



Nie poddawajmy polityki wschodniej

Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz

Polityczne trzęsienie ziemi, jakie dokonuje się na Ukrainie po wyborach prezydenckich wiosną 2019 roku, paradoksalnie otwiera możliwość przełamania kryzysu w naszych stosunkach z Kijowem. Oczywiście, naiwnością byłoby oczekiwać, że prezydent Wołodymyr Zełenski położy na stole takie rozwiązania wszystkich problemów, jakie chciałyby widzieć strona polska. Relacje z Ukrainą na pewno nie będą proste. Stawką jest jednak coś więcej niż ocieplenie między Warszawą i Kijowem. Chodzi o naszą podmiotowość w regionie, zdolność do promowania polskich interesów bezpieczeństwa w NATO i w Unii Europejskiej, wreszcie o przygotowanie się na ewentualne sytuacje kryzysowe w tej części Europy.

A jednak Ukraina i UE

Przez ponad ćwierć wieku nie podlegało dyskusji, że państwa Europy Wschodniej mają dla Polski znaczenie strategiczne. Oczywiście, nie brakowało kontrowersji, jednak kluczowe założenia naszej polityki wobec sąsiadów zza Buga pozostawały niezmiennie. W centrum tej polityki była Ukraina, a jej strategiczny cel stanowiło wsparcie suwerenności Kijowa i innych państw regionu. Sposobem zaś na osiągnięcie tego celu była demokratyczna transformacja według modelu unijnego, którą Polska aktywnie wspierała. Taka polityka wschodnia stanowiła – obok integracji Polski z UE i współpracy euroatlantycznej – trzeci filar polskiej polityki zagranicznej.

Rząd Prawa i Sprawiedliwości był pierwszym w historii III RP, który zakwestionował ten dogmat. Polska wycofała się z aktywnego kształtowania unijnej polityki wobec Wschodu, coraz częściej zaczęto też powoływać się na kluczowe znaczenie zaangażowania amerykańskiego w naszym regionie. Równocześnie konflikt z Ukrainą wokół pamięci historycznej (zawiniony zresztą przez obie strony) doprowadził do bezprecedensowego ochłodzenia wzajemnych relacji.

Ostatnie działania polskiego MSZ świadczą o tym, że władze przekonały się, iż „wynalezienie na nowo koła” w polityce wschodniej nie jest proste, że bez Ukrainy oraz współpracy z Unią nie da się budować sensownej polityki wobec sąsiadów zza Buga. Minister Jacek Czaputowicz zaangażował się w promowanie nowych (w większości słusznych) rozwiązań w ramach unijnej polityki Partnerstwa Wschodniego (PW). Po przedstawieniu ich w Brukseli podczas konferencji z okazji dziesięciolecia PW w maju 2019 roku, zaprezentował je następnie podczas wizyty w Kijowie (czerwiec 2019). Szef polskiego MSZ był jednym z pierwszych, który wraz ze szwedzką odpowiedniczką Margot Wallström udał się z wizytą do nowego ukraińskiego prezydenta. Kilka dni później w Brukseli z Zeńskim spotkał się zaś prezydent Andrzej Duda. Jednak Polska ciągle unika wyrazistych i jednoznacznych działań. Mało kto zwrócił uwagę, że konferencja rocznicowa Partnerstwa była w istocie substytutem szczytu, który powinien być się odbyć dokładnie w 10. urodziny tej polityki. Spotkanie przywódców UE i krajów partnerskich zostało jednak przełożone na przyszły rok. Dlaczego? Otóż nie znalazł się w Unii „gospodarz” chętny do organizacji tego wydarzenia. Ostrożne zaangażowania na najwyższym szczeblu widać też w stosunkach dwustronnych. W czasie inauguracji urzędu przez nowego prezydenta Ukrainy obok głów państw z krajów bałtyckich i Węgier nie stanął Andrzej Duda. Wołodymyr Zeński otrzymał zaproszenie do Polski na 1 września, nie słyhać jednak o ewentualnej oficjalnej wizycie dwustronnej.

