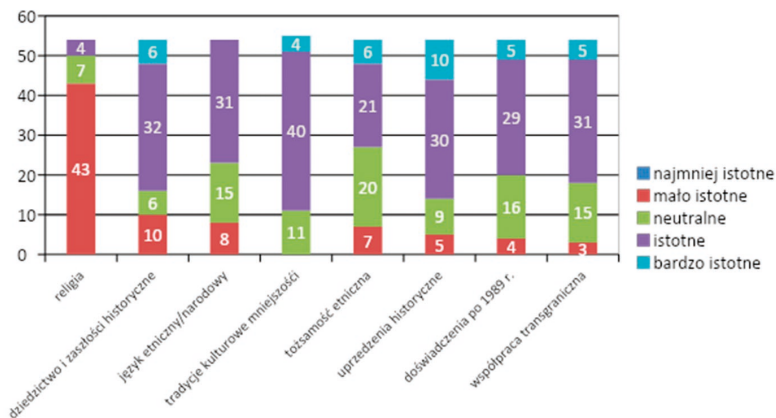
Zmiany geopolityczne na skutek rozpadu Związku Radzieckiego i rozwiązania Układu Warszawskiego w 1991 r. oraz powiązanie kwestii bezpieczeństwa regionalnego z zasadami praworządności i ochroną praw człowieka (zasady bezpieczeństwa zbiorowego Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie) wymagają kompleksowego podejścia do problematyki bezpieczeństwa, czyli stosowania zarówno twardych, jak i miękkich środków polityki zagranicznej.

Z uwagi na tematykę artykułu, uwaga zostanie skupiona na miękkich aspektach polityki zagranicznej, czyli na polityce kulturowej, będącej obecnie bardzo skutecznym narzędziem ochrony i wspierania realizacji interesów narodowych. Federacja Rosyjska jako jeden ze strategicznych aktorów globalnych doskonalących narzędzia polityki „miękkiej siły” w sposób zaplanowany, skoordynowany, wieloaspektowy wykorzystuje jednocześnie wszystkie aspekty ochrony mniejszości rosyjskiej w państwach Europy Środkowej i Wschodniej na rzecz ponownej ekspansji na tym obszarze. Narzędzia wymienione w tabeli 1. są najczęściej stosowane.

Już w latach 2012-2018 eksperci w dziedzinie bezpieczeństwa uważali rosnące znaczenie niemilitarnych, związanych z polityką społeczną i kulturową aspektów stabilizacji relacji regionalnych w Europie Środkowej. Badanie opinii było prowadzone w czterech najważniejszych państwach regionu: w Czechach, Polsce, Słowacji i Węgrzech wśród pięćdziesięciu czterech ekspertów ds. bezpieczeństwa zatrudnionych w ośrodkach analitycznych, badania opinii społecznej oraz w ośrodkach akademickich specjalizujących się w zakresie obronności i bezpieczeństwa.

Według opinii respondentów (wykres 1.) szczególnie wrażliwymi czynnikami konfliktogennymi były wskazywane tradycje mniejszości narodowej i etnicznej (40% respondentów ogółem), dziedzictwo i zaszczości historyczne (32% respondentów ogółem), współpraca transgraniczna i język mniejszości narodowej (obydwa czynniki – 31% respondentów ogółem). Uwagę zwraca ocena czynnika doświadczeń po 1989 r., który wskazało 29% respondentów, zauważających problem relacji między narodami w trakcie procesu akcesyjnego do społeczności transatlantyckiej, który może wskazywać na negatywny wpływ doświadczeń okresu transformacji na wzajemne relacje i uprzedzenia. Ocena „bardzo istotne znaczenie” nie była stosowana przez respondentów często, jednak w większości, 10% badanych uznało, że uprzedzenia historyczne nadal stanowią bardzo istotną przyczynę wzajemnych kryzysów bądź konfliktów.