To dobrze, że Polska nie „odpuszcza” Wschodu, jednak polityka „na pół gwizdka” ma niewielkie szanse na powodzenie. Bez wyrazistej postawy przywódców głos znad Wisły nie będzie słyszalny: ani w Brukseli, ani w Berlinie, ani nawet w Kijowie. Polskie władze muszą wreszcie skonfrontować się z pytaniem: czy Warszawa woli być w regionie bardziej obserwatorem, czy też chce spróbować wrócić do ambitnej strategii wobec wschodnioeuropejskich sąsiadów?

Czy to się opłaca?

Oslabienie zapala do aktywnych działań na Wschodzie to nie tylko efekt antyunijnych czy też historycznych namiętności obecnej władzy. To także konsekwencja narastających wątpliwości dotyczących bilansu zysków i strat. Wewnątrzpolskie, a także międzynarodowe uwarunkowania polityki wschodniej nie są dzisiaj łatwe. Budowanie relacji z Kijowem utrudnia coraz wyraźniej słyszalna w kraju frakcja antyukraińskich nacjonalistów, z którą zresztą część środowisk obecnego rządu podjęła ewidentny flirt. Relacje ze wschodnimi partnerami komplikuje też nadwyreżona reputacja Polski w Unii, co wiąże się z konfliktem o naruszanie zasad praworządności.

Z drugiej strony, tak w Polsce, jak i w całej Unii narasta rozczarowanie wolniejszym, niż się spodziewano, wprowadzaniem reform na Ukrainie i w innych krajach partnerskich. Oligarchiczne powiązania Wołodymyra Zeńskiego i jego pierwsze decyzje personalne nie napawają optymizmem. W otoczeniu nowego prezydenta znajdują się przedstawiciele oligarchów, a także ludzie zbliżeni do Wiktora Janukowycza, ale są również prozachodni reformatorzy. Kluczowe znaczenie dla układu władzy na Ukrainie będą miały wyniki przyspieszonych wyborów parlamentarnych, które odbędą się w lipcu. Według sondaży *de facto* nieistniejąca partia nowego prezydenta może liczyć na ponad 40% poparcia. Jednak sytuacja na scenie politycznej pozostaje płynna. Możliwy jest więc scenariusz narastającego politycznego chaosu, destrukcji osiągnięć, które udało się wypracować w poprzednich latach – jednak nie można wykluczyć, że nowy prezydent podejmie radykalne reformy, które wyrwą Ukrainę z modernizacyjnego marazmu. Jedno, co jest pewne odnośnie Ukrainy, to gigantyczna niepewność.

Wreszcie: zmieniają się priorytety całej Wspólnoty. Pochłonięta problemami wewnętrznymi i globalnymi UE jest dziś znacznie mniej zainteresowana eksportem swoich standardów w najbliższym

sąsiedztwie. Postulat rozszerzenia Unii na Wschód traktowany jest zaś przez większość państw członkowskich jako kompletnie nierealny lub wręcz groźny.

Zaangażowanie na Wschodzie może być kosztowne. Trzeba się też liczyć z tym, że nie przyniesie łatwych i szybkich efektów, co jednak nie znaczy, że przyszedł czas na odwrót. Przeciwnie, są przynajmniej cztery powody, dla których Polska powinna w dalszym ciągu aktywnie inwestować w relacje z Europą Wschodnią, w szczególności zaś z Ukrainą.

Po co nam polityka wschodnia?

W Europie Wschodniej jest dzisiaj coraz więcej punktów niepewności: oprócz wewnątrzpolitycznych turbulencji w samej Ukrainie, to także ciągle tłący się konflikt w Donbasie, narastające napięcia rosyjsko-białoruskie i coraz bardziej niepewna sytuacja w samej Rosji. Jeśli Polska chce mieć coś do powiedzenia w sprawach regionu, a w sytuacji ewentualnego kryzysu być traktowana podmiotowo, a nie jedynie jak bierny obserwator, to musi cały czas utrzymywać kontakty z jak największą liczbą aktorów w Europie Wschodniej, w szczególności zaś tych na Ukrainie.