**Wykres 1. Przyczyny kryzysów/konfliktów na tle narodowym i etnicznym w wybranych państwach Europy Środkowej i Wschodniej**



Źródło: opracowanie własne, lata 2012-2017.

Najmniej istotnym czynnikiem konfliktogennym, który respondenci wskazali, okazała się religia, aż 43% respondentów uznało ją za nieistotne zarzewie konfliktów w tym regionie. Ze względu na przynależność do wspólnoty chrześcijańskiej wszystkich państw wyszehradzkich, relatywnie zatartą pamięć historyczną nt. konfliktów między katolikami i husytami, oraz wśród katolików o dominację w regionie, rzeczywiście, na tle religijnym trudno by szukać obecnie śladów wskazujących na konflikty o podłożu religijnym w prasie, mediach społecznościowych, prasie pisemnej czy audiowizualnej, jak również w literaturze przedmiotu.

Zdecydowanie inaczej wygląda sprawa ochrony języka mniejszości narodowej oraz wspierania lokalnej aktywności politycznej osób należących do mniejszości narodowych na obszarach, gdzie mniejszość taka stanowi minimum 30% populacji. W związku z rozwojem ochrony praw człowieka, dzięki któremu status mniejszości narodowych i etnicznych znacznie się ustabilizował, upodmiotowienie tych grup społecznych umożliwiło państwom znaczące wsparcie w poszanowaniu i egzekwowaniu praw wynikających z kart i konwencji międzynarodowych przyjętych przez państwa środkowoeuropejskie po 1989 r. Paradoksalnie można uznać, że dokumenty chroniące grupy społeczne narażone na dyskryminację ze względu na pochodzenie narodowościowe, etniczne, język, kulturę, tradycję, religię, mające za zadanie stabilizować wzajemne relacje między narodami, są wykorzystywane przez rosyjską dyplomację jako narzędzie destabilizacji społecznej i politycznej.

W celu zrozumienia paradoksu tego mechanizmu konieczne wydaje się stworzenie analizy SWOT systemu ochrony praw mniejszości narodowych i etnicznych, aby unaocznic, jakie cechy polityki ochrony praw człowieka wykorzystuje Federacja Rosyjska w destabilizowaniu spójności, przyjaznych stosunków między państwami regionu Europy Środkowej, wewnętrznego bezpieczeństwa państw regionu, równoważenia interesów mniejszości i większości społeczeństw regionu. Wykazane siły i szanse wykorzystywane są przeciwko państwom europejskim przez zręczne wystąpienia rosyjskich dyplomatów wyjątkowo agresywnie piętnujących politykę wewnętrzną państw regionu, w których stawiany jest nacisk na brak dostatecznych wolności mniejszości rosyjskiej, głównie odnośnie do praw językowych, edukacyjnych i praw politycznych. Wszystkie słabości i zagrożenia również są wyko-

rzystywane przez Federację Rosyjską do wzmacniania wykorzystywanych sił i szans jako narzędzia walki ze społecznością transatlantycką.

**Tabela 2. Analiza SWOT czynników społecznych i kulturowych w zakresie bezpieczeństwa Europy Środkowej i Wschodniej**

SIŁY	SŁABOŚCI
<p>Ścisłe zdefiniowany zakres ochrony mniejszości narodowych w oparciu o infrastrukturę prawną Rady Europy, Unii Europejskiej oraz Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie.</p> <p>Dobrze zorganizowana infrastruktura administracyjna dotycząca ochrony praw mniejszości tak w organizacjach regionalnych, jak również na poziomie narodowym.</p> <p>Stąła wymiana informacji między władzami państw członkowskich i organami organizacji regionalnych.</p> <p>Stały monitoring wykonywania kart i konwencji międzynarodowych.</p> <p>Wzajemny dialog w okolicznościach niedostatecznych środków podejmowanych przez państwa sygnatariuszy na rzecz ochrony mniejszości.</p> <p>Dbłość państw sygnatariuszy o wykonywanie zaleceń wydawanych przez organy przedstawicielskie organizacji regionalnych.</p>	<p>Zbyt niski poziom współpracy i wymiany poglądów między państwami sygnatariuszami odnośnie do doświadczeń i wiedzy nt. ochrony praw mniejszości.</p> <p>Niedostateczna promocja praw mniejszości narodowych i etnicznych w regionie.</p> <p>Niedostateczny poziom edukacji na rzecz różnorodności, poszanowania godności oraz walki z uprzedzeniami wśród społeczeństw państw sygnatariuszy.</p> <p>Malejące finansowanie polityki ochrony i promocji różnorodności kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych.</p> <p>Spadek aktywności organizacji zrzeszających członków mniejszości narodowych i etnicznych wskutek spadku finansowania, ale również zainteresowania przynależnością do tych organizacji (przyczyny głównie demograficzne).</p>
SZANSE	ZAGROŻENIA
<p>Coraz bardziej wyspecjalizowane grupy robocze na forum organizacji regionalnych (Rada Europy i OBWE) odpowiadające za tematykę ochrony mniejszości narodowych i etnicznych.</p> <p>Wzrost zaangażowania organizacji pozarządowych w obszarze ochrony praw człowieka w promocję różnorodności kulturowej i wzajemnych relacji między narodami regionu.</p> <p>Wzrost zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego na rzecz walki z uprzedzeniami na tle narodowościowym i etnicznym.</p> <p>Stabilna i dobrze zorganizowana infrastruktura prawna na rzecz ochrony praw obywatelskich w państwach sygnatariuszach kart i konwencji.</p>	<p>Brak widocznych i zdecydowanych reakcji organizacji regionalnych na interwencje dyplomatyczne Federacji Rosyjskiej.</p> <p>Niedostateczne promowanie reakcji państw sygnatariuszy dokumentów międzynarodowych na interwencje dyplomatyczne Federacji Rosyjskiej.</p> <p>Brak wspólnych inicjatyw państw sygnatariuszy na interwencje dyplomatyczne Federacji Rosyjskiej.</p> <p>Brak inicjatyw i kroków organizacji regionalnych przeciwko działaniom dyplomacji Federacji Rosyjskiej.</p>

Źródło: opracowanie własne.

Z tabeli 2. wynika, że pomimo dobrze rozwiniętej infrastruktury prawnej, sprawnie funkcjonujących instytucji regionalnych i narodowych na rzecz ochrony praw człowieka, stale monitorowanego poziomu wdrażania ulepszanych instrumentów ochrony mniejszości narodowych i etnicznych, aspekty społeczno-kulturowe bezpieczeń-

stwa regionu środkowoeuropejskiego są narażone na skuteczne ataki rosyjskiej dyplomacji.

Bardzo istotne znaczenie w tej kwestii ma brak zarówno skoordynowanego stanowiska państw sygnatariuszy, jak i stosownych i równie silnych reakcji organizacji regionalnych, w szczególności Rady Europy i OBWE, przeciwko działaniom Federacji Rosyjskiej. Każde wystąpienie rosyjskich dyplomatów pozostawione bez adekwatnej odpowiedzi przyczynia się do utwierdzania rosyjskiej pozycji, czyli dominacji, w regionie.

Federacja Rosyjska zarzuca państwom środkowoeuropejskim uniemożliwianie inkluzji społecznej osobom należącym do mniejszości rosyjskiej pomimo posiadanego obywatelstwa oraz płacenia podatków w państwach zamieszkania, powołując się na zapisy konwencji oraz wnoszonych już wcześniej skarg podczas spotkań międzyrządowych, co wzmacnia wydzwięk wystąpień oraz skutki prawnomiędzynarodowe.

Powyżej nakreślone działania są dodatkowo wspierane w mediach społecznościowych, na profilach poszczególnych przedstawicielstw dyplomatycznych, w komunikatorach oraz w mediach audiowizualnych. Takim działaniom nie odpowiadają stosowne reakcje ani ze strony rządów państw Europy Środkowej na forum organizacji regionalnych, ani ze strony organów przedstawicielskich tychże organizacji.