Ponadto politycy, zwłaszcza ci, którzy dzisiaj stawiają na sojusz Polski z USA, powinni zrozumieć, że kompetencja wschodnia może być atutem w relacjach z Waszyngtonem. Jest to szczególnie istotne w czasach, kiedy nasze stosunki sojusznicze są coraz częściej oparte nie na wartościach, lecz na transakcyjnej kalkulacji. Sytuacja, w której jedynym, co możemy zaoferować Amerykanom, są pieniądze oraz bezwzględna lojalność, jest dla nas bardzo niekorzystna. Rozpoznanie sytuacji na Ukrainie i Białorusi, zdolność do efektywnego komunikowania, zwłaszcza z partnerami w Kijowie, wreszcie umiejętność przekładania tego potencjału na współkształtowanie unijnej polityki wschodniej może być zasobem, jaki Polska wnosi do współpracy z USA, a także w ramach NATO.

Wreszcie ograniczone zainteresowanie Europą Wschodnią w Unii nie oznacza, że państwa członkowskie nie chcą prowadzić żadnej polityki wobec tego regionu. Świadomość, iż Rosja stanowi zagrożenie, a bezpieczeństwo Europy zależy od sytuacji w tzw. „wspólnym sąsiedztwie”, jest dzisiaj w Unii powszechniejsza niż dekadę temu. W Unii Europejskiej narasta także obawa, że „porzucenie” wschodniego sąsiedztwa może skutkować ekspansją Chin, które zechcą wykorzystać fakt, iż UE otworzyła swoje rynki na produkty z Ukrainy, Mołdawii i Gruzji. Unia potrzebuje więc kraju, który byłby w stanie wziąć na siebie odpowiedzialność za współtworzenie strategii wobec jej wschodnich sąsiadów. Bierność Polski w tej sferze dla wielu w UE nie jest wcale ulgą, przeciwnie, postrzegają ją jako deficyt.

Aktualne pozostają także przesłanki, które popchnęły Polskę do zaangażowania w Europie Wschodniej na początku lat 90. ubiegłego wieku. Polityka wobec Ukrainy czy Białorusi to część gry o geostrategiczne miejsce Polski na kontynencie. Gry o to, czy nasza wschodnia granica jest „murem” oblężonej twierdzy, czy też pomostem do świata, z którym wiele nas łączy i z którym współpracujemy politycznie i gospodarczo.

Jaka polityka?

Powrót do wyrazistej i sprawczej polityki wschodniej jest możliwy, chociaż pole manewru coraz bardziej się zawęża.

Podjęta przez polskie MSZ inicjatywa promowania zaawansowanych form integracji w ramach Partnerstwa Wschodniego ma sens. Polska powinna zmierzać do tego, aby na przyszłorocznym szczycie

PW został przyjęty pakiet wytyczający kierunki rozwoju tej polityki na kolejne lata. Ta polityka nie może być jednak realizowana w oderwaniu od najważniejszych graczy w UE i innych unijnych działań wobec Wschodu. Symptomatyczne, że w tym samym czasie w Kijowie przebywał tandem polsko-szwedzki oraz szefowie dyplomacji Niemiec i Francji. Gdy pierwsi promowali nowe rozwiązania dla PW, drudzy na odrębnych spotkaniach, w tym z Wołodymyrem Zełenskim, dyskutowali o przyszłości porozumień mińskich dotyczących konfliktu w Donbasie. Podejście: „nasze Partnerstwo, wasz Mińsk” jest absurdalne. Takie „pokawałkowanie” unijnej polityki wobec Kijowa wygląda fatalnie. Polska, chociaż nie uczestniczy w formacie normandzkim, w ramach którego negocjuje się wdrażanie porozumień mińskich, nie powinna „odpuszczać” rozmów na ten temat, ani w Berlinie i Paryżu, ani w Kijowie.