## Podsumowanie

Pierwszy wniosek, jaki nasuwa się po powyższej analizie, dotyczy konsekwentnej odbudowy statusu i roli Federacji Rosyjskiej w regionach środkowoeuropejskim i środkowoazjatyckim. Ponadto zamierzone konfliktowanie i wywoływanie niepokojów społecznych o podłożu etniczno-narodowościowym wpływają na relacje wewnątrzregionalne, co tym bardziej ułatwia dalsze działania dyplomatyczne.

W związku z hybrydowymi działaniami skupiającymi miękkie i twarde środki polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej skierowane przeciw interesom państw Europy Środkowej, istotne wydaje się zdecydowane reagowanie na działania dyplomacji rosyjskiej podczas spotkań międzyrządowych na forach organizacji ds. ochrony praw człowieka, kiedy interwencja jawnie i bezpodstawnie godzi w intere-

sy danego państwa regionu. Pozostawianie bez reakcji takich postaw będzie wykorzystywane w przyszłych działaniach.

Nieczęstą praktyką są protesty i wyrażanie zaniepokojenia rosyjskimi działaniami, zatem istotne wydaje się stosowanie tych rozwiązań w każdym przypadku wystąpienia rosyjskiego dyplomaty na forum oraz popierania tych inicjatyw groźbą sankcji lub jej wykonaniem w oparciu o próby destabilizacji dotyczące praw mniejszości rosyjskiej.

Poszczególne państwa powinny publikować, za pomocą mediów społecznościowych i na forach organizacji międzynarodowych (Rada Europy, Unia Europejska, NATO, Organizacja Współpracy i Bezpieczeństwa w Europie, Komisja Praw Człowieka ONZ), regularne raporty o rosyjskich działaniach miękkiej siły i ich skutkach dla polityki wewnętrznej.

Z powyższej analizy wyłania się pięć zasadniczych zaleceń, które pozwolą państwom Europy Środkowej i Wschodniej na bardziej adekwatne reakcje w stosunku do działań rosyjskich związanych z ochroną praw mniejszościowych.

Po pierwsze, monitorowanie w sposób ciągły działań rosyjskiej dyplomacji przez dyplomacie regionu wschodnio- i środkowoeuropejskiego, kiedy tylko działania rosyjskie dotyczą mniejszości rosyjskiej w omawianym regionie, w szczególności podczas szczytów OBWE, Rady Europy i poszczególnych agend ds. społecznych ONZ.

Po drugie, utworzenie w strukturach NATO, Rady Europy, Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych wyspecjalizowanych zespołów ds. ochrony praw człowieka pod kątem wykorzystywania ich w działaniach polityki zagranicznej z naciskiem na działania ze strony Federacji Rosyjskiej oraz innych aktorów globalnych (rosnący problem migracji międzynarodowych niebawem będzie wymagał podobnych działań – sekurytyzacji migracji).

Po trzecie, zasadne wydaje się utworzenie mechanizmów stałej wymiany informacji między państwami Europy Środkowej i Wschodniej, w tym opinii na temat możliwych odpowiedzi na działania Federacji Rosyjskiej w mediach tradycyjnych i społecznościowych.

Czwartym zaleceniem powinno być wystosowywanie przez dyplomacie państw regionu środkowo- i wschodnioeuropejskiego protestów, popartych medialną promocją, w razie wystąpienia przedstawicieli rosyjskiej dyplomacji, które godziłyby w całość polityki wobec

mniejszości narodowych, w przypadku gdyby zarzuty były fałszywe lub nieadekwatne do rzeczywistości.

Po piąte, poszczególne państwa badanego regionu powinny publikować, za pomocą mediów społecznościowych i na forach organizacji międzynarodowych (Rada Europy, Unia Europejska, NATO, OBWE, Komisja Praw Człowieka ONZ), regularne raporty o rosyjskich działaniach miękkiej siły i ich skutkach dla polityki wewnętrznej państw, wobec których Rosja stosuje środki nacisku.