Wiarygodność Polski jako kraju, który współkształtuje unijną politykę wschodnią, jest też ściśle związana z tym, jakie relacje z partnerami z regionu potrafimy zbudować na poziomie dwustronnym. Na pewno bardzo pomocne dla ocieplenia polsko-ukraińskiego byłoby przynajmniej częściowe porozumienie w kwestiach historycznych, np. zgoda Kijowa na wznowienie ekshumacji szczątków polskich ofiar wojennych spoczywających na terenie Ukrainy. To wydaje się obecnie bardziej prawdopodobne. W odróżnieniu od poprzednika, Wołodymyr Zełenski przykłada mniejsze znaczenie do problemów tożsamościowych i historycznych. Poszukuje on raczej tematów neutralnych, łączących, a nie dzielących jego elektorat, który wywodzi się przecież zarówno ze wschodniej, rosyjskojęzycznej, jak i zachodniej Ukrainy. Jednak Polska musi odrobić lekcje wynikające z dotychczasowych doświadczeń z Kijowem. Ewentualnemu kompromisowi nie powinny towarzyszyć ani głosy triumfalistyczne, ani też domagające się całkowitego „poddania” narracji historycznej, jaką słyhać z Kijowa. Ukraina już pokazała, że nie będzie robiła tego, „co jej się każe”. Jeśli konfrontacyjne, nacjonalistyczne głosy z Polski nie zostaną okiełznane, to na pewno nie pomogą w osiągnięciu celu, mogą natomiast bardzo szybko nauczyć Zełenskiego „antypolskiego” patriotyzmu historycznego.

Nie wystarczą takie działania, jak wyciszenie spraw historycznych i deklaracje strategiczne dotyczące wsparcia Kijowa w euroatlantyckich aspiracjach Ukrainy. Nie wystarczy także aktywnie rozwijana ostatnio współpraca w sferze bezpieczeństwa. Relacje polsko-ukraińskie muszą być bardziej wielostronne i nie mogą ograniczać się do kontaktów międzyrządowych. Naturalnym tematem, wskazywanym przez polityków i ekspertów, wydaje się migracja. Bez wątplenia napływ ponad miliona obywateli Ukrainy do Polski to wydarzenie bez precedensu. Warto jednak zrozumieć, że kwestia ta może kryć w sobie spory potencjał konfliktowy, np. Wołodymyr Zełenski może stać się wyrazicielem aspiracji i potrzeb swoich obywateli w Polsce (choćby dotyczących dostępu do edukacji w języku ojczystym). Nie wydaje się, aby Polska była dzisiaj do takiej rozmowy przygotowana.

Sprawą do podjęcia, która ostatnio została niesłusznie zarzucona, jest natomiast funkcjonowanie granicy, zarówno w wymiarze logistycznym, jak i infrastrukturalnym. Komfort przekraczania granicy – oprócz aspektu wizerunkowego – ma też bardzo realny wymiar biznesowy, zwłaszcza dla regionów przygranicznych.

Potrzebna jest także większa instytucjonalizacja wzajemnych relacji. Byłoby znaczącym sukcesem, gdyby udało się zrealizować podnoszony od dawna postulat powołania polsko-ukraińskiego instytutu współpracy. Taka instytucja mogłaby nie tylko „skanalizować” debatę historyczną, ale też sprzyjałaby rozwojowi, ostatnio coraz bardziej zanikających, kontaktów środowisk opiniotwórczych, pozarządowych czy naukowych.

Wreszcie: w żadnym razie nie wydaje się trafiony argument, że z odważniejszymi krokami wobec Kijowa lepiej poczekać do końca kampanii wyborczej, zarówno tej ukraińskiej, jak i polskiej. „Przeczekiwanie”

wyborów oznaczałoby *de facto* „odłożenie” stosunków co najmniej na kolejny rok. To zdecydowanie za długo, jeśli weźmie się pod uwagę dynamikę wydarzeń w świecie i Europie, w tym kalendarz Partnerstwa Wschodniego. Zarówno władza, jak i opozycja powinny zrobić wszystko, co możliwe, aby wizyty dwustronne na poziomie prezydentów, a po lipcowych wyborach parlamentarnych na Ukrainie także premierów, nie stały się w Polsce przedmiotem gry politycznej. To naturalna kontynuacją drogi, jaką Polska obrała prawie trzy dekady temu i jaką należy dzisiaj iść dalej, mimo politycznych podziałów i ponad nimi.

Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz – dyrektorka forumIdei Fundacji Batorego. Socjolog i politolog. Zajmuje się polityką europejską i wschodnią Polski. W latach 1999–2012 zastępczyni dyrektora Ośrodka Studiów Wschodnich w Warszawie. Od 2012 do 2014 roku wiceminister spraw zagranicznych, a w latach 2014–2016 ambasador RP w Federacji Rosyjskiej.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach

3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska
Warszawa 2019

ISBN 978-83-65882-74-5