## Bibliografia

- Agnew J., *Is „geopolitics” a word that should be endowed only with the meaning it acquired in the early twentieth century*, „Progress in Human Geography”, nr 28 (5).
- Brubaker R., *Nacjonalizm inaczej – strategie narodowe i kwestie narodowe w nowej Europie*, Warszawa 1996.
- Budapest Joint Statement of the Visegrád Group Heads of Government on Strengthening the V4 Security and Defence Cooperation, Budapest, 14.10.2013, <https://www.visegradgroup.eu/calendar/2013/budapest-joint-statement-140929>.
- Czaputowicz J., *Multilateralna dyplomacja państw środkowoeuropejskich przed i po 1989 roku*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia”, vol. 1, 2016.
- Deklaracja praw osób należących do mniejszości narodowych lub etnicznych, religijnych i językowych, <http://libr.sejm.gov.pl/tekoi1/txt/onz/1992b.html>.
- Dialog kultur w edukacji*, red. B. Myrdzik, M. Karwatowska, Lublin 2009.
- Dyrektywy 2004/38/WE i 2000/43/WE zabraniające dyskryminacji ze względu na pochodzenie etniczne, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0460:FIN:PL:PDF>.
- Ellison B.J., *Russian Grand Strategy in the South Ossetia War*, „Demokrati-zatsiya”, vol. 19, 2011, issue 4.
- Globalizacja – integracja – transformacja: główne problemy polityczne globalizacji, integracji europejskiej oraz transformacji politycznej Europy Środkowej i Wschodniej*, red. J. Marszałek-Kawa, J. Modrzyńska, Toruń 2004.
- Koncepcja Strategiczna NATO, [https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/koncepcja\\_strategiczna\\_nato\\_tlumaczenie.pdf](https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/koncepcja_strategiczna_nato_tlumaczenie.pdf).
- Kwestia mniejszości narodowych w działalności władz komunistycznych – doświadczenie polskie i środkowoeuropejskie*, red. M. Semczyszyn, J. Syrnyk, Warszawa 2014.
- Łastawski K., *Nowa Koncepcja Strategiczna NATO*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe”, XI, 2014 (nr 4).



- Mazurkiewicz A., *Relacje między Zgromadzeniem Europejskich Narodów Ujarzmionych a Komitetem Wolnej Europy na tle polityki amerykańskiej 1950-1960*, „Pamięć i Sprawiedliwość”, 2013, 12, 1 (21).
- Post-Soviet Russian identity and its influence on European-Russian relations*, ed. A. Likhacheva, I. Makarov, „European Journal of Futures Research” (2015) 3:4.
- Rącz A., *Russia’s Hybrid War in Ukraine Breaking the Enemy’s Ability to Resist*, „FIIA Report 43”, 2015, <https://www.fiaa.fi/en/publication/russias-hybrid-war-in-ukraine>.
- Russia’s Role in the Official Peace Process in South Ossetia*, ed. T. Hoch, E. Souleimanov, „Bulletin of Geography. Socio-economic Series”, February 2014.
- Samsonowicz H. i in., *Polska na przestrzeni dziejów*, Warszawa 2006.
- Słownik etnologiczny – terminy ogólne*, red. Z. Staszczak, Warszawa–Poznań 1987.
- The Evolution of Russian Hybrid Warfare: Ukraine*, ed. K. Zarembo, S. Solodkyy, 29.01.2012, <https://cepa.org/the-evolution-of-russian-hybrid-warfare-ukraine/>.
- Wschód w globalnej i regionalnej polityce międzynarodowej*, red. A.R. Bartnicki, E. Kuźelewska, Toruń 2009.
- Współczesne teorie socjologiczne*, red. A. Jasińska-Kania, J. Szacki, M. Ziółkowski, Warszawa 2008.